

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 148, November 2019

Vertariflichung sozialer Sicherheit

Perspektiven von Arbeitgeberverbänden und
Gewerkschaften in Deutschland und Österreich

Thilo Fehmel und Norbert Fröhler



Autoren

Thilo Fehmel, Professor für Sozialadministration und Sozialpolitik an der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig, Fakultät Architektur und Sozialwissenschaften. thilo.fehmel@htwk-leipzig.de

Norbert Fröhler, Doktorand an der Universität Duisburg-Essen, Fakultät für Gesellschaftswissenschaften, Institut für Soziologie
norbert.froehler@uni-due.de

© 2019 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de



„Vertariflichung sozialer Sicherheit“ von Thilo Fehmel und Norbert Fröhler ist lizenziert unter

Creative Commons Attribution 4.0 (BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell. (Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsnehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

ISSN 2509-2359

Inhalt

Zusammenfassung.....	4
1. Analyserahmen und Problemaufriss: Vertariflichung sozialer Sicherheit	7
2. Fragestellung und Vorgehen	17
2.1 Perspektiven der Tarif- bzw. Kollektivvertragsparteien auf die Vertariflichung sozialer Sicherheit	19
3. Perspektiven der deutschen Tarifvertragsparteien auf vertariflichte soziale Sicherung	23
3.1. Wahrnehmung und Deutung sozialpolitischer Vertariflichungsprozesse.....	23
3.2. Grundsätzliche Bewertung einer Vertariflichung sozialer Sicherheit	29
3.3. Folgen der Vertariflichung sozialer Sicherheit für die Tarifvertragsparteien.....	41
4. Perspektiven der österreichischen Kollektivvertragsparteien auf vertariflichte soziale Sicherung	60
5. Vergleichendes Fazit.....	71
Literaturverzeichnis	81

Zusammenfassung

Die von neoliberalen Politikmustern geprägte Transformation der europäischen Wohlfahrtsstaaten ist u. a. von einem Wandel staatlichen Selbstverständnisses weg vom „Erfüllungsstaat“ hin zum „Gewährleistungsstaat“ gekennzeichnet. An die Stelle unmittelbarer staatlicher Aufgabenerfüllung tritt tendenziell eine stärkere Verantwortungsteilung mit nichtstaatlichen Akteuren bzw. die staatliche Regulierung gesellschaftlicher Selbststeuerung. Im sozialwissenschaftlichen Fokus standen hierbei bislang Prozesse der Vermarktlichung, Privatisierung und Familialisierung sozialer Sicherung. Das Arbeitspapier widmet sich einer weiteren, bislang weniger beachteten Erscheinungsform des wohlfahrtsstaatlichen Wandels: der Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit. Darunter verstehen wir die zunehmende Überantwortung der Wohlfahrtsproduktion an die Akteure im System der industriellen Beziehungen.

Das Forschungsprojekt „Sozialpolitik per Tarifvertrag“ untersucht international vergleichend (Deutschland, Österreich) und sektorale vergleichend (Bauhauptgewerbe, chemische Industrie, Einzelhandel, privates Bankgewerbe) Ausmaß und Konsequenzen der Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage nach den Reaktionen der Tarifparteien auf die sozialpolitische Verantwortungsverlagerung. In einem ersten Schritt haben wir eine umfassende Analyse zu Bestand und Entwicklung tariflicher Sozialpolitik in Deutschland und Österreich vorgelegt, das ebenfalls als HBS Working Paper erschienen ist (Fröhler/Fehmel 2018).

Das vorliegende Arbeitspapier stellt Teilergebnisse des zweiten Projektabschnitts vor. Es beschäftigt sich mit der vergleichenden Analyse von Wahrnehmungen, Einschätzungen und Bewertungen der Tarifakteure zu Prozessen der Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit. Im Mittelpunkt stehen dabei die mit diesen Prozessen verbundenen verbandlichen Chancen und Risiken. Empirische Grundlage der Analyse sind Interviews mit 40 Fachreferent*innen deutscher und österreichischer Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften.

Die Untersuchung zeigt, dass die Haltung der Arbeitsmarktverbände zunächst von der politischen Notwendigkeit und im Weiteren von der normativen Bereitschaft und der praktischen Fähigkeit zur sozialpolitischen Verantwortungsübernahme abhängt. In Deutschland lässt sich ein fortgeschrittener Umbau des Sozialstaats beobachten, der von einer deutlichen Lockerung der korporatistischen Strukturen in der staatlichen Sozialpolitik und einer „Entstaatlichung“ der Wohlfahrtsproduktion be-

gleitet wird. Gleichzeitig sind die industriellen Beziehungen von Deregulierungsprozessen geprägt, in deren Folge die Handlungs- und Verpflichtungsfähigkeit der Tarifparteien deutlich nachgelassen hat. In Österreich sind analoge Entwicklungen hingegen bislang allenfalls in Ansätzen erkennbar. Das Ausmaß des Sozialstaatsumbaus blieb weit hinter jenem in Deutschland zurück, die Erfüllungsverantwortung ist weitgehend beim Staat verblieben und die Arbeitsmarktverbände sind weiterhin eng in die staatliche Sozialpolitik eingebunden. Gleichzeitig weist auch das nach wie vor stark sozialpartnerschaftlich geprägte System der industriellen Beziehungen einen hohen Stabilitätsgrad auf. Trotz aller institutionellen Ähnlichkeiten zwischen dem deutschen und dem österreichischen Distributionsregime differieren die Handlungsbedingungen also so substantiell, dass sich sowohl in Hinblick auf die normative Bereitschaft als auch auf die praktische Fähigkeit der Tarifverbände zur sozialpolitischen Verantwortungsübernahme signifikante Länderunterschiede zeigen. Differenzen zeigen sich diesbezüglich auch im sektoralen Vergleich innerhalb des deutschen Distributionsregimes.

In Deutschland bewerten die Tarifparteien die Vertariflichung sozialer Sicherheit gegensätzlich, was auf divergierende Interessenlagen, Selbstverständnisse und innerverbändliche Problemlagen zurückzuführen ist. Die Arbeitgeberverbände befürworten einhellig die sozialpolitische Verantwortungsverlagerung. Ausschlaggebend hierfür sind zum einen interessenpolitische Motive (Arbeitskostenreduzierung, Deregulierung, Verbetrieblichung). Zum anderen versprechen sich die Arbeitgeberverbände eine organisatorische Stärkung durch Mitgliederzuwachs. Staatliche Sozialpolitik soll sich ihrem Verständnis nach auf die Gewährleistung eines sozialen Mindeststandards und die Bereitstellung der notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen für die – möglichst freiwillige – nichtstaatliche Leistungserbringung beschränken. In gleicher Weise sollen auch die Tarifverträge lediglich allgemeine Rahmenbedingungen definieren und den Betriebsparteien einen möglichst großen Gestaltungsspielraum gewähren. An verbindlichen tariflichen Vorgaben haben die Arbeitgeberverbände i. d. R. kein Interesse. Tarifsozialpolitische Regelungen gehen deshalb fast ausschließlich auf die Initiative der Gewerkschaften zurück und müssen meist gegen den Widerstand der Arbeitgeberverbände durchgesetzt und verteidigt werden.

Im Gewerkschaftslager ist der Umgang mit der Vertariflichung sozialer Sicherheit hingegen umstritten. Prinzipiell widerspricht die sozialpolitische Verantwortungsverlagerung gewerkschaftlichen Interessen. Andererseits haben die deutschen Gewerkschaften innerhalb der staatlichen Politikarena an Einfluss verloren und konnten weitgehende soziale Einschritte nicht verhindern. Vor diesem Hintergrund plädiert der eine Pol

des Meinungsspektrums für eine tarifsozialpolitische Verantwortungsübernahme, da sie darin die Chance zu einer organisationalen Festigung sieht, indem der Einfluss auf staatliche Akteure wieder erhöht, die Tarifautonomie politisch aufgewertet, die Nachfrage der Mitglieder nach sozialer Sicherung befriedigt und die Attraktivität für eine Mitgliedschaft gesteigert werden kann. Der andere Pol des Meinungsspektrums befürchtet hingegen eine zusätzliche organisationale Schwächung und ist deshalb gegen eine tarifsozialpolitische Verantwortungsübernahme. In dieser Perspektive werden durch substitutive Tarifsozialpolitik staatliche Leistungseinschränkungen legitimiert, ein Anreiz für weitere Leistungseinschränkungen gesetzt, die gewerkschaftliche Verhandlungsposition im Tarifsystem geschwächt, die soziale Ungleichheit befördert und ein weiterer Mitgliederverlust riskiert. Innergewerkschaftlich verlaufen die Konfliktlinien v. a. entlang grundsätzlicher gewerkschaftlicher Rollenverständnisse und sozialpolitischer Positionen sowie unterschiedlicher fachlicher Zuständigkeiten der hauptamtlichen Funktionär*innen (Primat der *Bereitschaft* zur Verantwortungsübernahme). Zwischen den Gewerkschaften zeigen sich Differenzen v. a. entlang der jeweiligen Konflikt- und Durchsetzungsfähigkeit, den tarifpolitischen Verteilungsspielräumen und dem grundsätzlichen Charakter der sektoralen Arbeitsbeziehungen (Primat der *Fähigkeit* zur Verantwortungsübernahme).

In Österreich stimmen die Tarifparteien in ihrer grundsätzlichen Haltung zur Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit hingegen weitgehend überein. Sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeberverbände begreifen soziale Sicherung nach wie vor als eine genuin staatliche Aufgabe. Auf beiden Seiten lässt sich auch kein Interesse an der Veränderung der etablierten Arbeitsteilung zwischen Sozialstaat und industriellen Beziehungen und keine Bereitschaft zu einer stärkeren tarifsozialpolitischen Verantwortungsübernahme feststellen. Vielmehr verfolgen die Tarifparteien ihre sozialpolitischen Interessen weiterhin nahezu ausschließlich innerhalb des unverändert korporativ geprägten politischen Systems. Gleichwohl wären sie vor dem Hintergrund der nahezu lückenlosen Tarifbindung und der sozialpartnerschaftlichen Beziehungen durchwegs dazu in der Lage, Fragen sozialer Sicherung im Tarifsystem zu gestalten. Ausschlaggebend für diese grundsätzliche Positionierung ist die geteilte Wertschätzung der konfliktmindernden Wirkung des Sozialstaats auf die industriellen Beziehungen und der egalisierenden Effekte staatlicher Sozialpolitik auf die Wettbewerbsbedingungen der Unternehmen und die Wohlstandsverteilung unter den Beschäftigten.

1. Analyserahmen und Problemaufriss: Vertariflichung sozialer Sicherheit

Bekanntermaßen vollziehen sich in Deutschland im Feld der Sozial- und Verteilungspolitik seit Längerem Prozesse der Neujustierung sozialpolitischer Ziele, Techniken und Akteurskonstellationen, die in ihrer Summe zu einer multiplen Transformation des Sozialstaates und der Wohlfahrtsproduktion geführt haben. Ein Kennzeichen dieser Transformation ist der Wandel staatlicher Verantwortung für das Erreichen sozialpolitisch relevanter Ziele: weg von unmittelbarer Erfüllungsverantwortung hin zu nur noch mittelbarer Gewährleistungsverantwortung (Franzius 2006). Der Staat entwickelt sich tendenziell vom eigenständigen (bzw. zumindest kooperativ koordinierenden) Leistungserbringer stärker hin zum Regulierer und Kontrolleur der Leistungserbringung Anderer (Vogel 2007, S. 47 ff.). Folge dieses gewandelten staatlichen Selbstverständnisses ist, dass nun verstärkt anderen, nichtstaatlichen Akteuren die Erfüllungsverantwortung für die Verfolgung und Erreichung sozialpolitischer Ziele zugewiesen wird. Erscheinungsformen dieses Wandels sind staatliche Rückzugstendenzen aus etablierten Leistungs- und Regelungsbereichen, die gesetzliche Förderung nichtstaatlicher Regulierung, Finanzierung und Leistungserbringung oder die Erschließung neuer Regelungsfelder, in denen der Staat zivilgesellschaftlichen Akteuren begleitende Verantwortung zuweist.

Im sozialwissenschaftlichen Fokus veränderter Akteurskonstellationen und -verantwortlichkeiten im Zuge der sozialstaatlichen Transformation stehen Prozesse der Privatisierung, der Vermarktlichung oder auch der Familialisierung sozialer Sicherheit. Weniger beleuchtet, wenngleich sozialpolitisch keineswegs weniger relevant, blieb hingegen bislang eine weitere Arenenverschiebung: die Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit. Unter diesen Prozessen verstehen wir die zunehmende Überantwortung der Wohlfahrtsproduktion an die Akteure im System der industriellen Beziehungen. Deren Beteiligung an der Wohlfahrtsproduktion ist für sich genommen nichts Neues. Neu ist jedoch, dass die von Tarif- und Betriebsakteuren ausgehandelten Elemente sozialer Sicherung vermehrt substitutiv statt komplementär zu staatlichen Leistungen und Bestimmungen fungieren (Bispinck 2012a). Tarifliche und betriebliche Sozialpolitik soll staatliche Sozialpolitik nicht nur ergän-

zen, wie dies in der Vergangenheit der Fall war, sondern unmittelbar oder zumindest mittelbar ersetzen.¹

Die Verlagerung sozialpolitischer Verantwortung vom Staat auf die Tarif- und Betriebsparteien kann dabei mehrere Formen annehmen. Sie kann einerseits die nicht intendierte Folge einer Gesetzgebung sein, die zu Leistungskürzungen, Zugangsbeschränkungen oder sonstigen Deregulierungen führt. Sie kann andererseits das vom Gesetzgeber intendierte Ergebnis der Inpflichtnahme und Ermächtigung der Tarif- und Betriebsparteien zur Regelung sozialpolitischer Belange bzw. zur Konkretisierung der vom Gesetzgeber eröffneten Gestaltungsspielräume sein. Unabhängig davon, ob unintendiert oder vom Gesetzgeber bewusst angestrebt, müssen sich die industriellen Akteure zu dieser Verlagerung sozialpolitischer Verantwortung in irgendeiner Weise verhalten. Entschließen sie sich, die entstandene Sicherungslücke im Rahmen der Tarifautonomie oder der Betriebsverfassung zumindest partiell zu schließen, so findet eine Vertariflichung bzw. Verbetrieblichung von sozialer Sicherheit statt. Tun sie dies nicht, so liegt zwar eine „Entstaatlichung“ im Sinne eines staatlichen Rückzugs aus der sozialpolitischen Leistungserbringung, Finanzierung oder Regulierung vor, nicht aber eine Vertariflichung bzw. Verbetrieblichung (Fehmel/Fröhler 2019).

