

## RESEARCH REPORT SERIES

IZA Research Report No. 146

# **Potenziale von Arbeitskammern für die Weiterentwicklung der Interessensvertretung von Beschäftigten**

Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

**Werner Eichhorst (IZA)**

**Margard Ody (IZA)**

**Ulf Rinne (IZA)**

DEZEMBER 2024



Bundesministerium  
für Arbeit und Soziales

FORSCHUNGSBERICHT 649

# Potenziale von Arbeitskammern für die Weiterentwicklung der Interessensvertretung von Beschäftigten

Dezember 2024

ISSN 0174-4992

# Potenziale von Arbeitskammern für die Weiterentwicklung der Interessensvertretung von Beschäftigten

**I Z A** Institute  
of Labor Economics

Initiated by Deutsche Post Foundation

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)  
Schaumburg-Lippe-Straße 5-9  
53113 Bonn

Werner Eichhorst (IZA)  
Margard Ody (IZA)  
Ulf Rinne (IZA)

Oktober 2024

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

## Kurzbeschreibung

Eine wichtige Voraussetzung für eine funktionierende Sozialpartnerschaft sind hinreichend mächtige, handlungsfähige und repräsentative Organisationen – sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Beschäftigtenseite. Rückläufige gewerkschaftliche Organisation und betriebliche Vertretung werfen die Frage auf, inwieweit durch politische, gesetzgeberische Reformen Voraussetzungen für eine bessere Vertretung der abhängig Beschäftigten geschaffen werden können. Der vorliegende Bericht dokumentiert daher die konkrete Rolle von existierenden *Arbeitskammern* in Bremen, im Saarland, in Österreich und in Luxemburg im Gefüge der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und wertet bisherige Erfahrungen aus. Eine Einschätzung der Potenziale dieser Kammern erfolgt auch vor dem Hintergrund ihres Verhältnisses zu den Gewerkschaften sowie ihrer tatsächlichen Beiträge zur Politikberatung und -gestaltung.

## Abstract

An important prerequisite for effective social partnership is the presence of sufficiently powerful, capable, and representative organizations on both the employer and employee sides. However, declining union membership and workplace representation raise the question of the extent to which political and legislative initiatives can create the conditions for better representation of employees. This report documents the specific role of existing *Chambers of Labour* in Bremen, Saarland, Austria, and Luxembourg in the context of labour market and social policy, and evaluates previous experiences. An assessment of the potentials of these chambers is also provided in context of their relationship with unions and their actual contributions to policy advice and shaping.

# Inhalt

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>6</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>7</b>
<b>Das Wichtigste in Kürze</b>	<b>9</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>11</b>
1.1 Zum Gegenstand	11
1.2 Vorgehen	12
1.2.1 Literaturrecherche	12
1.2.2 Vertiefende Interviews	13
<b>2. Saarland</b>	<b>14</b>
2.1 Entstehungsgeschichte und Reformen	14
2.2 Mitgliederkreis und Beitragsgestaltung	14
2.3 Governance	15
2.4 Leistungsspektrum	15
2.5 Verhältnis zu den Gewerkschaften	18
2.6 Rolle der Kammer im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik	19
2.7 Akzeptanz, Kritik und Reformdebatten	21
<b>3. Bremen</b>	<b>22</b>
3.1 Entstehungsgeschichte und Reformen	22
3.2 Mitgliederkreis und Beitragsgestaltung	22
3.3 Governance	22
3.4 Leistungsspektrum	23
3.5 Verhältnis zu den Gewerkschaften	24
3.6 Rolle der Kammer im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik	26
3.7 Akzeptanz, Kritik und Reformdebatten	29

<b>4.</b>	<b>Luxemburg</b>	<b>31</b>
4.1	Entstehungsgeschichte und Reformen	31
4.2	Mitgliedschaft und Beiträge	31
4.3	Governance	32
4.4	Leistungsspektrum	33
4.5	Verhältnis zu den Gewerkschaften	35
4.6	Rolle der Kammer im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik	36
4.7	Akzeptanz, Kritik und Reformdebatten	37
<b>5.</b>	<b>Österreich</b>	<b>38</b>
5.1	Entstehungsgeschichte und Reformen	38
5.2	Mitgliederkreis und Beitragsgestaltung	38
5.3	Governance	39
5.4	Leistungsspektrum	40
5.5	Verhältnis zu den Gewerkschaften	41
5.6	Rolle der Kammer im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik	42
5.7	Akzeptanz, Kritik und Reformdebatten	44
<b>6.</b>	<b>Vergleichende Analyse</b>	<b>46</b>
<b>7.</b>	<b>Potenziale und Gelingensfaktoren</b>	<b>51</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>53</b>

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 6.1 Vergleichende Darstellung der vier Arbeitskammermodelle

50

# Abkürzungsverzeichnis

AfD	Alternative für Deutschland
ArbnKG	Gesetz über die Arbeitnehmerkammer im Lande Bremen
AK	Kammer für Arbeiter und Angestellte (Österreich)
AKG	Arbeiterkammergesetz (Österreich)
AMS	Arbeitsmarktservice (Österreich)
BAK	Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (Österreich)
BEST	Beratungsstelle für sozialverträgliche Technologiegestaltung (Saarland)
BFI	Berufsförderungsinstitut (Österreich)
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz (Österreich)
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CHFEP	<i>Chambre des fonctionnaires et employés publics</i> (Luxemburg)
CGB	Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschlands
CSL	<i>Chambre des Salariés du Luxembourg</i> (Luxemburg)
dbb	dbb beamtenbund und tarifunion
FA	Freiheitliche Arbeitnehmer (Österreich)
FCG	Fraktion Christlicher Gewerkschafter (Österreich)
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FSG	Fraktion Sozialdemokratischer Gewerkschafter (Österreich)
GAK	Gesetz über die Arbeitskammer des Saarlandes
iaw	Institut Arbeit und Wirtschaft (Bremen)
IG BAU	Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
IG Metall	Industriegewerkschaft Metall
IHK	Industrie- und Handelskammer
IHKG	Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern
iso	Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (Saarland)
IZA	Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
KOWA	Koordinierungsstelle Wirtschaft und Arbeit (Saarland)
LCGB	<i>Lëtzebuenger Chrëschtliche Gewerkschaftsbond</i>
LLLC	<i>Luxembourg Lifelong Learning Center</i>
NEOS	Das Neue Österreich und Liberales Forum
NGG	Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten

NRW	Nordrhein-Westfalen
OGB-L	<i>Onofhängege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg</i>
OVG	Oberverwaltungsgericht
ÖAAB	Österreichischer Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerbund
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WAFF	Wiener Arbeitnehmer*innen Förderungsfonds
wisoak	Wirtschafts- und Sozialakademie der Arbeitnehmerkammer Bremen
zap	Zentrum für Arbeit und Politik (Bremen)

# Das Wichtigste in Kürze

Dieser Bericht dokumentiert zunächst die Rolle der existierenden Arbeitskammern in Bremen, im Saarland, in Österreich und in Luxemburg und wertet bisherige Erfahrungen aus. Im Vergleich dieser Modelle zeigen sich große Ähnlichkeiten und es ergibt sich ein weitgehend konsistentes Gesamtbild:

- Die vier bestehenden Kammermodelle sind lange etabliert und gehen jeweils auf einschneidende gesellschaftliche und politische Umbruchperioden nach den beiden Weltkriegen zurück. Sie sind in ihrer jetzigen Gestalt historisch über einen sehr langen Zeitraum gewachsen.
- Pflichtmitglieder der jeweiligen Kammern sind alle abhängig Beschäftigten, inklusive Auszubildenden und geringfügig Beschäftigten, sowie teilweise auch Arbeitsuchende und Ruheständlerinnen und Ruheständler. Dabei ist Anknüpfungspunkt jeweils der Ort des Arbeitsplatzes. Es werden jeweils moderate monatliche Beiträge erhoben.
- Die organisatorisch starken Gewerkschaften oder Gewerkschaftsbünde sind in den bestehenden Kammern jeweils stark vertreten und haben so (direkt oder indirekt) einen maßgeblichen Einfluss auf die konkrete Arbeitsweise der Kammern.
- Aus den gesetzlichen Aufgaben der Arbeitskammern resultiert durchweg ein breites Tätigkeitsspektrum. Gleichzeitig ergibt sich aus ihrem gesetzlichen Auftrag und der damit verbundenen Pflichtmitgliedschaft ein umfassender Vertretungsanspruch. Zumindest potenziell führen die Kammern auf diese Weise zu einer stärkeren Beachtung nicht gewerkschaftlich organisierter und vulnerabler Gruppen.
- Die Existenz einer Kammer führt zu einer Erweiterung von organisationalen Kapazitäten und Expertise für die Interessensvertretung der Beschäftigten. Die Gewerkschaften können sich stärker auf ihr ureigenes Terrain der Betriebs- und Tarifpolitik fokussieren. Die Kammern sind keine Konkurrenz zu den Gewerkschaften, sondern agieren in der gelebten Praxis arbeitsteilig und als enge Kooperationspartner.
- Die Kammern genießen aufgrund ihrer fachlichen Expertise und sachlichen Argumentation ein hohes Ansehen bei den Sozialpartnern, also bei den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, sowie bei der Exekutive. Sie bringen sich aktiv in die Politikgestaltung ein und tragen zu einer beschäftigtenorientierten Arbeitsmarkt- und Transformationspolitik bei.
- Die Kammerwahlen erreichen durchgängig nur moderate Beteiligungsquoten.

Auf Grundlage dieser Bestandsaufnahme erfolgt eine Einschätzung der Potenziale und Gelingensfaktoren einer pflichtmitgliedschaftlichen Organisation in Gestalt von Arbeitskammern für abhängig Beschäftigte zur Schließung einer sich öffnenden „Vertretungslücke“ in der Interessensvertretung von abhängig Beschäftigten:

- Die Schaffung von Arbeitskammern ist voraussetzungsvoll. Es kann von der Notwendigkeit einer dreifachen Akzeptanz und Unterstützung ausgegangen werden: Erstens bedarf es der politischen Akzeptanz und Unterstützung in den Parlamenten, zweitens der Unterstützung seitens der Gewerkschaften sowie drittens der Akzeptanz in der Zielgruppe, also seitens der Beschäftigten als den (künftigen) Mitgliedern bzw. Kammerangehörigen.

- Nach Ansicht mancher Expertinnen und Experten ist es auch vorstellbar, Kammern in Regionen mit geringerer gewerkschaftlicher Organisation oder in größeren Flächenstaaten zu errichten, soweit dies auf entsprechende politische und gewerkschaftliche Unterstützung trifft und in geeignete Organisationsstrukturen mündet.

# 1. Einleitung

## 1.1 Zum Gegenstand

Ausgangspunkt dieses Berichts ist die Beobachtung, dass eine funktionierende Sozialpartnerschaft prinzipiell dazu beitragen kann, einen fairen Interessenausgleich zwischen Kapital und Arbeit herzustellen. Diese Leistung basiert darauf, dass sowohl auf Seiten der Arbeitgeber wie auch auf Seiten der Beschäftigten hinreichend mächtige, handlungsfähige und repräsentative Organisationen bestehen. Gerade die Seite der abhängig Beschäftigten ist auf solche Organisationen angewiesen, um kollektiv Einfluss auf die Politik nehmen und tarifvertragliche Vereinbarungen treffen zu können. Zudem erbringen Organisationen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch individuelle Dienstleistungen, etwa in Gestalt von Beratung, Weiterbildung und Rechtsbeistand.

Allerdings ist in Deutschland, neben der Erosion der Arbeitgeberverbände, auch die Interessensvertretung der Beschäftigten auf verschiedenen Ebenen rückläufig oder in Stagnation begriffen. Dies betrifft beispielsweise die sinkende Tarifbindung von Betrieben und Beschäftigten, die nur partielle Abdeckung durch Betriebsräte und die langfristig abnehmende Bereitschaft der Beschäftigten, sich freiwillig einer Gewerkschaft anzuschließen. Gerade die Tarifautonomie und die betriebliche Interessensvertretung durch Betriebs- und Personalräte haben in den letzten Jahren und Jahrzehnten an Terrain verloren. So sank nach Angaben aus dem IAB-Betriebspanel der Anteil der Beschäftigten in Betrieben, die an einen Branchentarifvertrag gebunden sind, im Zeitraum von 1996 bis 2023 in Gesamtdeutschland von 67 auf 42 Prozent. Zusätzlich waren im Jahr 2023 acht Prozent der Beschäftigten durch Firmen- oder Haustarifverträge abgedeckt (gegenüber 12 Prozent im Jahr 1996). Zuletzt wurden 41 Prozent aller Beschäftigten durch Betriebs- oder Personalräte vertreten, ein ebenfalls erheblicher Rückgang gegenüber 54 Prozent im Jahr 1996 (Hohendanner und Kohaut 2023; siehe auch z.B. Oberfichtner und Schnabel 2019). Diese Organisations- und Vertretungsprobleme sind vor allem bei Kleinbetrieben, bei jungen Unternehmen, im privaten Dienstleistungssektor, bei Unternehmen in Ostdeutschland sowie, bei Betrieben mit einem höheren Anteil von geringfügig Beschäftigten oder einem höheren Anteil von Frauen zu beobachten. Insgesamt ist in Deutschland im Übergang zur Dienstleistungsökonomie ein wachsendes Defizit an gewerkschaftlicher Organisation und betrieblicher Vertretung zu beobachten. So ist auf Basis des IAB-Betriebspanels der Anteil der Beschäftigten ohne Tarifbindung und betriebliche Vertretung im Zeitraum von 1996 bis 2023 von 18 auf 42 Prozent gestiegen.

Im Gegensatz dazu bestehen auf Arbeitgeberseite bundesweit pflichtmitgliedschaftlich organisierte Kammern, insbesondere die Handels- und Handwerkskammern. Dies wirft die Frage auf, inwieweit durch politische oder gesetzgeberische Initiativen die Voraussetzungen für eine bessere Vertretung der abhängig Beschäftigten geschaffen werden können, um diese „Vertretungslücke“ – auch im Verhältnis zu den Handels- und Handwerkskammern – schließen zu können. So existieren hierzu-lande in Bremen und im Saarland seit mehreren Jahrzehnten Arbeitskammern mit verpflichtender Mitgliedschaft, welche als Interessensvertretung der Beschäftigten gegenüber der Politik dienen sowie die Mitglieder in verschiedenen Rechtsgebieten, unter anderem dem Arbeits- und Sozialversicherungsrecht, beraten. Österreich und Luxemburg weisen als europaweite Besonderheit landesweite Kammersysteme auf, wobei diese in Österreich zusätzlich auf Ebene der Bundesländer Untergliederungen aufweisen.

Der vorliegende Bericht dokumentiert die konkrete Rolle der existierenden Arbeitskammern in Bremen, im Saarland, in Österreich und in Luxemburg im jeweiligen Gefüge der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und wertet bisherige Erfahrungen aus. Eine Einschätzung der Potenziale dieser Kammern erfolgt auch vor dem Hintergrund ihres Verhältnisses zu den Gewerkschaften sowie ihrer tatsächlichen Beiträge zur Politikberatung und -gestaltung.

## 1.2 Vorgehen

### 1.2.1 Literaturrecherche

In einem ersten Schritt wurde eine systematische und umfassende wissenschaftliche Literaturrecherche zu den bestehenden Arbeitskammern in Bremen, im Saarland, in Österreich und Luxemburg vorgenommen. Dabei wurden sowohl offizielle Dokumente, Online-Beiträge als auch wissenschaftliche Publikationen ausgewertet.

Im Rahmen dieser Literaturrecherche wurden folgende Aspekte der jeweiligen Arbeitskammern in den Fokus genommen:

1. Entstehungsgeschichte und Reformen,
2. aktuelle rechtliche Grundlagen,
3. Mitgliederkreis und Beitragsgestaltung,
4. Governance,
5. Leistungsspektrum, wie etwa individuelle Beratungsdienstleistungen, Bildungsangebote, Analysen und Politikberatung.

Ergänzend wurde auch die vorhandene, jedoch sehr schmale wissenschaftlich-analytische Literatur zur Entwicklung und Rolle der Arbeitskammern herangezogen und gesichtet. Anhand dieser Beiträge ließen sich Lücken für die weitere Forschung erkennen sowie präzisere Fragen für die folgenden, vertiefenden Interviews formulieren. Die vorliegende Literatur zu Arbeitskammern verbleibt im Wesentlichen deskriptiv und gibt allenfalls pauschale Hinweise zur Rolle der Kammern. Insbesondere liefert die Literatur wenig Hinweise zur konkreten Rolle der Kammern im Gefüge der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Auch ihr Verhältnis zu den Gewerkschaften sowie ihre tatsächlichen Beiträge zur Politikberatung und -gestaltung sind kaum dokumentiert. Deshalb kann eine Einschätzung der Bedeutung der Kammern nicht ohne ergänzende Befragungen vorgenommen werden.

Nicht Gegenstand dieses Berichts sind Pflegekammern als berufsständische Organisationen von Pflegefachkräften, welche als selbstverwaltete Körperschaften per Gesetz errichtet werden können. Solche Pflegekammern existieren aktuell in Nordrhein-Westfalen (seit dem Jahr 2020) und in Rheinland-Pfalz (seit dem Jahr 2016). In Baden-Württemberg wurde im Mai 2023 das Gesetz zur Errichtung einer Pflegekammer beschlossen, während die Landespflegekammern Schleswig-Holstein und Niedersachsen im Jahr 2021 per Gesetz aufgelöst wurden. Die Aufgaben der Pflegekammern liegen vor allem in der berufsständischen Vertretung und der Berufsordnung sowie in der Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren. Das Konzept der Pflegekammern ist politisch strittig und hat insbesondere Opposition von Gewerkschaften und Arbeitskammern hervorgerufen.

### 1.2.2 Vertiefende Interviews

Aufbauend auf der Sichtung und Auswertung der Literaturquellen und damit des Forschungsstands wurden im Umfeld jedes der vier existierenden Arbeitskammermodelle jeweils drei Hintergrundgespräche geführt. Zielpersonen dieser Gespräche waren Vertreterinnen und Vertreter

- a. der Arbeitskammern selbst,
- b. der Gewerkschaften (also der regionalen oder nationalen Dachverbände), sowie
- c. des jeweiligen Arbeits- und Sozialministeriums (etwa der Senat in Bremen).

Darüber hinaus wurde in jedem der vier Kammersysteme mit jeweils zwei unabhängigen, akademisch ausgerichteten Forscherinnen und Forschern mit ausgewiesener Expertise im Bereich der industriellen Beziehungen, der Gewerkschaften und der Arbeitskammern gesprochen. Gerade die Perspektive dieser Personen erscheint wichtig, um eine Außenansicht der Leistungen, etwa der Interessensvertretung durch die Kammern, gewinnen zu können.

Mit diesem Spektrum von mindestens fünf Interviews je Fall können verschiedene Perspektiven auf die Arbeitskammern erfasst und analysiert werden, sodass eine umfassendere Einschätzung möglich wird. Insgesamt wurden 22 Interviews entweder per Videokonferenz oder persönlich durchgeführt und umfassend dokumentiert bzw. mit Zustimmung der Gesprächspersonen zu Auswertungszwecken aufgezeichnet. Hier konnte teilweise auf bereits bestehende Kontakte zurückgegriffen werden, insbesondere im akademischen Bereich. Mit den Gesprächspartnerinnen und -partnern wurde ein vertraulicher Umgang mit den Gesprächsinhalten vereinbart, sodass in der Berichtslegung keine Individuen identifizierbar werden und Inhalte anonymisiert wiedergegeben werden. Auch auf wörtliche Zitate wird deshalb in diesem Bericht verzichtet.

Insgesamt konnte mit dieser recht hohen Anzahl an Interviews ein umfassendes Bild der Arbeitskammern erreicht werden, sodass von einer Sättigung des Kenntnisstandes auszugehen ist. Dies zeigt sich auch daran, dass die verschiedenen Gesprächspersonen trotz unterschiedlicher Hintergründe überwiegend sehr ähnliche Einschätzungen äußerten.

Die konkreten Fragestellungen dieser leitfadengestützten Interviews behandelten die Hintergründe und praktischen Erfahrungen der Arbeitskammern zu den folgenden Aspekten:

1. Entstehungsgeschichte und Reformen,
2. Tätigkeitsschwerpunkte der Kammern,
3. besonders im Fokus stehende Beschäftigtengruppen,
4. die Aufgabenabgrenzung zu und Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften,
5. Wirkungen der Arbeitskammern auf die Politikgestaltung im Bereich Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie zur Gestaltung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation,
6. die Akzeptanz der Arbeitskammern unter Mitgliedern und im politischen Raum und ggf. vergangene oder aktuelle Reformdebatten.

Insgesamt resultiert aus der Kombination von Literaturrecherche und Interviews ein weitgehend konsistentes Bild über die Funktionsweise der existierenden Kammermodelle, das nachfolgend zunächst für die vier Fälle separat gezeichnet wird.

## 2. Saarland

### 2.1 Entstehungsgeschichte und Reformen

Als Vorläufer der Arbeitskammer kann die 1925 von der Regierungskommission, welche im Auftrag des Völkerbundes das Saargebiet nach dem Ersten Weltkrieg verwaltete, eingerichtete paritätische Arbeitskammer angesehen werden, die Arbeitgeber wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gleichermaßen inkorporierte. Vorüberlegungen, die letztlich zur Einrichtung dieser Kammer führten, lassen sich bis ins Kaiserreich zurückverfolgen (Glaser 2012, 2017; Rampeltshammer und Hirsch 2023).

Die eigentliche Gründung einer Arbeitskammer – neben Handels-, Handwerks- und Landwirtschaftskammern – datiert jedoch erst auf das Jahr 1951. In diesem Jahr wurde das Gesetz zur Errichtung einer Arbeitskammer vom Landtag des damals noch nicht in die Bundesrepublik eingegliederten, sondern der französischen Militärverwaltung unterstehenden Saarlandes verabschiedet. Mit der Verfassung des Saarlandes aus dem Jahr 1947 hatte die Einrichtung einer Arbeitskammer zuvor bereits Verfassungsrang erhalten. Die Schaffung der Arbeitskammer im Saarland kann auch als Versuch der damaligen konservativen Landesregierung zur Spaltung oder Schwächung der Gewerkschaftsseite verstanden werden (Rampeltshammer und Hirsch 2023).

Die Existenz der Arbeitskammer stützt sich heute auf das Gesetz über die Arbeitskammer des Saarlandes (GAK, Gesetz Nr. 1290 über die Arbeitskammer des Saarlandes vom 8. April 1992, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 15. Februar 2006). Die Arbeitskammer besteht seit ihrer Einrichtung institutionell weitgehend unverändert, profitierte jedoch vom schrittweisen Ausbau der mit ihr verbundenen Bildungs- und Forschungslandschaft sowie von einer gewissen Anpassung der Aufgaben und Zuständigkeiten. So brachte das neue Arbeitskammergesetz von 1992 eine begrenzte Erweiterung der Aufgaben um die ökologischen Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, den Verbraucherschutz, die Gleichberechtigung der Geschlechter und die Integration von Ausländerinnen und Ausländern.

### 2.2 Mitgliederkreis und Beitragsgestaltung

Mitglieder der Arbeitskammer sind alle im Saarland beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Auszubildende und Arbeitsuchende. Hierzu zählen auch die für die Region wichtigen Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die vor allem aus Frankreich ins Saarland pendeln und dort ihren Arbeitsort haben. Keine Mitglieder sind Unternehmensleitungen oder leitende Angestellte, mithelfende Familienangehörige und ehrenamtlich Tätige (§ 3 GAK). Insgesamt dürfte die Mitgliederzahl nach Einschätzung der befragten Personen bei über 400.000 Personen liegen.