Besonders offensichtlich, da unmittelbar staatlich intendiert, vollziehen sich Vertariflichungs- und Verbetrieblichungsprozesse in den sozialpolitischen Feldern Alterssicherung (Berner 2009; Wiß 2011) und Altersübergang (Fröhler et al. 2013). So war der mit der Rentenreform 2001 verbundene Abschied von der „lebensstandardsichernden“ gesetzlichen Rente nicht nur mit einer stärkeren Förderung der privaten Altersvorsorge („Riester-Rente“), sondern auch der betrieblichen Altersversorgung (Entgeltumwandlung) verbunden. Dieser Pfad der Verantwortungsverlagerung wurde 2017 mit Verabschiedung des Betriebsrentenstärkungs-

1 Der hier gewählte Begriff der *tariflichen Sozialpolitik* bzw. Tarifsozialpolitik umfasst tarifvertragliche Bestimmungen und Leistungen zur Absicherung der klassischen Lebensrisiken Alter, Erwerbslosigkeit, Krankheit, Invalidität und Tod sowie der „neuen“ Lebensrisiken Pflegebedürftigkeit und Elternschaft. Er setzt sich damit von dem weiteren Begriff der qualitativen Tarifpolitik ab, der alle Bestimmungen umfasst, die über die (quantitative) Entgeltpolitik hinausgehen, also neben sozialpolitischen Regelungen z. B. auch solche zu Arbeitszeiten, Urlaub etc. (z. B. Müller-Jentsch 1989). In gleicher Weise subsumieren wir unter den Begriff der *betrieblichen Sozialpolitik* alle betrieblichen Regelungen zu den genannten Lebensrisiken. Demgegenüber wird im wissenschaftlichen Diskurs meist ein weiter Begriff verwendet, der alle Leistungen umfasst, die Unternehmen unabhängig von gesetzlichen oder tariflichen Verpflichtungen betriebsintern gewähren, also z. B. auch übertarifliche Entgelte oder geldwerte Vorteile (Firmenwagen, Fahrtkostenerstattung, Verpflegungszuschüsse etc.) (Angestelltenkammer Bremen/Mittelstädt 1993; Backes-Gellner/Pull 1998; Sesselmeier 2003). Andere Autoren wiederum differenzieren zumindest zwischen betrieblichen Sozialleistungen und Zusatzleistungen (z. B. Bellmann/Frick 1999; Doyé 2000).

gesetzes fortgesetzt, in dem den Tarifparteien ein expliziter Gestaltungsauftrag für die bAV zugewiesen wurde (Droßel 2018). Noch prägnanter ist die Verantwortungsverlagerung im Bereich des Altersübergangs, wo bereits seit den 1980er Jahren die Einschränkung staatlicher Vorruestandsoptionen und die Anhebung der Altersgrenzen von einer Förderung der tariflichen und betrieblichen Übergangsregulierung (Vorruestandsgeld, Altersteilzeit, Teilrente etc.) begleitet wurde (Fröhler 2014). Damit ist im Regelungsfeld „Alter“ inzwischen weitgehend Realität geworden, was vor Jahrzehnten noch lediglich als denkbare Anpassungsstrategie des Sozialstaates beschrieben wurde (Lenhardt/Offe 1977). Ähnliche Prozesse der Verantwortungsverlagerung auf die Tarif- und Betriebsparteien lassen sich auch in anderen Bereichen sozialer Sicherung wie der Gesundheits- oder Arbeitsmarktpolitik feststellen (siehe hierzu ausführlich Fehmel/Fröhler 2019).

Mit den beschriebenen Prozessen verschieben sich die Grenzen zwischen Sozialstaat und industriellen Beziehungen, zwischen sozialstaatlich verantworteter und tariflich bzw. betrieblich herzustellender sozialer Sicherheit. War die Entwicklungsgeschichte des deutschen Sozialstaats lange Zeit von der funktionalen Differenzierung von staatlicher Sozialpolitik einerseits und Tarif- bzw. Betriebspolitik andererseits geprägt, so vollzieht sich nun seit geraumer Zeit ein Prozess der Entdifferenzierung und Reintegration der unterschiedlichen Konflikt- und Verteilungsarenen.

Historisch gesehen waren die betriebliche Sozialpolitik und die genossenschaftlichen Hilfskassen bekanntermaßen die Vorgängerinnen staatlicher Sozialpolitik (Tennstedt 1983). Die Einführung der Sozialversicherungssysteme zielte v. a. auf die Schwächung des Solidaritätspotenzials und der systemgefährdenden Macht der Arbeiterbewegung, indem die Lohnabhängigen aus den selbstorganisierten Unterstützungsystmen heraus gezwungen und die Ansprüche an den neu geschaffenen Sozialversicherungsleistungen institutionell so kanalisiert wurden, dass sich die individuellen und kollektiven Sicherungsinteressen mit einem positiven Interesse an der Staatserhaltung verknüpften. Viele der von den Hilfskassen gewährten Leistungen wurden in das staatliche System überführt. Demgegenüber blieben die betrieblichen Sozialleistungen aufgrund der nicht hinreichenden Ausstattung der Sozialversicherungsleistungen zunächst ein wesentliches Element und der Betrieb damit eine zentrale Arena der Wohlfahrtsproduktion. Erst in der wohlfahrtstaatlichen Expansionsphase der Nachkriegsjahrzehnte verlor betriebliche Sozialpolitik dann massiv an Bedeutung und wandelte sich von einem Instrument der elementaren Risikovorsorge zu einem Mittel der Personalbindung und betrieblichen Loyalitäts- und Kooperationssicherung (Reichwein 1965; Frick et al. 1999).

Die Entwicklung tariflicher Sozialpolitik setzte hingegen im Grunde genommen erst mit der verfassungsmäßigen Garantie der Tarifautonomie nach 1918 ein. Dennoch hat auch sie vielfältigen Einfluss auf die staatliche Sozialpolitik ausgeübt. So zogen etliche tarifpolitische Errungenschaften der Nachkriegszeit eine ersetzende gesetzliche Regulierung nach sich und wurden so in die Arena staatlicher Sozialpolitik überführt (Himmelmann 1979a; 1979b). Das prominenteste Beispiel in diesem Zusammenhang ist sicherlich die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Ebenso wie der betrieblichen Sozialpolitik kam somit auch der verbliebenen tarifvertraglichen Sozialpolitik lediglich eine ergänzende Funktion im Gesamtsystem sozialer Sicherung zu.

In ähnlicher Weise haben sich in allen kapitalistischen Wohlfahrtsstaaten in der fordristischen Entwicklungsphase die Systeme der industriellen Beziehungen und der sozialen Sicherung funktional ausdifferenziert. Beide Systeme sind als Arenen der Wohlfahrtsproduktion zwar strukturell aufeinander bezogen, aber auch institutionell voneinander getrennt. Sie unterliegen unterschiedlichen Logiken und Rationalitäten und sind Handlungsräume unterschiedlicher Akteure bzw. Akteurskonstellationen. Dieses Verhältnis ist Ausfluss einer etablierten „Arbeitsteilung“ zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen: Während Arbeitsmarkt und industrielle Beziehungen die Arena v. a. der primären Einkommensverteilung bilden, ist das System sozialer Sicherung im Wesentlichen die Arena der sekundären Redistribution durch Sozialtransfers, soziale Dienstleistungen und steuerpolitische Interventionen.

Zentraler Effekt dieser funktionalen Differenzierung ist, dass staatliche Sozial- und Verteilungspolitik das ökonomische System von Sicherheits- und Gerechtigkeitsansprüchen der Lohnabhängigen teilweise abschirmt und so dessen Konzentration auf Rentabilität und Effizienzsteigerung ermöglicht (Hockerts 1998, S. 20 f.). Zwar fließen Sicherungs- und Gerechtigkeitsfragen auch in die unmittelbaren Aushandlungsprozesse zwischen den Arbeitsmarktparteien mit ein (Struck et al. 2006), sie werden jedoch in aller Regel aufgrund des impliziten Wissens um das arbeitsmarktexterne System sozialer Sicherung nachrangig behandelt oder explizit zu dessen Lasten externalisiert (Lepsius 1995; Fehmel 2010, S. 79 ff.). Auf diese Weise hält der Sozialstaat zwei Konfliktarenen auseinander und reduziert – nicht zuletzt im Interesse der Unternehmen an berechenbaren, möglichst konfliktfreien Arbeitsbeziehungen – das Ausmaß von Verteilungskonflikten. Aus Klassenkonflikten werden politische, und d. h.: politisch handhabbare Konflikte (Lenhardt/Offe 1977, S. 110 f.). Insofern ist staatliche Sozialpolitik wesentliche Bedingung für ein modernes System industrieller Beziehungen.

Umgekehrt ziehen staatliche Akteure aber auch selbst Nutzen aus einem funktionsfähigen und legitimierten System industrieller Beziehungen. Dieses entlastet den Staat nicht nur von Ansprüchen und Erwartungen seitens seiner Bürger*innen, sondern erhöht auch die Chancen der Legitimitätsgewinnung. Denn: „Für eine politische Ordnung kommt es darauf an, dass Verteilungskonflikte nicht sofort zu Verfassungskonflikten werden“ (Lepsius 1995, S. 6 f.). Auch weil Tarifautonomie und Betriebsverfassung auf Anpassungsbedarfe im Wirtschaftssystem prinzipiell elastischer reagieren können als Gesetzgebung, sind staatliche Akteure grundsätzlich am Bestand eines solchen Systems mit gesamtgesellschaftlicher Strukturierungskraft interessiert. Insofern ist das System industrieller Beziehungen auch wesentliche Stabilitätsbedingung staatlicher Politik. Das Verhältnis ist also als ein wechselseitig entlastendes und zudem arbeitsteiliges zu begreifen: den Arbeitsmarktparteien kommt die Hauptverantwortung für die Einkommensgestaltung innerhalb und dem Sozialstaat die Hauptverantwortung für die Einkommenssicherung außerhalb des Arbeitsmarktes zu. Für beide Seiten sind die jeweiligen Erfolge dabei wesentliches Mittel der Machtreproduktion.

Das Verhältnis zwischen Sozialstaat und industriellen Beziehungen ist jedoch asymmetrisch zugunsten der staatlichen Akteure. Denn diese verfügen über vielfältige Möglichkeiten, das Verhältnis von staatlicher Sozialpolitik und industriellen Beziehungen zu modifizieren (Fehmel 2010). Sie entscheiden situativ darüber, was jeweils sozial- und verteilungspolitisch angemessen ist und legen somit die Ausgangsbedingungen für die tarif- und betriebspolitische Verhandlungsarena – und somit auch für die Verhandlungsagenda tariflicher und betrieblicher Sozialpolitik – fest. Darüber hinaus greift der Staat aber auch unmittelbar in die industriellen Beziehungen ein, etwa indem er Mindeststandards für Arbeitsbedingungen definiert und mit der Festlegung des Umfangs und der Zugangsbedingungen zu staatlichen Sozialleistungen das Verhältnis von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt reguliert. Des Weiteren gibt er per Gesetz die Handlungsbedingungen für die tariflichen und betrieblichen Akteure vor, indem er den Handlungsräum absteckt und Handlungsregeln bestimmt. Grundsätzlich haben staatliche Akteure also die Macht, den Ausbaugrad staatlicher Sozial- und Verteilungspolitik zu bestimmen, das Verhältnis von staatlicher zu nichtstaatlicher sozialer Sicherung zu definieren und die Handlungsbedingungen der nichtstaatlichen Akteure sowie deren Abhängigkeitsverhältnis vom Staat festzulegen oder zumindest zu strukturieren. Bei der Entscheidung, in welcher der beiden Konflikt- und Verteilungsarenen welche Sicherungs- und Verteilungsfragen mit welchen Mitteln, in welcher Intensität und auf Basis welcher Legitimationsmuster bearbeitet werden, lassen sich staatliche

Akteure neben normativen Vorstellungen auch von ihrem eigenbezüglichen Interesse an stabilen ökonomischen und legitimatorischen Handlungsgrundlagen leiten (Borchert/Lessenich 2006).

Der seit den 1980er Jahren zu beobachtende Wandel des staatlichen Selbstverständnisses und der staatlichen Regulierung in der Wohlfahrtsproduktion führt zu Grenzverschiebungen zwischen Sozialstaat und industriellen Beziehungen im Sinne einer funktionalen Entdifferenzierung der beiden Konflikt- und Verteilungsarenen. Dies hat multiple Auswirkungen auf die industriellen Beziehungen. Mit der Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit gehen zentrale sozialpolitische Verantwortlichkeiten wieder vom Staat auf die Arbeitsmarktparteien über. Durch seinen Rückzug zwingt der Staat den Tarif- und Betriebsakteuren neue Themen und Tätigkeitsfelder auf bzw. verleiht ihnen ein stärkeres Gewicht im bestehenden Themenpool. Zugleich werden auch die Handlungsmöglichkeiten in Tarifautonomie und Betriebsverfassung neu justiert, etwa indem per Gesetz und Verordnung Regulierungsaufgaben und -anreize gesetzt werden, die unmittelbar die Akteure der industriellen Beziehungen adressieren. Mit den sozialpolitischen Verantwortlichkeiten gehen zudem auch die damit verbundenen Legitimationsrisiken wieder vom Staat auf die Arbeitsmarktparteien über (Fehmel 2012; 2013). Die Beschäftigten werden mit ihren Sicherungsansprüchen verstärkt an die Unternehmen bzw. ihre gewerkschaftlichen und betrieblichen Interessenvertretungen verwiesen. Diese sehen sich folglich vor die Aufgabe gestellt, ihre sozialpolitische (Nicht-)Regulierung gegenüber den Beschäftigten zu legitimieren. Mit ähnlichen Legitimationsanforderungen sehen sich ggf. auch die Arbeitgeberverbände gegenüber ihren Mitgliedsunternehmen konfrontiert. Dabei stehen den Arbeitsmarktakteuren jedoch nicht die gleichen Legitimationsmittel zur Verfügung wie den staatlichen Akteuren (ebd.). Im Rahmen staatlicher Sozialpolitik lassen sich Interessen- und Verteilungskonflikte mit dem Prinzip der Sozialversicherungspflicht als einer Form von weithin als legitim erachteter Zwangssolidarität weitgehend latent halten. Im Rahmen tariflicher oder betrieblicher sozialer Sicherung kann auf dieses Mittel der Handlungssteuering und Legitimitätssicherung hingegen nicht zurückgegriffen werden. Stattdessen gilt es auf beiden Seiten des industriellen Konflikts, die i. d. R. heterogenen Interessen der jeweils beteiligten Akteure möglichst diskursiv und dialogisch zu integrieren und mögliche Interessenkollisionen zu Kompromissen zu verarbeiten.

Der Prozess der Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit vollzieht sich vor dem Hintergrund anhaltender Deregulierungsprozesse im System der industriellen Beziehungen, welche die Übernahme sozialpolitischer Verantwortung – bzw. die Fähigkeit, der Ver-

antwortung gerecht zu werden – erschweren. Kennzeichen der „De-Institutionalisierung des Klassenkonflikts“ (Nachtwey 2013) ist zum einen die abnehmende Handlungs- und Verpflichtungsfähigkeit der Tarifparteien durch eine sinkende Organisationsstärke, die Erosion des Flächentarifvertrags, die zunehmende Fragmentierung der Tariflandschaft und die Verlagerung der Regulierung der Arbeitsbedingungen auf die betriebliche Ebene. Der Mitgliederverlust von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften geht mit einer organisatorischen und politischen Schwächung einher (Ebbinghaus/Göbel 2014; Silvia 2017). Die Erosion der Tarifbindung hat zur Folge, dass immer weniger Unternehmen und Beschäftigte von tariflichen Regelungen überhaupt erfasst werden (Ellguth/Kohaut 2018). Die Fragmentierung und Segmentierung der Tariflandschaft durch Haus- und Spartentarifverträge, Differenzierungen in Flächentarifverträgen und die Pluralisierung tarifpolitisch relevanter Akteure in Form der Abspaltung und eigenständigen Verhandlung kleiner Berufsverbände führen dazu, dass der Zugang zu tariflichen Leistungen und ihre materielle Ausgestaltung immer stärker nach verschiedenen Tätigkeitsbereichen, Beschäftigtengruppen und Unternehmen differieren (Schroeder et al. 2011). Die Dezentralisierung des Verhandlungssystems wird durch die zunehmende Verlagerung der Regulierung von Arbeitsbedingungen auf die betriebliche Ebene durch tarifliche Rahmenregelungen und Öffnungsklauseln verstärkt (Bahnmüller 2009).

Gleichzeitig zeigen sich auch auf der betrieblichen Regulierungsebene Anzeichen abnehmender Handlungsfähigkeit. Mit der Auflösung der tradierten Arbeitsteilung zwischen Tarifautonomie und betrieblicher Mitbestimmung ist nicht nur ein additiver Aufgabenzuwachs für die Betriebsparteien verbunden, sondern auch ein qualitativer Wandel der betrieblichen Arbeitsbeziehungen: Neben den Anwendungsbedingungen werden nun auch die Verkaufsbedingungen der Arbeitskraft immer stärker im Betrieb verhandelt. Dies birgt die Gefahr der Überforderung insbesondere der Betriebsparteien in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in sich. Aber auch die Betriebsräte in größeren Unternehmen sehen sich dieser Gefahr ausgesetzt, da Fragmentierungs-, Segmentierungs- und Individualisierungstendenzen in der Belegschaft eine einheitliche Interessenvertretung und die Verpflichtungsfähigkeit auf Betriebsvereinbarungen erschweren (Tietel 2006). Ohnehin spiegeln sich die im Tarifsystem feststellbaren Probleme der Interessenrepräsentation auch in der betrieblichen Mitbestimmung wider. Auch hier werden immer weniger Beschäftigte von einem Betriebsrat vertreten. Insgesamt befindet sich somit nur noch eine Minderheit von gut einem Viertel der Beschäftigten in der „Kernzone“ des dualen Verhandlungssystems aus Flächentarifvertrag und Betriebsvereinbarung (Ellguth/Kohaut 2018).

Die Entdifferenzierung zwischen staatlicher, tariflicher und betrieblicher Sozialpolitik geht also mit einer abnehmenden Regulierungsfähigkeit der Arbeitsmarktparteien sowie mit einer generell erheblichen Differenzierung sozialer Sicherungsmöglichkeiten innerhalb des Systems der industriellen Beziehungen einher. Aus dieser Perspektive wäre theoretisch zu erwarten, dass die Bereitschaft der verbandlichen und betrieblichen Akteure zur Übernahme sozialpolitischer Verantwortung generell eher gesunken denn gestiegen ist und – wie das Beispiel Mindestlohn zeigt – stattdessen umgekehrt die Bemühungen zugenommen haben, tarifpolitische Verantwortung auf den Staat zu verlagern (Wiß 2011, S. 55 ff.). Allerdings variieren die Handlungsfähigkeiten und -bedingungen der industriellen Akteure erheblich, da sie von den genannten strukturellen Entwicklungen in unterschiedlicher Weise und unterschiedlichem Ausmaß betroffen sind. Zudem bietet die Übertragung sozialpolitischer Verantwortung den Arbeitsmarktverbänden auch die Chance der organisationalen Festigung, wenn hierdurch das Organisations- und Interessenvertretungsinteresse von Beschäftigten und Unternehmen zunimmt, der Organisationsgrad somit wieder steigt und die verbandlichen Machtressourcen ausgebaut werden können.

Hinzu kommt, dass die Tarifparteien in den letzten Jahrzehnten auch in der staatlichen Handlungsarena mit einem Machtverlust konfrontiert waren und sich die Möglichkeiten der politischen Interessenvertretung und der Einflussnahme auf staatliche Sozialpolitik verringert haben. War die bundesdeutsche Sozialpolitik bis in die frühen 1990er Jahre hinein durch ein engmaschiges Netzwerk von Austauschbeziehungen zwischen Staat, Parteien und Arbeitsmarktverbänden geprägt, so hat seitdem eine Lockerung der korporatistischen Strukturen bis hin zur Ablösung durch pluralistische und lobbyistische Strukturen stattgefunden (Streeck 2005; Trampusch 2009). Infolgedessen haben die Arbeitsmarktverbände ihren oftmals exklusiven Zugang zu den parlamentarischen und administrativen Entscheidungsstrukturen weitgehend verloren. Diese Entwicklung umfasst sowohl die Entflechtung der Beziehungen zu Parteien, Parlamenten und Ministerien als auch den nachlassenden Einfluss in Gesetzgebungsprozessen sowie Machtverluste der sozialen Selbstverwaltung und innerhalb dieser (Hassel/Trampusch 2006; Wiß 2011; Klenk 2012). Korporatistische Gremien haben zugunsten von Regierungskommissionen mit anderer Zusammensetzung an Bedeutung verloren. Aus der obligatorischen engen Einbindung der Tarifparteien in die Sozialgesetzgebung wurde so eine stärker voluntaristische, von Politikfeld zu Politikfeld und von Fall zu Fall variierende Beteiligung (übersichtsartig: Rehder et al. 2009). Zwar lässt sich nach der konzentrierten Bewältigung der Wirtschaftskrise 2008/09 wieder eine stärkere Einbin-

dung der Arbeitsmarktverbände in staatliche Sozialpolitikprozesse feststellen, gleichwohl bleibt der Bedeutungsverlust gegenüber der korporatistischen Phase evident (Eichhorst/Weishaupt 2013; Jeanrond 2016).

Die Entkorporatisierung der Sozialpolitik trifft Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften jedoch in unterschiedlichem Maße. Veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen, innerverbandliche Konflikte und zunehmende Interessendifferenzen mit den Gewerkschaften haben das Interesse der Kapitalverbände an der korporatistischen Kompromissfindung seit den 1980er Jahren erheblich verringert. Dementsprechend war das Unternehmerlager selbst eine treibende Kraft der Entkorporatisierung und ging im Gegenzug zu stärker lobbyistischen Strategien der politischen Einflussnahme über (Paster 2017). Im Zuge der zunehmenden Diffusion neoliberaler Politikelemente konnte die Repräsentation von Unternehmerinteressen in Staat, Parteien und Öffentlichkeit gesteigert werden. Demzufolge entsprechen die sozialpolitischen Reformen der letzten Jahrzehnte in der Summe auch weit eher den veränderten Interessen der Arbeitgeberverbände an einem sozialstaatlichen Rückbau als jenen der Gewerkschaften an einem Erhalt bzw. Ausbau des Sozialstaats (überblicksartig: Reiter 2017).

Den Gewerkschaften ist es hingegen nicht in ähnlichem Maße gelungen, den mit der Entkorporatisierung verbundenen Einflussverlust auf die staatliche Sozialpolitik durch andere politische Strategien zu kompensieren. Aufgrund der wachsenden politischen Distanz zu Staat und Parteien konnten sie weitgehende soziale Einschnitte nicht verhindern; z. T. haben sie diese auch mitgetragen, weil bestimmte Reformziele (z. B. Beitragssatzstabilität, aktivierende Arbeitsmarktpolitik) geteilt wurden, aber auch, um den Zugang zu staatlichen Akteuren und Entscheidungsprozessen nicht noch weiter zu schwächen (Wiß 2011; Schulze 2012; Jeanrond 2016). Besonders schwer wiegt in diesem Zusammenhang der Verlust des traditionellen „politischen Arms“ der Gewerkschaften durch das Abrücken der SPD von gewerkschaftlichen Positionen, wenngleich in den letzten Jahren eine Wiederannäherung stattgefunden hat. Die Distanzierung zwischen SPD und DGB hat zu einer Pluralisierung der Parteibeziehungsstrukturen im Gewerkschaftslager geführt, wobei sich v. a. zur Linkspartei starke gewerkschaftliche Verbindungen entwickelt haben (Hassel 2006; Höngsberger 2008; Neusser 2013; Spier 2017). Auch hierdurch treten unterschiedliche Ansichten und Gegensätze innerhalb und zwischen den Gewerkschaften schärfer als früher zutage, was zur Folge hat, dass die Kompromissbildung schwieriger geworden ist und die Einzelgewerkschaften und innergewerkschaftlichen Fraktionen ihre unterschiedlichen Positionen verstärkt selbst bzw. in wechselnden Koalitionen gegenüber dem politischen System vertreten

(Hassel/Trampusch 2006; Streeck 2009; Deppe 2015). Dies erschwert die gemeinsame Interessenvertretung im politischen System, während die Chancen zur Vertretung von Partikularinteressen und zur Bildung „klassenübergreifender Allianzen“ mit Branchenarbeitgeberverbänden gestiegen sind (Wiß 2011).

In Anknüpfung an gängige organisationstheoretische Konzepte wie dem Theorem vom Spannungsverhältnis zwischen Mitglieder- und Einflusslogik (Offe/Wiesenthal 1980; Schmitter/Streeck 1999) oder dem Machtressourcen-Ansatz (Korpi 1983; 2006) wäre zu erwarten, dass die Schwächung des Einflusses und der Machtressourcen in einer der beiden sozial- und verteilungspolitischen Handlungsarenen Staat und industrielle Beziehungen zu verstärkten verbandlichen Aktivitäten in der anderen Arena führt. Mit anderen Worten: Bei nachlassendem Einfluss auf staatliche Sozialpolitik müsste die Bereitschaft der Tarifverbände zur Übernahme sozialpolitischer Verantwortung steigen, während bei sinkender tariflicher und betrieblicher Organisationsmacht hingegen eine Abwehr der Verantwortungsverlagerung zu erwarten wäre (Wiß 2011, S. 56). Schon auf dieser Abstraktionsstufe wäre mithin mit widersprüchlichen Ergebnissen zu rechnen. Vor dem Hintergrund der komplexen Gemengelage der Entwicklung der Staat-Verbände-Beziehungen, der industriellen Beziehungen und der zwischen- und innerverbandlichen Machtverhältnisse sind einfache Antworten auf die Frage nach dem Umgang der Arbeitsmarktparteien mit der staatlich betriebenen Vertariflichung und Verbetrieblichung von sozialer Sicherheit also kaum zu erwarten. Ob und in welchem Umfang die Tarifverbände die staatliche Zuweisung sozialpolitischer Erfüllungsverantwortung normativ akzeptieren, faktisch übernehmen und substanzell ausfüllen, bleibt somit eine empirisch zu klärende Frage. Abhängig ist dies zum einen von ihrer prinzipiellen Verantwortungsübernahmefähigkeit, die sich aus grundlegenden Rollenbildern, Selbst- und Staatsverständnissen sowie aus Einstellungen zu Art, Umfang und Reichweite staatsfrei auszuhandelnder Verteilung wirtschaftlicher Erträge und sozialpolitischer Regulierung ergibt. Die Bereitschaft zur Übernahme sozialpolitischer Verantwortung lässt sich jedoch andererseits nicht losgelöst von der Selbsteinschätzung der Akteure hinsichtlich ihrer Verantwortungsübernahmefähigkeit betrachten, also von Deutungen der eigenen Handlungsmacht (Politisierungs-, Mobilisierungs-, Konflikt-, Durchsetzungs- und Verpflichtungsfähigkeit). Aus beidem zusammen ergibt sich, so unsere Ausgangsthese, ob und in welchem Umfang sich die Akteure der industriellen Beziehungen auf die staatlich betriebene Verschiebung der Erfüllungsverantwortung und der Grenzen der beiden sozial- und verteilungspolitischen Konfliktarenen einlassen – und welche Konflikte dies ggf. nach sich zieht.