Alle Mitglieder, mit Ausnahme von Auszubildenden und Arbeitsuchenden, unterliegen der Beitragspflicht. Sie führen als Mitgliedsbeitrag nach derzeit geltendem Beschluss 0,15 Prozent ihres monatlichen Bruttoarbeitsentgelts an die Arbeitskammer ab. Dieser Beitrag wird von den Arbeitgebern bei der Gehaltszahlung einbehalten und an die Finanzämter weitergeleitet (§ 15 GAK), vergleichbar mit dem Verfahren bei der Einkommensteuer. Der Höchstbetrag, von dem der Beitrag zu berechnen ist, entspricht der jeweils geltenden Beitragsbemessungsgrenze zur gesetzlichen Rentenversicherung. Hieraus resultiert nach Angaben der Arbeitskammer derzeit ein maximaler Beitrag von 11,32 Euro im Monat. Der Beitragseinzug über die Finanzämter bedeutet, dass im Saarland – wie in den anderen Kammersystemen auch – die Kammer selbst keine Kenntnis über die Kammerangehörigen hat. Inwieweit die Kammerangehörigen der Kammer bekannt werden, hängt

von der Kontaktaufnahme zwischen Mitgliedern und Kammer im Einzelfall ab, etwa durch die Teilnahme an Weiterbildungskursen oder die Wahrnehmung von Beratungsangeboten.

Insgesamt hat die Arbeitskammer des Saarlandes im Jahr 2023 nach eigenen Angaben 20,3 Millionen Euro an Beiträgen eingenommen. Gemeinsam mit Drittmitteln aus Projekten der Bundes- und Landespolitik resultierte in diesem Jahr ein Haushaltsvolumen von 21,9 Millionen Euro.

## 2.3 Governance

Zentrales Steuerungsgremium der saarländischen Arbeitskammer ist die ehrenamtlich tätige Vertreterversammlung. Sie hat umfassende Beschlussrechte, etwa zum Haushalt oder zur Einsetzung des Vorstandes und der Geschäftsführung. Die Vertreterversammlung hat 42 Mitglieder, die aus dem Kreis der Kammermitglieder vom saarländischen Landtag auf Basis von Vorschlagslisten der Gewerkschaften und auf der Basis anderer Wahlvorschläge für sechs Jahre gewählt werden. Bei der Wahl sollen die verschiedenen Wirtschaftszweige angemessen berücksichtigt werden (§§ 5 bis 11 GAK), wobei sich dies in der Praxis vor allem an der Stärke der Gewerkschaftsmitgliedschaft orientiert. In der aktuellen Zusammensetzung der Vertreterversammlung für die Wahlperiode von 2023 bis 2029 dominiert auf dieser Basis weiterhin die IG Metall mit 19 Sitzen, gefolgt von ver.di mit elf Sitzen sowie fünf Vertreterinnen und Vertretern des Christlichen Gewerkschaftsbundes (CGB). Der saarländische Landtag bestätigt dabei in langjähriger Praxis die Wahlvorschläge von DGB, dbb und CGB im Zuge einer Friedenswahl, wobei die Stärke der drei Listen in langjähriger Tradition gemeinsam genau der Anzahl der Sitze in der Vertreterversammlung entspricht. Dem geht im DGB eine interne Abstimmung zwischen den Mitgliedsgewerkschaften voraus. Optional, bei konkurrierenden Vorschlägen, wäre auch eine Urwahl möglich.

Die Vertretersammlung wählt aus ihrer Mitte den sechsköpfigen Vorstand der Arbeitskammer (§ 12 GAK), der wiederum aus Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern besteht und die Struktur der auch in der Vertreterversammlung dominierenden Gewerkschaften widerspiegelt. Der Vorstand entscheidet, soweit weder die Vertretersammlung noch die Geschäftsführung zuständig sind. Er beaufsichtigt auch die Hauptgeschäftsführung, welche von der Vertreterversammlung für acht Jahre gewählt wird. Der Vorstand bestellt die Hauptgeschäftsführung, beruft diese ab und bestimmt auf Vorschlag der Hauptgeschäftsführung auch die Abteilungsleitungen der Arbeitskammer. Die laufenden Geschäfte liegen in der Hand der Hauptgeschäftsführung (§§ 13 und 14 GAK). Die Aufsicht über die Kammer liegt beim Ministerium für Arbeit und Wirtschaft des Saarlandes (§ 17 GAK).

Strukturell fällt die sehr starke Stellung der IG Metall im Gefüge der Arbeitskammer des Saarlandes auf – insbesondere in den Leitungsgremien (Vorstand und Hauptgeschäftsführung) und den Ausschüssen. Dies hängt mit der organisatorischen Stärke dieser Gewerkschaft und der nach wie vor wichtigen Rolle der von ihr vertretenen Sektoren im Saarland zusammen.

## 2.4 Leistungsspektrum

Die Aktivitäten der Arbeitskammer sollen, wie im Gesetz bestimmt, dazu beitragen, die „allgemeinen wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wahrzunehmen und die auf die Hebung der wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturellen Lage der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen abzielenden Bestrebungen“ zu fördern (§ 2 GAK). Wie bereits im Gesetz aus dem Jahr 1951 festgelegt, bleiben die Tarifverhandlungen ausgeklammert. Das Aufgabengebiet der Arbeitskammer des Saarlandes umfasst dementsprechend vier wesentliche Aktivitäten, die nachfolgend genauer beschrieben werden.

Erstens sieht sich die Arbeitskammer in Entsprechung ihrer gesetzlichen Aufgaben als Dienstleisterin für die abhängig Beschäftigten, Auszubildenden und Arbeitsuchenden, die ihr per Gesetz angehören. Auf individueller Ebene bietet sie hierzu Beratung in Fragen des Arbeits- und Sozialrechts sowie zur Einkommensteuer, Kindergeld oder Pflege an – aber auch zu Fragen der Weiterbildung, welche im Strukturwandel an Bedeutung gewinnt. Hinzu tritt im Saarland der Bereich des Verbraucherschutzes, der stark nachgefragt wird. Insgesamt kommt es so zu etwa 50.000 Beratungen pro Jahr. Dabei werden verschiedene Kanäle genutzt sowie schriftliche Informationen angeboten. Der Rechtsschutz bleibt den Gewerkschaften vorbehalten. Aus der Beratungsarbeit gehen nach Einschätzung der Kammer wiederum Anregungen für Themenstellungen hervor, die durch ergänzende Forschung vertieft werden und in Politikberatung münden können.

Zweitens kann die Arbeitskammer Einrichtungen zur Förderung der Interessen ihrer Mitglieder sowie Bildungseinrichtungen im Rahmen des Gesetzes unterhalten. Sie betreibt in diesem Rahmen vor allem ein eigenes Bildungszentrum, das nach Darstellung der Kammer etwa 30.000 Schulungstage pro Jahr mit einem breiten thematischen Spektrum realisiert. Nach § 18 GAK tragen die Arbeitskammer und das Saarland gemeinsam die Akademie für Arbeit und Sozialwesen des Saarlandes als Anstalt des öffentlichen Rechts, welche ein Studienangebot bereitstellt. Auch ist die Arbeitskammer an der Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademie Saarland beteiligt.

Drittens berät die Arbeitskammer entsprechend der gesetzlichen Grundlage „durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Regierung des Saarlandes, Behörden, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, Gewerkschaften und sonstige selbstständige Vereinigungen von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung, die für das Arbeitsleben im Saarland eine wesentliche Bedeutung haben“. Insbesondere hat die Arbeitskammer das Recht, zu Gesetzesvorhaben und anderen Regulierungen, welche die Interessen der Beschäftigten im Saarland berühren, Stellung zu nehmen. Mit diesem Anhörungsrecht hat die Arbeitskammer im Saarland eine den Kammern der Wirtschaft vergleichbare Stellung. Die Arbeitskammer ist darüber hinaus auf Landesebene in vielen Beiräten und Arbeitsgruppen zur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vertreten.

Viertens unternimmt die Arbeitskammer entsprechend der gesetzlichen Grundlage Forschung im Interesse ihrer Mitglieder oder zieht wissenschaftliche Arbeiten für ihre Zwecke heran. Hierbei vergibt die Arbeitskammer aus ihren Mitteln unter anderem Aufträge an von ihr unterstützte Einrichtungen, wie das Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (ISO) oder das aus dem Umfeld der Arbeitskammer hervorgegangene INFO Institut für Organisationsentwicklung und Unternehmenspolitik, welches primär Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmerseite berät. Zusätzlich finanziert die Arbeitskammer auch überwiegend die Kooperationsstelle KOWA, die an der Schnittstelle zwischen Kammer, Gewerkschaften und Universität angesiedelt ist. Zudem ist die Arbeitskammer in Hochschulräten im Saarland vertreten. In diesem Zusammenhang legt sie jährlich in Übereinstimmung mit ihrem Auftrag einen Bericht zur wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturellen Lage der abhängig Beschäftigten im Saarland vor (vgl. etwa Arbeitskammer 2024), der umfassende Analysen vornimmt und als Ausdruck der besonderen Expertise der Arbeitskammer wahrgenommen wird. Beachtung findet auch die seit dem Jahr 2023 von Forschenden der Arbeitskammer lancierte und durchgeführte Panelbefragung von Beschäftigten im Saarland, welche auch Grenzgängerinnen und Grenzgänger einbezieht („AK-Beschäftigtenbefragung“).<sup>1</sup>

Angesichts ihres Vertretungsanspruchs für alle im Saarland abhängig Beschäftigten ergibt sich für die Arbeitskammer nach den Darlegungen der Gesprächspersonen eine umfassende Perspektive auf den saarländischen Arbeitsmarkt und seine politische sowie internationale Einbettung. Das bedeutet

---

<sup>1</sup> Siehe dazu <https://www.arbeitskammer.de/themenportale/gute-arbeit/ak-beschaeftigtenbefragung>.

auch, dass ein besonderes Augenmerk ihrer individuellen Beratung und Politikberatung auf den Gruppen liegt, die innerhalb der Gewerkschaften weniger stark organisiert sind. Hierbei kommt es im Saarland in besonderem Maße zur Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen im Zuge der Projektdurchführung. Dies hat zur Folge, dass die Arbeitskammer häufig die Abwicklung von öffentlich geförderten Projekten übernimmt (vgl. Infobox 1).

### **Infobox 1: Beispielprojekte der Arbeitskammer des Saarlandes**

#### ***Projekt a) Taskforce Grenzgänger 3.0***

Ein konkreter Schwerpunkt liegt im Saarland in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit innerhalb der Großregion. Eine besondere Rolle spielt dabei die Beratung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern im Rahmen des regulären Beratungsangebots sowie dezentraler Beratungstage in Betrieben. Hinzu treten flankierende Bemühungen zur Verbesserung von deren tatsächlicher und rechtlicher Situation, etwa im Hinblick auf die Besteuerung von Kurzarbeitergeld während der Pandemie. Hier gelang es auf Initiative der Arbeitskammer, in Gesprächen mit den Regierungen in Frankreich und Deutschland eine steuerliche Benachteiligung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern abzubauen. Die Arbeitskammer unterhält für diese Gruppe eine „Taskforce Grenzgänger 3.0“, welche vom Wirtschafts- und Regionalausschuss der Großregion getragen wird. Dieses Projekt besteht seit dem Jahr 2011 und wurde mehrfach verlängert.

#### ***Projekt b) Beratungsstelle Wanderarbeitende***

Daneben wurde im Jahr 2018 von der Arbeitskammer mit Förderung durch die Landesregierung eine Beratungsstelle für Wanderarbeit und mobile Beschäftigte eingerichtet, die vor allem im Baugewerbe, im Hotel- und Gastgewerbe, in der Logistik und in der Landwirtschaft tätig ist. Diese Beratungsstelle kann Betroffene über ihre jeweiligen Rechte gezielt aufklären und beraten. Konkreter Auslöser hierfür war im Jahr 2013 ein Fall von Wanderarbeitenden aus Osteuropa, die im Baugewerbe über Vermittlung eines Subunternehmers im Saarland tätig wurden, von diesem aber nicht korrekt entlohnt wurden. Die Beratungsstelle wurde in dem Zuge von der Landesregierung finanziert und an der Arbeitskammer operativ eingerichtet. Insgesamt ist die Arbeitskammer aufgrund ihrer vorhandenen Infrastruktur vergleichsweise flexibel in der Lage, auf solche Anforderungen zu reagieren und Beratungsangebote bereitzustellen, die dann von staatlichen Stellen gefördert werden.

#### ***Projekt c) „BASaar“ - Beratung von Betrieben zum Arbeitsschutz***

Ähnliche Aktivitäten im Auftrag und unter Finanzierung der Landesregierung bestehen im Bereich der Beratung von Betrieben zum Arbeitsschutz (Projekt „BASaar“, in Kooperation mit der Beratungsstelle für sozialverträgliche Technologiegestaltung, BEST, e.V.). In Zusammenarbeit mit dem Land wird seit einigen Jahren auch das Projekt „BetriebsMonitor Gute Arbeit Saar“ durchgeführt, das wiederum von der BEST umgesetzt wird. Im Mittelpunkt steht die Förderung „guter Arbeit“ im Strukturwandel, insbesondere angesichts der Digitalisierung, durch betriebliche Beratung, Wissenstransfer und Prozessbegleitung. Weiterhin besteht etwa eine Netzwerkstelle „Frauen im Beruf“, welche zur Hebung der traditionell im Saarland eher niedrigen Erwerbsbeteiligung von Frauen beitragen soll, initiiert als Teil des „Zukunftsbündnisses Fachkräfte Saar“.

Auch wenn die Gewerkschaften im Saarland aufgrund ihrer im Bundesvergleich starken Organisation für sich in Anspruch nehmen, ein breites Spektrum an Beschäftigten zu vertreten, sieht sich die Arbeitskammer in besonderem Maße in der Verantwortung, den Beratungsbedürfnissen vulnerabler Gruppen zu entsprechen, etwa durch zusätzlichen Beratungsaufwand oder fremdsprachige Angebote. Im Niedriglohnssektor tätige Personen, Geflüchtete, aber auch Beziehende von Bürgergeld fragen nach Darstellung der Kammer in besonderem Maße Beratungsleistungen seitens der Kammer nach. Diese nimmt für sich wiederum unter anderem in Anspruch, dank ihrer Unterstützung bei der Antragstellung eine sehr hohe Quote fehlerfreier Leistungsbescheide im SGB II zu erreichen. Die Kammer ergänzt nach eigener Einschätzung die Rolle von Betriebsräten, die vorwiegend in größeren Betrieben präsent sind, und kann durch die Beratung von vulnerablen Gruppen dazu beitragen, dass diese ihre Rechte eher wahrnehmen oder ihre Rechte weniger verletzt werden. Das hat nach Darstellung der Kammer mittelbar eine präventive Wirkung gegenüber der Missachtung von arbeitsrechtlichen Standards. Die Arbeitskammer des Saarlandes ist aber, wie andere Kammern auch, nach Angaben der Gesprächspersonen nicht primär mit der Erkennung von arbeitsrechtlichen Verstößen in der betrieblichen Praxis befasst – dies ist eher eine Angelegenheit der Gewerkschaften und der Betriebsräte. Die Arbeitskammer nimmt jedoch die im Rahmen ihrer Beratung für Erwerbstätige gemachten Beobachtungen in ihre analytische und politische Arbeit auf.

Insgesamt stehen der Arbeitskammer des Saarlandes im Jahr 2024 nach eigenen Angaben 214 Personen zur Verfügung, davon 142 Personen für individuelle Beratung, Forschung und Politikberatung sowie Verwaltung und 72 Personen im Bildungszentrum.

## 2.5 Verhältnis zu den Gewerkschaften

Ursprünglich in den 1950er Jahren mit der Erwartung verbunden, die Gewerkschaften strukturell zu spalten und zu schwächen und gewissermaßen zu ersetzen (Rampeltshammer und Hirsch 2023), hat sich die Arbeitskammer in der Zwischenzeit als wesentliche Verstärkung der Ressourcen für die Interessensvertretung der Beschäftigten relativ zur Arbeitgeberseite und deren Kammern erwiesen. Die Arbeitskammer des Saarlandes übernimmt teilweise Aufgaben, die auch bei Gewerkschaften mit freiwilliger Organisation liegen – Rechtsberatung, Weiterbildung, Politikberatung. Sie kann diese Aktivitäten aber aufgrund der Pflichtmitgliedschaft samt Beitragspflicht deutlich verstärken und allen Kammerangehörigen zur Verfügung stellen, sodass eine wesentlich größere Gruppe als die der Gewerkschaftsmitglieder erreicht wird. Die Arbeitskammer erweitert so die Organisations- und Ressourcenbasis der Gewerkschaften im Saarland und erhöht deren strategische Handlungsfähigkeit durch entsprechende Expertise, welche die Gewerkschaften sonst nicht aufbauen könnten. Dies erfolgt beispielsweise durch die Beratung des DGB durch die Wirtschaftsabteilung der Arbeitskammer. Diese unterstützende Rolle der Kammer trägt aus Sicht der Gesprächspersonen zur Professionalisierung der Gewerkschaften im Saarland und zu einer effektiveren Vertretung von Arbeitnehmerinteressen durch die Gewerkschaften bei.

Die Grundlinien der Arbeit der Arbeitskammer werden in Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben von den Gewerkschaften über Vertreterversammlung und Vorstand bestimmt. Die starke organisatorische und personelle Vernetzung zwischen den Gewerkschaften, allen voran der IG Metall, und der Kammer stellt diese kooperative, aber arbeitsteilige Vorgehensweise sicher. Innerhalb der Arbeitskammer kommt es dabei zu einer kooperativen Abstimmung zwischen DGB und CGB sowie dbb. Somit gilt das Verhältnis von Kammer und Gewerkschaften im Saarland, wie in den anderen Systemen im Übrigen auch, als gut eingespielt, sehr eng und kooperativ. Teil dieses Arrangements ist eine regelmäßige Koordination zwischen Gewerkschaften und Kammer, aber auch eine klare Arbeitsteilung. Die Gewerkschaften sind weiterhin für die tarifvertraglichen und betrieblichen Angelegenheiten zuständig. Sie können nach Angaben der Gesprächspersonen dabei aber etwa im Vorfeld von

Tarifverhandlungen auf die ökonomische Expertise der Arbeitskammer, etwa in Form wirtschaftspolitischer Analysen, zurückgreifen. Die von DGB und Arbeitskammer getragene BEST und das mittlerweile eigenständig agierende INFO Institut leisten Beratung und Unterstützung für die Betriebsräte. Die Arbeitskammer selbst hält sich aber bewusst aus den betriebpolitischen Aktivitäten und den Tarifverhandlungen der Gewerkschaften heraus. Die Arbeitskammer wird so als Unterstützung für die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen in einer weiteren Abgrenzung gesehen. Dies gilt aus Sicht der Gesprächspersonen im Saarland umso mehr, je mehr die Organisationsbasis der Gewerkschaften auch dort schwächer wird.

Innerhalb der Arbeitskammer des Saarlandes ist die IG Metall traditionell von zentraler Bedeutung, was sich auch in den Arbeitsschwerpunkten der Kammer niederschlägt. Neben der für das Saarland prägenden Stahl- und Automobilbranche wächst jedoch auch die Bedeutung der von ver.di vertretenen Dienstleistungsbereiche wie Gesundheit und Pflege, Bildung oder auch bei Lieferdiensten und Plattformarbeit, welche weitere Schwerpunkte der gegenwärtigen Kammeraktivitäten abbilden. Die Arbeitskammer hat, auch in Reaktion auf Diskussionen um die Gründung einer separaten Pflegekammer, ein Referat für Pflegefragen eingerichtet, um dieses Thema gezielt bearbeiten zu können.

## 2.6 Rolle der Kammer im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Generell ist in Deutschland die Rolle der Bundesländer in der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik limitiert (Hörisch und Brumm 2023). Dies schränkt den Handlungsspielraum einer Arbeitskammer auf Landesebene prinzipiell ein. Wo jedoch Spielräume für Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf Ebene von Bundesländern bestehen, wie etwa bei der Festlegung regionaler Mindestlöhne, Tarifreuegelungen oder landeseigener Arbeitsmarktpolitik, wird die Arbeitskammer als etablierte Akteurin der Mitgestaltung im Saarland angesehen. Die Arbeitskammer wird im Saarland vor allem mit dem Landes-tarifreuegesetz aus dem Jahr 2021 und ihrem Einsatz für arbeitsmarktpolitische Instrumente wie öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose in Verbindung gebracht.

Aus Sicht der Gesprächspersonen trägt die Arbeitskammer zu einer Versachlichung politischer Debatten bei und bietet gleichzeitig ein Gegengewicht zu IHK und Handwerkskammer im politischen Prozess. Insgesamt wird die Arbeitskammer aufgrund ihrer fachlichen Expertise auch von den Ministerien des Saarlandes als wichtige Akteurin und als Kooperationspartnerin von Projekten im Auftrag des Landes geschätzt. Eine kritische Positionierung der Kammer zu bestimmten politischen Vorhaben wird aufgrund der prinzipiell anerkannten Expertise als legitim anerkannt. Beispielhaft hierfür kann die kritische Haltung der Arbeitskammer zu den Arbeitsmarktreformen der 2000er Jahre angeführt werden. Als wichtiges Handlungsfeld der Arbeitskammer wird im Saarland nicht zuletzt die Bildungspolitik angesehen (Filsinger 2023), wobei die Einführung des Bildungsurlaubs im Saarland als besondere Errungenschaft gilt.

Die starke Rolle der Gewerkschaften und der Arbeitskammer im Saarland schlägt sich auch in intensiven personellen Verbindungen zu beiden großen Volksparteien nieder, welche im Saarland nach wie vor dominieren. Dies gilt nicht nur für die SPD, sondern auch für die CDU mit ihrem im Saarland weiterhin starken Sozialflügel und engeren Bindungen zum CGB, der im Saarland und in der Arbeitskammer nach wie vor prominent vertreten ist. Je nach Zusammensetzung der Regierung sind diese Verbindungen unterschiedlich stark ausgeprägt. Arbeitnehmerinteressen spielen aber in jedem Fall eine wichtige, im Bundesvergleich recht starke Rolle. In der Praxis findet nach Darstellung der befragten Gesprächspersonen eine intensive Abstimmung statt, insbesondere im Zuge von Lenkungstreffen zwischen den Gewerkschaften und der Geschäftsführung, aber auch mit der Wissenschaft und politischen Parteien.

Insgesamt ist das Saarland von einer im bundesweiten Vergleich recht starken Stellung der Gewerkschaften geprägt. So lag auf Basis von Daten für das Jahr 2014 der Organisationsgrad in Gewerkschaften des DGB mit 25,8 Prozent der abhängig Beschäftigten im Saarland an der Spitze aller Bundesländer (Lesch 2016), während zu diesem Zeitpunkt im Bundesdurchschnitt lediglich 15,9 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer organisiert waren.<sup>2</sup> Diese überdurchschnittliche Organisationsneigung im Saarland besteht bei sinkendem Niveau fort. Für das Jahr 2021 weist die Arbeitskammer des Saarlandes auf einen Organisationsgrad in Gewerkschaften des DGB von 25,8 Prozent hin, während im Bundesdurchschnitt lediglich 14,0 Prozent organisiert waren (Arbeitskammer 2023). Dies kann mit der historisch und aktuell großen Bedeutung von Industriesektoren mit hoher gewerkschaftlicher Organisation wie Montan-, Stahl- und Automobilindustrie erklärt werden. In dieses Gefüge ist die Arbeitskammer eingebettet. Aus dieser Wirtschaftsstruktur des Saarlandes resultierten jedoch in den letzten Jahren erhebliche Strukturkrisen. Auch gegenwärtig vollziehen sich, stärker als anderswo, industrielle Transformationsprozesse. Von daher ist auch die Arbeitskammer im Saarland ein wichtiger Akteur bei der Gestaltung von Transformation (Rampeltshammer und Hirsch 2023; Hörisch und Brumm 2023). Der Arbeitskammer kommt hier eine wichtige Rolle in der konzeptionellen und strategischen Entwicklung von Transformationsprojekten zu.

Bemühungen um eine gelingende Transformation sind aus Sicht der Gesprächspersonen im Saarland angesichts der hohen Industriedichte und des erheblichen Transformationsdrucks der letzten Jahrzehnte (Bergbau und Stahl) bis hinein in die Gegenwart (Automobil- und Zulieferindustrie) von besonderer Bedeutung. Dieser Aspekt tritt im Saarland (und in Bremen) stärker hervor als in den anderen Kammermodellen. Die analytischen und konzeptionellen Arbeiten der Arbeitskammer zum Thema der wirtschaftlichen Transformation gehen dabei – wie bei anderen Themen auch – auf Anstöße seitens der von der Transformation direkt berührten Gewerkschaften zurück. Die Arbeitskammer berät aber auch konkret Betriebsräte in Fragen der Transformation, zumal die Transformation im Sinne der politischen Grundlinie der Landesregierung im Saarland als „mitbestimmtes“ Projekt verstanden wird.