2. Fragestellung und Vorgehen

Den im Problemaufriss dargestellten Problem- und Fragestellungen im Zusammenhang mit der sozialpolitischen Verantwortungsverlagerung widmet sich das von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte und am Fachbereich Soziologie der Universität Bamberg angesiedelte Forschungsprojekt „Sozialpolitik per Tarifvertrag“. Es untersucht branchenübergreifend und international vergleichend Ausmaß und Konsequenzen der Vertariflichung sozialer Sicherung und stößt damit in eine Forschungslücke. Sozialwissenschaftliche Erkenntnisse über tarifliche Sozialpolitik im Allgemeinen und über Prozesse der Vertariflichung sozialer Sicherung im Besonderen sind zumindest im deutschsprachigen Raum rar gesät. Das ist einerseits die Folge einer stark staatszentrierten Sozialpolitikforschung, andererseits die Konsequenz einer stark auf Entgelt- und Arbeitszeitfragen fixierten Arbeits- und Industriesoziologie. Das Forschungsprojekt verfolgt vor diesem Hintergrund das Ziel, die Wissensbasis zur Wohlfahrtsproduktion im System der industriellen Beziehungen zu verbreitern und Prozesse der Vertariflichung sozialer Sicherheit in die aktuellen Diskurse zum Sozialstaatswandel und zur Dynamik der industriellen Beziehungen analytisch einzuordnen. Das dynamische Verhältnis von staatlicher Sozialpolitik und industriellen Beziehungen soll theoretisch erfasst und empirisch ausgeleuchtet werden. Im Mittelpunkt des Forschungsprojektes steht dabei die Frage nach der Reaktion der Tarifparteien auf die Prozesse der sozialpolitischen Verantwortungsverlagerung. Kommt es vermehrt zu sozialpolitischen Regelungen in Tarifverträgen? Welche Auswirkungen auf die tariflichen Arbeitsbeziehungen sind zu beobachten? Welche allgemeinen Folgen für die soziale Sicherung lassen sich feststellen?

Diesen Fragen geht das Projekt mit Hilfe eines qualitativen Forschungsdesigns nach, in dessen Mittelpunkt Interviews mit sozial- und tarifpolitischen Expert*innen aus Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften stehen, die durch Dokumentenanalysen (Gesetze, Tarifverträge, Positionspapiere etc.) und Politikfeldanalysen ergänzt werden. Die Untersuchung erstreckt sich auf die fünf sozialpolitischen Felder Alterssicherungs-, Gesundheits-, Pflege-, Arbeitsmarkt- und Familienpolitik und deckt somit das gesamte Spektrum tariflicher Sozialpolitik ab (Fröhler/Fehmel 2018). Im Hinblick auf die räumliche Ebene musste hingegen notwendigerweise eine Eingrenzung des Untersuchungsfeldes vorgenommen werden. Wir entschieden uns für vier Branchen mit jeweils sehr unterschiedlichen Handlungsbedingungen: Bauhauptgewerbe, chemische Industrie, Einzelhandel und privates Bankgewerbe. Dieser bewusst heterogen gehaltenen Auswahl liegt die Einsicht zugrunde, dass die

Handlungsmöglichkeiten in starkem Maße von den jeweiligen strukturellen Bedingungen und Entwicklungen des Branchenarbeitsmarktes (Produktivität, Betriebsgrößenstruktur, Entgelt- und Qualifikationsniveau etc.) und der industriellen Beziehungen (Tarifbindung, Primär- und Sekundärmacht der Beschäftigten etc.) abhängen und insofern erheblich variieren. Es ist also zu erwarten, dass trotz des möglicherweise ähnlichen Problemdrucks die jeweiligen Prozesse der Vertariflichung sozialer Sicherung und damit die Problemlösungskapazität von tariflicher Sozialpolitik in verschiedenen Branchen sehr unterschiedlich ausfallen werden. Aufgrund des explorativen Charakters der Studie wollten wir ein breites Spektrum unterschiedlicher Branchenstrukturen abdecken, um ein möglichst umfassendes Bild der Auswirkungen des sozialpolitischen Verantwortungstransfers zu gewinnen.

Ergänzt wird dieses Forschungsdesign durch einen *internationalen Vergleich*. Hierdurch lassen sich je national unterschiedliche Formen des Umgangs mit spezifischen, in sich ähnlichen Problemlagen ebenso herausarbeiten wie diesbezügliche Entwicklungstendenzen. Der Ländervergleich beruht auf der Annahme, dass es erstens Tendenzen der Vertariflichung sozialer Sicherheit in jenen Wohlfahrtssystemen gibt, zu deren Charakteristika eine ausgebauten nichtstaatliche Sozialpolitik bislang nicht gehörte; dass zweitens diese Problematik grundlegende institutionelle und strukturelle Gemeinsamkeiten aufweist; dass aber zugleich auch drittens national unterschiedliche Handlungsbedingungen und -beschränkungen für die relevanten Akteure existieren und insofern unterschiedliche Handlungs- und Reaktionsweisen zu erwarten sind. Entsprechend orientiert sich die Länderauswahl an sozialwissenschaftlichen Befunden strukturell-institutioneller Ähnlichkeit (*most similar systems design*).

Ausgehend vom deutschen Fall wurde entsprechend der Überlegung, bei der Fallauswahl auf Angehörige des gleichen Typus von Distributionsregimen zurückzugreifen, Österreich als Vergleichs- und Kontrastfall ausgewählt. Der Begriff des Distributionsregimes erfasst die Arbeitsteilung und das Zusammenspiel der Arenen der primären Umverteilung (industrielle Beziehungen) und der sekundären Umverteilung (staatliche Sozialpolitik) gesellschaftlichen Wohlstands und bündelt diese zu einer analytischen Kategorie (Ebbinghaus/Kittel 2006).² Sowohl hinsichtlich

2 Das Konzept des Distributionsregimes betont die Beteiligung der Akteure der industriellen Beziehungen an der gesellschaftlichen Wohlfahrtsproduktion. Mit ihm lassen sich zum einen intertemporal Verschiebungen bei der Arbeitsteilung innerhalb eines nationalen Rahmens erfassen, zum anderen können international die in unterschiedlichen Distributionsregimes jeweils gefundenen und institutionalisierten Arrangements der Arbeitsteilung bei der Wohlstandsverteilung miteinander verglichen werden. In Kombination beider Vergleichsanordnungen kann zudem geprüft werden, in-

des Wohlfahrtssystems als auch des Systems der industriellen Beziehungen und der überkommenen Staat-Verbände-Beziehungen weisen Deutschland und Österreich im internationalen Vergleich einen hohen strukturellen und institutionellen Ähnlichkeitsgrad auf (z. B. Esping-Andersen 1990; Crouch 1993; Lijphart 1999; Hall/Soskice 2001). Der Länderauswahl lag des Weiteren die Beobachtung zugrunde, dass trotz der beachtlichen, über alle politökonomischen Vergleichsansätze hinweg festgestellten, institutionellen Similarität beider Länder jedoch unverkennbare Unterschiede hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitsteilung zwischen den Verteilungsarenen bestehen. Zwar lassen sich auch in Österreich (moderatere) Tendenzen des neoliberalen Sozialstaatsumbaus, der Lockerung korporatistischer Strukturen und der sozialpolitischen „Entstaatlichung“ ausmachen, jedoch sind Prozesse der Vertariflichung sozialer Sicherheit bislang nicht zu beobachten. Diese Differenz im Detail bei beträchtlicher Ähnlichkeit im relevanten Allgemeinen gilt es zu erklären.

2.1 Perspektiven der Tarif- bzw. Kollektivvertragsparteien auf die Vertariflichung sozialer Sicherheit

Im Zuge eines mehrstufigen Forschungsdesigns haben wir uns zunächst einen Überblick über Bestand und Entwicklung tariflicher Sozialpolitik sowie über das Ausmaß der Vertariflichung sozialer Sicherung in Deutschland und Österreich verschafft. Die Ergebnisse dieses Projektabschnitts sind in Fröhler/Fehmel (2018) festgehalten. Im weiteren Verlauf widmete sich das Forschungsprojekt dann den tarifpolitischen Akteuren in den beiden Distributionsregimen und deren Wahrnehmungen, Einschätzungen und Bewertungen zu Tarifsozialpolitik und Vertariflichungsprozessen. Ein dritter Projektstrang untersucht die Folgewirkungen von Vertariflichungsprozessen auf die Handlungsbedingungen der staatlichen und industriellen Akteure sowie – letztendlich – auf die soziale Sicherheit im Allgemeinen (Fehmel/Fröhler 2018; 2019).

Das vorliegende Arbeitspapier stellt Teilergebnisse des zweiten Projektabschnitts vor. Es beschäftigt sich mit der vergleichenden Analyse von Wahrnehmungen, Einschätzungen und Bewertungen der Tarifakteure zu Prozessen der Vertariflichung sozialer Sicherung auf einer allgemeinen, feldübergreifenden Ebene. Die detaillierte, nach sozialpoliti-

wieweit sich in der Entwicklung zweier oder mehrerer Distributionsregimes strukturelle Konvergenzen oder Divergenzen beobachten lassen.

schen Feldern aufgeschlüsselte Analyse bleibt dem Abschlussbericht vorbehalten. Da über die subjektive Sicht der Tarifakteure bislang kaum Erkenntnisse vorliegen, weist die Darstellung einen stark explorativen und deskriptiven Charakter auf. Im Einzelnen geht es um die Beantwortung der folgenden Fragen:

- Nehmen die befragten Vertreter*innen von Tarifverbänden selbst Prozesse der Vertariflichung sozialer Sicherheit wahr? Wie werden diese beschrieben und gedeutet?
- Wie bewerten sie die Vertariflichung sozialer Sicherung sowohl in normativer als auch in faktischer Hinsicht?
- Welche inner- und zwischenverbandlichen Auswirkungen nehmen sie wahr? Ist ein Anstieg des tarifpolitischen Handlungs- und Gestaltungsdrucks festzustellen? Kommt es zu einer Konfliktzunahme innerhalb des Einzelverbands, des Dachverbands oder zwischen den Tarifparteien?
- Wie schätzen sie die Anpassungsfähigkeit und sozialpolitische Gestaltungsmacht ihrer Verbände ein? Welche organisationalen Anpassungserfordernisse und verteilungspolitischen Konsequenzen leiten sie aus der Entwicklung ab?
- Welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten lassen sich hierbei im Branchenvergleich und im internationalen Systemvergleich erkennen?

Die folgenden Ausführungen basieren auf 35 fokussierten, teilstandardisierten Leitfadeninterviews mit insgesamt 40 zuständigen Fachreferent*innen deutscher und österreichischer Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften (siehe Tabelle 1). Neben Vertreter*innen der Branchenverbände des Bauhauptgewerbes, der chemischen Industrie, des Einzelhandels und des privaten Bankgewerbes haben wir zusätzlich die jeweiligen Dachverbände in die Befragung einbezogen. Diese schließen zwar selbst keine Tarifverträge ab und haben auch nur eine schwach ausgeprägte tarifpolitische Koordinierungsfunktion, sie spielen aber eine zentrale Rolle in der verbandlichen Sozialpolitik. Auf Wunsch des begleitenden Projektbeirats bei der Hans Böckler Stiftung haben wir zudem auch Vertreter*innen der IG Metall befragt. Generell haben wir uns darum bemüht, Gesprächspartner*innen sowohl aus den jeweiligen tarifpolitischen wie auch sozialpolitischen Ressorts zu gewinnen, da verbreitet eine entsprechende innerverbandliche Arbeitsteilung im Hinblick auf die Zuständigkeiten für tarifliche Sozialpolitik einerseits und für staatliche Sozialpolitik andererseits existiert. Dies gilt insbesondere für die Gewerkschaften, während bei den Arbeitgeberverbänden die tarif- und sozialpolitischen Kompetenzen meist in einer Abteilung gebündelt sind. Von den insge-

samt 35 Interviews entfielen 22 auf Deutschland und 13 auf Österreich. Von den insgesamt 40 Interviewten (in fünf Fällen wurden zwei Personen gleichzeitig befragt) vertraten 13 die Arbeitgeberverbandsseite und 27 die Gewerkschaftsseite. Ihrer innerverbandlichen Funktionszuordnung entsprechend sind 23 der 40 Befragten als tarifpolitische Fachreferent*innen, neun als sozialpolitische Fachreferent*innen und acht als für beide Aufgabenbereiche zuständig einzustufen. Geführt wurden die Interviews zwischen Juni 2016 und Februar 2017.

Tabelle 1: Interviewübersicht

	Deutschland		Österreich	
	Gewerkschaft	Arbeitgeberverband	Gewerkschaft	Arbeitgeberverband
Dachverbände	Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2)	Bundesvereinigung der Dt. Arbeitgeberverbände (BDA) (2)	Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB) (1)	Wirtschaftskammer Österreich (WKO) (1)
Bauhauptgewerbe	Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) (2)	Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB) (1)	Gewerkschaft Bau-Holz (GBH) (1)	WKO, Bundesinnung Bau und Fachverband der Bauindustrie (1)
chemische Industrie	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) (3)	Bundesarbeitgeberverband Chemie (BAVC) (1)	Produktionsgewerkschaft (PRO-GE) (1), Gewerkschaft der Privatangestellten, Druck, Journalismus, Papier (GPA-djp) (1)	WKO, Fachverband der Chemischen Industrie Österreichs (FCIO) (1)
Einzelhandel	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) (2)	Handelsverband Deutschland (HDE) (1)	GPA-djp (1)	WKO, Bundesparte Handel (1)
Metall- und Elektro-industrie	Industriegewerkschaft Metall (IGM) (2)	–	–	–
privates Bankgewerbe	ver.di (2)	Arbeitgeberverband des privaten Bankgewerbes (AGV Banken) (1)	GPA-djp (1)	Verband österreichischer Banken und Bankiers (Bankenverband) (1)
Grundsatz-abteilungen	ver.di (3)	–	PRO-GE (1). GPA-djp (1)	–

Anmerkung: In Klammern stehen die Anzahl der Interviews.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die Darstellung der Ergebnisse dieser Teiluntersuchung erfolgt getrennt nach Deutschland (Kapitel 3) und Österreich (Kapitel 4), da sich die Handlungsbedingungen in den beiden Distributionsregimen trotz aller institutionellen Ähnlichkeiten so substanziell unterscheiden, dass sowohl die normativen Bewertungen als auch die praktischen Handlungen der Verbandsakteure deutlich voneinander abweichen. Dies umfasst sowohl die zwischenverbandliche als auch die innerverbandliche Perspektive. Im deutschen Fall geht es zunächst um die deskriptive Darstellung der Wahrnehmungs- und Deutungsmuster der befragten Verbandsakteure hinsichtlich sozialpolitischer Vertariflichungsprozesse (Kapitel 3.1). Darauf anschließend fragen wir nach der normativen Bewertung staatlichen Handelns und der sozialpolitischen Verantwortungsverlagerung auf die Tarifparteien (Kapitel 3.2). Schließlich beschäftigen wir uns mit den organisationalen Folgen der Vertariflichung sozialer Sicherheit (Kapitel 3.3). Für Österreich ergibt diese Untergliederung keinen Sinn, da aus der Perspektive der befragten Verbandsvertreter*innen Prozesse der Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit weder in relevantem Ausmaß bestehen, noch normativ gewünscht sind (Kapitel 4). Zum Schluss wird ein vergleichendes Fazit gezogen, in dem die Erklärung der Unterschiede zwischen dem deutschen und dem österreichischen Fall im Zentrum steht (Kapitel 5).