Die Arbeitskammer ist darüber hinaus eine zentrale Akteurin im Gefüge der Sozialpartnerschaft auch im Feld der Transformation, etwa bei dem im Jahr 2023 neu begründeten „Zukunftsbündnis Saar“. Dieses Bündnis bindet viele Akteure, darunter auch die Arbeitskammer, zur Diskussion und zur Gestaltung des Strukturwandels ein und beteiligt diese. Daneben gibt es gemeinsame konzeptionelle Aktivitäten mit den Kammern der Wirtschaft im Bereich der Metall- und Automobilindustrie. Eine konkrete Aktivität ist die Förderung des Strukturwandels hin zur grünen Wasserstoffwirtschaft, unterstützt mit Fördermitteln aus verschiedenen Quellen wie Land, Bund und EU. Eine zentrale Rolle soll dabei der Ende des Jahres 2022 eingerichtete Transformationsfonds für das Saarland spielen, der mit 3 Milliarden Euro ausgestattet worden ist und auf eine Initiative der IG Metall sowie konzeptionelle Vorarbeiten und Abschätzungen der Arbeitskammer zurückgeht. Die Arbeitskammer ist dort im Beirat vertreten. Dieser Fonds konnte trotz eng begrenzter fiskalischer Spielräume und hoher Schuldenlast durch Deklaration einer Notlage realisiert werden (Hörisch und Brumm 2023).

In der wirtschaftlichen Transformation spielt die Arbeitskammer im Rahmen ihrer Qualifizierungsaktivitäten eine große Rolle, etwa bei der Konzeption, Organisation und Durchführung von Weiterbildung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die dem Strukturwandel ausgesetzt sind. Beispielsweise erfolgt dies durch Umschulungsprogramme für Stahlarbeiterinnen und -arbeiter beim Umstieg auf Wasserstofftechnologie, für die das Saarland eine Modellregion werden soll. Die Mitwirkung der Arbeitskammer an extern finanzierten Weiterbildungsprojekten spielt dabei eine

---

<sup>2</sup> Diese Angaben sind als sogenannter „Brutto-Organisationsgrad“ zu verstehen, bei dem auch Nichterwerbstätige unter den Gewerkschaftsmitgliedern, z.B. Personen im Ruhestand, in die Berechnung einfließen. Darin schlägt sich also auch eine in der Vergangenheit hohe gewerkschaftliche Organisationsneigung nieder.

bedeutende Rolle. Hervorzuheben ist das breit aufgestellte regionale Transformationsnetzwerk „TraSaar“, mit dem, finanziert aus Mitteln des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), die Transformation der Automobilindustrie über ein Bündel an Aktivitäten vorangetrieben werden soll. Die Arbeitskammer ist hierbei für die Qualifizierung zuständig. Der mit Hilfe des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) aufgebaute „Weiterbündungsverbund Saarland“ wird mit seinen Vernetzungsaktivitäten mittlerweile von der Arbeitskammer fortgeführt. Die Arbeitskammer hat in diesem Kontext auch eine Datenbank mit Weiterbildungsangeboten im Saarland aufgebaut (Weiterbildungsportal Saarland). Präsenz in Hochschulräten verschafft der Arbeitskammer zudem die Möglichkeit, Anstöße zur Neu- oder Weiterentwicklung von Studiengängen zu geben. Vor diesem Hintergrund kann argumentiert werden, dass die Bildungsarbeit der Kammer im Hinblick auf Fachkräftesicherung – angesichts der laufenden Transformationsprozesse – an Relevanz gewinnt (Hörisch und Brumm 2023).

## 2.7 Akzeptanz, Kritik und Reformdebatten

Das Modell der Arbeitskammer ist nach den verfügbaren Informationen und den Einschätzungen der Gesprächspersonen im Saarland tief verankert und hat bemerkenswerterweise auch den Status eines immateriellen UNESCO-Weltkulturerbes erreicht. Gesprächspersonen sprechen von einer ausgeprägten regionalen Identität im Saarland, zu der auch das Modell der Arbeitskammer als wesentlicher, über Jahrzehnte stabiler Pfeiler gezählt wird. Darin drückt sich die starke Stellung der Gewerkschaften und der mit ihnen verbundenen Arbeitskammer ebenso aus wie die Vorteile eines kleinen Bundeslandes mit kurzen Wegen und engmaschigen Netzwerken (Rampeltshammer und Hirsch 2023).

Vor diesem Hintergrund sind keine konkreten Reformdebatten bekannt. Die grundsätzlich zurückhaltend-kritische Haltung der Arbeitgeberseite und ihrer Kammern gegenüber der Arbeitskammer ist in diesem Kontext ohne Folgen. Es gab jedoch im Jahr 2019 einen Antrag der AfD-Fraktion im Landtag, die Pflichtmitgliedschaft der Arbeitskammer auszusetzen. Dieser hat jedoch keine Unterstützung gefunden.

Da die Vertreterversammlung auf Vorschlag der Gewerkschaften vom saarländischen Landtag gewählt wird, fehlen im Gegensatz zu den anderen Kammermodellen Urwahlen, deren Wahlbeteiligung typischerweise als Hinweis auf die Akzeptanz und Bekanntheit der Kammern genutzt wird. Die Gesprächspersonen weisen jedoch darauf hin, dass die Rolle der Kammer vor allem in den gewerkschaftlich organisierten Teilen der Arbeitnehmerschaft sowie in Betrieben mit Betriebsräten bekannt ist, dass aber auch der Kontakt zur Kammer im Zuge von Beratung oder Weiterbildung die Akzeptanz unter den Kammerangehörigen erhöhen dürfte.

Vereinzelt wird auf Bestrebungen anderer Gewerkschaften verwiesen, neben der dominanten IG Metall eine verstärkte Präsenz in der Arbeitskammer zu erlangen. Dies soll unter anderem durch eine veränderte Gewichtung der Vorschlagslisten erreicht werden, die sich statt an den Mitgliederzahlen der Gewerkschaften an der Bedeutung einzelner Wirtschaftszweige, gemessen an der Beschäftigung im Saarland, orientieren könnte.

Die Wahl der Vertreterversammlung anhand von gewerkschaftlichen Listen durch den Landtag gilt bis dato als unproblematische Routine, hängt jedoch von der Unterstützung durch die im Landtag vertretenen Parteien ab. Bis auf Weiteres wird dieses Modell von den befragten Gesprächspersonen für stabil gehalten, jedoch könnte eine wachsende Unterstützung für kammerkritische Parteien bei künftigen Wahlen das Wahlverfahren und das Kammersystem in seiner jetzigen Form in Frage stellen. Eine Option ist hierbei aus Sicht der Gesprächspersonen der Übergang zu Urwahlen durch die Kammerangehörigen, was jedoch eine gesetzliche Änderung erfordern würde (§ 7 GAK).

## 3. Bremen

### 3.1 Entstehungsgeschichte und Reformen

Hervorgegangen ist die jetzige Arbeitnehmerkammer des Landes Bremen aus den beiden bereits im Jahr 1921 gegründeten, ursprünglich selbstständigen Kammern für Arbeiter und Angestellte. Die Kammer wurde im Jahr 1936 unter der Herrschaft des Nationalsozialismus aufgelöst (zur Geschichte siehe auch Arbeitnehmerkammer 2021).

Im Jahr 1956 wurde der frühere Rechtszustand wiederhergestellt. Die beiden Kammern haben sich im Jahr 2001 zur neuen Arbeitnehmerkammer Bremen zusammengeschlossen (Klee und Schröder 2022). Grundlage ist das Gesetz über die Arbeitnehmerkammer im Lande Bremen, derzeit gültig in der Fassung aus dem Jahr 2000 (ArbnKG; zuletzt geändert durch ein Gesetz vom 20. Oktober 2020).

### 3.2 Mitgliederkreis und Beitragsgestaltung

Mitglieder der Arbeitnehmerkammer sind – ähnlich zur Regelung im Saarland – alle im Bundesland Bremen abhängig Beschäftigten, also Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Auszubildende (mit Ausnahme der Beamten sowie von Leitungspersonal). Derzeit sind nach Schätzungen anhand der Beschäftigtenstatistik knapp 400.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte sowie geringfügig Beschäftigte in der Arbeitnehmerkammer vertreten. Aber auch Arbeitsuchende, die zuletzt ihren Arbeitsplatz im Land Bremen hatten, bleiben (seit dem Jahr 2006) weiterhin Mitglieder der Arbeitnehmerkammer, sodass die Kammer zuletzt insgesamt mehr als 400.000 Mitglieder haben dürfte (Bremische Bürgerschaft 2024).

Der Beitrag zur Arbeitnehmerkammer liegt derzeit bei 0,14 Prozent des Bruttomonatsverdienstes (bis zum Jahr 2022 noch bei 0,15 Prozent), soweit dieser mehr als geringfügig ist. Bei einem Bruttomedianeinkommen von Vollzeitbeschäftigten resultiert dabei ein Monatsbeitrag von 5,30 Euro (Bremische Bürgerschaft 2024), wobei keine Obergrenze besteht. Beziehende von Entgeltersatzleistungen sind nicht beitragspflichtig. Auch in Bremen wird der Kammerbeitrag vom Arbeitgeber einbehalten und über das Finanzamt an die Kammer weitergeleitet (§ 20 ArbnKG), sodass kein Mitgliederverzeichnis besteht. Insgesamt resultierten im Jahr 2023 hieraus 19,9 Millionen Euro an Beitragseinnahmen, hinzu kamen weitere Einnahmen in Höhe von 1,8 Millionen Euro (etwa aus Beratungsleistungen, Veranstaltungen oder Mieteinnahmen). Der Hauptaufwand liegt in Personal für die individuelle Beratung von Mitgliedern (32 Prozent), gefolgt von Politikberatung (17 Prozent) sowie Beratung im Rahmen der Mitbestimmung und Technologieberatung (10 Prozent; Arbeitnehmerkammer 2024).

### 3.3 Governance

Die Governance der Arbeitnehmerkammer in Bremen entspricht im Wesentlichen derjenigen der Arbeitskammer im Saarland. Grundsatzfragen der Kammer sind Gegenstand der Vollversammlung (§ 7 ArbnKG), insbesondere die Bestimmung oder Absetzung von Vorstand und Geschäftsführung. Die Vollversammlung besteht aus 35 Mitgliedern, welche, anders als im Saarland, aus dem Kreis der Mitglieder (oder per Friedenswahl) für sechs Jahre gewählt werden. Hierbei werden Wahlvorschläge von Gewerkschaften sowie anderen Arbeitnehmervereinigungen zugrunde gelegt (§§ 8 und 9 ArbnKG). In der aktuellen Wahlperiode von 2020 bis 2026, bei der wie bereits zuvor ein nach Wirtschaftszweigen gewichteter und abgestimmter Wahlvorschlag per Friedenswahl angenommen worden war, dominieren die IG Metall mit 13 Mitgliedern und ver.di mit zwölf Mitgliedern die Vollversammlung, gefolgt von NGG und IG BAU mit drei bzw. zwei Sitzen.

Die Leitung der Arbeitnehmerkammer liegt beim Vorstand (§ 10 ArbNKG). Unter anderem schlägt dieser der Vollversammlung die Geschäftsführung zur Wahl vor (§ 15 ArbNKG). Der Vorstand wird aus dem Kreis der Vollversammlung gewählt und spiegelt die dort vertretenen Gewerkschaften wider. So gehört der aktuelle Vorsitzende des Vorstandes ver.di an, die stellvertretenden Personen der IG Metall bzw. der NGG.

### 3.4 Leistungsspektrum

Nach § 2 Abs. 1 ArbNKG hat die Arbeitnehmerkammer drei Aufgaben:

1. Die Wahrnehmung und Förderung des Gesamtinteresses der kammerzugehörigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, insbesondere ihrer wirtschaftlichen, beruflichen, sozialen oder die Gleichberechtigung der Geschlechter fördernden Belange im Einklang mit dem Allgemeinwohl (generelle Ziele),
2. Maßnahmen zur Förderung und Durchführung der beruflichen sowie der allgemeinen und politischen Weiterbildung der Kammerzugehörigen (Weiterbildung), und
3. die Unterstützung des Senats, des Magistrats der Stadt Bremerhaven, der Behörden und Gerichte durch Anregungen, Vorschläge, Stellungnahmen und Gutachten (Politikberatung).

Konkret leiten sich daraus folgende Aktivitäten ab:

Ein erster und in der Praxis sehr bedeutender Schwerpunkt ist die Beratung der Kammermitglieder. Die individuelle Beratung deckt in Bremen ein weites Feld ab, das von der Rechts- und Steuerberatung bis zur Weiterbildungsberatung und Unterstützung beim Umgang mit Berufskrankheiten reicht. Zentral sind das Arbeits- und Sozialversicherungsrecht sowie Beratung zur Einkommensteuer, d.h. Rechtsgebiete mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse, wobei Rechtsschutz nur von Gewerkschaften (i.d.R. nach einer Wartefrist) geleistet wird. Generell wird das Beratungsangebot der Arbeitnehmerkammer mit knapp 86.000 Beratungen pro Jahr (im Jahr 2023) stark wahrgenommen. Insbesondere während der Corona-Pandemie war eine Beratungsspitze zu Fragen des Homeoffice sowie Präventionsmaßnahmen zu beobachten gewesen (Bremische Bürgerschaft 2024). Dabei werden verschiedene Beratungskanäle wie persönliche, telefonische oder Online-Kommunikation genutzt.

Hinzu kommt das Feld der öffentlichen Rechtsberatung im Auftrag (und gegen Kostenerstattung) des Landes. Dies betrifft z.B. das Familien-, Miet- und Kaufrecht. In Bremen ist die Arbeitnehmerkammer durch das Gesetz über die öffentliche Rechtsberatung mit der öffentlichen Rechtsberatung für einkommensschwache Bürgerinnen und Bürger beliehen, wobei dieses System offenbar als effizientes Modell mit im Ländervergleich geringen Regie- und Verwaltungskosten gilt und nach Darstellung des Senats hohe Akzeptanz bei den Ratsuchenden sowie der Anwaltschaft genießt. Beratungen nach dem Gesetz über öffentliche Rechtsberatung stehen nicht in Zusammenhang mit einer Mitgliedschaft in der Kammer (Bremische Bürgerschaft 2024). Damit wird das Land davon entlastet, diese Leistungen in anderer Form zu organisieren.<sup>3</sup>

Insgesamt besteht somit in Bremen für die Kammerangehörigen (und zum Teil darüber hinaus), unabhängig von einer Gewerkschaftsmitgliedschaft, ein niederschwelliger Zugang zu Rechtsberatung in verschiedenen Feldern. Dies ist insbesondere für einkommensschwache Personen sowie Beschäftigte in instabilen Arbeitsverhältnissen von Bedeutung, da hier arbeits- und sozialrechtliche

---

<sup>3</sup> Vergleichbare Stellen für Rechtsauskunft bestehen auch in Hamburg oder Berlin in staatlicher Regie. In anderen Bundesländern ist es für Personen mit geringem Einkommen möglich, beim Amtsgericht einen Beratungshilfeschein zu erhalten und damit einen Rechtsanwalt aufzusuchen. Teilweise findet diese Beratung auch an den Gerichten statt. Grundlage ist das bundesweit gültige Beratungshilfegesetz.

Beratungen gemeinsam erbracht werden. Diese Gruppen nehmen die Beratungsangebote nach Angaben aus den Gesprächen mit Expertinnen und Experten auch besonders häufig wahr. Die Beratungsarbeit ist dabei der wesentliche Kanal, um mit den Mitgliedern direkt in Kontakt zu treten und gleichzeitig thematische Anregungen für die analytische und politikberatende Arbeit zu gewinnen.

Neben den Kammerangehörigen werden im Zuge der Mitbestimmungs- und Technologieberatung auch betriebliche Interessensvertretungen (wie Betriebsräte) zu Fragen der Mitbestimmung und der betrieblichen Organisations- und Personalentwicklung sowie zu Fragen des Insolvenzrechts beraten.

Ein weiteres Handlungsfeld der Arbeitnehmerkammer ist die Politikberatung, also die Beratung des Senats mit seinen Fachressorts und der Verwaltung bei politischen Entscheidungen. Dies erfolgt vor allem durch Gutachten und Stellungnahmen (sowie Veranstaltungen) und beinhaltet zum einen die Begutachtung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen. Zum anderen wirkt die Arbeitnehmerkammer durch die Veröffentlichung von Studien auf den öffentlichen Diskurs im Land Bremen ein, sodass die Kammer wie andere Akteure auch in einem ständigen politischen und fachlichen Dialog mit der Landespolitik steht. Auch in Bremen wird jährlich ein Bericht über die wirtschaftliche, soziale, ökologische und kulturelle Lage der Kammerangehörigen erstellt. Darin drückt sich der gesetzliche Auftrag der Arbeitnehmerkammer aus, Senat, Magistrat und Behörden in Bremen mit Vorschlägen und Initiativen zu unterstützen. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der gesamten Breite des Arbeitsmarkts in Bremen und der Region, wobei nach Einschätzung der Gesprächspersonen auch oft weniger stark beachtete Gruppen und Sektoren systematisch abgedeckt werden. Dies gilt etwa für die Bereiche des Gastgewerbes, des Einzelhandels, die Lage von Zuwanderten oder auch für den Bereich der Pflege. Insgesamt werden die Studien der Arbeitnehmerkammer aufgrund ihrer fachlichen Expertise als fundiert wahrgenommen.

Die Arbeitnehmerkammer Bremen verfügt über ein Netzwerk mit ihr verbundener Institutionen. Als eigene Bildungseinrichtung besteht die Wirtschafts- und Sozialakademie (wisoak), welche mit eigenen Mitteln und staatlichen Ressourcen finanziert wird. Weitere Kooperationspartner der Arbeitnehmerkammer Bremen sind die Universität mit dem Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) als gemeinsam finanziertem Forschungsinstitut (mit Schwerpunkt Arbeit) und dem Zentrum für Arbeit und Politik (zap), das vor allem für politische Bildung und Wissenstransfer zuständig ist und beispielsweise einen Masterstudiengang für Betriebsräte anbietet. Die Arbeitnehmerkammer finanziert dabei teilweise auch gemeinsam mit dem Land Bremen Forschung zu verschiedenen Aspekten der Arbeitswelt und des Arbeitsmarkts in Bremen.

Die Arbeitnehmerkammer beschäftigt in ihren drei Geschäftsstellen insgesamt 147 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Stand: März 2024). Davon sind 50 Personen in der Beratung von Mitgliedern, 18 Personen in der Beratung von Interessenvertretungen und 25 Personen in der Politikberatung tätig, worin sich die Leistungsschwerpunkte der Arbeitnehmerkammer Bremen widerspiegeln.

### 3.5 Verhältnis zu den Gewerkschaften

Wie im Arbeitnehmerkammergesetz vorgesehen, bestehen sowohl die von den Mitgliedern gewählte Vollversammlung als auch der Vorstand der Kammer aus Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern. Ihnen kommt damit eine entscheidende Rolle bei der Bestimmung der konkreten Aktivitäten der Kammer zu. Dies gilt insbesondere für den stärker in die operative Leitung eingebundenen Vorstand der Arbeitnehmerkammer.

Generell bleibt auch für die bremische Konstellation festzuhalten, dass die Kapazitäten der Arbeitnehmerkammer zur Beratung von Beschäftigten, Betriebsräten sowie zur Analyse und zur

Politikberatung eine effektive Unterstützung der Gewerkschaften darstellen, indem dank der Pflichtmitgliedschaft wesentlich mehr finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen (Schierenbeck 2018). Die Gebührenfinanzierung verschafft der Arbeitnehmerkammer unabhängig vom sektoralen Wandel ein stabiles Mittelaufkommen. Sie ist somit aus Sicht der Gesprächspersonen weniger stark als die Gewerkschaften von Verschiebungen zwischen den Sektoren betroffen und eben gerade nicht auf die Mitgliedererwerb in wachsenden Beschäftigungssegmenten angewiesen. So kann die Kammer langfristige Strukturen aufrechterhalten, welche diejenigen der Gewerkschaften unterstützen.

Dabei hat sich eine strategische Kooperation zwischen den Gewerkschaften und der Arbeitnehmerkammer etabliert, welche auf Arbeitsteilung basiert. Während die Gewerkschaften für die betriebliche und tarifpolitische Arbeit zuständig sind und der DGB generell als politisch orientierter Dachverband auftritt, entwickelt die Arbeitnehmerkammer in enger Abstimmung mit den Gewerkschaften eigene Positionen und unterstützt diese durch eigene oder beauftragte wissenschaftliche Analysen. Tarifpolitik bleibt also Aufgabe der Gewerkschaften; die Beratung zum Tarifrecht fällt aber (auch) in den Bereich der Arbeitnehmerkammer. Die Arbeitnehmerkammer kann zudem mit eigenen Analysen die Vorbereitung von Tarifverhandlungen oder von Anträgen auf Allgemeinverbindlichkeitserklärungen unterstützen. Die Kammer übernimmt auch für die Arbeitnehmerseite die Mitarbeit in zahlreichen Gremien, Beiräten und Kommissionen, welche vom schmaleren Apparat der Gewerkschaften in dieser Form nicht bedient werden könnten.

Im Feld der Beratung von Mitgliedern und Arbeitnehmervertretungen ergänzen sich Arbeitnehmerkammer und Gewerkschaften. Die Arbeitnehmerkammer bietet umfassende Beratungsleistungen an, etwa zum Sozial- und Steuerrecht, aber auch zum Arbeitsrecht. Bei letzterem ergibt sich eine gewisse Überlappung mit den Gewerkschaften. Die Kammer übernimmt jedoch keinen Rechtsschutz für ihre Mitglieder, welcher Terrain der Gewerkschaften bleibt und somit weiterhin einen Anreiz zur gewerkschaftlichen Organisation bietet. Die Gesprächspersonen berichten jedoch auch von einer engen Kooperation von Arbeitnehmerkammer und gewerkschaftlichem Rechtsschutz, etwa anlässlich eines Falls der Verletzung der Rechte einer Gruppe von Wanderarbeitenden. Diese wurde nach einer initialen Beratung durch die Arbeitnehmerkammer ohne Wartezeit in den Rechtsschutz des DGB übernommen, wobei sich die Kammer an den Kosten beteiligte.

Bei der Beratung von Betriebsräten ist die Arbeitnehmerkammer in Abstimmung mit den Einzelgewerkschaften je nach Sektor in unterschiedlicher Intensität präsent. Dabei geben die Gewerkschaften den Spielraum für Beratungsaktivitäten der Arbeitnehmerkammer vor. Zusätzlich bietet das mit der Arbeitnehmerkammer verbundene zap Weiterbildungsgänge für Betriebsräte in Bremen an. Des Weiteren gibt es sich ergänzende, abgestimmte Aktivitäten von Arbeitnehmerkammer und Gewerkschaften im Bereich der Weiterbildung. Der DGB sieht dabei die koordinierende Rolle auf Seiten der Gewerkschaften.

Dies schließt jedoch nicht aus, dass es auch zwischen verschiedenen Gewerkschaften sowie zwischen Gewerkschaften und Arbeitnehmerkammer zu unterschiedlichen Positionen und Konflikten kommen kann. Dies ist beispielsweise bei Fragen der Kindertagesbetreuung der Fall: Hier vertritt ver.di die Interessen der dort Beschäftigten und strebt die Verbesserung der Arbeitsbedingungen an, während die Arbeitnehmerkammer auch Erwerbstätige als Nutzerinnen und Nutzer von Kinderbetreuungsleistungen vertritt und Aspekte wie Frauenerwerbsarbeit und die Betreuung in Randzeiten einbezieht. Gegensätze zeigten sich etwa während der Corona-Pandemie, als die Gewerkschaft die Schließung von Schulen und Kindertagesstätten zum Schutz des Personals eher befürwortete als die Arbeitnehmerkammer, welche die zusätzlichen Vereinbarkeitsprobleme der übrigen Erwerbstätigen bei geschlossenen Einrichtungen thematisierte. Solche unterschiedlichen Perspektiven geben Anlass zu internen Abstimmungen und zur Kompromissuche. Sie stehen, bei unterschiedlicher Gewichtung

einzelner Aspekte, aber gemeinsamen Stellungnahmen zum Ausbau der Kindertagesbetreuung nicht grundsätzlich im Wege.

In solchen Konflikten drückt sich auch die im Vergleich zu den Gewerkschaften breitere thematische Ausrichtung der Arbeitnehmerkammer aus. Auf regionaler Ebene befasst sie sich mit Fragen der sozialen Ungleichheit, des Verkehrs (vor allem mit Blick auf Berufspendlerinnen und -pendler), der sozialen Infrastruktur, des Bildungswesens und der Kinderbetreuung – jeweils aus Sicht der Beschäftigten. Damit geht sie über die gewerkschaftlichen Kernthemen von Arbeitsverhältnissen, Arbeitsmarkt und sektoralen Entwicklungen sowie Tarifverhandlungen hinaus. Auch sind vor diesem Hintergrund Bemühungen um (gesetzliche) Mindeststandards und die Bekämpfung „prekärer“ Verhältnisse am Arbeitsmarkt für die Arbeitnehmerkammer in der Tendenz von größerer Bedeutung als für die Gewerkschaften, welche stärker über ihre Tarifpolitik agieren. Von daher vertritt die Arbeitnehmerkammer durchaus eigenständige Positionen, verstärkt aber mit ihren Analysen und Stellungnahmen die Perspektive der abhängig Beschäftigten im politischen Prozess.

### 3.6 Rolle der Kammer im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Bremen ist als einziges Bundesland seit seiner Gründung durchgehend von sozialdemokratisch geführten Landesregierungen (Senaten) geprägt. Gleichzeitig fällt im Vergleich zu anderen Bundesländern – ähnlich wie im Saarland – auch für Bremen ein vergleichsweise hoher Organisationsgrad der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Gewerkschaften des DGB auf. Nach Daten für das Jahr 2014 (Lesch 2016) erreichte Bremen mit einem gewerkschaftlichen Organisationsgrad von 24,8 Prozent hinter dem Saarland den zweiten Platz unter den 16 Bundesländern. Das wiederum dürfte – auch in Kombination mit der Kleinräumlichkeit des Landes – auf die eingespielten Kooperationsbeziehungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitnehmerkammer stabilisierend wirken (Schierenbeck 2018).

Generell kann von einer starken personellen Verflechtung<sup>4</sup> von Arbeitnehmerkammer, Gewerkschaften, Parteien (insbesondere der SPD) und dem Senat gesprochen werden (Klee und Schröder 2022). Dieses Arrangement wird von manchen Gesprächspersonen als „Bremer Modell“ bezeichnet. Nach Einschätzungen der Gesprächspersonen ist die Kammer in letzter Zeit wieder stärker am Diskurs zu politischen Entscheidungsprozessen beteiligt, weil in den letzten fünf Jahren auch seitens des Senats ein ausgeprägt sozialpartnerschaftlicher Ansatz verfolgt worden sei. In der letzten Legislaturperiode gab es zudem eine Initiative von Regierung und Opposition, bei der gemeinschaftlich diskutiert wurde, ob man den Kammern der Wirtschaft und der abhängig Beschäftigten einen Verfassungsrang zubilligen könne, um so den institutionellen Schutz dieser Kammern zu stärken, ihre Rolle rechtlich aufzuwerten und sie vor gesetzlicher Abschaffung zu schützen. Dies hat sich jedoch bis dato nicht realisieren lassen.

Insgesamt wird die Arbeitnehmerkammer von den Gesprächspersonen als zentraler und verlässlicher Akteur bei der Vermittlung von Interessen zwischen Staat und Gewerkschaften angesehen, wobei die Unterstützung der Kammer für die Akzeptanz politischer Vorhaben von zentraler Bedeutung sei. Hierzu dienten auch regelmäßige Abstimmungen zwischen Arbeitnehmerkammer und Senat. Damit sei Bremen besonders auf ein Modell des sozialpartnerschaftlichen Interessenausgleichs und der Konsensorientierung ausgerichtet, da sowohl die Arbeitnehmerkammer wie auch die Kammern der

<sup>4</sup> An dieser Stelle und im weiteren Verlauf des vorliegenden Berichts wird der Begriff der „personellen Verflechtung“ zur sachlich-neutralen Beschreibung der Beobachtung verwendet, dass Funktionsträgerinnen und -träger der Gewerkschaften regelmäßig auch die wesentlichen Positionen in den Entscheidungsgremien der Arbeitskammern einnehmen, etwa als Vorsitzende und Mitglieder a) der Präsidien bzw. Vorstände, b) der Vertreter-, Plenar- oder Vollversammlungen, sowie c) in den Fachausschüssen der Arbeitskammern. Diese Besetzung der Gremien ergibt sich aus den gesetzlichen Bestimmungen sowie der jeweiligen Satzung, welche für die demokratische Legitimation der Arbeitskammern sorgen (siehe u.a. Ennser-Jedenastik 2017, Gantenberg et al. 2022).

Wirtschaft frühzeitig eingebunden würden, sodass keine scharfen Konflikte und Interessensgegensätze zu Tage treten.

Dabei besteht in Bremen ein formelles Gleichgewicht mit den Kammern der Wirtschaft, welches bei Abwesenheit der Arbeitnehmerkammer so nach Einschätzung der Gesprächspersonen nicht gegeben wäre. Vielmehr sind so, anders als in anderen Städten oder Bundesländern, stets beide Seiten der Sozialpartnerschaft auf Augenhöhe eingebunden. Beispielsweise kam es während der Corona-Pandemie zu Gesprächen im Rathaus im Rahmen einer Sozialpartnerrunde mit allen Kammern, um die Konsequenzen verschiedener Schutzmaßnahmen zu erörtern. Für die Beschäftigten- und Arbeitgeberseite waren jeweils verschiedene Aspekte der Auswirkungen der Maßnahmen wichtig, aber beide Seiten waren in diesem Dialog vertreten.

Aus diesem spezifischen Arrangement mit einer institutionell verankerten Arbeitnehmerkammer resultiert nach Darstellung der Gesprächspersonen nicht zuletzt ein relativ starker Fokus der Landespolitik auf die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Auch wenn die in Bremen vergleichsweise organisationsstarken Gewerkschaften für sich beanspruchen, alle Beschäftigten bzw. Erwerbspersonen zu vertreten, zeigt die Rolle der Arbeitnehmerkammer noch deutlicher ein Augenmerk auf Arbeitsbedingungen und die Arbeitsmarktsituation bestimmter Gruppen von Arbeitskräften außerhalb der gewerkschaftlichen Kernbereiche. Eine wesentliche Rolle wird der Arbeitnehmerkammer von den Gesprächspersonen etwa bei der Schaffung des Landesmindestlohns im Jahr 2013, bei Tariftreue- und Vergabegesetz, bei der Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrags im Hotel- und Gaststättengewerbe im Jahr 2018, bei der Arbeitsförderung sowie bei der Festlegung einer Fachkraftquote in der Altenpflege im Jahr 2018 zugeschrieben.

Somit kann argumentiert werden, dass die Arbeitnehmerkammer in Bremen dazu beiträgt, dass gerade Felder wie Mindestlöhne, Arbeitsbedingungen im Hotel- und Gastgewerbe sowie Arbeitsbelastungen im Pflegesektor sowie die Qualifizierung von un- und angelernten Arbeitskräften stärker bearbeitet werden. Das bedeutet nach Einschätzung der Gesprächspersonen auch, dass die Arbeitnehmerkammer die Situation von sonst weniger beachteten Gruppen am Arbeitsmarkt effektiv in Politikberatung und -gestaltung thematisieren kann. Die Aufwertung der pflegerischen Berufe ist ein zentrales Anliegen der Arbeitnehmerkammer (vgl. Infobox 2), aber im Fokus auf das Land nicht leicht zu bearbeiten. Hierin drückt sich auch eine strukturelle Beschränkung des Wirkungskreises der Kammer aus, soweit bundesweite Regelungen und Finanzierungsfragen berührt werden.

Grund für die relative Stärke der Gewerkschaften in Bremen ist nicht zuletzt die ausgeprägte industrielle Tradition in diesem Bundesland. Hieraus resultiert jedoch im Zuge des Strukturwandels auch, ähnlich wie im Saarland, eine insgesamt schwierige Finanzlage, verbunden mit strukturellen Problemen auf dem Arbeitsmarkt, die sich etwa in hoher Arbeitslosigkeit und Exklusionsrisiken niederschlagen. Von daher steht auch für die Akteure in Bremen das Bemühen um eine erfolgreiche Transformation der Wirtschaft auf der Agenda. Dazu besteht nach Darlegung der Gesprächspersonen ein sehr enger Austausch zwischen Senat, Arbeitnehmerkammer und Gewerkschaften, wobei die Arbeitnehmervertretungen neben der Dekarbonisierung auch Beschäftigungssicherung und Qualität der Arbeit priorisieren und hier Mitbestimmung als einen wesentlichen Gestaltungsmechanismus ansehen. Das Thema der industriellen Transformation hat dementsprechend in der stark industriell geprägten Wirtschaftslandschaft Bremens eine hohe Relevanz (etwa durch den Übergang zu „grünem Stahl“ und zur Wasserstoffwirtschaft). Gewerkschaften sind hierbei besonders aktiv, aber schon seit längerem befasst sich auch die Arbeitnehmerkammer Bremen konzeptionell und analytisch mit Fragen der Fachkräftesicherung im Zuge der Transformation, etwa durch Sektorstudien (z.B. Stahl- und Automobilindustrie, aber auch im Handwerk), im Zuge der Weiterbildungsberatung für die Kammermitglieder oder durch Weiterbildungsangebote über die wisoak. Begleitend hat die Kammer auch Forschungsarbeiten beauftragt und vorgelegt.

## **Infobox 2: Beispielprojekte der Arbeitnehmerkammer Bremen**

### *Projekt a) Pilotstudie „Ich pflege wieder, wenn...“*

Größere Beachtung hat die Pilotstudie der Arbeitnehmerkammer Bremen „Ich pflege wieder, wenn...“ gefunden, zu der aus dem Beruf ausgeschiedenes sowie in Teilzeit tätiges Pflegepersonal zu Arbeitsbedingungen und zu ihren Motiven für einen möglichen Wiedereinstieg oder eine Ausweitung der Arbeitszeiten befragt wurde (Auffenberg und Heß 2021). Eine darauf aufbauende bundesweite Studie wurde auch in Kooperation mit der Arbeitskammer des Saarlandes vorgelegt (Auffenberg et al. 2022). Hieraus leiteten sich konkrete Handlungsempfehlungen für die Linderung des Fachkräftemangels im Pflegesektor ab, etwa durch verbesserte Personalbemessungs-, Führungs- und Arbeitszeitmodelle. Hierzu findet auch aktuell ein vom Senat unterstütztes Modellprojekt („Ich pflege wieder, weil...“) an einem Bremer Krankenhaus statt. Weitere Initiativen in diesem Feld betreffen ein mit dem Senat gemeinsam durchgeführtes Projekt zur Vermeidung von Ausbildungsabbrüchen an Pflegeschulen. Insgesamt soll durch solche Modellprojekte der Stadtstaat Bremen als „Labor“ genutzt und praktikable Lösungen entwickelt werden.

### *Projekt b) Einrichtung eines Ausbildungsfonds*

Ein stark beachtetes, aber auch strittiges Vorhaben, das mit Unterstützung von Arbeitnehmerkammer und Gewerkschaften durch Beschluss der Bürgerschaft im März 2023 realisiert werden konnte, ist die Einrichtung des Ausbildungsfonds in Bremen, durch den über eine Umlage aller Unternehmen Ausbildungsbetriebe gefördert bzw. entlastet werden. Dort ist die Arbeitnehmerkammer im Verwaltungsrat vertreten. Allerdings liegen gegen diesen Ausbildungsfonds Klagen der Kammern der Wirtschaft vor, während ihn Gewerkschaften und Arbeitnehmerkammer gemeinsam verteidigen.

### *Projekt c) Modellprojekt Qualifizierungsbonus*

Als ein weiteres bemerkenswertes Modellprojekt kann der sogenannte „Qualifizierungsbonus“ gelten, der seit März 2023 in Höhe 200 Euro pro Monat an Beschäftigte ohne Berufsabschluss gezahlt wird, sofern sie einen Berufsabschluss nachholen oder an einer geförderten Weiterbildung teilnehmen. Dieses Vorhaben geht auf eine Initiative der Arbeitnehmerkammer zurück und wird jeweils zur Hälfte von der Kammer und vom Land Bremen (über den Europäischen Sozialfonds) finanziert.

Während die Gewerkschaften stark auf die Sicherung von industriellen Beschäftigungsverhältnissen in der Transformation achten, sehen die Gesprächspersonen bei der Arbeitnehmerkammer einen stärkeren Fokus auf Übergänge am und in den Arbeitsmarkt, insbesondere auch auf Wechsel in zukunftsfähige Branchen mit Hilfe von geeigneter Qualifizierung. Ähnliche Unterschiede lassen sich auch beim Umgang mit dem Wandel im Einzelhandel beobachten. Das Ziel der Gewerkschaften ist es hier nach Darstellung der Akteure, die Beschäftigung im Einzelhandel zu sichern. Der Fokus der Arbeitnehmerkammer liege hingegen eher in der Suche nach künftigen Beschäftigungsmöglichkeiten und nach Lösungen dafür, wie durch Qualifikation und Fortbildung Veränderung gestaltet und Wechsel in Branchen mit mehr Perspektiven organisiert werden könnte. Die Kammer erarbeitet in diesem Zusammenhang Modellprojekte und Vorschläge, wie Beschäftigte in unsicherer Beschäftigungslage durch Umschulung auf andere Tätigkeiten vorbereitet werden können. Sie kann zu diesem Zweck auch leichter als Gewerkschaften Ressourcen mobilisieren.

Explizit mit diesen Themen soll sich ein Anfang des Jahres 2024 neu geschaffener „Transformationsrat“ befassen, der auf dem Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2023 basiert. In diesem Rat sollen DGB, Arbeitnehmerkammer, die Kammern der Wirtschaft, Arbeitgeberverbände und Arbeitsagentur zusammen mit dem Senat geeignete Schritte zur erfolgreichen Transformation der Wirtschaft und zur Fachkräftesicherung abstimmen.

### 3.7 Akzeptanz, Kritik und Reformdebatten

Zuletzt hatte es in der Bürgerschaft im Jahr 2008 einen gemeinsamen Antrag von CDU und FDP auf Aussetzung der Beitragspflicht für die Arbeitnehmerkammer gegeben, der sich jedoch nicht durchsetzen konnte. Auch wird von einigen Spannungen zwischen Gewerkschaften und Kammer in der damaligen Zeit sowie vereinzelter Kritik aus dem Kreis der Wirtschaft berichtet (Weingarten 2018). Nach Einschätzung der Gesprächspersonen gilt das Modell der Arbeitnehmerkammer aber gegenwärtig als breit akzeptiert und unumstritten. Die Arbeitnehmerkammer wird von politischen Akteuren als zentrales Element des bremischen Modells der Sozialpartnerschaft angesehen und in die Politikentwicklung einbezogen. Gleichwohl liegen keine Erkenntnisse über die Akzeptanz unter den Kammerangehörigen vor, allerdings wird die intensive Nutzung der angebotenen individuellen Beratungsleistungen als wichtiger Faktor für eine grundsätzlich gegebene Bekanntheit und Unterstützung des Kammermodells angeführt. In den Jahren 2015 und 2016 wurde auch eine Befragung von rund 3.000 Ratsuchenden durchgeführt, welche sehr hohe Zufriedenheitswerte mit der Beratungsleistung hervorbrachte (68 Prozent waren sehr zufrieden und 29 Prozent zufrieden). Eine solche Befragung soll im Jahr 2024 erneut durchgeführt werden. Beschwerden über Wartezeiten oder die Mitgliedschaft in der Arbeitnehmerkammer sind die Ausnahme (Bremische Bürgerschaft 2024).

Dies war in der länger zurückliegenden Vergangenheit auch schon anders gewesen. Anfang der 1990er Jahre waren die damals noch getrennten Kammern für Arbeiter und Angestellte in die öffentliche Diskussion geraten (vgl. Bremische Bürgerschaft 1993, 1994a, 1994b: S. 4087, 1995: S. 4979, 1997: S. 3112). Eine bei der Angestelltenkammer vor diesem Hintergrund durchgeführte Prüfung des Rechnungshofs des Landes Bremen vom Januar 1996 gelangte zu dem Ergebnis, dass verschiedene Aktivitäten der Kammer nicht von ihrem gesetzlichen Auftrag und der Satzung gedeckt gewesen seien und überdies in verschiedenen Bereichen unwirtschaftlich gehandelt worden sei: Konkret ging es dabei etwa um eine Ausweitung der kommerziellen Weiterbildungsangebote, eine Quersubventionierung von Gewerkschaften, aber auch um überhöhte Gehälter für Mitarbeitende. Daraus hatte sich eine schwerwiegende finanzielle Schieflage der Kammer ergeben (vgl. hierzu TAZ 1993, 1996a, 1996b, 1997). Im Jahr 2000 beschloss die Bürgerschaft als Landesgesetzgeber im Rahmen einer Novellierung des Arbeitnehmerkammergesetzes nicht nur die Zusammenlegung der beiden bislang getrennten Kammern für Arbeiter und Angestellte, sondern auch eine Neufassung der Kammeraufgaben (Gesetz über die Arbeitnehmerkammer im Lande Bremen vom 28. März 2000). In der Gesetzesbegründung (Bremische Bürgerschaft 2000) wurde explizit ausgeführt, dass die Neufassung die Kammeraufgaben, auch zur Vermeidung weiterer Fehlentwicklungen, auf den eigentlichen Kern der Institution zurückführen solle, nämlich auf die Wahrnehmung des Gesamtinteresses der Kammermitglieder, insbesondere ihrer wirtschaftlichen, sozialen und beruflichen Interessen. Die Neufassung folge dabei der bewährten Vorschrift des für Industrie- und Handelskammern geltenden § 1 IHKG.

Eine Klage gegen die Pflichtmitgliedschaft in der Arbeitnehmerkammer wurde im Jahr 2004 vom OVG Bremen abgewiesen (OVG: 1 A 282/03). Das OVG stützte sich dabei im Kern auf ein älteres Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Bereits 1974 hatte das Bundesverfassungsgericht die Kammern in Bremen und im Saarland für zulässig erklärt. Die Bildung der auf Pflichtmitgliedschaft basierenden

Kammern sei im Rahmen der Gesetzgebung auf Landesebene zulässig und die Gründe, welche 1974 vom Bundesverfassungsgericht angeführt worden waren, seien trotz Änderungen im ArbStG weiterhin gültig: „Zur Klarstellung hebt die Neufassung dabei die Wahrnehmung und Förderung des Gesamtinteresses der kammerzugehörigen Arbeitnehmer hervor. In dieser Verpflichtung auf die Interessen der Arbeitnehmerschaft im Ganzen hat das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 18.12.1974 den entscheidenden Legitimationsgrund für die Einrichtung einer Arbeitnehmerkammer gesehen. Der Landesgesetzgeber hat damit in der Neufassung ausdrücklich auf ein vom Bundesverfassungsgericht herangezogenes Kriterium Bezug genommen.“

Hieraus resultierte seitdem eine Zurückhaltung bei marktnahen Tätigkeiten, wie etwa bei der Fort- und Weiterbildung. Hier ist insbesondere die Neuregelung in § 2 Abs. 5 S. 2 ArbStG aus dem Jahr 2000 zu erwähnen, die der Kammer Zurückhaltung gegenüber am Markt operierenden, gleichgerichteten Unternehmen auferlegt (OVG: „Der Kammer und von ihr geschaffenen Einrichtungen ist es verwehrt, mit gleichgerichteten Unternehmen der Gewerkschaften oder der freien Wirtschaft in größerem Umfang in Wettbewerb zu treten, als es zur Erfüllung ihrer durch Gesetz und Satzung festgelegten Aufgaben erforderlich ist“).

Die Diskussion über den Fortbestand der Arbeitnehmerkammer anlässlich der im Jahr 2000 erfolgten grundlegenden Neufassung des ArbStG wurde zwar kontrovers geführt. Letztlich hat sich das Landesparlament in Bremen aber mit deutlicher Mehrheit für ein Festhalten an der Kammer entschieden. Der Landesgesetzgeber hat bei dieser Gelegenheit Klarstellungen und Präzisierungen hinsichtlich der Aufgabenbeschreibung vorgenommen, die die Einhaltung des Kammerauftrags sicherstellen sollen. Darüber hinaus hat er weitere institutionelle Vorkehrungen getroffen, um die Kammertätigkeit zu effektivieren. Dazu gehört die Zusammenlegung der bislang gesonderten Kammern zu einer Arbeitnehmerkammer (§ 1 ArbStG). Weitere Neuregelungen treffen die Bereiche Rechnungsprüfung (§ 12) sowie Kammerhaushalt und Wirtschaftsführung (§ 18 Abs. 2 und Abs. 3). Der Bremische Landesgesetzgeber hat angesichts der im Jahr 2000 erfolgten Neufassung des ArbStG überdies zu erkennen gegeben, dass er an diesem spezifischen Element der Sozialverfassung des Bundeslandes festhalten will (vgl. dazu auch Bremische Bürgerschaft 2024).

## 4. Luxemburg

### 4.1 Entstehungsgeschichte und Reformen

Die Arbeitnehmerkammer in Luxemburg (*Chambre des Salariés du Luxembourg*, CSL) geht auf die erstmalige Einrichtung von Kammern für Arbeiter und Privatangestellte im Jahr 1924 zurück (neben weiteren Berufskammern; Berthereau und Scuto 2024). Die Ursprünge der Kammern für Arbeiter und Privatangestellte lag in den Bemühungen, ausgehend von katholisch inspirierten Modellen der Sozialordnung und ständestaatlichen Vertretungsmodellen ein Gegengewicht zu den Gewerkschaften als konfliktbereiten Massenorganisationen in Luxemburg zu schaffen.

Allerdings haben die Gewerkschaften seitdem die zentralen Entscheidungsgremien der CSL dominiert und damit auch die Fähigkeit erlangt, die Grundlinien der Arbeit der CSL innerhalb des gesetzlichen Rahmens zu definieren. Die bis zu diesem Zeitpunkt getrennten Kammern der Arbeiter und der Privatangestellten wurden zum Jahresbeginn 2009 im Zuge der Schaffung eines einheitlichen Arbeitnehmerstatuts im privaten Sektor per Gesetz zusammengelegt (Thomas 2023).<sup>5</sup> Während die CSL den privaten Sektor abdeckt, besteht seit 1964 eine eigene Kammer für Beamte und öffentlich Angestellte (*Chambre des fonctionnaires et employés publics*, CHFEP).

### 4.2 Mitgliedschaft und Beiträge

Mitglieder der Arbeitnehmerkammer CSL sind alle in Luxemburg abhängig Beschäftigten im privaten Sektor – einschließlich der Arbeitsuchenden (soweit sie Entgeltersatz beziehen oder an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen), der Auszubildenden, der Rentnerinnen und Rentner sowie der für Luxemburg wichtigen Gruppe der Grenzgängerinnen und Grenzgängern (Thomas 2023). Die CSL vertritt so nach eigenen Angaben die Interessen von etwa 620.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Auszubildenden und Rentenbeziehenden des privaten Sektors, unabhängig von ihrer Nationalität oder ihrem Wohnsitz. Die CSL gliedert sich in neun Berufsgruppen:

1. Sektor Eisen- und Stahlindustrie,
2. Sektor sonstige Industrien,
3. Bausektor,
4. Finanzdienstleistungssektor,
5. Dienstleistungssektor,
6. öffentliche Unternehmen (aber nicht öffentlicher Dienst),
7. Sektor Gesundheit und Soziales,
8. Sektor Eisenbahn, und
9. Rentner aus Branchen der zuvor genannten Sektoren.