3. Perspektiven der deutschen Tarifvertragsparteien auf vertariflichte soziale Sicherung

3.1. Wahrnehmung und Deutung sozialpolitischer Vertariflichungsprozesse

Da der Begriff der „Vertariflichung“ und die ihr zugrunde liegenden Prozesse der Verantwortungsverlagerung weder in der Wissenschaft noch in der Fachöffentlichkeit hinreichend etabliert sind, konnte von ihrer Kenntnis seitens der Befragten nicht ausgegangen werden. Zudem galt es, für den Fortlauf und die Interpretation der Interviews die individuelle Definition des Gesprächs- und Untersuchungsgegenstands zu erheben. Deshalb haben wir zu Beginn des Gesprächs zunächst stets grob unsere Analyse der Vertariflichung (und Verbetrieblichung) sozialer Sicherheit in Form einer Ausgangsthese vorgestellt. Im Anschluss haben wir unsere Gesprächspartner*innen dann danach gefragt, ob sie dieser eher zustimmen oder widersprechen würden. Überraschend unterschieden sich die Einschätzungen in signifikanter Weise zwischen den Vertreter*innen der Arbeitgeberverbände und jenen der Gewerkschaften.

3.1.1 Arbeitgeberverbände

Die befragten Funktionär*innen der Arbeitgeberverbände standen der Ausgangsthese einer Vertariflichung sozialer Sicherheit zunächst überwiegend skeptisch gegenüber. Zum Teil wurde sie vehement abgelehnt. Statt einer Deregulierung, mit der Vertariflichung in diesem Zusammenhang meist in eins gesetzt („geframed“) wurde, sei in letzter Zeit vielmehr eine Zunahme sozialpolitischer Regulierung sowie staatlicher Eingriffe in die industriellen Beziehungen zu beobachten:

„Wir haben nicht den Eindruck, dass weniger reguliert wird an der Stelle, sondern der Fluss der Gesetze ist ein sehr stetiger. [...] Zumindest aus Arbeitgeberbandssicht ist eher die Perspektive da, dass man sagt: Wir haben zunehmend Bereiche, die vorher vielleicht nicht reguliert waren, aber wo jetzt auch eine Regulierung stattfindet.“ (AgvD1)

Mit Blick auf einzelne sozialpolitische Felder wich dann im weiteren Verlauf der Gespräche die anfängliche Skepsis meist einer vorsichtigen Zustimmung. Insbesondere in der Altersversorgung und beim Altersübergang war die partielle Verantwortungsverlagerung auf die Tarif- und Be-

triebsparteien letztlich umstritten. Auch in der Gesundheitspolitik (Arbeitsschutz, Gesundheitsförderung) wurden entsprechende Tendenzen benannt. Gleichwohl taten sich die Befragten weiter schwer, die derart gemeinsam festgestellten Prozesse auch als solche zu bezeichnen, wie die folgenden Aussagen beispielhaft zeigen:

„Also verbunden mit den [Renten-]Reformen ganz klar. Ganz klar, weil es vorher die betriebliche Altersvorsorge [...] in dem Maße nicht gab. Ganz klar, weil da ein neues Feld, ein neues Terrain mit eröffnet worden ist. Wobei ich das nicht unter einer Entstaatlichung oder Vertariflichung fassen würde, aber es sind dann neue Themenfelder, die den Tarifvertragsparteien eröffnet worden sind und die dann beackert worden sind.“ (AgvD2)

„Ich will gar nicht sagen, dass da etwas verlagert worden ist auf die tarifvertragliche Ebene, aber das hängt für mich beides zusammen. Wenn der Gesetzgeber eine Altersgrenze schrittweise anhebt oder Frühverrentungsmöglichkeiten schrittweise aussetzt oder einzelne Altersrenten für Personengruppen dann auslaufen, dann verlangt es auf der Gegenseite ein Pendant bei den Tarifvertragsparteien oder bei den betrieblichen Parteien. [...] Das heißt, der Gesetzgeber schafft hier Fakten, jetzt mal ohne zu werten. Das verlangt eben in den Betrieben und in den Tarifverträgen entsprechende Umsetzungen.“ (AgvD3)

Phänomene der Vertariflichung sozialer Sicherheit werden hier also durchaus treffend umschrieben: Der Gesetzgeber schränkt staatliche Sozialleistungen ein, eröffnet den Tarifparteien neue Regulierungsfelder und schafft Fakten, auf die diese (wie auch immer) reagieren müssen. Dennoch erscheint den Befragten der Begriff „Vertariflichung“ offensichtlich unpassend. Mehrere Gründe sind hierfür ausschlaggebend. Zum einen reicht den Arbeitgeberverbänden die real festzustellende Verantwortungsverlagerung offenbar nicht weit genug, um auch als solche bewertet zu werden, wie z. B. das folgende Zitat zeigt:

„Sie können natürlich sagen, wir haben einen gewissen Trend in der Alterssicherung, dass wir dort eben in der Rentenversicherung eine gewisse Begrenzung haben beim Beitragssatz und beim Rentenniveau, mit einer auch staatlich geförderten privaten Vorsorge [...] oder über betriebliche Altersvorsorge. Nur, da ist die große Frage, ist das wirklich jetzt, sage ich mal, in dem Sinne privat oder tarifvertraglich? Das Ganze ist ja auch gesetzlich sehr streng limitiert. [...] Und das wird staatlich z. T. sehr, sehr kräftig gefördert.“ (AgvD3)

Enge gesetzliche Vorgaben sind in dieser Perspektive nicht mit der eigenen Definition von Vertariflichung vereinbar. In gleicher Weise entspricht die als vorherrschend wahrgenommene Form der Vertariflichung sozialer Sicherheit – staatlicher Regulierungsdruck auf Tarifparteien und Unternehmen – nicht den eigenen Vorstellungen von staatlicher Deregulierung und tarifautonomer Freiwilligkeit und wird deshalb nicht als solche bewertet. Schließlich überlagern gegensätzliche, als sozialexpansiv und unternehmerfeindlich bewertete staatliche Regulierungsprozesse

die Sicht auf gleichzeitig vonstattengehende Vertariflichungsprozesse. Dabei steht insbesondere die Politik der „Großen Koalition“ in der letzten Legislaturperiode in der Kritik (Präventions-, Pflegestärkungs-, RV-Leistungsverbesserungs-, Tarifautonomiestärkungsgesetz etc.). Dies zeigt exemplarisch die folgende Aussage:

„Ich sehe im Moment eher eine Phase, wo sozialpolitische Themen eher stärkeres Gewicht in der Politik gewinnen, als sie das noch vor Jahren hatten. [...] Es mag dann Gesetzgebungen in dem Bereich geben, die auch mal was Positives bewirkten. Wie gesagt, in der letzten Zeit haben wir eher den Eindruck, dass das was diskutiert wird, eher schädlich ist. [...] Also das ist ein bisschen sehr pauschal, aber wir nehmen schon wahr, dass bestimmte Dinge z. T. nicht passieren, die wir uns wünschen würden [...]. Und dass andererseits Themen diskutiert werden, die wir für völlig abwegig und kontraproduktiv halten, wie so eine Anti-Stress-Verordnung.“ (AgvD4)

3.1.2 Gewerkschaften

„Ja, [...] das sehen wir auch, dass wir eine Vertariflichung und Verbetrieblichung der Sozialpolitik haben.“ (GewD1)

Im deutlichen Gegensatz zu ihren Gegenübern bei den Arbeitgeberverbänden stimmten ausnahmslos alle befragten Vertreter*innen der Gewerkschaft unserer Ausgangsthese zu und füllten diese aktiv mit eigenen Beispielen und Deutungen. Differenzen zwischen den Befragten zeigten sich jedoch hinsichtlich der Einschätzung, wie weit die Vertariflichungs- und Verbetrieblichungsprozesse reichen, welche Felder sie umfassen, welche Formen sie annehmen und wie sehr sie staatlicherseits gesteuert sind. Manche Gewerkschaftsvertreter*innen gingen von einem übergreifenden staatlichen Regulierungsmodus aus, der grundsätzlich alle erwerbsarbeitsbezogenen Politikfelder tangiert bzw. tangieren kann. Andere beschränkten ihre Perspektive auf den Bereich der Sozialpolitik oder enger noch auf bestimmte sozialpolitische Felder (v. a. Alterssicherung), während in anderen Feldern (v. a. Arbeitsmarkt- und Familienpolitik) keine oder nur geringe Vertariflichungstendenzen ausgemacht wurden.³ In manchen Fällen wurde auch explizit zwischen Vertariflichung und Verbetrieblichung differenziert, wobei v. a. in der Gesundheitspolitik (betriebliche Prävention und Rehabilitation) eher eine verstärkte Inpflichtnahme der Betriebsparteien denn der Tarifparteien durch den Gesetzgeber wahrgenommen wird. Diese Unterscheidung impliziert nicht nur, dass man die beiden Handlungsarenen prinzipiell voneinander trennt, sondern auch, dass man sich für Verlagerungen, die zuvörderst

3 In Bezug auf die Sozialpolitik stimmt diese Sichtweise weitgehend mit unserer Analyse überein (Fehmel/Fröhler 2019).

auf die betriebliche Ebene zielen, zumindest zunächst einmal nicht in der tarifpolitischen Verantwortung sieht.

In ihrer Darstellung nahmen die Befragten unterschiedlichen Bezug auf verschiedene Erscheinungsformen sozialpolitischer Verantwortungsverlagerung. Vor dem Hintergrund des zum Befragungszeitpunkt gerade virulenten Gesetzgebungsverfahrens zum Betriebsrentenstärkungsgesetz⁴, das in allen Gesprächen (auch auf Arbeitgeberverbandsseite) Thema war, wurden v. a. Prozesse der staatlich intendierten und gesteuerten Verlagerung von Leistungen und Aufgaben auf die Tarifparteien thematisiert:

„Ja, [...] im Fall betrieblicher Altersversorgung sieht man es ja gerade. [...] Wir sollen da was machen, wir sollen da mehr regeln, [...] weil der eigentliche Plan nicht aufgegangen ist, dass privat so vorgesorgt wird, dass die Lücke in der gesetzlichen Rentenversicherung kompensiert werden würde [...]. Und jetzt wird versucht, ein bisschen über die betriebliche Altersversorgungsförderung die Tarifvertragsparteien da in diese Rolle irgendwie auch reinzusetzen, da eine Lücke eventuell schließen zu können.“ (GewD2)

Diese Form der Vertariflichung kann beispielsweise auch beim Altersübergang, im Arbeitsschutz oder in der beruflichen Rehabilitation beobachtet werden (Fehmel/Fröhler 2019). Ein weiterer, von den Gewerkschaftsvertreter*innen benannter Modus der Vertariflichung ist die Eröffnung von tariflichen Gestaltungsspielräumen durch tarifdispositives Recht. Hier legt der Gesetzgeber Normen fest, von denen in Tarifverträgen (oder in Betriebsvereinbarungen, wenn ein Tarifvertrag dies erlaubt) auch zuungunsten der Beschäftigten abgewichen werden darf:

„Dass der Gesetzgeber doch in den letzten Jahren sehr häufig den Tarifparteien einen gewissen Erfüllungsrahmen zuweist, das sogenannte ‚tarifdispositive Gesetzesrecht‘. Das heißt, der Staat setzt Normen, die eigentlich eben als Mindestnormen gelten sollten gegenüber allen, ermöglicht aber dann durch Öffnungsklauseln den Tarifvertragsparteien, davon abweichende Regelungen zu treffen. Und das ist in letzter Zeit doch häufiger geworden.“ (GewD2)

4 Das 2018 in Kraft getretene Gesetz zielt auf eine stärkere Verbreitung der bAV und intensivere Nutzung der Bruttoentgeltumwandlung (Fröhler/Fehmel 2018, S. 29 ff.). Kernstück ist die Einführung der „reinen Beitragszusage“ in das Betriebsrentengesetz, bei der die Unternehmen einzig für die Übertragung eines von den Beschäftigten bestimmten Betrags aus dem Bruttoentgelt in eine bAV haften. Damit geht das Ertragsrisiko vollständig auf die Beschäftigten über. Zuvor mussten die Unternehmen zumindest eine bestimmte Mindestleistung garantieren. Voraussetzung für die Nutzung der reinen Beitragszusage ist allerdings die Existenz eines entsprechenden Tarifvertrags. Die Tarifparteien dürfen darin auch Modelle obligatorischer Entgeltumwandlung mit der Möglichkeit des individuellen *opting out* seitens der Beschäftigten vereinbaren.

Diese Form der Vertariflichung spielt in der Sozialpolitik jedoch nur eine marginale Rolle (Fröhler/Fehmel 2018). Denn meist handelt es sich bei den in der Sozialgesetzgebung vorhandenen tarifdispositiven Normen um jahrzehntalte, unveränderte Regelungen (so z. B. im Kündigungsschutz, bei der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall oder der Arbeitsfreistellung für einen Arztbesuch), die keinen zeitlichen Bezug zur Phase sozialstaatlicher Transformation und sozialpolitischer Verantwortungsverlagerung aufweisen.⁵

Schließlich wurde von einigen Gewerkschaftsvertreter*innen ein weiterer Modus der Vertariflichung wahrgenommen, der sich als staatlich intendiertes „nicht zu Ende Regulieren“ beschreiben lässt:

„Das ist so der eine Aspekt glaube ich, der bei uns in der Arbeit doch jetzt häufiger eine Rolle spielt, dass wir ganz einfach gefragt sind als Tarifvertragsparteien bestimmte Regelungen zu treffen, die eigentlich der Gesetzgeber treffen müsste und vielleicht in der Vergangenheit auch getroffen hätte. Wo wir dann aber eben als sozusagen die ‚sachnähere Partei‘ berufen sind mit den Arbeitgebern entsprechende Regelungen zu treffen.“ (GewD2)

„Also nach dem Motto: Wir stellen euch noch einen institutionellen Rahmen möglicherweise zur Verfügung oder überhaupt nur die Rahmenbedingungen durch die Gesetzgebung, aber die Ausgestaltung sollen die Tarifparteien übernehmen.“ (GewD3)

In Bezug auf die Sozialpolitik wurde diese Form wahrgenommener Verantwortungsverlagerung stets in einen Zusammenhang mit der gesetzlichen Regulierung von zuvor unregulierten oder schwach regulierten Feldern – wie der Einführung von Erziehungsurlaub/Elternzeiten, der Pflegeversicherung oder von Pflegezeiten – gestellt. Wenngleich bei den genannten Beispielen die jeweiligen Gesetze zentrale Aspekte (v. a. die kostendeckende bzw. „lebensstandardsichernde“ Finanzierung) ungeregelt lassen, so hat der Staat in diesen Fällen insgesamt jedoch keine Verantwortung abgegeben, sondern im Gegenteil sozialpolitische Verantwortung übernommen. Begleitende tarifvertragliche Regelungen, so vorhanden, tragen mithin keinen substitutiven, sondern einen komplementären Charakter (Fröhler/Fehmel 2018).

Gemeinsam ist den von den Gewerkschaftsvertreter*innen wahrgenommenen Erscheinungsformen vertariflicher und verbetrieblicher sozialer Sicherung die unmittelbare Adressierung der Tarif- und/oder Be-

5 Eine Ausnahme stellt die mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz eingeführte Verpflichtung der Unternehmen dar, die im Rahmen der Bruttoentgeltumwandlung in einen externen Durchführungsweg eingesparten Sozialversicherungsbeiträge in pauschalierter Form als Zuschuss in Höhe von 15 Prozent an die Beschäftigten weiterzurichten. Dieser Zuschuss ist tarifdispositiv, kann also unterschritten werden (ebd., S. 32).

triebsparteien durch den Gesetzgeber. Demgegenüber wurden staatlicherseits nicht (unmittelbar) intendierte Formen der Verantwortungsübertragung, wie Leistungskürzungen und Zugangsbeschränkungen im Sozialversicherungssystem, gar nicht genannt, werden also offensichtlich nicht mit einer Vertariflichung sozialer Sicherheit und einem tarifpolitischen Gestaltungsauftrag in Zusammenhang gebracht.

Uneins waren sich die befragten Gewerkschaftsvertreter*innen in der Einschätzung der Reichweite und Konsistenz staatlichen Handelns. Ein Teil machte lediglich partielle, einzelfallbezogene Bestrebungen der Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit aus. Andere gingen hingegen von einem relativ konsistenten strategischen Handeln der verantwortlichen staatlichen Akteure aus, welches von diesen durchaus auch offen kommuniziert würde:

„Das kriegt man im Ministerium [...] z. T. ja auch ganz deutlich gesagt: Ihr seid eigentlich die Experten, ihr Tarifvertragsparteien. Ihr findet die sachnäheren, die betriebsnäheren Lösungen. [...] Ihr sorgt für passgenaue Lösungen. Und deswegen weisen wir euch jetzt die Kompetenz zu, auch vom Gesetz dann abweichende Regelungen zu treffen, in einem bestimmten Rahmen“ (GewD2)

Teilweise wurde in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen, dass die Vertariflichung sozialer Sicherung nicht nur eine einseitige staatliche Strategie darstelle, sondern z. T. auch mit auf die Initiative der Tarifverbände zurückgehe:

„Aber teilweise werden Ideen, die bei uns entwickelt werden, dann auch aufgegriffen. Und dann wird gesagt: Wir machen da einen Rahmen drum herum, gesetzgeberischer Art, womit wir tarifpolitische Lösungen dann ermöglichen wollen. [...] Also das ist schon so ein Gegenseitigkeitsverhältnis teilweise, dass wir eben bestimmte Impulse setzen, die die Politik dann entsprechend aufgreift. Das sollte man vielleicht auch einmal sehen.“ (GewD2)

So geht z. B. die Einführung der Altersteilzeit, die sozialrechtliche Absicherung von Langzeitkonten, die Förderung der Bruttoentgeltumwandlung in der bAV, die Einführung des Saison-Kurzarbeitergelds oder die Reform der Teilrenten und des Ausgleichs von Rentenabschlägen maßgeblich auf Initiativen der Tarifparteien, insbesondere der Gewerkschaften, zurück (Fehmel/Fröhler 2019). Gemeinsam ist den genannten Beispielen jedoch, dass den Initiativen jeweils Leistungseinschränkungen bzw. Zugangsbeschränkungen in der GRV und ALV vorausgingen, insfern also eine Reaktion auf den staatlichen Rückzug aus der Erfüllungsverantwortung darstellen.

3.2. Grundsätzliche Bewertung einer Vertariflichung sozialer Sicherheit

Unabhängig von der Einschätzung real vonstattengehender Vertariflichungsprozesse, haben wir unsere Gesprächspartner*innen stets nach der prinzipiellen Bewertung einer Verlagerung sozialpolitischer Verantwortung auf die Tarifparteien befragt.

3.2.1 Arbeitgeberverbände

Die befragten Vertreter*innen der Arbeitgeberverbände befürworten prinzipiell und einhellig eine Vertariflichung sozialer Sicherheit. Diese Positionierung basiert auf der seit den 1980er Jahren dominierenden unternehmerischen Zielperspektive eines „schlanken Staates“, der sich auf die soziale Mindestabsicherung konzentriert, während zusätzliche Sicherungsansprüche in die individuelle Eigenverantwortung gelegt werden und auf dem (möglichst wenig regulierten) privaten Markt befriedigt werden sollen. Dem Sozialstaat wird eine inhärente Steigerungsdynamik zugeschrieben, die zu beständig anwachsenden Sozialausgaben und ausgreifender staatlicher Regulierung führe. Beides verteuert die Ware Arbeitskraft, verkompliziert deren Nutzung und hat damit aus unternehmerischer Perspektive das Potenzial, marktwirtschaftliche Funktionsbedingungen grundlegend zu stören (Schäfer 1996; Paster 2017). Tarifliche und betriebliche Sozialpolitik stellen in diesem Kontext quasi die „zweitbeste“ Form nichtstaatlicher Sicherungsarrangements nach der privaten Leistungserbringung und Finanzierung dar. Das folgende Zitat zeigt exemplarisch dieses Argumentationsmuster:

„Wir brauchen einen gewissen gesamtgesellschaftlichen, staatlich regulierten Standard [...]. Aber die Frage ist eben, wo ist die Grenze zwischen dem [...] Mindeststandard, der für alle und in einer einheitlichen Form festgeschrieben sein sollte. Und dann beginnt irgendwo ein Bereich, [...] wo man es spezifischer gestalten sollte, was eben dann eine Zusatzabsicherung, Zusatzversorgung, Zusatzgestaltung ist. Und die sollte so praxisnah und so individuell wie möglich sein.“ (AgvD5)

Wie diese staatliche Mindestabsicherung organisiert sein sollte und welche Leistungen sie umfassen sollte, blieb in den Gesprächen weitgehend unbestimmt. Insgesamt ergab sich jedoch der Eindruck, dass das Sozialversicherungssystem unter den Arbeitgeberverbänden grundsätzlich nach wie vor hohe Akzeptanz genießt, also keineswegs eine Systemumstellung hin zu einem staatlich finanzierten Grundsicherungssystem oder ähnlichem angestrebt wird (zum gleichen Ergebnis kommt

auch Paster 2017). Vielmehr geht es den Arbeitgeberverbänden v. a. um eine Reduzierung der Lohnnebenkosten:

„Weder die BDA noch ich persönlich wollen das SV-System abschaffen. [...] Es geht im Grunde nur immer um die Frage [...]: Können wir so ein *bisschen* [...] besser mischen. Den Verantwortungsbereich ein kleines bisschen verlagern, verschieben. Aber letztendlich immer im Interesse derer, die betroffen sind, die es bezahlen müssen.“ (AgvD3)

Von der Vertariflichung sozialer Sicherung versprechen sich die Arbeitgeberverbände v. a. eine finanzielle Entlastung der Unternehmen durch Begrenzung oder Absenkung von Sozialbeiträgen und anderen sozialstaatlich bedingten Arbeits- und Organisationskosten. Dies impliziert die Erwartung, dass die an Stelle staatlicher Sicherung tretenden tariflichen und betrieblichen Regelungen kostengünstiger sind und dieser Vorteil auch nicht durch andere Kostenarten, etwa durch neue oder verschärfte industrielle Konflikte, wieder aufgezehrt wird. Entsprechend gehen die Arbeitgeberverbandsvertreter*innen durchwegs davon aus, dass tarifliche Sozialleistungen auf die Tarifentgelte angerechnet und auf diese Weise die Arbeitskosten insgesamt gesenkt werden können.

Neben Kostensenkungen verbinden die Arbeitgeberverbände mit der Vertariflichung sozialer Sicherung auch die Erwartung einer flexibleren, praxisnäheren und zielgenaueren sozialpolitischen Intervention. Im unternehmerischen Sozialstaatsverständnis spielt bekanntlich das Subsidiaritätsprinzip eine zentrale Rolle (Schroeder/Weßels 2017a). Demnach soll die soziale Absicherung so weit wie möglich von den Einzelnen, den Familien oder der jeweils nächstkleinsten gesellschaftlichen Gruppe übernommen werden. Die jeweils größere gesellschaftliche oder staatliche Einheit soll nur dann aktiv werden und regulierend eingreifen, wenn die kleinere Einheit hierzu nicht in der Lage ist. Insofern ist bzw. wäre Tarifsozialpolitik nach übereinstimmender Einschätzung der Arbeitgeberverbandsvertreter*innen besser als staatliche Sozialpolitik geeignet, die unterschiedlichen branchen- und unternehmensspezifischen Gegebenheiten und Interessen berücksichtigen zu können:

„Wenn die Betroffenen etwas selbst regeln können, die können das am besten regeln. Die kennen die Praxis vor Ort, die kennen die Gegebenheiten, die kennen die Nöte. Die kennen auch [...] die finanziellen Möglichkeiten viel besser als irgendein anonymer Staat [...]. Die Betroffenen können am besten selbst entscheiden vor Ort, was ist finanzierbar, was ist von Nutzen, was wollen wir.“ (AgvD3)

Staatliche Sozialpolitik soll sich neben der Bereitstellung der Mindestabsicherung auf die Schaffung der notwendigen (gesetzlichen) Rahmen-

bedingungen für die sozialpolitische Gestaltung im System der industriellen Beziehungen beschränken:

„Aber der Grundsatz gilt: Was wir im Tarifvertrag regeln können, sollten wir auch dort regeln. Und der Staat soll sich möglichst zurückhalten auf Grundsätze, auf Rahmenbedingungen.“ (AgvD3)

Dabei soll das Prinzip der Freiwilligkeit gewährleistet bleiben. Entsprechend kritisch gesehen wird von den Arbeitgeberverbänden deshalb ein möglicher Vertariflichungsmodus, in dessen Rahmen der Gesetzgeber die Tarif- oder Betriebsparteien zu einer bestimmten Leistung oder Regulierung verpflichtet und sich hieraus letztlich kein finanzieller Vorteil für die Unternehmen ergibt:

„Es muss aber eine freiwillige Vereinbarung sein. Was ich ablehnen würde [...] ist, wenn man diesen Weg nutzen würde, um Einsparungen, Entschlackungen in der Sozialversicherung quasi hier zu verschieben [...]. Das man also sagt: Wir nehmen die und die Leistung raus und dafür sind jetzt die Tarifvertragsparteien zuständig. Das wäre eine reine Verschiebung von Verantwortungsbereichen und hätte dann auch letztendlich für die Beitragszahler [...] keinen Vorteil. Wenn ich hier entlastet werde, aber auf der anderen Seite eben zwangsweise diese Leistung anders wieder einführen müsste.“ (AgvD3)

Hingegen bewegt sich ein möglicher Vertariflichungsmodus der Eröffnung von tariflichen Gestaltungsspielräumen innerhalb einer verpflichtenden gesetzlichen Rahmung durchaus noch im Vorstellungsbereich der Arbeitgeberverbände:

„Dass der Staat sagt: Also, ich habe hier ein Standardmodell, ihr könnt aber abweichen, ihr könnt weitergehen, ihr könnt weniger machen; solange bestimmte Mindestbedingungen eingehalten sind, habt ihr hier einen breiten Spielraum, in dem ihr euch bewegen könnt. Und dann obliegt es uns, zu entscheiden, wie viel wir davon verwenden wollen.“ (AgvD5)

In Fortführung des Subsidiaritätsprinzips wird die Befürwortung der Vertariflichung staatlicher Sozialpolitik verknüpft mit einer Befürwortung der Verbetrieblichung tariflicher Sozialpolitik. Auch die Tarifverträge sollen lediglich Rahmenbedingungen definieren und den Unternehmen bzw. Betriebsparteien einen möglichst großen Spielraum für die einzelbetriebliche Gestaltung lassen:

„Weil wir sagen, eigentlich wollen wir [...] den Betriebsparteien eine möglichst große Handlungsfreiheit lassen. Was nicht heißt, dass die Unternehmen die Dinge dann nicht tun. [...] Die machen ganz viel, aber sie machen es am liebsten freiwillig und so wie es zu ihrem Unternehmen passt. [...] Die haben doch selbst ein hohes Interesse daran, dass sie zufriedene, gesunde und motivierte Mitarbeiter haben. [...] da wäre ein tariflicher Anspruch völlig kontraproduktiv, weil dann die Unternehmen sagen würden: Ach, das müssen wir jetzt machen, tariflich? Gut, dann schränken wir andere Leistungen halt ein. Das lohnt sich

dann für uns nicht. Wir möchten es aber eigentlich so machen, wie wir es für richtig halten und vielleicht in bestimmte Projekte unser Geld stecken, weil wir das für unsere Mitarbeiter, fürs Geschäftsmodell für sinnvoll halten.“ (AgvD4)

Die Flexibilisierung und Dezentralisierung des Tarifvertragssystems hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten zu einem zentralen tarifpolitischen Grundsatz des Unternehmerlagers entwickelt. So fordert die BDA neben einer stärkeren Anwendung von Öffnungsklauseln mittlerweile auch eine Modularisierung von Tarifverträgen, die es den Betrieben ermöglicht, per Haustarifvertrag oder Betriebsvereinbarung lediglich einzelne Teile des Branchentarifwerks zu übernehmen (Kramer 2018). Der starken Befürwortung einer möglichst betriebsnahen Regulierung liegen v. a. organisationspolitische Motive zugrunde. Zum einen besteht seitens der Mitgliedsunternehmen ein Interesse an der Erweiterung des betrieblichen Handlungsspielraums innerhalb des tarifvertraglichen Regelwerks. Zum anderen stellt die Dezentralisierung des Verhandlungssystems in Verbindung mit der Ermöglichung der selektiven Abwahl der Tarifbindung⁶ bekanntermaßen eine strategische Antwort der Arbeitgeberverbände auf die seit den 1990er Jahren zu beobachtende Mitgliedererosion durch Verbandsflucht bzw. -abstinenz dar (u. a. Bispinck 2004; Behrens 2013). Insbesondere ostdeutsche sowie kleine und mittlere Unternehmen hatten die Beendigung ihrer Mitgliedschaft (bzw. ihre Weigerung zum Verbandseintritt) häufig mit ihrer Unzufriedenheit mit den Branchentarifverträgen – und dabei insbesondere auch mit der mangelnden Flexibilität gegenüber betrieblichen Erfordernissen – begründet. In der Folge waren und sind die Arbeitgeberverbände bemüht, die Regulierung der Arbeitsbedingungen stärker auf die einzelbetriebliche Ebene zu verlagern. Auch der steigende Anteil von Verbandsmitgliedern ohne Tarifbindung wirkt in diese Richtung, da er die Formulierung einer einheitlichen, überbetrieblichen Verbandspolitik erschwert.⁷

6 Mit der Einführung von Verbandsmitgliedschaften ohne Tarifbindung („OT-Mitgliedschaft“) ermöglichen die Arbeitgeberverbände ihren Mitgliedern, die Bindung an die Verbandstarifverträge abzustreifen (bzw. gar nicht erst einzugehen), aber (weiterhin) alle anderen verbandlichen Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Hierbei sind zwei Formen der OT-Mitgliedschaft zu unterscheiden: Beim „Aufteilungsmodell“ wird neben dem Arbeitgeberverband, der die allgemeinen Dienstleistungsaufgaben erfüllt, eine weitere (Unter-)Organisation geschaffen, die für die Tarifpolitik zuständig ist. Beim häufiger verwendeten „Stufenmodell“ wird hingegen ohne Organisationsteilung die Tarifzuständigkeit des jeweiligen Arbeitgeberverbands durch die Satzung eingeschränkt, so dass OT-Mitglieder dieser nicht unterliegen.

7 Schätzungen gehen davon aus, dass mittlerweile gut die Hälfte aller deutschen Arbeitgeberverbände ihren Mitgliedern die Umgehung der Tarifbindung ermöglicht (Behrens 2013, S. 477). Mit Ausnahme des HDB trifft dies auch auf die hier untersuchten Arbeitgeberverbände zu. Allerdings variiert die Bedeutung der OT-Verbände erheblich: Während im Einzelhandel und in der Metall- und Elektroindustrie ein hoher Anteil von Mitgliedsunternehmen ohne Tarifbindung zu verzeichnen ist, spielen diese

Im Zusammenhang mit den beschriebenen Problemen gesunkener Organisations- und Verpflichtungsfähigkeit wird die Vertariflichung – und in der Folge Verbetrieblichung – von sozialer Sicherheit seitens der Arbeitgeberverbände als ein erfolgversprechendes Mittel zur Mitgliederbindung und -gewinnung und letztlich auch zur Stärkung der Tarifautonomie angesehen, wie beispielhaft das folgende Zitat zeigt:

„In der Tat sind wir heute [...] in einer Situation, wo wir uns eine Stärkung im Sinne der Tarifautonomie dadurch wünschen, dass wir mehr Möglichkeiten durch die Politik und den Gesetzgeber eröffnet bekommen, wo wir wirken können und für eine Mitgliedschaft werben können. [...] Je mehr Öffnungsklauseln von gesetzlichen Regelungen, die eben tarifdispositiv sind, uns geboten werden, umso mehr Chancen haben wir, dass wir sie nutzen und damit Werbung machen für eine Verbandsmitgliedschaft [...]. Das setzt natürlich voraus, dass die Nutzung von tarifdispositiven gesetzlichen Regelungen zwingend an eine originäre Tarifbindung durch Mitgliedschaft rechtlich angeknüpft werden müsste, dass man also nicht durch eine bloße Inbezugnahme tariflicher Regelungen [...] sich dieses tarifdispositive Recht [...] zu Nutze machen kann.“ (AgvD6)

Zusätzlich zur allgemeinen Verlagerung sozialpolitischer Verantwortung auf die Tarifparteien wird hier ganz konkret eine Tarifexklusivität gesetzlicher Öffnungsklauseln gewünscht. Tatsächlich sieht das bestehende tarifdispositive Recht i. d. R. die Möglichkeit vor, dass auch nicht tarifbundene Betriebe im Geltungsbereich eines Tarifvertrags die Anwendung der vom Gesetz abweichenden Bestimmungen übernehmen können (Fröhler/Fehmel 2018). Da das Thema in den anderen Interviews nicht zur Sprache kam, bleibt leider unklar, ob es sich hierbei um eine Einzelmeinung handelt oder das Interesse an tarifexklusiven Öffnungsklauseln auch in anderen Arbeitgeberverbänden besteht.

3.2.2 Gewerkschaften

Während die Aussagen der Arbeitgeberverbandsvertreter*innen auf eine weitgehend einheitliche Bewertung von Vertariflichung sozialer Sicherheit und Tarifsozialpolitik schließen lassen, stellen sich die diesbezüglichen Einschätzungen innerhalb des Gewerkschaftslagers differenzierter dar. In ihrer grundsätzlichen Haltung sind sich die befragten Gewerkschaftsvertreter*innen noch weitgehend einig: Abgelehnt wird ein Verantwortungstransfer, der mit der Einschränkung staatlicher Leistungen oder mit gesetzlicher Deregulierung verbunden ist⁸ und somit eine kom-

im privaten Bankgewerbe eine geringere und in der chemischen Industrie nur eine marginale Rolle (Haipeter 2016).

8 Diese Entwicklungen werden im gewerkschaftlichen Kontext meist mit dem Begriff „Sozialabbau“ gerahmt.

pensierende, Substitutionscharakter tragende Tarifsozialpolitik auf den Plan ruft (also das, was wir hier eingangs als Vertariflichung definiert haben). Befürwortet wird hingegen ein Verantwortungstransfer, der den Tarifparteien Spielräume für *zusätzliche* Regulierung oder Leistungen eröffnet, also eine zu staatlicher Sozialpolitik komplementäre Tarifsozialpolitik adressiert. Ebenfalls grundsätzlich als positiv bewertet wird die teilweise Schließung von Versorgungs- oder Regulierungslücken durch den Gesetzgeber (wie z. B. die Einführung von Erziehungsurlaub/Elternzeit, Pflegeversicherung oder Pflegezeiten), die ggf. Regelungsbedarf auf tariflicher und/oder betrieblicher Ebene hervorruft, gleichwohl man eine umfassende, „abschließende“ staatliche Regulierung (z. B. kostendeckende Pflegeleistungen, Entgeltfortzahlungsanspruch während der Eltern- und Pflegezeit) bevorzugen würde. Während die staatliche Förderung komplementärer Tarifsozialpolitik von den Gewerkschaften also grundsätzlich befürwortet wird, trifft die (stets auf substitutive Tarifsozialpolitik zielende) Vertariflichung von Sozialpolitik – mit wenigen Ausnahmen⁹ – auf Ablehnung.

Erhebliche Differenzen innerhalb des DGB bestehen hingegen in der Frage des strategischen und praktischen Umgangs mit den zwar prinzipiell nicht erwünschten, aber real vonstattengehenden Vertariflichungsprozessen. Hier changieren die Positionen zwischen zwei strategischen Meinungspolen, die als „den tarifsozialpolitischen Gestaltungsauftrag zurückweisen“ und „die tarifsozialpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten nutzen“ bezeichnet werden können. Differenzen in der Positionierung lassen sich hierbei sowohl zwischen als auch innerhalb der Einzelgewerkschaften ausmachen. Intergewerkschaftlich zeigen sich signifikante Unterschiede v. a. entlang der jeweiligen Handlungs-, Konflikt- und Durchsetzungsfähigkeit gegenüber dem Unternehmerlager. Intragewerkschaftlich zeigen sich signifikante Differenzen v. a. entlang unterschiedlicher Fachzuständigkeiten der hauptamtlichen Funktionär*innen.¹⁰ Während Vertreter*innen von Gewerkschaften mit einem vergleichsweisen geringen Machtpotenzial sowie Funktionär*innen mit sozialpolitischer Fachzuständigkeit (und somit für den gewerkschaftlichen Einfluss auf staatliche Sozialpolitik) eher zum Pol „Gestaltungsauftrag zurückweisen“

9 So befürwortete z. B. die IG BCE im Zuge der Rentenreform 2001 eine (moderate) Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus und die Umstellung auf ein Drei-Säulen-System (Wiß 2011, S. 153 f.). Auch eine Anhebung der gesetzlichen Altersgrenzen und die damit einhergehende Verlagerung der Altersübergangsgestaltung auf die Tarif- und Betriebsparteien sah sie in der Vergangenheit aufgrund des demografischen Wandels als unvermeidbar an (Fröhler et al. 2013, S. 301 f.).

10 Weitere Spaltungslinien, die quer zu den beiden genannten verlaufen, ergeben sich aus unterschiedlichen (sozial-)politischen Positionen und Haltungen zum Sozialstaat sowie differenten gewerkschaftlichen Rollenbildern.

tendieren, neigen Vertreter*innen von Gewerkschaften mit einem vergleichsweisen hohen Machtpotenzial sowie Funktionär*innen mit tarifpolitischer Fachzuständigkeit (und somit für die Aushandlung tariflicher Sozialpolitik) stärker zum Pol „Gestaltungsmöglichkeiten nutzen“. Im Folgenden werden die Argumentationsmuster der beiden (Extrem-)Pole grob skizziert.

„Gestaltungsauftrag zurückweisen“

Vertreter*innen dieses Gewerkschaftslagers plädieren tendenziell dafür, der Verlagerung sozialer Sicherung auf die tarifliche und betriebliche Ebene grundsätzlich mit Widerstand zu begegnen, keine substitutive Tarifsozialpolitik zu betreiben und die Verwirklichung sozialpolitischer Ziele weiterhin bevorzugt über staatliche Einflusskanäle (soziale Selbstverwaltung, Beteiligung an Gesetzgebungsprozessen, Lobbying etc.) zu verfolgen. Diese Haltung speist sich sowohl aus der Kritik an den politischen Ursachen der Vertariflichung sozialer Sicherung als auch aus der Ablehnung der daraus erwachsenden distributiven und organisationalen Effekte. Die Vertariflichung wird in dieser Perspektive als Element einer politischen Gesamtstrategie des Abbaus sozialer Rechte und der Schwächung der Interessenvertretung von Beschäftigten betrachtet. Durch die Reintegration der beiden Konflikt- und Verteilungsarenen würden sozialstaatliche Errungenschaften der Arbeiterbewegung wieder zurück in die Sphäre des Arbeitsmarktes verlagert, wo gleichzeitig die Gewerkschaftsmacht gezielt geschwächt worden sei.