Die Beiträge zur CSL werden von den Arbeitgebern einbehalten und abgeführt. Die jährlichen Beiträge lagen im Jahr 2023 bei 35 Euro für Beschäftigte mit Bruttomonatsverdiensten von 300 Euro und mehr, bezogen auf März 2023, und 10 Euro für alle anderen Beschäftigten. Beitragsbefreit waren Personen, welche Krankengeld oder Mutterschaftsgeld bezogen oder sich in Vollzeit im Elternurlaub befanden (Centre Commun 2023). Die Beiträge werden in Luxemburg nur einmal jährlich eingezogen und sind somit für die meisten Beschäftigten einheitlich und niedriger als in den anderen Systemen.

---

<sup>5</sup> Rechtliche Grundlage für diesen Schritt war das „Loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé“.

Nach Angaben der CSL resultieren aus den Mitgliedsbeträgen rund 85 Prozent ihrer gesamten Einnahmen, die 2023 etwa 24 Millionen Euro erreicht haben.

### 4.3 Governance

Die Plenarversammlung (Plenum) mit 60 Mitgliedern ist das oberste Organ der luxemburgischen Arbeitnehmerkammer. Sie entscheidet über wichtige Angelegenheiten der Kammer und hat das letzte Wort über die der Regierung zu unterbreitenden Stellungnahmen. Differenziert nach den neun Berufsgruppen wählen die Kammerangehörigen alle fünf Jahre per Briefwahl insgesamt 60 Vertreterinnen oder Vertreter für das Plenum der CSL, in der Regel aus von den Gewerkschaften vorgeschlagenen Kandidatenlisten für die jeweilige Berufsgruppe.

Weitgehend unverändert gegenüber früheren Jahren dominierte in der Wahlperiode 2019 bis 2024 der OGB-L (*Onofhängege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg*) mit 35 Sitzen das Plenum vor dem LCGB (*Lëtzebuenger Chrëschtliche Gewerkschaftsbond*) mit 18 Sitzen. Die Wahlen vom Frühjahr 2024 haben diese Verteilung im Wesentlichen bestätigt, da der OGB-L 37 Sitze und der LCGB 17 Sitze erringen konnte. Relevant sind die Kammerwahlen für die Stellung der jeweiligen Gewerkschaften, da die Tariffähigkeit von Gewerkschaften als repräsentative Organisationen in Luxemburg von ihrem Erfolg bei den Kammerwahlen abhängig ist und dort mindestens 20 Prozent Zustimmung erfordert (Thomas 2023). Somit sind OGB-L und LCGB nach diesen Wahlergebnissen die einzigen beiden auf nationaler Ebene repräsentativen und damit uneingeschränkt tariffähigen Gewerkschaften bzw. Gewerkschaftsbünde in Luxemburg.

Die Wahlen zum Plenum der CSL, das sich als „*parlement du travail*“ („Parlament der Arbeit“) versteht, gelten als besonders demokratisch und legitimationsstark, da sie nicht nur – wie bei den nationalen Parlamentswahlen – luxemburgischen Staatsgehörigen, sondern auch Zugewanderten und Grenzgängerinnen und Grenzgängern aus den Nachbarländern Belgien, Deutschland und Frankreich eine Möglichkeit zur Mitbestimmung geben. Das aktive und passive Wahlrecht dieser Gruppen wurden allerdings erst 1993 eingerichtet, nachdem hierzu eine Klage seitens beitragspflichtiger, aber nicht wahlberechtigter Kammerangehöriger erhoben worden war. Mittlerweile sind 17 der 60 Mitglieder der Vollversammlung Personen, die über die Grenze nach Luxemburg pendeln. Die Wahlbeteiligung liegt typischerweise bei etwa einem Drittel, wobei luxemburgische Erwerbstätige und Beschäftigte in Betrieben mit hoher gewerkschaftlicher Organisation tendenziell eher an der Wahl teilnehmen.

Das Plenum wählt einen Vorstand bzw. ein Präsidium, der das ausführende Organ der Kammer ist und die laufenden Geschäfte führt. Er setzt sich aus dem Vorsitzenden, zwei stellvertretenden Vorsitzenden, zehn gewählten Beisitzern, dem Kassenwart, dem Vorsitzenden des Finanzausschusses, der Vorsitzenden des Ausschusses für Chancengleichheit und zwei kooptierten Mitgliedern zusammen. Auch in diesem Gremium sind die Gewerkschaften in ihrer relativen Stärke vertreten. Seit dem Jahr 2009 besteht eine Personalunion beim Vorsitz von CSL und dem OGB-L. Das Präsidium tritt monatlich zusammen. Etwa alle sechs bis acht Wochen finden Plenarsitzungen zur Diskussion und Abstimmung über die Stellungnahmen der CSL statt, welche in den Ausschüssen erarbeitet werden. Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben werden das Plenum, die Ausschüsse und der Vorstand von einem ständigen Mitarbeiterstab von 94 Personen (84 Vollzeitäquivalente, VZÄ) unterstützt, von denen die eine Hälfte für Verwaltungs- und Sekretariatstätigkeiten zuständig ist. Die andere Hälfte befasst sich mit Gutachten zu Regulierungsvorhaben, der Erstellung von Studien und Informationsmaterial sowie mit der Weiterentwicklung der Aus- und Weiterbildung in Luxemburg. Durch die Fusion der beiden Arbeitnehmerkammern im Jahr 2009 konnte die Arbeit der CSL durch verstärkte Ressourcen stärker professionalisiert werden.

## 4.4 Leistungsspektrum

Die Aufgaben der CSL können nach deren eigener Darstellung, ausgehend von der gesetzlichen Grundlage, in fünf wesentliche Funktionen gegliedert werden, um die Interessen der Kammerangehörigen zu fördern:

1. Eine beratende Funktion durch die Erarbeitung von Stellungnahmen zu Entwürfen von Gesetzen oder großherzoglichen Verordnungen;
2. eine repräsentative Funktion durch die Vertretung in den Konsultationsgremien des Staates;
3. eine informative Funktion durch eine Reihe von Veröffentlichungen für die Arbeitnehmer und die Arbeitswelt;
4. eine aus- und weiterbildende Funktion durch die Mitwirkung an der Gestaltung und Organisation der Berufsausbildung sowie durch das Angebot von Schulungen für Erwachsene; sowie
5. die Entsendung von Arbeitnehmervertretern in die Einrichtungen der Sozialversicherung und von Beisitzern an die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit.

Die CSL ist im Feld der Politikberatung insbesondere in Gesetzgebungsverfahren eingebunden und agiert neben den drei Kammern der Wirtschaft (Handelskammer, Handwerkskammer und Landwirtschaftskammer) als offizielles Konsultationsgremium. Nach eigenen Angaben legt die CSL pro Jahr etwa 100 Gutachten zu Entwürfen von Gesetzestexten oder großherzoglichen Verordnungen zu Themen wie Wirtschaft, soziale Angelegenheiten, Sozialversicherung, Arbeitsrecht, Bildung und Berufsausbildung vor. Die wesentlichen Vorarbeiten zu Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben oder Verordnungen werden vom Mitarbeiterstab der CSL geleistet. Diese Entwürfe werden vom thematisch jeweils zuständigen internen Fachausschuss besprochen, der mit gewählten gewerkschaftlichen Mitgliedern besetzt ist, und dann zur endgültigen Abstimmung dem Plenum vorgelegt. Damit ist eine enge Abstimmung zwischen den Arbeiten des Stabes mit den gewählten Mitgliedern von Plenum und Ausschüssen in der CSL gewährleistet. In der Regel führt dies zu einstimmigen Beschlüssen im Plenum, was bedeutet, dass die Stellungnahmen von beiden großen Gewerkschaftsbündeln in Luxemburg mitgetragen werden. Liegen die Stellungnahmen von CSL und Arbeitgeberkammern vor, so wird das Vorhaben nach einer rechtlichen Prüfung durch den luxemburgischen Staatsrat an das Parlament (Abgeordnetenversammlung) weitergeleitet, welches sich weiter damit befasst. Neben der Begutachtung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen hat die CSL auch das Recht, eigene Gesetzesvorschläge zu lancieren.

Auch kann die CSL auf der Grundlage der in ihrem Stab vorhandenen Expertise eigene Beiträge zur wirtschafts- und sozialpolitischen Debatte in Luxemburg leisten, beispielsweise zur Bestimmung einer angemessenen Höhe des Mindestlohnes, zu Armut trotz Arbeit, zur Lohnindexierung in Luxemburg oder mit Hilfe von eigenen Analysen zur Entwicklung der Lohnstückkosten als zentralem Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit der luxemburgischen Wirtschaft. So erstellte die CSL im Jahr 2006 ein Gegengutachten zur Kritik an der Lohnindexierung in Luxemburg, die in einem früheren Gutachten aus dem Jahr 2004 geäußert worden war (Fontagné 2004).

Weniger eingebunden ist die CSL in die Vorbereitung von Tarifverhandlungen und die Bewertung von deren Ergebnissen. Die CSL setzt sich jedoch nach eigener Darstellung für die Verbesserung von Gesundheit, Sicherheit und Wohlbefinden am Arbeitsplatz ein und widmet einen Teil ihrer Aktivitäten der Förderung und Entwicklung einer Kultur der Prävention und der Entwicklung von Maßnahmen für Gesundheit, Sicherheit und Wohlbefinden am Arbeitsplatz. Starke Beachtung findet in Luxemburg der von der CSL in Kooperation mit der Universität Luxemburg entwickelte „*Quality of Work*“-Index, der auf einer eigens regelmäßig durchgeführten Umfrage basiert.

Weniger ausgeprägt ist die Rolle der Arbeitnehmerkammer in Luxemburg bei Fragen der sozial-ökologischen Transformation. Sie nimmt aber etwa an einer pluralistisch zusammengesetzten „Klimaplattform“ teil. Um ihre Bedeutung als zukunftsorientierte Denkfabrik zu stärken, hat die CSL auch die digitale Reflexionsplattform (Blog) „improof“ initiiert. Diese Plattform soll sich unter Beteiligung externer, unabhängiger Expertinnen und Experten mit Fragen der sozialen Gerechtigkeit, der Nachhaltigkeit und der Klimaneutralität befassen. Konkrete Impulse regen etwa eine stärkere Beachtung der verteilungspolitischen Implikationen von Klimapolitik sowie sozial gestaffelte Fördermaßnahmen für E-Mobilität an. Die CSL führt nach Darstellung der Gesprächspersonen jedoch keine operativen Projekte im Auftrag der Regierung aus, wie dies etwa im Saarland der Fall ist.

Dem Modell der Selbstverwaltung im Sozialstaat folgend entsendet die CSL Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmerseite in die verschiedenen Zweige der luxemburgischen Sozialversicherung. Von besonderer Bedeutung ist die CSL jedoch, mehr als andere Arbeitnehmerkammern, im Gefüge der beruflichen Erstausbildung in Luxemburg. Zusammen mit den drei Arbeitgeberkammern und dem luxemburgischen Ministerium für Bildung, Kinder und Jugend ist die Arbeitnehmerkammer für die berufliche Erstausbildung zuständig. Dies umfasst die Gestaltung, Organisation, Betreuung und Begleitung sowie Kontrolle der Ausbildung in den kaufmännischen und administrativen Berufen, im Handwerk, in der Industrie, im Gastgewerbe und in der Landwirtschaft. Die CSL trägt auch zur Organisation der technischen und beruflichen Bildung bei und ist in zahlreichen nationalen Kommissionen und Ausschüssen im Bereich der Ausbildung vertreten. Hierzu ist in der CSL eine eigene Abteilung für Ausbildungsfragen eingerichtet worden. Die CSL befasst sich bei der Berufsausbildung auch mit der Behebung von Schwierigkeiten bei individuellen Ausbildungsverhältnissen und mit der Schlichtung von Konflikten.

Zudem ist die CSL mit eigenen Bildungszentren in der beruflichen Weiterbildung aktiv. Sie gilt als einer der wichtigsten, wenn nicht der wichtigste Anbieter von Weiterbildung in Luxemburg. Die CSL hat frühzeitig das Thema der Weiterbildung erkannt und eigene Angebote entwickelt. Dies geht auf erste Ansätze bereits in den 1970er Jahren zurück, als die Kammer nach eigener Darstellung, aber auch nach Einschätzung von Beobachterinnen und Beobachtern, Pionierarbeit bei der Entwicklung zeitgemäßer Weiterbildung in Luxemburg angesichts des Strukturwandels von Industrie zu Dienstleistungen geleistet hat. Eine zentrale Rolle spielt das im Jahr 1971 eingerichtete *Luxembourg Lifelong Learning Center* (LLLC) der CSL, welches über die Jahre schrittweise ausgebaut wurde und vor allem im Zuge der Kammerfusion im Jahr 2009 einen weiteren Schub erfuhr. Derzeit bietet das LLLC neun Master- und drei Bachelor-Studiengänge sowie weitere Weiterbildungsformate berufsbegleitend an. Weiterbildung auf dem Niveau von Bachelor- und Master-Abschlüssen wird in Kooperation mit der Universität Luxemburg betrieben. Daneben kooperiert das LLLC mit der Arbeitsagentur Luxemburgs sowie – bei handwerklichen Berufen – mit der Grenzregion in Frankreich. Neben der Weiterbildung für Kammerangehörige bietet das LLLC auch Weiterbildung für Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter an, etwa zum Thema Künstliche Intelligenz. Damit ist der Bereich der Weiterbildung das Feld, auf dem die CSL am stärksten in Kontakt mit den Kammerangehörigen tritt.

Im Gegensatz zu den anderen Kammermodellen bietet die CSL keine systematische individuelle Rechtsberatung von Mitgliedern an, sondern verweist diese regelmäßig mit ihren Anliegen an die Gewerkschaften. Nach eigenen Angaben leistet die CSL nur eine sehr reduzierte Form der Beratung auf Anfrage, insbesondere per Telefon, bewirbt diese Aktivität aber nicht. Rechtsberatung und Rechtsbeistand bleiben also primär den Gewerkschaften vorbehalten und werden von diesen als Anreiz für einen Gewerkschaftsbeitritt angesehen. Gewerkschaftsmitglieder können sich nach einer Wartezeit von zwölf Monaten auf Rechtsbeistand ihrer Gewerkschaft verlassen. In der Praxis wenden sich die Gewerkschaften jedoch bei Präzedenzfällen mit allgemeiner Bedeutung für die Fortentwicklung des Arbeits- und Sozialrechts ihrerseits an die CSL, um eine vertiefte juristische

Stellungnahme zu erhalten. Gehen solche Fälle vor Gericht, ist die CSL bereit, den Rechtsbeistand seitens der Gewerkschaften finanziell zu unterstützen. Hier konnte in der Vergangenheit beispielsweise durch eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof erreicht werden, dass auch Kinder von Grenzgängerinnen und Grenzgängern Zugang zu luxemburgischen Stipendien kommen konnten und eine Diskriminierung gegenüber luxemburgischen Staatsangehörigen beendet wurde. Aktuell sind von der CSL unterstützte Verfahren zur Klassifikation von Plattformarbeit anhängig.

Mit dem vergleichsweise niedrigen Kammerbeitrag ist also kein umfassendes Beratungsangebot wie im Saarland oder in Bremen (oder gar ein Rechtsbeistand vor Gericht wie in Österreich) verbunden. Die CSL bietet jedoch in Gestalt von Broschüren und Online-Angeboten vielfältige Informationen zum Sozial- und Arbeitsrecht in Luxemburg an, die von den Kammerangehörigen genutzt werden können. Zwar leistet die CSL in Luxemburg keine Beratung von Konsumentinnen und Konsumenten, sie kooperiert aber nach eigener Darstellung eng mit den zuständigen Vereinigungen.

#### 4.5 Verhältnis zu den Gewerkschaften

Kammern für abhängig Beschäftigte sollten in Luxemburg nach ihrer Schaffung ein Gegengewicht zu den Gewerkschaften bilden, werden aber seit langem schon von diesen dominiert. Sie sind in diesem Sinne kein autonomes Gebilde, sondern werden traditionell als „*le bras long des syndicats*“, also als verlängerter Arm der Gewerkschaften gesehen. Die Gewerkschaften bestimmen über die gewählten Vertreterinnen und Vertreter in Plenum, Vorstand und Ausschüssen die grundsätzliche Ausrichtung der politikberatenden und analytischen Arbeiten der Kammer (Thomas 2023). Damit unterstützt die CSL durch jeweils passende Expertise die Gewerkschaften in ihrer politischen Positionierung. Dabei wird arbeitsteilig vorgegangen: Während die Gewerkschaften die Grundlinien bestimmen, arbeitet die CSL analytische und juristische Detailfragen aus. Vielfältige personelle Verflechtungen verstärken die wechselseitigen Beziehungen. Gleichzeitig setzt die gemeinsame Präsenz verschiedener gewerkschaftlicher Strömungen in der CSL, auch angesichts der Abwesenheit von Einheitsgewerkschaften in Luxemburg, Anreize zur Entwicklung einheitlicher Positionen. Dies ist bei tripartistischen Verhandlungen auf nationaler Ebene nicht der Fall: Dort treten gelegentlich Differenzen zwischen OGB-L und LCGB zu Tage und beeinflussen die Verhandlungen.

Die Existenz der CSL erlaubt es den Gewerkschaften, ihre Ressourcen auf betriebliche und tarifvertragliche Angelegenheiten zu konzentrieren. Sie können die aufgrund der Pflichtmitgliedschaft stabil finanzierte CSL als weitere Ressource für fachliche Expertise zur Unterstützung ihres Handelns sowie für die Politikberatung mobilisieren, aber auch zur Vorbereitung und Begleitung von Tarifverhandlungen (im Hintergrund). Während die Gewerkschaften (wie die Arbeitgeberverbände) als mobilisierungs- und konfliktfähig angesehen werden und auch dort ihre Schwerpunkte sehen, werden die Kammern, insbesondere auch die CSL, als sachorientiert und analytisch wahrgenommen.

Klarer als in den anderen Modellen ist die Arbeitnehmerkammer in Luxemburg also primär analytisch und politikberatend tätig und nicht in der individuellen Beratung oder als Rechtsbeistand aktiv – dies bleibt den Gewerkschaften vorbehalten. Allerdings gelten auch die Gewerkschaften in Luxemburg aufgrund ihrer organisatorischen Stärke und Verankerung insgesamt als vergleichsweise repräsentativ für das breite Spektrum der dortigen Wirtschaftszweige und Beschäftigungsgruppen. Ein mögliches Feld für eine künftig vertiefte Unterstützung gewerkschaftlicher Verhandlungen liegt im Aufbau von weiterer Expertise in der CSL, um die Gewerkschaften bei Verhandlungen auf Betriebsebene zu unterstützen, etwa durch die Analyse von Unternehmensbilanzen.

## 4.6 Rolle der Kammer im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Im insgesamt stark sozialpartnerschaftlich geprägten Politikmodell Luxemburgs wirkt die CSL im Rahmen ihres Rechts zur Begutachtung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen an der Gestaltung von arbeitnehmerseitig relevanten Politikbereichen mit (Thomas 2023). Die Stellungnahmen der CSL werden als wichtige Beiträge zu Gesetzgebungsprozessen angesehen: Erstens werden diese dank der im Stab der CSL vorhandenen Fachexpertise als sachlich und empirisch-analytisch gut fundiert wahrgenommen, und zweitens kommt darin durch den meist einstimmigen Beschluss im Plenum der CSL die gemeinsame Position der luxemburgischen Gewerkschaften zum Ausdruck. Dies verleiht den Stellungnahmen der CSL ein erhebliches politisches Gewicht.

Der CSL kommt damit eine wichtige Rolle in der „reaktiven“ Begutachtung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen zu, während das Recht, „proaktiv“ eigene Initiativen für politische Vorhaben zu lancieren, in der Praxis weniger häufig genutzt wird. Wird eine solche Initiative ergriffen, so wird dies seitens der Regierung als Anstoß wahrgenommen, auf dieses Thema einzugehen und ggf. eigene Initiativen zu ergreifen und das Parlament damit zu befassen. Die Vorlagen der Regierung weichen jedoch mehr oder weniger deutlich von der Position der CSL ab, da sie auch andere Perspektiven, etwa die der Arbeitgeberseite, einbeziehen. Insgesamt ist nach Einschätzung von Beobachterinnen und Beobachtern die personelle Verflechtung der CSL mit Regierung und Parlament, aber auch zwischen Gewerkschaften und Parteien, über die Zeit eher schwächer geworden. Dies dürfte die professionelle Arbeit und die Spezialisierung auf den Aufbau von Expertise in der CSL durch eine gewisse „Entpolitisierung“ eher erleichtert haben.

Starke Beachtung in der Politikgestaltung finden ferner, auf Initiative der CSL erstellte Publikationen und Studien, etwa zur „*Quality of Work*“. Neben den formalen Begutachtungsverfahren, Publikationen und Veranstaltungsreihen werden vor allem enge persönliche Kontakte und kurze Wege zwischen den Institutionen von den Akteuren als wesentlich für die Rolle der CSL in der Politikberatung und -gestaltung in Luxemburg angesehen.

Die CSL ist jedoch ebenso wenig wie die Kammern der Wirtschaft Partei in den tripartistischen Gesprächen zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und Regierung, die in Luxemburg aus Anlass größerer wirtschaftlicher Schwierigkeiten zur Vereinbarung konkreter Schritte zur Krisenbewältigung einberufen werden (Thill und Thomas 2009). Beispiele hierfür sind die „tripartiten“ Gesprächsrunden anlässlich der Stahlkrise in den 1980er Jahren oder während der Corona-Pandemie. Im Zuge der Energiekrise seit dem Jahr 2022 war die CSL erstmals in beratender Funktion auf Seiten der Gewerkschaften in einer „Tripartite“ präsent.

Somit arbeitet die CSL in der Politikgestaltung eher in der zweiten Reihe und unterstützt die Gewerkschaften, auch in der tripartistischen Arbeit, mit der ihr eigenen Expertise. Dies gilt auch für dauerhaft bestehende tripartistische Gremien, die sich etwa mit Konjunktur-, Arbeitsrechts- und Arbeitsmarktfragen befassen. Auch hier tritt die CSL gelegentlich als Gästin auf. Die auf freiwilliger Organisation basierenden Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften gelten als erste Ansprechpartner für den Staat bzw. die Regierung.

Insgesamt fällt es Beobachterinnen und Beobachtern nicht leicht, die Rolle der CSL anhand einiger prominenter Beispiele zu verdeutlichen. Viele Gutachten und Anstöße der CSL lassen sich nicht direkt mit politischen Entscheidungen in Verbindung bringen. Besondere Beachtung haben in den letzten Jahren aber Analysen und Vorschläge der CSL zur Gestaltung von Plattformarbeit in Luxemburg gefunden, die nun im Zuge der Umsetzung der EU-Richtlinie zu Plattformarbeit weiterhin eine Rolle spielen dürften. Auch war die CSL nach Darstellung der befragten Personen wesentlich daran beteiligt, Angriffe auf die Lohnindexierung abzuwehren, die Abschaffung der kalten Progression in

der Einkommensbesteuerung auf die politische Agenda zu setzen sowie die Lehrlingsentschädigungen in Luxemburg über die Wirtschaftszweige hinweg stärker zu harmonisieren und an die Entwicklung der Arbeitsentgelte und des Mindestlohnes zu koppeln. Auch den Arbeiten zur Arbeitsqualität wird eine erhebliche Bedeutung bei der stärkeren Beachtung dieser Thematik im politischen Raum in Luxemburg zugeschrieben. Eine besondere Rolle wird der CSL auch bei Einführung einer besonders gut ausgestatteten Elternfreistellung im Jahr 2015 zugeschrieben. Weniger erkennbar ist der Einfluss der CSL in Fragen der Alterssicherung oder der Gleichstellung.

#### 4.7 Akzeptanz, Kritik und Reformdebatten

In Luxemburg dominiert die korporatistische Rolle als Konsultationsorgan stärker als in anderen Modellen. Allerdings werden – neben Weiterbildung – kaum direkte Leistungen für die Mitglieder angeboten, sodass weniger Kontakt zwischen Kammer und Kammerangehörigen besteht.

Insgesamt gilt das System unter Einbezug der CSL als tief in der politischen Kultur Luxemburgs verankert und damit als grundlegend akzeptiert und stabil, zumal die Kammer auch verfassungsrechtlich abgesichert ist. Die Kammern der Arbeitgeberseite und die CSL werden von den Akteuren in Regierung und Parlament als wesentliche und sachlich orientierte Instanzen der Politikberatung und als Ausdruck der Sozialpartnerschaft wahrgenommen. Grundsätzliche Kritik am Kammermodell allgemein und an der CSL im Besonderen wird im politischen Raum in Luxemburg nicht geübt, wenngleich liberale und konservative Akteure das Kammersystem prinzipiell kritischer sehen. Von daher haben sich in letzter Zeit auch keine wesentlichen Reformdebatten oder Forderungen nach Änderungen am gesetzlichen Rahmen der Kammern ergeben. Vereinzelt wird gewünscht, die Rolle der CSL im gesetzgeberischen Prozess aufzuwerten und ihr in bestimmten Themenbereichen ein Vetorecht zu verleihen.

Auch wenn der moderate Jahresbeitrag hilft, eine hohe Akzeptanz zu erreichen, wird gelegentlich von Kritik an der pauschalen Höhe der (weitgehend) verdienstunabhängigen Beiträge berichtet. Eine weitere Herausforderung besteht in der geringen Bekanntheit der Leistungen und der politikberatenden Rolle der CSL, gerade bei zugewanderten Erwerbstätigen sowie unter den Grenzgängerinnen und Grenzgängern. Dies wird auch als Grund für die recht niedrige Wahlbeteiligung bei diesen Gruppen angeführt. Gerade die Tatsache, dass Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus Frankreich und Belgien sowie aus Rheinland-Pfalz in ihren jeweiligen Systemen keine Arbeitnehmerkammern kennen, habe zur Folge, dass sie die Relevanz der Kammer nicht erkennen würden. Eine weitere Herausforderung sei, dass die Beschäftigung auch in Luxemburg tendenziell in Bereichen unterdurchschnittlicher gewerkschaftlicher Organisation (etwa Unternehmensberatung und Finanzwirtschaft) wachse, was auch die Wahlbeteiligung an den Kammerwahlen dämpfe. Der umfassende Einbezug aller abhängig Beschäftigten mit Arbeitsplatz in Luxemburg in die CSL und die Kammerwahlen sorgen potenziell für eine hohe Legitimation; diese wäre aber noch stärker bei einer höheren Wahlbeteiligung. Umfassende Informationskampagnen aus Anlass der jüngsten Sozial- und Kammerwahlen hätten den Trend rückläufiger Wahlbeteiligung zwar stoppen, aber nicht umkehren können. Hier könnte die Bedeutung der CSL durch geeignete Medienarbeit noch gestärkt werden. Weitere Vorschläge beziehen sich auf Änderungen im Wahlverfahren, etwa auf den Übergang von Briefwahl zu elektronischer Wahl, oder die bessere zeitliche Entkopplung von CSL-Wahlen und Betriebsratswahlen, um Missverständnisse unter den Wahlberechtigten zu vermeiden. Auch könnte die Wahl entlang der Grenzen der Berufsgruppen aufgelöst oder zumindest die Gewichtung einzelner Gruppen verändert werden, um die Struktur des CSL-Plenums an die aktuellen Beschäftigungsstrukturen anzupassen und das Übergewicht traditioneller Sektoren abzubauen. Dazu könnte die CSL im Rahmen ihres Initiativrechts eine gesetzliche Änderung des Wahlverfahrens vorschlagen.

## 5. Österreich

### 5.1 Entstehungsgeschichte und Reformen

Auch in Österreich ist die Institution einer Kammer für abhängig Beschäftigte nach dem Ersten Weltkrieg realisiert worden, nachdem bereits im Kaiserreich ab Mitte des 19. Jahrhunderts erste Ideen dazu vorgestellt worden waren. So beschloss die Konstituierende Nationalversammlung der Republik Österreich im Februar 1920 das Arbeiterkammergesetz, welches die Errichtung von Kammern für Arbeiter und Angestellte für jedes der Bundesländer vorsah. Es ergänzte das ein Jahr zuvor beschlossene Betriebsrätegesetz (Czerny 2020). Im zeitlich kurz danach angenommenen Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) wurden die Kammern bereits erwähnt. Schon im Jahr 1921 wurden die Arbeiterkammern den Unternehmer- bzw. Wirtschaftskammern gleichgestellt, etwa in Bezug auf die Mitwirkung an der Gesetzgebung. Die Arbeiterkammern entwickelten dann innerhalb kurzer Zeit Expertenstäbe zur Unterstützung der Interessen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. In den Jahren 1934 bis 1938 wurden die Arbeiterkammern zwar nicht aufgelöst, aber in den autoritären Ständestaat integriert. Nach dem Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich im Jahr 1938 wurde ihr Vermögen in die Deutsche Arbeitsfront eingegliedert (Czerny 2020).

Nach Kriegsende erließ die provisorische Staatsregierung Österreichs im Juli 1945 das Gesetz über die Wiedererrichtung der Arbeiterkammern, sodass bis zum Jahr 1948 in allen Bundesländern eigene Kammern neu errichtet werden konnten. Während die Kammern zunächst in zwei Sektionen für Arbeiter und Angestellte geteilt waren, wurden diese später durch das Arbeiterkammergesetz (AKG) aus dem Jahr 1954 zusammengelegt. Gleichzeitig wurde der Arbeiterkammertag als übergreifende, landesweite Körperschaft aller rechtlich selbstständigen Länderkammern eingerichtet und mit weiteren Kompetenzen ausgestattet. Neben gesetzlichen Änderungen zur Struktur und zur Arbeit der Kammern, auf die in Abschnitt 5.7 genauer eingegangen wird, ist insbesondere die verfassungsrechtliche Verankerung der Sozialpartnerschaft und der pflichtmitgliedschaftlichen Kammern in Art. 120a bis 120c B-VG im Jahr 2008 (Czerny 2020, Pernicka 2022, Tálos und Hinterseer 2019) hervorzuheben.

### 5.2 Mitgliederkreis und Beitragsgestaltung

Pflichtmitglieder der Kammern für Arbeiter und Angestellte (AK) in Österreich sind alle Beschäftigten, geringfügig Beschäftigten, Lehrlinge (Auszubildende), Arbeitslosen, Präsenz- und Zivildienstler sowie Personen in Karenz (§ 10 AKG). Ausgenommen sind also Beamte, Vertragsbedienstete des öffentlichen Dienstes, Freiberufler oder „neue Selbstständige“, Beschäftigte in der Landwirtschaft und leitende Angestellte. Insgesamt resultiert hieraus eine Mitgliedschaft von rund vier Millionen Personen, wobei die AK in Österreich auf gesetzlicher Grundlage über Meldungen der Krankenversicherung eine sogenannte „Mitgliederevidenz“ aufbauen müssen (§ 17a AKG). Das unterscheidet sie von den anderen zuvor beschriebenen Arbeitskammern.

Zunächst ab dem Jahr 1920 ohne Beitragsfinanzierung aufgebaut, sondern über staatliche Mittel finanziert, wurde im Jahr 1954 im Zuge einer Novelle des AKG ein Beitragssatz von bis zu maximal 0,5 Prozent des Bruttoverdienstes eingeführt (Czerny 2020). Die Höhe der tatsächlichen Kammerumlage wird von der Hauptversammlung des Arbeiterkammertags beschlossen. Die Arbeiterkammerumlage erreicht in Österreich aber seit langem die Maximalhöhe von 0,5 Prozent des Bruttoverdienstes bis zur Höchstbeitragsgrenze der Krankenversicherung, womit ein höherer Beitragssatz als in anderen Modellen Anwendung findet. Es ergibt sich nach Darstellung der AK ein Höchstbeitrag von rund 17 Euro netto im Monat. Ausgenommen von der Arbeiterkammerumlage sind Arbeitslose,

Lehrlinge, Grundwehrdiener und Zivildienstler sowie in Karenz befindliche Personen. Aus der Beitragsfinanzierung resultierten im Jahr 2023 nach den Rechnungsabschlüssen aller österreichischen AK Einnahmen in Höhe von 608 Millionen Euro (nach 566 Millionen Euro im Jahr zuvor).

### 5.3 Governance

Das österreichische Kammersystem ist im Vergleich das am stärksten ausgebaute. Auch verfügt es als einziges über eine föderale Struktur. In jedem der neun österreichischen Bundesländer gibt es eine rechtlich eigenständige Länderkammer, die zusammen die Bundesarbeitskammer (BAK) mit Sitz in Wien bilden. Die Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien führt die Geschäfte der BAK (Czerny 2020). Die Rechtsaufsicht über die AK liegt beim österreichischen Arbeitsministerium, darüber hinaus beim Rechnungshof.

Alle fünf Jahre finden in den Bundesländern direkte und geheime Arbeiterkammerwahlen statt, in denen für jedes Bundesland eine Vollversammlung gewählt wird. Die gewählten Vollversammlungen wählen wiederum neun Präsidenten der Länderkammern. Zur Wahl stehen gewerkschaftliche Fraktionen, von denen die größten jeweils einer der österreichischen Großparteien nahestehen. In den Gremien der AK sind damit Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter der verschiedenen Fraktionen vertreten und prägen die Ausrichtung der AK. Dies gilt auch für die Fachausschüsse in der AK. Gewählt werden kann von allen Mitgliedern per Brief, in Betrieben oder in mobilen Wahlstätten. Eine gewisse Barriere besteht darin, dass zwar alle abhängig Beschäftigten automatisch im Wählerverzeichnis gelistet sind und zur Wahl eingeladen werden, aber geringfügige Beschäftigte, Arbeitsuchende und Auszubildende sich aktiv in die Wählerliste eintragen müssen.

Die letzten Arbeiterkammerwahlen haben je nach Bundesland zwischen dem 26. Januar und 29. April 2024 stattgefunden. Bei den vorherigen Wahlen im Jahr 2019 hatte bei einer Wahlbeteiligung von 38,7 Prozent die Fraktion Sozialdemokratischer Gewerkschafter (FSG) landesweit 60,5 Prozent der Stimmen erhalten, der Österreichische Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerbund (ÖAAB) bzw. die Fraktion der Christlichen Gewerkschafter (FCG, der Österreichischen Volkspartei nahe stehend) kam auf 18,6 Prozent, die Freiheitlichen Arbeitnehmer (FA) lagen bei 10,1 Prozent und die Liste der Alternativen und Grünen Gewerkschafter/Unabhängige Gewerkschafter bei 5,4 Prozent. In der Hauptversammlung der Bundesarbeitskammer entfielen unter Einbezug der neun Kammerpräsidenten aus den Länderkammern 44 Sitze auf die FSG, 13 Sitze auf die FCG/ÖAAB, vier Sitze auf die FA und ein Sitz auf Grüne/Unabhängige.

Die aktuellen Wahlergebnisse zeigen sich dem gegenüber wenig verändert (Vienna Online 2024). Österreichweit entfielen trotz Verlusten erneut die meisten Stimmen mit 57,1 Prozent auf die FSG, gefolgt von FCG mit 16,6 Prozent und den FA mit 12,3 sowie den Grünen und Unabhängigen mit 4,5 Prozent. Weiterhin sind die über die Zeit recht stabilen Unterschiede zwischen den Länderkammern erhalten geblieben. In sieben Ländern dominiert seit langem die FSG mit absoluten Mehrheiten, in zwei Ländern – Vorarlberg und Tirol – die FCG (in Vorarlberg mit relativer Mehrheit). Insgesamt zeigt sich jüngst ein Trend zur Pluralität zu Lasten der jeweils stärksten Gruppen, beispielsweise in Wien. Zwar ist dort auch im Jahr 2024 die FSG trotz leichter Verluste noch mit einer absoluten Mehrheit von 57,5 Prozent die weitaus stärkste Fraktion vor den FA mit 8,4 Prozent und der FCG mit 6,9 Prozent, welche auf den dritten Platz zurückfiel. Insgesamt sind nun aber 16 Listen in der Vollversammlung in Wien vertreten, österreichweit sind nun 19 verschiedene Listen in den AK präsent. Gegenüber dem Jahr 2019 ist die Wahlbeteiligung, dem langfristigen Trend folgend, erneut leicht zurückgegangen. Österreichweit lag sie trotz intensiver Öffentlichkeitsarbeit der AK zur Wahl im Jahr 2024 nur noch bei 35,7 Prozent, wobei in Wien 40,2 Prozent und in der Steiermark 30,5 Prozent erreicht wurden.

## 5.4 Leistungsspektrum

Die Aufgaben der AK sind in § 1 AKG wie folgt festgelegt: „Die Kammern für Arbeiter und Angestellte und die Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte sind berufen, die sozialen, wirtschaftlichen, beruflichen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu vertreten und zu fördern.“ Dies stellt einen sehr weit gehaltenen Rahmen für konkrete Tätigkeiten der AK dar. In § 4 AKG werden die Mittel zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags angeführt, so etwa Stellungnahmen in Gesetzgebungsverfahren, die Entsendung von Vertreterinnen und Vertretern in Körperschaften und sonstige Organisationen, die Durchführung von wissenschaftlichen Studien sowie die Beratung und Vertretung der Mitglieder.

Eine Hauptaktivität der AK liegt in der Beratung ihrer Mitglieder. So wurden im Jahr 2023 nach Daten der AK rund 2,3 Millionen Beratungen durchgeführt – davon 380.000 persönlich, 1,4 Millionen telefonisch sowie 270.000 per Brief oder E-Mail. Schwerpunkte liegen im Arbeits-, Sozial- und Insolvenzrecht. Hinzu tritt der Rechtsschutz, der im Gegensatz zu den anderen Kammermodellen in Österreich auch angeboten wird und sich auf § 7 AKG stützt. Dabei kam es im Jahr 2023 zu etwa 170.000 gerichtlichen und außergerichtlichen Rechtsvertretungen. Nach Darstellung der Gesprächspersonen lässt sich ein Rechtsproblem oft bereits durch ein formelles Schreiben der AK an den Arbeitgeber mit Hinweis auf die Forderung lösen. Der Arbeitgeber reagiert dann häufig bereits entsprechend, sodass die Einschaltung eines Gerichts nicht erforderlich wird. Die AK kann nach dem bestehenden Rahmenregulativ zum Rechtsschutz die Vertretung vor Gericht ablehnen, wenn es ihren eigenen Interessen zuwiderläuft oder eine Klage wahrscheinlich scheitert. In diesem Sinne gibt es kein Recht auf Vertretung durch die AK. In Rechtsberatung und Rechtsschutz sind österreichweit etwa 2.800 Beraterinnen und Berater der AK, also der weitaus größte Teil der 3.100 Mitarbeitenden (in Vollzeitäquivalenten), tätig. Diese Leistungen für die Mitglieder wurden in den 1990er Jahren in Reaktion auf Kritik an den AK massiv ausgebaut. Das Beratungsangebot wird mehrsprachig vorgehalten. Insgesamt kann argumentiert werden, dass damit gerade auch Personen, die anderweitig kaum Zugang zu Beratung und Rechtsbeistand hätten, von der AK bedient werden und die Position dieser Gruppen in der Arbeitswelt und in der Rechtswirklichkeit gestärkt wird. Der Zugang zu Rechtsberatung und Rechtsschutz kann auch als Instrument der Generalprävention gegenüber Rechtsverletzungen durch Arbeitgeber interpretiert werden. Aus der Beratungstätigkeit erlangt die AK auch Kenntnis über praktisch relevante Problemlagen in der Arbeitswelt, die in Studien vertieft werden können.

Die zweite wichtige Aktivität der AK ist die Beratung und Mitgestaltung von Politik im Interesse der abhängig Beschäftigten, insbesondere die Mitwirkung an der Gesetzgebung im Rahmen der Gesetzesbegutachtung (Czerny 2020, Pernicka 2022). Dazu wurden nach Angaben der BAK im Jahr 2023 rund 1.100 Stellungnahmen und Begutachtungen zu Gesetz- und Verordnungsentwürfen vorgelegt, inklusive Gutachten zu EU-Rechtsakten. Im Rahmen ihres breiten Mandats erstellen die AK in den Ländern und auf Bundesebene zudem vielfältige Studien zur Lage der Beschäftigten am Arbeitsmarkt. Es kann argumentiert werden, dass dabei ein besonderes Gewicht auf Themen wie atypischer Beschäftigung liegt, beispielsweise Arbeitnehmerüberlassung. Die breite Repräsentation von Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie verschiedener Gruppen von Erwerbspersonen zeigt sich auch in der starken Bearbeitung von Themen wie Vereinbarkeit, Frauenbeschäftigung, Migration oder Pflege. Als weiterer Kanal der Politikberatung stehen den AK auf Bundes- und Länderebene auch die Mitwirkung in zahlreichen Gremien offen. Dies gilt etwa für die Mitwirkung in der Verwaltung der österreichischen Sozialversicherungen, die Mitgestaltung der Arbeitsmarktpolitik über den Verwaltungsrat des Arbeitsmarktservice (AMS), aber auch für die Wettbewerbs- und Preiskommission. Die AK entsendet auch Laienrichterinnen und -richter an Gerichte.

Ein weiteres Betätigungsfeld der AK ist die Aus- und Weiterbildung. Hierzu bestehen eigene Bildungsinstitute für überbetriebliche Lehrausbildung und Weiterbildung (Berufsförderungsinstitut, BFI). Dies umfasst auch die Weiterbildung von Betriebsräten über die Sozialakademie. Als Leistung beispielsweise für ihre Mitglieder bietet die AK in Wien eine direkte Förderung von Weiterbildung im Rahmen von Bildungsgutscheinen und eines sogenannten „Digi-Bonus“ im Wert von jeweils 150 Euro an. Diese können nach Darstellung der Kammer als „Startkapital“ für Weiterbildung auf individueller Ebene für bestimmte Kurse der AK und ihrer Kooperationspartner (BFI) genutzt werden. Im Jahr 2023 wurden von etwa 51.000 Mitgliedern Gutscheine im Wert von 4,2 Millionen Euro genutzt.

Als vom Staat an die AK zusätzlich übertragene Wirkungsbereiche sind die Kontrolle der Betriebsratsfonds, welche sich aus einer Betriebsratsumlage speisen, sowie das Register der Gesundheitsberufe zu nennen. Beschäftigte in qualifizierten Gesundheitsberufen müssen bei der AK registriert sein, auch als Selbstständige (also auch als Nichtmitglieder der AK).

## 5.5 Verhältnis zu den Gewerkschaften

Die AK ist Teil eines Drei-Säulen-Modells der Arbeitnehmervertretungen in Österreich, das sich zudem auf Gewerkschaften und Betriebsräte stützt (Czerny 2020). Die Gewerkschaften als Akteure in Kollektivverhandlungen und auf politischer Ebene sowie die Betriebsräte als Arbeitnehmervertretungen auf Betriebsebene werden dabei von der AK und ihrem Apparat und ihrer Expertise unterstützt und beraten. Dabei haben die Gewerkschaften maßgeblichen Einfluss auf die Ausrichtung der konkreten Arbeit der AK. Das Verhältnis zwischen der AK und den Gewerkschaften des ÖGB ist deshalb als kooperativ und arbeitsteilig zu beschreiben. Es bestehen vielfältige personelle Verflechtungen zwischen Kammer und Gewerkschaften (und Parteien), die sich in den letzten Jahren noch verstärkt haben, so die Gesprächspersonen (vgl. auch Ennsner-Jedenastik 2017). Teilweise besteht auch zwischen Gewerkschaften und AK eine Personalunion im Vorstand auf Länderebene. Da die Steuerungsgremien der AK (Vollversammlung, Vorstand und Ausschüsse) von Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern dominiert werden, haben die Gewerkschaften entscheidenden Einfluss auf die Ausrichtung der Arbeit der AK. Die Fachausschüsse würden laut der Gesprächspersonen zudem dafür sorgen, dass zwischen den Gewerkschaften Kontakte und Abstimmungen intensiviert werden. Insgesamt werden die Gewerkschaften von den Gesprächspersonen als stärker in der betrieblichen Praxis bei den Mitgliedern präsente Interessenvertretungen und „Kampforganisationen“ gesehen, während die mehr auf Expertise ausgerichtete AK als „staatstragender“ wahrgenommen wird. Die AK ist im Gegensatz zu den Gewerkschaften nicht auf Mitgliedergewinnung angewiesen und kann sich daher einem breiteren Spektrum an Themen widmen, die nicht immer mit konkreten Arbeitsverhältnissen zu tun haben.

Im Zuge der Reform der AK in den 1990er Jahren ist die historisch gewachsene Zusammenarbeit zwischen AK und Gewerkschaften erstmals auch gesetzlich festgeschrieben worden. So sind nach § 6 AKG in der Fassung von 1992 die Arbeiterkammern berufen, die kollektivvertragsfähigen freiwilligen Berufsvereinigungen (also die Gewerkschaften) und die Organe der betrieblichen Interessensvertretung (also Betriebsräte und Personalvertretungen) zu beraten sowie zur Förderung der sozialen, wirtschaftlichen, beruflichen und kulturellen Interessen der abhängig Beschäftigten zu unterstützen und mit ihnen zusammenzuarbeiten. In den zugrundeliegenden parlamentarischen Materialien werden als mögliche Bereiche für die Zusammenarbeit von AK und Gewerkschaften beispielhaft Schulungs- und Bildungsveranstaltungen, Rechtsschutz, Öffentlichkeitsarbeit und gemeinsame internationale Aktivitäten genannt. Die Unterstützung von und die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften können aber auch darin bestehen, dass gewerkschaftliche Veranstaltungen und Aktivitäten von den Arbeiterkammern finanziell gefördert werden.

Die Kammern für Arbeiter und Angestellte in Österreich haben rechtlich auch die Möglichkeit, Tarifverträge abzuschließen. In der Praxis hat die AK dieses Recht aber vollständig an die freiwillig organisierten Gewerkschaften des ÖGB abgetreten, welche damit vorrangig betraut sind. Den Gewerkschaften bleibt so der Abschluss von Tarifverträgen vorbehalten. Die Expertenstäbe der AK gelten hingegen als Denkfabrik oder „Bleistift“ der Gewerkschaften. Die AK unterstützt die Gewerkschaften durch analytische Vorarbeiten für die Tarifpolitik wie Branchenstudien. Die Expertise der AK fließt im Rahmen von volkswirtschaftlichen Analysen, Branchen- und Bilanzanalysen in die Arbeit der Gewerkschaften zur Vorbereitung von Verhandlungen auf Sektor- oder Betriebsebene ein. Zudem ist die AK in der Schulung von Betriebsräten aktiv. Gleichzeitig versuchen die Gewerkschaften, die von ihnen organisierten Betriebsräte zu beraten und entsprechendes Know-how aufzubauen, um so erster Ansprechpartner für die Beratung der Betriebsräte zu sein und zu bleiben (etwa zur Nutzung von Künstlicher Intelligenz in den Betrieben). Die AK erarbeitet in Abstimmung mit den bei ihr maßgeblichen Gewerkschaften Gesetzesvorschläge und gibt Stellungnahmen zu Gesetzen und Verordnungen ab, welche die Interessen der abhängig Beschäftigten in einem weit definierten Themenfeld berühren. Durch ihre Expertise erweitert die AK die Wissensbasis für die politische Arbeit der Gewerkschaften. Generell liegt dem Modell also eine funktionierende Arbeitsteilung zugrunde. Die AK entwickelt außerdem Expertise und Beratungskapazitäten in Feldern, die von den Gewerkschaften weniger bearbeitet werden, aber aktuell an Bedeutung gewinnen, wie etwa Konsumentenschutz und Wohnungspolitik.

Im Bereich des Rechtsschutzes gibt es jedoch vor allem seit dem Ausbau der Dienstleistungen für Kammermitglieder in den 1990er Jahren eine Überlappung, da sowohl Gewerkschaften als auch AK Rechtsberatung und Rechtsvertretung gegenüber Arbeitgebern und vor Gericht anbieten. Dass auch die Kammern für ihre Mitglieder Rechtsschutz anbieten, unterscheidet das österreichische Modell von den anderen bestehenden Kammern. Dieser Ausbau des Tätigkeitsspektrums der AK wurde von den Gewerkschaften zur Verteidigung der mit ihnen verbundenen Kammern gegenüber politischen Angriffen in dieser für die AK kritischen Phase mitgetragen, vermindert aber in der Praxis die individuellen Anreize zum Gewerkschaftsbeitritt in Österreich tendenziell stärker als anderswo. Je umfassender und attraktiver das Beratungs- und Vertretungsangebot der AK, umso schwieriger wird die Werbung von Gewerkschaftsmitgliedern mit Verweis auf individuelle Vorteile. In der Folge war das gewerkschaftliche Angebot bei Rechtsberatung und -vertretung eher rückläufig, während die Kammern ihr Angebot ausgeweitet haben. Teilweise bestehen aber parallele Angebote von Gewerkschaft und Kammer für Rechtsberatung und -vertretung fort. Dies wird von Gewerkschaften, die ein solches Angebot weiterhin vorhalten, durchaus kritisch gesehen. Dabei wird zum Teil argumentiert, dass die AK eine eher neutrale, formaljuristische Sichtweise zugrunde lege, während die Gewerkschaften für ihre Mitglieder leichter zugänglich seien und möglicherweise stärker und unmittelbarer auf die Durchsetzung von Ansprüchen ihrer Mitglieder durch eigene Anwälte abzielten, auch dank eines direkteren Zugangs zu Betriebsräten bzw. Betrieben. Deshalb könnte der gewerkschaftliche Rechtsschutz wirksamer sein als der seitens der Kammer.

## 5.6 Rolle der Kammer im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Neben den drei weiteren Sozialpartnern – der Wirtschaftskammer, dem Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) und der Landwirtschaftskammer – ist die BAK Teil des historisch gewachsenen Modells der österreichischen Sozialpartnerschaft, die seit dem Jahr 2008 auch in Art. 120a bis 120c B-VG anerkannt wird. Das Nebeneinander von gesetzlichen Interessensvertretungen und freiwilligen Berufsvereinigungen ist in dieser Form eine Besonderheit des österreichischen Systems der Arbeitsbeziehungen und ähnelt darin Luxemburg. Innerhalb dieses Systems nehmen Arbeiterkammern und Gewerkschaften gemeinsam in enger Zusammenarbeit die Interessen der

abhängig Beschäftigten wahr. Die Kammer arbeitet dabei eng mit dem ÖGB zusammen, der ebenfalls die Interessen der abhängig Beschäftigten vertritt.

Traditionell kann in Österreich auf eine sehr stabile Sozialpartnerschaft verwiesen werden. In den letzten Jahren waren jedoch – je nach Regierungskonstellation – unterschiedliche Einflussmöglichkeiten der Sozialpartner, insbesondere von AK und ÖGB, zu beobachten. In ihrer klassischen Ausprägung bestand die Sozialpartnerschaft etwa darin, dass zwischen Regierung, AK, ÖGB, Wirtschaftskammer und Industriellenvereinigung offene Gespräche über gemeinsame Lösungen zu bestimmten Fragen gesucht wurden. Generell wird aber die Sozialpartnerschaft heute mehr als früher als Möglichkeit der Stellungnahme zu Regierungsplänen interpretiert. Während der Einfluss von AK und ÖGB (und ihren Pendanten Wirtschaftskammer und Industriellenvereinigung) in Zeiten großer Koalitionen von SPÖ und ÖVP traditionell sehr stark ausgeprägt war, hatten die Organisationen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer während Koalitionen von ÖVP und FPÖ (in den Jahren 2000 bis 2007 sowie 2017 bis 2019) deutlich weniger Einfluss. Augenfällig wurde das etwa im Jahr 2018 bei der einseitigen Durchsetzung längerer Höchstarbeitszeiten. Allerdings gelang es in der Auseinandersetzung um eine von der Regierung im Alleingang angekündigte Rentenreform im Jahr 2003, durch gewerkschaftliche Mobilisierung einerseits und Analysen sowie Medienarbeit der AK andererseits, eine weitgehende Rücknahme dieser Pläne zu erreichen und in der folgenden Rentenreform wieder stärker eingebunden zu werden. In Phasen der Wirtschaftskrise, etwa während der Finanzkrise in den 2008 und 2009 oder während der Corona-Pandemie, kam es jeweils zu einer Stärkung der Sozialpartnerschaft samt einer Aufwertung von AK und ÖGB, was sich in der kooperativen Gestaltung etwa von Kurzarbeits- oder Homeoffice-Regelungen ausdrückte. Wesentlich stabiler ist die Verankerung der Sozialpartner und damit auch der AK bei der Steuerung der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des Arbeitsmarktservice (AMS). Unberührt von der Regierungskonstellation ist auch die Tarifpolitik, wiederum unterstützt von der AK, auf Seiten der Gewerkschaften verankert.

Insgesamt kann argumentiert werden, dass die AK die Interessen der Arbeitnehmenden in einem weiten Sinne interpretiert und aggregiert. Sie kann damit ein breites Spektrum an Themen abdecken und im politischen Diskurs artikulieren. Dies gilt auch für die Vermittlung ihrer Expertise über Medienarbeit in den öffentlichen und politischen Raum. Besonders aktiv war die AK in den letzten Jahren im Feld der Frauenerwerbstätigkeit und bei Vereinbarkeitsfragen. Auch das Thema der Bildungskarenz wurde von der AK maßgeblich vorangetrieben, so die Gesprächspersonen. Allerdings gelinge es je nach politischer Debattenlage mehr oder weniger gut, seitens der AK eigene Themen zu lancieren. Manche Forderungen der AK, wie eine Anhebung des Arbeitslosengeldes, wurden bislang nicht von der Politik aufgegriffen.

Die AK übernimmt auf der Grundlage ihres breiten Mandates und ihrer Expertise auch eine aktive Rolle in der konzeptionellen Arbeit zu Fragen der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Transformation. Ausgangspunkt ist hierbei nach Darstellung der AK ein Mangel an einer Gesamtstrategie für die Transformation in Österreich. Diese Lücke könne die AK mit ihrer Expertise füllen. Hierbei sind insbesondere Studien, auch in Form von Aufträgen an Forschungsinstitute, und Strategiepapiere zu Fragen der Transformation und Fachkräftesicherung zu nennen, die teilweise bewusst als Gegengewicht zu Positionen der Arbeitgeberseite zu verstehen sind. Beispielhaft können Vorschläge für eine sozial-ökologische Steuerreform oder öffentliche Investitionen sowie einen „Umbauplan“ angeführt werden. Es gibt zudem gemeinsame Aktionen und Kampagnen mit den Gewerkschaften zu Fragen guter Arbeitsbedingungen und von Qualifizierung in Zeiten von Fachkräftengpässen. Hierbei hilft auch die Einbindung der AK in die Steuerung des Arbeitsmarktservice, in die Gestaltung von Ausbildungsberufen, das Angebot von Kursen in eigenen Bildungszentren und über verschiedene Aktivitäten des Weiterbildungsfonds WAFF in Wien, an dessen Steuerung die AK ebenfalls beteiligt ist. Mit dem Projekt „Ökobooster“ wurde gemeinsam mit AMS

und WAFF eine neue zweijährige handwerkliche Ausbildung für erneuerbare Energien geschaffen, welche arbeits- oder ausbildungssuchenden jungen Menschen offensteht.

## 5.7 Akzeptanz, Kritik und Reformdebatten

Insgesamt kann eine hohe Stabilität der formalen Institutionen der österreichischen Sozialpartnerschaft verzeichnet werden. Gleichwohl hat sich die Rolle der Sozialpartnerschaft gegenüber ihrer Hochphase in der Nachkriegszeit bis in die 1980er Jahre hinein verändert und partiell abgeschwächt. Wesentliche Pfeiler wie vergleichsweise starke Gewerkschaften, dominante Volksparteien, darunter eine phasenweise dominierende Sozialdemokratie, und eine kooperationsbereite Wirtschaft haben zu einer starken institutionellen Verankerung korporatistischer Abstimmungsmechanismen beigetragen und diese lange stabilisiert. Die letzten Jahrzehnte waren aber von erheblichen Wandlungstendenzen in der Ausrichtung und Einbindung der Sozialpartner im Gefolge wirtschaftlicher und politischer Veränderungen geprägt, wenngleich formal weiterhin eine deutliche institutionelle Stabilität zu konstatieren ist (Pernicka 2022).

In diesem Kontext geriet auch die AK unter Druck. So war bereits Mitte der 1990er Jahre vor allem von Seiten der FPÖ erhebliche Kritik an den Bezügen von Kammerfunktionären geäußert worden. Auch war die Wahlbeteiligung an den Arbeiterkammerwahlen rückläufig: Sie lag im Jahr 1989 erstmals unter 50 Prozent, in Wien sogar unter 40 Prozent (Czerny 2020). Hierauf wurde durch die Erneuerung des AKG im Jahr 1992 reagiert, welche unter starker Mitwirkung von Kammer und ÖGB vorbereitet worden war (Czerny 2020). Damit war eine stärkere interne und externe Kontrolle der Finanzen und Aufsicht (Rechnungshofkontrolle) bei Wahrung der Autonomie und verändertem Wahlverfahren verbunden.

Allerdings erreichte die Wahlbeteiligung im Jahr 1994 nur noch 31 Prozent (teilweise auch ein statistischer Effekt), was weiteren politischen Druck auf die Pflichtmitgliedschaft und eine Beitragssenkung per Gesetzesbeschluss nach sich zog (Tálos und Hinterseer 2019, Czerny 2020). Nach weiterer zunehmender Kritik an der Pflichtmitgliedschaft und der Umlagefinanzierung der gesetzlichen Interessensvertretungen führten die Arbeiterkammern im Jahr 1996 eine Mitgliederbefragung durch. Die Frage lautete damals: „Sind Sie dafür, dass die Kammer für Arbeiter und Angestellte als gesetzliche Interessenvertretung aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bestehen bleibt?“ Die Frage wurde bei einer Beteiligung von mehr als zwei Dritteln der Wahlberechtigten mit mehr als 90 Prozent bejaht (Czerny 2020). Dies verschaffte der Kammer eine neue Legitimation. Zudem kam es im Jahr 1997 zu einem Gesetz zur Begrenzung der Bezüge von Politikerinnen und Politikern, inklusive der hauptamtlichen Leitung der Arbeiterkammer (Präsidentinnen und Präsidenten, Direktorinnen und Direktoren sowie deren Vertretungen), und in den Jahren 1998 und 2006 zu weiteren Neuregelungen des Wahlverfahrens. Seitdem steht das aktive und passive Wahlrecht den Kammerangehörigen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit zu.

Aktuell genießt die AK in der Öffentlichkeit ein hohes Ansehen. In Umfragen zum Vertrauen in Institutionen in Österreich erreicht sie durchgehend hohe Zustimmungswerte (Pernicka 2022, Tálos und Hinterseer 2019). Nach einer Online-Umfrage aus dem Jahr 2023 belegt die AK hinter Volksanwaltschaft und Polizei den dritten Platz beim Vertrauen in Institutionen in Österreich. Dies kann nicht zuletzt auch auf ihr Beratungs- und Vertretungsangebot zurückgeführt werden. Daneben verweist die AK auf ihre Leistungen im Bereich der Beratung und der Rechtsdurchsetzung, wodurch für die Kammermitglieder – nach Darstellung der Kammer – Beträge erstritten worden seien, die das Gesamtvolumen der Kammerbeiträge überstiegen. Zudem versucht sich die AK parteiunabhängiger bzw. überparteilich aufzustellen, um sich so weniger angreifbar zu machen – wenngleich im Zuge der Finanzierung wahlwerbender Gruppen in der AK, vermittelt über die starke Stellung der FSG, die SPÖ indirekt auch von Mitteln der AK profitieren dürfte, was bereits Gegenstand medialer und

parlamentarischer Aufmerksamkeit geworden ist (Der Standard 2024a; Nationalrat 2024). Ein gewisses Legitimationsproblem ergibt sich jedoch aus der langfristig rückläufigen Wahlbeteiligung, die im Jahr 2024 bei knapp 36 Prozent lag und somit deutlich niedriger ausfiel als etwa im Jahr 2000. Zwar möchte sich die AK nicht an einem bestimmten Schwellenwert der Wahlbeteiligung messen lassen, sondern verweist auf vielfältige Leistungen für ihre Mitglieder. Die Gesprächspersonen sehen aber gleichwohl ein ernsthaftes Akzeptanzproblem für die pflichtmitgliedschaftliche Organisation in der AK, wenn weniger als ein Drittel der Wahlberechtigten ihr Wahlrecht ausüben würden. Die schon jetzt beobachtbare Nichtbeteiligung von knapp zwei Dritteln der Wahlberechtigten wird von Expertinnen und Experten auf die geringen programmatischen Unterschiede zwischen den Listen zurückgeführt, sodass für die AK-Wahl kaum mobilisiert werden kann (Der Standard 2024b).

Eine kritische Haltung gegenüber der Pflichtmitgliedschaft in den Kammern der Wirtschaft und in der AK wird nach wie vor – mehr oder weniger vehement – von FPÖ und NEOS artikuliert (vgl. etwa Der Standard 2017). Seit dem Jahr 2007 sind die Sozialpartnerschaft, und mit ihr die Kammern und (implizit) deren Pflichtmitgliedschaft, verfassungsrechtlich abgesichert, was nur mit Zweidrittelmehrheit im Parlament aufgehoben werden kann. Gleichwohl besteht nach wie vor die Möglichkeit, über eine Absenkung der AK-Umlage, deren Höhe derzeit gesetzlich bis zu 0,5 Prozent des Lohns betragen kann, durch einfachen Gesetzesbeschluss die Ausstattung der Kammer einzuschränken. Damit könnte erheblicher politischer Druck auf die AK ausgeübt und deren Ausstattung angetastet werden, ohne dass das grundlegende Element der Pflichtmitgliedschaft durch Verfassungsänderung aufgehoben werden müsste. Eine solche Beitragssenkung war in der Vergangenheit bereits mehrfach angedroht worden, etwa im Zuge der Regierungsbildungen von ÖVP und FPÖ in den Jahren 2001 und 2017. Sie wurde aber letztlich nicht realisiert – nicht zuletzt konnte die AK mit einem Leistungsausbau dieser Herausforderung begegnen. Die Gesprächspersonen weisen dabei darauf hin, dass die Stärke der auf freiwilliger Organisation und damit freiwilliger Beitragszahlung basierenden Gewerkschaften diese weniger angreifbar für politische Eingriffe mache und deshalb für die Verteidigung der AK gegenüber politischen Angriffen wesentlich sei. Gerade die Unterstützung seitens des ÖGB und seiner Gewerkschaften habe geholfen, die Krise der AK in den 1990er Jahren zu überwinden.

## 6. Vergleichende Analyse

Insgesamt lässt sich auf der Grundlage von Literatur und Hintergrundgesprächen ein konsistentes Bild der bestehenden Kammermodelle zeichnen. Eine vergleichende Analyse entlang der in den Fallstudien dargestellten Dimensionen zeigt eine große Ähnlichkeit der bestehenden vier Kammermodelle. Grundsätzlich ähneln sich die Kammern im Saarland, in Bremen, Luxemburg und Österreich trotz Abweichungen im Detail im Hinblick auf ihre Entstehungsgeschichte, ihren inneren Aufbau, ihr Aufgabenspektrum und bei der Stellung innerhalb des jeweiligen politischen Arrangements sowie im Verhältnis zu den Gewerkschaften. Besonderheiten wie die Wahl der Vertreter im Saarland über den Landtag, die Fokussierung auf Politikberatung und Weiterbildung anstelle von Mitgliederberatung in Luxemburg oder der föderale Aufbau in Österreich berühren nicht die Grundlogik der Kammern.

### *Entstehungsgeschichte und Reformen*

Die vier bestehenden Kammermodelle sind lange etabliert und gehen jeweils auf einschneidende gesellschaftliche und politische Umbruchperioden nach den beiden Weltkriegen zurück. Für alle vier bestehenden Modelle von Kammern gilt somit, dass sie in ihrer jetzigen Gestalt historisch über einen sehr langen Zeitraum gewachsen sind. Wesentliche Reformen betrafen seitdem die Zusammenlegung früher getrennter Kammern für unterschiedliche Statusgruppen wie Arbeiter und Angestellte zu einheitlichen Arbeitnehmervertretungen, die moderate Erweiterung des Aufgabenspektrums sowie Anpassungen in Governance und Wahlverfahren. Die grundlegenden institutionellen Gegebenheiten bestehen aber seit den jeweiligen Einführungsphasen und Umbruchsituationen weitgehend fort.

### *Mitgliederkreis und Beitragsgestaltung*

Mitglieder der jeweiligen Kammern sind alle abhängig Beschäftigten, inklusive Auszubildenden und geringfügig Beschäftigten, sowie teilweise auch Arbeitsuchende und Ruheständlerinnen und Ruheständler. Anknüpfungspunkt ist dabei der Ort des Arbeitsplatzes, sodass auch Erwerbstätige, die über Staatsgrenzen hinweg pendeln, einbezogen werden (relevant vor allem in Luxemburg und im Saarland). Teilweise erfolgt aber eine Begrenzung auf den privaten Sektor (Luxemburg). Die Mitgliedschaft in den Kammern, und damit auch das Wahlrecht, ist somit (nach zwischenzeitlichen Anpassungen) von Wohnsitz und Staatsangehörigkeit unabhängig. Es werden moderate monatliche Beiträge im Zuge der Lohnsteuer über die Arbeitgeber eingezogen, wobei dieser Beitrag in Österreich höher ausfällt. In Österreich besteht auch im Gegensatz zu den anderen Kammern ein Mitgliederverzeichnis.

### *Governance*

Das oberste Leitungsgremium ist jeweils eine Vollversammlung oder eine Vertreterversammlung, welche meist im Zuge von Urwahlen, gegebenenfalls auch Friedenswahlen, gewählt werden. Im Saarland übernimmt diese Aufgabe der Landtag. Weit überwiegend werden die Mitglieder der Voll- bzw. Vertreterversammlungen auf Grundlage von Wahlvorschlägen der Gewerkschaften bestimmt, sodass die Gewerkschaften in der Praxis die Gremien klar dominieren. Regelmäßig sind die organisatorisch starken Gewerkschaften oder Gewerkschaftsbünde in den Kammern stark vertreten. Das bedeutet, dass Vertreterinnen und Vertreter der bedeutendsten Gewerkschaften bzw. inner-gewerkschaftlicher Strömungen in diesem Gremium die Mehrheit stellen und damit auch einen maßgeblichen Einfluss auf die Bestimmung von Vorstand bzw. Geschäftsführung und die konkrete Arbeitsweise der Kammern haben.

### *Leistungsspektrum*

Aus den gesetzlichen Aufgaben der Arbeitskammern resultiert durchweg ein breites Tätigkeitspektrum, welches sich typischerweise auf die Beratung und Weiterbildung von Mitgliedern, aber auch auf die Vertretung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, auf die Politikberatung und Gremienarbeit sowie Studien konzentriert. Die Schwerpunkte werden von den Steuerungsgremien der Kammern bestimmt, die von den Gewerkschaften dominiert werden.

Gleichzeitig ergibt sich aus dem gesetzlichen Auftrag und der damit verbundenen Pflichtmitgliedschaft ein umfassender Vertretungsanspruch. Dieser führt dazu, dass die Situation der abhängig Beschäftigten und vieler unterschiedlicher Gruppen innerhalb des Arbeitsmarkts und des Strukturwandels adressiert werden, nicht zuletzt die Arbeitsbedingungen von Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, Migrantinnen und Migranten, Wanderarbeitskräften und Grenzgängerinnen und Grenzgängern. Dies gilt einerseits für die Thematisierung diesbezüglicher Problemlagen in Studien und Politikberatung, andererseits in der individuellen Unterstützung. Es kann vor dem Hintergrund der vorliegenden Fallstudien argumentiert werden, dass die Arbeitskammern gegenüber den in Gewerkschaften überwiegend organisierten Gruppen die Beschäftigten umfassender vertreten. So dürfte das für alle Kammerangehörigen verfügbare Angebot an individuellen Leistungen der Rechtsberatung und des Rechtsschutzes (Österreich), aber auch der Weiterbildung die Handlungsfähigkeit gerade der Gruppen stärken, die sonst kaum Zugang zu Beratung und Beistand hätten. Dem kann durchaus eine generalpräventive Wirkung auf die Beachtung von Regeln am Arbeitsmarkt zugeschrieben werden. Die Kammern führen also potenziell zu einer stärkeren Beachtung nicht gewerkschaftlich organisierter Gruppen – wenngleich in den vier untersuchten Modellen auch die Gewerkschaften vergleichsweise stark sind und den Anspruch erheben, die Erwerbsbevölkerung in ihrer gesamten Breite und Vielfalt zu vertreten.

### *Verhältnis zu Gewerkschaften*

Aus dem Aufbau und den Wahlverfahren innerhalb der Kammern ergibt sich, dass die jeweils stärksten Gewerkschaften (oder stärksten innergewerkschaftlichen Fraktionen) die Gremien in den Arbeitskammern dominieren und über vielfältige institutionelle und personelle Verflechtungen die Grundlinien der Kammerarbeit innerhalb der gesetzlichen Rahmensetzung beeinflussen. Damit führt die Existenz einer Kammer zu einer Erweiterung der organisatorischen Kapazitäten und der Expertise für die Gewerkschaften. Diese können sich ihrerseits tendenziell stärker auf ihr eigenes Terrain der Betriebs- und Tarifpolitik fokussieren, während Beratung, Analysen und Politikberatung (bzw. die fachliche Unterstützung gewerkschaftlicher Positionierungen) vermehrt an die Kammern übertragen werden können. Über die Pflichtmitgliedschaft und die Beitragsfinanzierung der Kammern kommt es zu einer Ausweitung und Stabilisierung der Ressourcen für die organisierte Arbeitnehmerschaft angesichts langfristig rückläufiger Mitgliederzahlen bei den Gewerkschaften. Somit kommt es zu einer Stabilisierung von umfassenderen Kapazitäten für Analyse, Politikberatung, aber auch Weiterbildung und Beratung unabhängig vom Organisationsgrad der Gewerkschaften. Dieses Maß an Expertise könnte von den Gewerkschaften allein nicht in diesem Umfang aufgebaut und vorgehalten werden.

Damit erlaubt die Existenz einer Kammer eine Konzentration der Gewerkschaften auf bestimmte Kernaufgaben als mobilisierungs- und konfliktfähige Organisationen auf nationaler, sektoraler und betrieblicher Ebene. Den Kammern als staatlich eingerichteten Körperschaften kommt hingegen eine andere Rolle im Gefüge sozialpartnerschaftlicher Institutionen als den Gewerkschaften zu. Somit sind die Arbeitskammern keine Konkurrenz zu den Gewerkschaften, sondern enge Kooperationspartner. Die Arbeitskammern sind aber kein Ersatz für Gewerkschaften als zentralem Akteur auf betrieblicher und sektoraler Ebene mit der notwendigen Mobilisierungs- und Konfliktfähigkeit.

In den Ländern bzw. Bundesländern mit Kammern lässt sich ein hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad beobachten, wobei keine Konkurrenz zur gewerkschaftlichen Organisation, sondern eine eingespielte Arbeitsteilung erkennbar ist. Generell kann eine Koexistenz von hohen Organisationsgraden in den auf freiwilligem Beitritt basierenden Gewerkschaften und den pflichtmitgliedschaftlich begründeten Körperschaften der Arbeitskammern beobachtet werden (Schulten und Behrens 2023). Arbeitskammern können unter Umständen die Neigung zum Gewerkschaftsbeitritt verstärken, vor allem, wenn bestimmte Leistungen weiterhin den Gewerkschaften vorbehalten bleiben und die Kammern im Einzelfall an die Gewerkschaften verweisen. Hier lassen sich teilweise Überlappungen und Doppelstrukturen, aber auch Abgrenzungsbemühungen beobachten, etwa beim Rechtsschutz (vor allem in Österreich), bei Weiterbildungsangeboten oder bei der Beratung und Schulung von Betriebsräten.

### *Rolle in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik*

Die bestehenden Arbeitskammern sind jeweils Teil institutionell und personell eng verflochtener sozialpartnerschaftlicher Strukturen. Die vier bestehenden Kammersysteme profitieren von den kleinräumlichen Strukturen vor Ort und von einer vergleichsweise starken Stellung der Gewerkschaften im jeweiligen Umfeld. Den Kammern kommt deshalb im Zuge ihrer Aktivitäten bei der Gesetzesbegutachtung, aber auch über die Beratung und Unterstützung der Gewerkschaften sowie über eigene Studien eine wichtige Rolle im jeweiligen Gefüge zu, da sie als Ansprechpartner der Politik die vielschichtigen Interessen der Arbeitnehmerseite aggregieren und bündeln können. Die Kammern genießen aufgrund ihrer fachlichen Expertise und sachlichen Argumentation ein hohes Ansehen in der Sozialpartnerschaft und bei der Exekutive.

Die Existenz von Arbeitskammern neben den Gewerkschaften kann damit als Ausdruck eines institutionellen Gleichgewichts zwischen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite gesehen werden, da letztere ihrerseits über eigene Kammern sowie Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände verfügt. In dem Sinne stellen die Arbeitskammern das formelle Pendant zu Handels- und Handwerkskammern dar. Auch wenn eindeutige (kausale) Belege für kritische, entscheidende Wirkungen der Kammern auf Politikgestaltung naturgemäß schwer zu finden sind, lassen sich in jedem der vier Fälle Beispiele für Themen und Initiativen finden, die maßgeblich auf den Einfluss der Kammern zurückgeführt werden. Aus der umfassenden Perspektive auf Arbeitsmarkt und Wirtschaft resultiert auch eine einflussreiche Rolle der Kammern bei der Analyse und konzeptionellen Gestaltung von Transformationsprozessen. Dies lässt sich am deutlichsten im Saarland, aber auch in Bremen erkennen. Generell gilt, dass Kammern auf nationaler Ebene wie in Luxemburg und Österreich mehr Raum für Einfluss auf die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik haben als Kammern auf der Ebene der deutschen Bundesländer, deren Kompetenz in Fragen des Arbeitsmarktes und des Sozialstaates enger begrenzt ist.

### *Akzeptanz, Kritik und Reformdebatten*

Die Existenz der pflichtmitgliedschaftlichen Arbeitskammern resultiert aus ihrer gesetzlichen (und ggf. verfassungsrechtlichen) Verankerung und geht damit auf eine parlamentarische Entscheidung zurück. Die Kammern dienen der gesellschaftlichen Selbstregulierung und Interessensvertretung. So kann eine umfassende und verpflichtende Mitgliedschaft begründet werden, wie dies teilweise auch gerichtlich explizit anerkannt worden ist. Die bestehenden Kammern sind damit gesetzlich und gegebenenfalls verfassungsrechtlich abgesichert und aktuell im Kern wenig strittig, aber keineswegs auf Dauer garantiert – hier bleibt eine stabile politische Akzeptanz in den Parlamenten entscheidend. Denn die gesetzlichen Grundlagen der Kammern, nicht zuletzt deren Mitgliedschaft und Beitragsfinanzierung, sind – in unterschiedlicher Ausprägung in den vier Arbeitskammersystemen – politische Gestaltungsparameter. Die bestehenden Arbeitnehmerkammern stützen sich insbesondere auf Volksparteien mit starken Sozialflügeln. Kritik an den Arbeitskammern, die sich an vor allem an

Governance-Mängeln entzündete, wie etwa in Bremen und Österreich, wurde durch eine Konkretisierung des gesetzlichen Auftrags, eine striktere Aufsicht sowie ein vermehrtes Angebot an individuellen Dienstleistungen begegnet. Dies hat bis dato zu einer Stabilisierung der Kammermodelle beigetragen. Aus der Wahlbeteiligung an den Kammerwahlen lässt sich in der Praxis kaum eine zusätzliche Bestätigung ablesen, da die Kammerwahlen durchgängig nur moderate Beteiligungsquoten von einem Drittel bis 40 Prozent erreichen, wie dies zuletzt in Luxemburg und Österreich zu erkennen gewesen ist.

Die nachstehende Tabelle 6.1 zeigt zentrale Merkmale der vier bestehenden Kammermodelle vergleichend in einer Übersicht.

**Tabelle 6.1 Vergleichende Darstellung der vier Arbeitskammermodelle**

	Saarland	Bremen	Luxemburg	Österreich
Bezeichnung	Arbeitskammer	Arbeitnehmerkammer	Chambre des Salariés	Kammer für Arbeiter und Angestellte (Länderkammern und Bundeskammer)
Gründung	1951	1921	1924	1920
Mitgliederkreis	Abhängig Beschäftigte, inkl. Auszubildende und Arbeitsuchende	abhängig Beschäftigte, inkl. Auszubildende	abhängig Beschäftigte im privaten Sektor, Arbeitsuchende, Auszubildende, Rentnerinnen und Rentner sowie Grenzgängerinnen und Grenzgänger	abhängig Beschäftigte, Lehrlinge (Auszubildende), Arbeitslose, Präsenz- und Zivildienstler, Personen in Karenz
Anzahl der Mitglieder	> 400.000	> 400.000	> 600.000	< 4.000.000
Beitragsatz	0,15 Prozent des Bruttoverdienstes oberhalb Geringfügigkeit, bis zur Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung	0,14 Prozent des Bruttoverdienstes oberhalb Geringfügigkeit, keine Obergrenze	35 Euro pro Jahr ab 300 Euro Monatsverdienst, darunter 10 Euro	0,5 Prozent des Bruttoverdienstes bis zur Höchstbeitragsgrundlage der Krankenversicherung
Monatsbeitrag bei mittlerem Verdienst (3.000 Euro brutto)	4,50 Euro	4,20 Euro	2,92 Euro	15,00 Euro
Monatlicher Höchstbeitrag	11,32 Euro	n. v.	2,92 Euro	29,25 Euro
Anzahl von Mitarbeitenden	214 Personen (2024)	147 Personen (2024)	84 VZÄ (2024)	3.100 VZÄ (2023)
Haushaltsvolumen	21,9 Mio. Euro (2023)	21,7 Mio. Euro (2023)	24 Mio. Euro (2023)	608 Mio. Euro (2023)
Gremienwahl	Vertreterversammlung mit 42 Mitgliedern, Wahl durch den Landtag alle 6 Jahre	Vollversammlung mit 35 Mitgliedern, Urwahl oder Friedenswahl alle 6 Jahre	Plenarversammlung mit 60 Mitgliedern, Urwahl alle 5 Jahre	Vollversammlung (Länderebene), Urwahl alle 5 Jahre

Quelle: Eigene Zusammenstellung in Erweiterung und Aktualisierung von Schulten und Behrens (2023).

Anmerkung: Die österreichische Kammer für Arbeiter und Angestellte weist niedrigere Nettobeiträge aus. So beträgt der monatliche Höchstbeitrag nach ihrer Darstellung 17,00 Euro netto (nach Abzug von der Steuerschuld).

## 7. Potenziale und Gelingensfaktoren

Vor dem Hintergrund schwindender Tarifbindung, Gewerkschaftsmitgliedschaft und Betriebsratspräsenz haben auch in Deutschland zuletzt Vorschläge zur Stabilisierung der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen durch institutionelle Reformen an Bedeutung gewonnen. Dies bedeutet auf Seiten der Gewerkschaften eine Revision eher kritischer Positionen zu den Kammern (Schulten und Behrens 2023). Dabei geht es insbesondere um die Schließung der „Vertretungslücke“ durch eine pflichtmitgliedschaftliche Organisation in Gestalt von Kammern für abhängig Beschäftigte. Vor diesem Hintergrund wurden in jüngerer Zeit in begrenztem Umfang Initiativen zur Schaffung von Arbeitnehmerkammern auf Ebene der Bundesländer ergriffen. So war im Wahlprogramm der SPD in Nordrhein-Westfalen (im sogenannten „NRW-Plan“ aus dem Jahr 2017) die Prüfung einer Arbeitnehmerkammer nach saarländischem Modell angekündigt worden. Es wurde hierzu auch von Weingarten (2018) ein Konzept zur Machbarkeit und Ausgestaltung einer Arbeitnehmerkammer in Nordrhein-Westfalen vorgelegt, das sich an den bereits existierenden Kammern orientierte. Diese Idee einer Arbeitskammer wurde jedoch nicht weiterverfolgt.

Auch der Koalitionsvertrag der Parteien DIE LINKE, SPD und Bündnis 90/Die Grünen in Thüringen aus dem Jahr 2020 sah einen Prüfauftrag für die Einführung einer Arbeitskammer vor. Dort sind jedoch auf der Grundlage vorliegender Erkenntnisse seitdem keine weiteren Schritte unternommen worden. Bisherige Versuche der Etablierung von Arbeitnehmerkammern in Ostdeutschland, die beispielsweise in Brandenburg auch schon länger zurückreichen, sind aufgrund der Zurückhaltung entscheidender Akteure, nicht zuletzt der Gewerkschaften, und mangelnder politischer Unterstützung nicht über ein frühes Stadium hinausgekommen.

Daher ist die Schaffung von Kammern als voraussetzungsvoll zu bewerten. Die vorhandenen Erfahrungen mit bestehenden Kammern liefern hierzu wichtige Hinweise. Es kann grundsätzlich von der Notwendigkeit einer dreifachen Akzeptanz und Unterstützung ausgegangen werden.

Erstens bedürfen Arbeitskammern der politischen Akzeptanz und Unterstützung in den Parlamenten. Die bestehenden Kammern basieren, wie gezeigt werden kann, auf politischen Festlegungen im Gefolge wirtschaftlicher und politischer Umbruchsituationen, bedürfen aber der laufenden Unterstützung durch breite politische Koalitionen, insbesondere seitens der Volksparteien der Mitte.

Zweitens bedürfen Arbeitskammern der Unterstützung seitens der Gewerkschaften. Dies gilt sowohl für die Unterstützung im Vorfeld einer politischen Grundsatzentscheidung als auch während des Aufbaus und im weiteren Verlauf. Voraussetzung ist also die Mitwirkung der Gewerkschaften bei der Schaffung von Kammern wie auch bei deren Steuerung im laufenden Geschäft. Dies lässt sich durch geeignete Governance-Regeln erreichen, muss aber in der Praxis auch gelebt werden. Dazu tragen sicher auch, wie die existierenden Kammern zeigen, eine enge Vernetzung der Akteure und praktikable Routinen der Kooperation und Arbeitsteilung bei. Arbeitskammern werden von den Gewerkschaften durchaus als ein denkbare Element einer Gesamtstrategie zur Verbesserung der Durchsetzungsfähigkeit von Arbeitnehmervertretungen und Gewerkschaften gesehen. Die Unterstützung von Kammergründungen durch die Gewerkschaften hängt jedoch nach Einschätzung der befragten Gesprächspersonen letztlich auch davon ab, inwieweit weitere staatliche Interventionen zur Stabilisierung industrieller Beziehungen ergriffen werden (etwa im Bereich der Mitbestimmung, bei Betriebsräten oder bei der tarifvertraglichen Abdeckung). Aus den geführten Gesprächen lässt sich ableiten, dass die Einführung von Arbeitskammern von gewerkschaftlicher Seite nicht ohne Weiteres als „Ersatz“ für diese anderen, für sie ebenfalls zentralen Punkte akzeptiert werden würde.

Die dritte notwendige Bedingung ist die Akzeptanz seitens der Mitglieder bzw. Kammerangehörigen. Dabei ist Akzeptanz bei den Beitragszahlern, wie die vorhandenen Kammermodelle belegen, vor allem von einem zugänglichen und qualitativ hochwertigen Angebot an individuellen Dienstleistungen (wie Beratung oder Weiterbildung) abhängig.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine Verständigung der wesentlichen Akteure auf ein tragfähiges Modell für eine Arbeitskammer essenziell, für das dann auch eine breitere Unterstützung in Politik und Gesellschaft gewonnen werden kann. Dazu bedarf es einer klaren Bestimmung des Auftrags, ausgehend von einer überzeugenden Begründung für eine pflichtmitgliedschaftliche Organisation der abhängig Beschäftigten – als Ergänzung und Gegengewicht zu den Kammern der Wirtschaft – samt Beitragspflicht sowie klarer Verfahrensregeln für den Aufbau der Kammer und deren interne Willensbildung. Der Rahmen des gesetzlich bestimmten Tätigkeitsspektrums sollte eine mögliche Anpassung und Erweiterung über die Zeit zulassen sowie Raum für eine konkrete Ausgestaltung im Rahmen der Selbstverwaltung bieten – auf Grundlage einer funktionierenden Arbeitsteilung und Kooperation von Kammern und Gewerkschaften. Im Mittelpunkt müssen in jedem Fall die Bedürfnisse und Interessen der Kammerangehörigen stehen, für die ein attraktives Angebot an individuellen Leistungen mit entsprechender Qualität und Quantität bereitgestellt werden muss.

Dazu tritt der Aufbau fachlicher Expertise für die Analyse und Politikberatung. Dabei sollte der Aufbau von Doppelstrukturen oder die Verdrängung bestehender Angebote, etwa im Feld der Rechtsberatung oder im Weiterbildungsbereich, vermieden werden. Deshalb spricht vieles dafür, ausgehend von bestehenden Beratungs- oder Bildungsangeboten noch vorhandene Lücken und Bedarfe zu identifizieren und diese durch ergänzende Angebote zu schließen. Dies könnte nach Einschätzung der Gesprächspersonen zunächst auch in Form einer zeitlich begrenzten Projektförderung für bestimmte erweiterte Beratungs- oder Bildungsangebote realisiert werden. Entlang eines solchen Pfades erscheint auch ein schrittweiser Aufbau von Arbeitskammern sinnvoll, der ab einem gewissen Punkt ein breiteres Portfolio an Aufgaben und Leistungen umfassen oder vorhandene Angebote einbinden kann. Dabei könnte auch ausgehend von den mittlerweile verfügbaren Möglichkeiten digitaler Beratung und Information versucht werden, die Organisation im Aufbau schlank zu halten. In der Aufbauphase könnte es sinnvoll sein, zum Aufbau eines Stabes für individuelle Beratungsleistungen und mit fachlicher Expertise eine Vorfinanzierung aus staatlichen Mitteln zu erwägen, bevor ab einem gewissen Zeitpunkt zur Beitragsfinanzierung durch die Kammerangehörigen übergegangen wird. So wäre sichergestellt, dass zum Beginn der Beitragserhebung bereits ein ausreichendes Angebot an Dienstleistungen abgerufen werden kann.

Die bestehenden Kammermodelle profitieren von historisch gewachsenen Netzwerken und von Gewerkschaften mit traditionell starker Organisationsbasis, aber auch von den jeweiligen kleinräumlichen Strukturen, die wiederum günstig sind für eine enge Vernetzung der Akteure. Solche Faktoren, welche zur wechselseitigen Stärkung und Stabilisierung sozialpartnerschaftlicher Abstimmungsprozesse beitragen, lassen sich nicht überall finden. Es bleibt letztlich offen, inwieweit die Schaffung neuer Kammermodelle von solchen Voraussetzungen abhängt oder ob die Schaffung von Arbeitskammern die Entwicklung und Stabilisierung von sozialpartnerschaftlichen Strukturen über die Zeit selbst begünstigen kann.

Nach Ansicht mancher der befragten Gesprächspersonen ist es durchaus vorstellbar, Kammern in Regionen mit geringerer gewerkschaftlicher Organisation oder in größeren Flächenstaaten zu errichten, soweit dies auf entsprechende politische und gewerkschaftliche Unterstützung trifft und in jeweils passende Organisationsstrukturen mündet.

## Literaturverzeichnis

- Arbeitnehmerkammer Bremen (2021). Hundert Jahre für eine gerechte Arbeitswelt. Bremen.
- Arbeitnehmerkammer Bremen (2024). Bilanz und Rückblick 2023. Bremen.
- Arbeitskammer des Saarlandes (2023): Zahlen und Fakten für das Saarland.
- Arbeitskammer des Saarlandes (2024). Die Menschen in den Mittelpunkt Soziale Gerechtigkeit und demokratische Teilhabe als Schlüssel für eine nachhaltige Transformation. Bericht an die Regierung des Saarlandes zur wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturellen Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Saarbrücken.
- Auffenberg, Jennie und Moritz Heß (2021). Pflegekräfte zurückgewinnen – Arbeitsbedingungen und Pflegequalität verbessern. Bericht zur Studie „Ich pflege wieder, wenn ...“ der Arbeitnehmerkammer Bremen und des SOCIUM der Universität Bremen. Bremen.
- Auffenberg, Jennie et al. (2022). „Ich pflege wieder, wenn ...“ Potenzialanalyse zur Berufsrückkehr und Arbeitszeitaufstockung von Pflegefachkräften. Ein Kooperationsprojekt der Arbeitnehmerkammer Bremen, des Instituts Arbeit und Technik Gelsenkirchen und der Arbeitskammer des Saarlandes. Bremen.
- Berthereau, Estelle und Denis Scuto (2024). Le Parlement du travail – Histoire de la Chambre des salariés du Luxembourg (1924-2024). [www.100ans.csl.lu](http://www.100ans.csl.lu) (zuletzt aufgerufen am 1. Mai 2024).
- Bremische Bürgerschaft (1993). Kleine Anfrage der Fraktion Die Grünen an den Senat der Freien Hansestadt Bremen zum Konkurs von BBI transfer, 17. September 1993. Drucksache 13/671. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (1994a). Kleine Anfrage der Fraktion der CDU zur möglichen Verwicklung des Senats in die Affäre um die Angestelltenkammer Bremen von September 1994. Drucksache 13/985. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (1994b). Debatten in der Bremischen Bürgerschaft vom 21. September 1994. Protokolle Landtag 13. Wahlperiode. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (1995). Debatten in der Bremischen Bürgerschaft vom 22. März 1995. Protokolle Landtag 13. Wahlperiode. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (1997). Debatten in der Bremischen Bürgerschaft vom 19. November 1997. Protokolle Landtag 14. Wahlperiode. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (2000). Mitteilung des Senats vom 8. Februar 2000: Gesetz über die Arbeitnehmerkammern im Lande Bremen. Drucksache 15/198. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (2024). Mitteilung des Senats: Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der FDP vom 14. Februar 2024. Drucksache 21/398. Bremen.
- Centre Commun de la Sécurité Sociale (2023). AVIS Cotisations 2023 pour la Chambre des salaires, 11. Februar 2023.
- Czerny, Josef (2020). Hundert Jahre Arbeiterkammergesetz. Das Recht der Arbeit, Heft 386.
- Der Standard (2024a). Arbeiterkammer-Wahl: Rote Bastion, für die alle zahlen – wie mächtig ist die Arbeiterkammer? Artikel vom 10. April 2024. <https://www.derstandard.de/story/3000000215066/rote-bastion-fuer-die-alle-zahlen-wie-maechtig-ist-die-arbeiterkammer> (zuletzt aufgerufen am 1. Mai 2024).

- Der Standard (2024b). Warum viele Menschen die Arbeiterkammer-Wahl ignorierten. <https://www.derstandard.de/story/3000000217153/warum-viele-menschen-die-arbeiterkammer-wahl-ignorierten> (zuletzt aufgerufen am 1. Mai 2024).
- Der Standard (2017). Pflichtmitgliedschaft: Wer wie gegen die Kammern vorgehen will. <https://www.derstandard.at/story/2000066916516/pflichtmitgliedschaft-wer-wie-gegen-die-kammern-vorgehen-will> (zuletzt aufgerufen am 31. Juli 2024).
- Ennser-Jedenastik, Laurenz (2017). Die personelle Verflechtung zwischen Sozialpartnern und Bundesregierung in Österreich, 1945–2015. OZP – Austrian Journal of Political Science 45(3), 29–44.
- Filsinger, Dieter (2023). Bildungs- und Integrationspolitik. In: Felix Hörisch (Hg.): Politik und Regieren im Saarland. Springer VS, Wiesbaden, 197–239.
- Fontagné, Lionel (2004). Compétitivité du Luxembourg: une paille dans l'acier. Rapport pour le Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur du Grand-Duché de Luxembourg.
- Gantenberg, Julia, Andreas Klee und Hendrik Schröder (2022). 100 Jahre Arbeiterkammer Bremen. sozialpolitikblog, 24.11.2022. <https://difis.org/blog/?blog=38> (zuletzt aufgerufen am 31. Oktober 2024).
- Glaser, Harald (2012). Zur Geschichte der Arbeitskammer des Saarlandes. 18. September 2012.
- Glaser, Harald (2017). Ein langjähriger Wunsch der Arbeitnehmerschaft. Die Arbeitskammer an der Saar bis zur Rückgliederung 1957. Röhrig.
- Hohendanner, Christian und Susanne Kohaut (2023). Tarifbindung und Mitbestimmung: Keine Trendumkehr in Westdeutschland, Stabilisierung in Ostdeutschland, In: IAB-Forum 20. Juli 2023, <https://www.iab-forum.de/tarifbindung-und-mitbestimmung-keine-trendumkehr-in-sicht/> (zuletzt aufgerufen am 8. August 2024).
- Hörisch, Felix und Kai Brumm (2023). Beständiges Ringen um eine gute Zukunft – Die Finanz-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik im Saarland. In: Felix Hörisch (Hg.): Politik und Regieren im Saarland. Springer VS, Wiesbaden, 271–312.
- Klee, Andreas und Hendrik Schröder (2022). Organisierte Interessen und Politik im Land Bremen. In: Lothar Probst, Matthias Güldner und Andreas Klee (Hg.): Politik und Regieren in Bremen, Springer VS, Wiesbaden, 397–411.
- Lesch, Hagen (2016): Organisationsgrad: Regionale Unterschiede, IW Gewerkschaftsspiegel 3/2016.
- Nationalrat (2024): Anfrage der Abgeordneten Mag. Gerald Loacker, Kolleginnen und Kollegen an den Bundesminister für Arbeit und Wirtschaft betreffend Budgetäre Situation der Arbeiterkammern 2023 (Vermögen, Rückstellungen, Erträge, Aufwände und Fraktionsförderungen), PA 19701/J vom 5.7.2024.
- Oberfichtner, Michael und Claus Schnabel (2019). The German Model of Industrial Relations: (Where) Does It Still Exist? In: Journal of Economics and Statistics 239(1), 5–37.
- Pernicka, Susanne (2022). Einleitung. In: Susanne Pernicka (Hg.): Sozialpartnerschaftliche Handlungsfelder: Kontinuitäten, Brüche und Perspektiven, Springer, 1–27.
- Rampeltshammer, Luitpold und Frank Hirsch (2023). Entscheidend ist die Stärke im Betrieb. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen für die Gewerkschaften im Saarland. In: Felix Hörisch (Hg.): Politik und Regieren im Saarland. Springer VS, Wiesbaden, 135–172.
- Schierenbeck, Ingo (2018). Verhältnis von Arbeiterkammern und Gewerkschaften – Erfahrungen aus Bremen. Vortrag beim WSI Herbstforum.

- Schulten, Thorsten und Martin Behrens (2023). Neue Institutionen braucht das Land. WSI-Mitteilungen 76(3), 211-220.
- Tálos, Emmerich und Tobias Hinterseer (2019). Sozialpartnerschaft: Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor der Zweiten Republik am Ende? Wien: Studienverlag.
- TAZ (1993). „bbi- transfer“: Konkurs abgewickelt, 10. Dezember 1993. Bremen Aktuell, S. 21.
- TAZ (1996a). Wie der DGB die Kammer ausplündert. 1. Februar 1996. Bremen Aktuell, S. 21.
- TAZ (1996b). Wo die Kammer-Millionen versickerten. 5. Februar 1996. Bremen Aktuell, S. 22.
- TAZ (1997). Angestelltenkammer kämpft zurück. 26. Juni 1997. Bremen Aktuell, S. 25.
- Thill, Patrick und Adrien Thomas (2009). Le „modèle social luxembourgeois“ au défi de la crise. CEPS/INSTEAD, Publications of REPREM, Gouvernance & Emploi n°12.
- Thomas, Adrien (2023). Trade unions in Luxembourg: Residual institutional strength and declining mobilization capacity. In: Jeremy Waddington, Torsten Müller und Kurt Vandaele (Hg.): Trade unions in the European Union. Picking up the pieces of the neoliberal challenge, Peter Lang, Brussels.
- Vienna Online (2024). Rote und blaue Erfolge bei der AK-Wahl. <https://www.vienna.at/rote-und-blaue-erfolge-bei-ak-wahl-2024/8706142> (zuletzt aufgerufen am 1. Mai 2024).
- Weingarten, Jörg, unter Mitarbeit von Moritz Fastabend und Ilka Rasch (2018). Chancen und Hemmnisse einer Einrichtung einer Arbeitskammer in NRW. Hans-Böckler-Stiftung Working Paper Forschungsförderung 098, Oktober 2018.



Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.