„Auf der einen Seite ist Tarifpolitik neben der Mitbestimmung das zweite zentrale Kerngeschäft, in dem sich Gewerkschaften [...] bewegen. Andererseits ist es natürlich unlauter, wenn sozialstaatliche Verantwortung, die ja [...] durch Arbeitnehmerkämpfe überhaupt erst einmal realisiert wurde, [...] zusehends wieder auf die Tarifparteien zurückgeschoben wird. Das könnte ja noch funktionieren, wenn nicht gleichzeitig derselbe Gesetzgeber [...] in den letzten zehn, zwanzig Jahren genau dazu beigetragen hätte, sehr bewusst und politisch gewollt, die Tarifmächtigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in ihren Organisationen zu schwächen.“ (GewD3)

Vertariflichung sozialer Sicherung und Schwächung der Gewerkschaften sind in dieser Perspektive zwei Seiten derselben Medaille. Vertariflichung und Verbetrieblichung dienten v. a. staatlichen und unternehmerischen Interessen und seien gleichzeitig gegen die Interessen von Beschäftigten und Gewerkschaften gerichtet. Indem Gewerkschaften den Verantwortungstransfer annahmen, legitimierten sie nicht nur retrospektiv diese staatliche Strategie und Politik, sondern lieferten einen Anreiz für weiteren „Sozialabbau“:

„Die Gefahr ist sehr groß, dass der Gesetzgeber sagt: Wunderbar! Wenn sich die Tarifvertragsparteien um solche Fragen kümmern und das auch noch einigermaßen vernünftig machen [...], dass das mit als Grund genommen wird, sich [...] weiter aus der Sozialpolitik zurückzuziehen und [...] abzuschließen auf die Betriebs- und Tarifparteien. Und das wäre natürlich [...] eine Schwächung, weil wir haben ja nach wie vor ein hohes Interesse, Sozialpolitik [...] gesetzlich zu regeln. Das ist die Gefahr.“ (GewD1)

Die Absenkung des staatlichen Sicherungsniveaus, so ein weiteres Argument, stelle darüber hinaus aber auch eine Schwächung der gewerkschaftlichen Handlungsmacht in der ureigenen Arena der Tarifautonomie dar, da sie den tarifpolitischen Handlungsdruck erhöhe, gleichzeitig aber eine sozialpolitische Abwärtsspirale in Gang setze und somit die Verhandlungsposition von Arbeitgeberverbänden und Unternehmen stärke. In der Folge bestehe die Gefahr, dass für die Beschäftigten nicht nur kein adäquater Ersatz für verloren gegangene staatliche Ansprüche zu stande komme, sondern zunehmend auch die bereits erreichten Tarifstandards unter Druck gerieten. Insofern sei die Vertariflichung sozialer Sicherung ein weiteres Einfallstor für strukturelle Machtverschiebungen im System der industriellen Beziehungen.

„Da werden Gesetze, wo sie eigentlich schützen sollen, im Grunde genommen in ihr Gegenteil verkehrt. Wenn ich das auf die Tarifparteien übertrage, bedeutet dies letztendlich nichts anderes als dass [...] diese Tarifvertragsparteien letztendlich unheimlich stark unter Druck kommen. Und dass dann auch Tarifverträge in ihr Gegenteil verkehrt werden, dass sie eben nicht mehr schützen, sondern dass man unter dem Druck der Arbeitgeber in Tarifrunden, wenn man dann nicht genug Gegenmacht organisieren kann, [...] Tarifverträgen letztendlich zustimmt, die dann das Papier auch nicht mehr wert sind.“ (GewD6)

Zudem, so ein weiteres Contra-Argument, sei Tarifsozialpolitik staatlicher Sozialpolitik auch verteilungspolitisch unterlegen. Zum einen würden aller Erfahrung nach sozialpolitische Vereinbarungen auf das für Tarifverhandlungen insgesamt zur Verfügung stehende Verteilungsvolumen angerechnet oder mit anderen, für die Beschäftigten nachteiligen Regelungen (z. B. Arbeitszeitflexibilisierung) „erkauf“. Tarifliche Sozialleistungen würden somit üblicherweise von den Beschäftigten selbst finanziert, während staatliche Leistungen zumeist paritätisch oder über Steuern finanziert seien:

„Alles was wir aus der Sozialpolitik in die Tarifpolitik übernehmen [...] kostet natürlich Entgelt, weil der Arbeitgeber uns nicht unbedingt zusätzlich das Volumen erhöhen wird. Also es wird ein immer härterer Verteilungskampf, was auch Fragen von Entgeltrunden betrifft und von qualitativer Tarifpolitik. Also alles, was man jetzt an zusätzlichen Sozialleistungen verhandelt, das rechnet der Arbeitgeber natürlich auf gegen die Lohnerhöhung.“ (GewD7)

Negative verteilungspolitische Konsequenzen ergäben sich des Weiteren aus der generell deutlich geringeren Reichweite tariflicher Regelungen gegenüber staatlicher Sozialpolitik. Zudem könnten sich Unternehmen ihrer tarifsozialpolitischen Gestaltungsverantwortung durch Verbandsflucht oder OT-Mitgliedschaft vergleichsweise einfach entledigen:

„Viele Unternehmen entziehen sich dann natürlich auch diesem Kostendruck, indem sie einfach aus dem Verband austreten und dann spielen die ganzen Regelungen für sie ja auf einmal keine Rolle mehr. Also das funktioniert ja nur in einem sozialpartnerschaftlichen Modell, wo beide Seiten eine Regelungsnotwendigkeit sehen. Da klappt das. Wo wir das nicht haben, wo wir eine klassische Auseinandersetzungskultur [...] haben, funktioniert das nicht oder nur sehr, sehr schwierig.“ (GewD1)

Unterschiede in Bezug auf Reichweite, Inhalte und betriebliche Gestaltungsspielräume der Tarifverträge hätten wiederum erhebliche Differenzen in den Sicherungsansprüchen der Beschäftigten zur Folge. Insofern sei Tarifsozialpolitik in ihren Zugangsvoraussetzungen selektiver und in ihren Verteilungswirkungen heterogener als staatlich zugesagte und hergestellte soziale Sicherheit. Sozialpolitik müsse deshalb vorrangig eine staatliche Aufgabe bleiben, während tarifliche und betriebliche Sozialpolitik lediglich eine ergänzende, nicht aber eine ersetzende Rolle übernehmen könnten:

„Also ich glaube, man wird sehr schnell erkennen, dass die tarifliche Ausgestaltung von Sozialpolitik einfach an ihre natürlichen Grenzen stößt. Weil Sozialpolitik *per se* ist kein tarifliches und betriebliches Thema. Das ist ein gesamtstaatliches, gesamtgesellschaftliches Thema.“ (GewD5)

„Gestaltungsmöglichkeiten nutzen“

Vertreter*innen dieses Gewerkschaftslagers teilen überwiegend die skizzierte grundsätzliche sozial- und verteilungspolitische Kritik an einer substitutiven Tarifsozialpolitik, bewerten die bloße Abwehr der sozialpolitischen Verantwortungsverlagerung aber als einen strategischen Fehler und sehen die Zunahme sozialpolitischer Themen im tarifpolitischen Aufgabenspektrum als notwendige Reaktion auf den „Sozialabbau“ und auch als eine Chance zur Stärkung gewerkschaftlicher Handlungsmacht. Ausgangspunkt dieser Positionierung ist die Feststellung, dass die Gewerkschaften den „Sozialabbau“ insgesamt nicht verhindern konnten und dass Forderungen nach Wiederausbau bzw. Re-Regulierung staatlicher Sicherung angesichts des gesunkenen Einflusses in der staatlichen Politikarena keine realistische Option bzw. ausreichende Strategie darstellten.

„Wir [...] können zwar natürlich weiterhin fordern, das Rentenniveau darf nicht sinken und die Pflegekasse muss alles bezahlen usw., aber es ist einfach unre-

alistisch. Und bevor wir da nur als jemand auftauchen, der da Kritik aufstellt und Forderungen aufstellt, versuchen wir dann eher die Lücke zu schließen, indem wir auch gestalten.“ (GewD1)

Genauso wenig, so der Fortgang der Argumentation, könne weiterer „Sozialabbau“ dadurch aufgehalten werden, dass sich die Gewerkschaften der zugewiesenen Gestaltungsverantwortung einfach entzögen. Eine solch ablehnende Haltung hätte nicht den Stopp sozialstaatlicher Entsicherung zur Folge, sondern die Verantwortungsverlagerung in andere Arenen der Wohlfahrtsproduktion. Gegenüber individualisierter und marktgehandelter sozialer Sicherung sei vertariflichter sozialer Sicherung jedoch eindeutig der Vorzug zu geben. Nur so blieben die Gewerkschaften an der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung von sozialer Sicherheit beteiligt.

„Na gut, wir sitzen ja nicht am grünen Tisch und machen Sozialpolitik, wie es uns beliebt [...]. Wir sind gehalten [...] angeschlussfähige Konzepte zu entwickeln oder zu schauen, dass [...] die Forderungen, die wir haben, dass wir die politisch auch angeschlussfähig machen. Eine Rentenpolitik, die komplett die bAV ausblenden würde, nur auf die gesetzliche Rente abzielen würde, die wäre politisch überhaupt nicht angeschlussfähig. Weil auch die Politik ganz klar sagt: Wir haben die gesetzliche Rente, wir haben die bAV, wir haben die private Rente – und in dem Kontext muss sich etwas bewegen.“ (GewD5)

Die Annahme des staatlichen Gestaltungsauftrags, so ein weiteres Pro-Argument, werte Gewerkschaften als politische Akteure auf, böte die Möglichkeit, Sachkompetenz und die Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme zu beweisen und erhöhe so perspektivisch die Chance, wieder mehr Einfluss auf staatliche Politikprozesse zu gewinnen und Gehör für eigene Forderungen zu finden:

„Also ich erlebe es zumindest in Teilen so, ja, dass das Anerkennen bestimmter Grundmechanismen und Grundgedanken, das Aufnehmen und nicht nur komplett Zurückweisen schon dazu führt, dass man besser ins Gespräch kommt, dass man eigene Vorstellungen, auch eigene Ideen besser setzen kann.“ (GewD5)

„Dadurch, dass wir [...] tarifpolitisch handeln, können wir da auch sehr stark auftreten, können sagen: Wir wissen, wie es gemacht wird. Und wir wissen auch, wo die Grenzen sind. [...] Und deswegen können wir da auch anders mitreden. [...] Da haben wir [...] durchaus auch mehr Gehör, weil wir Gestalter sind. Wenn wir das nicht wären und wären nur sozusagen politischer Mahner und nicht Handelnder, glaube ich, wäre der Einfluss geringer.“ (GewD1)

Ergänzt werden diese auf die gewerkschaftliche Funktion des politischen Verbands gerichteten Argumente durch solidar- und arbeitsmarktverbandsbezogene Begründungen. Zum einen wird darauf verwiesen, dass qualitative Tarifpolitik zum Kerngeschäft der Gewerkschaften gehöre.

Entsprechend erwarteten die Mitglieder auch, dass der staatliche Leistungsabbau, wenn möglich, auf tarifvertraglicher Ebene zumindest teilweise kompensiert werde.

„Lohn ist nicht alles, sondern es kommt immer auf die Beschäftigungsbedingungen in der Gesamtschau an. [...] Und wenn wir dann sozialpolitisch eben auch Sachen regeln können für die Kollegen, dann ist das etwas, was wir auch unterstützen [...]. Tarifvertragsparteien sind nicht nur Lohnpolitiker, sondern wir haben einen darüber hinaus gehenden Auftrag, der sich ja aus dem Grundgesetz ableitet, nämlich Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbeziehungen. Das ist nicht nur gucken, was am Ende bei den Kollegen in der Tasche bleibt nach der Tariflohnrunde.“ (GewD8)

Zum anderen werte die Vertariflichung sozialer Sicherung die Tarifautonomie als soziale Institution und politische Arena auf – und damit auch die sie tragenden Akteure. Der erweiterte Handlungsräum der Tarifparteien böte den Gewerkschaften die Gelegenheit, ihr Profil als sozial-, arbeits- und gesellschaftspolitisch relevante Akteure zu schärfen und insgesamt wieder an Organisations- und Handlungsmacht zu gewinnen. Zudem könnten mit Tarifsozialpolitik praxisnähere, branchen- und betriebsspezifischere Lösungen gefunden werden als mit staatlicher Sozialpolitik:

„Zum einen ist das natürlich höchst bedenklich, dass immer mehr Aufgaben, die der Staat hat und die Sozialversicherung haben, abgelöst werden [...]. Auf der anderen Seite haben wir natürlich dadurch einen zusätzlichen Gestaltungsspielraum, der Tarifvertragsparteien auch stärkt. Das muss man eben auch sehen, dass wir [...] uns natürlich viel breiter aufstellen können. Und auch viel spezifischer Angebote machen können, die viel genauer auf die individuelle oder betriebliche Situation eingehen, was eben eine gesetzliche [...] Regelung nie machen kann.“ (GewD1)

Zwischenpositionen und strategische Synthese

Die Skizze der beiden Meinungspole hat gezeigt, dass es zwischen und innerhalb der Einzelgewerkschaften kontroverse Positionen bezüglich des strategischen Umgangs mit der Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit gibt. Die dualistische Gegenüberstellung diente der Verdeutlichung dieser Differenzen. In der Praxis lassen sich – zumindest unter den von uns befragten Gewerkschaftsvertreter*innen – weit überwiegend Zwischenpositionen finden, die – in unterschiedlichem Gewicht und in Einzelfragen differierend – der einen oder anderen Seite der Skala zuneigen. Auch werden die Argumente der Gegenseite i. d. R. zumindest anerkannt. Insofern sie nicht auf Unterschiede in der tarifpolitischen Handlungsfähigkeit zurückzuführen sind, werden die Differenzen v. a. als Ausdruck eines gewerkschaftlichen Handlungsdilemmas beschrieben, das von einem unserer Gesprächspartner als „reine Lehre“ versus „Pragmatismus“ bezeichnet wurde. Demnach bildet der Pol „Ge-

staltungsauftrag zurückweisen“ die weitgehend akzeptierte gewerkschaftliche Grundposition („reine Lehre“), während der Pol „Gestaltungsmöglichkeiten nutzen“ den Versuch darstellt, in einer Situation gewerkschaftlicher Machtverluste in der staatlichen wie in der tarifpolitischen Arena wieder an sozial- und tarifpolitischer Handlungsfähigkeit zu gewinnen („Pragmatismus“). Diesem Ansatz stehen wiederum jene Gewerkschaftsvertreter*innen, die dem erstgenannten Pol zuneigen, skeptisch bis ablehnend gegenüber, da sie in ihm die Gefahr einer weiteren Schwächung gewerkschaftlicher Handlungsmacht begründet sehen. Wie das folgende Zitat zeigt, sind die unterschiedlichen Positionen und Argumente in permanentem Widerstreit:

„Die Auseinandersetzung ist immer da. [...] Also bei jedem Thema irgendwie, dass wir uns fragen: Geht das jetzt zu weit, können wir das kompensieren oder wie verstehen wir unsere Rolle? Ich glaube, diese Debatte wird immer und fortwährend geführt. [...] Ja, wir können da etwas machen, aber steht es im Verhältnis dazu, was es vielleicht auf der sozialstaatlichen Ebene bedeuten könnte [...]? Also ich glaube, in der Auseinandersetzung befinden wir uns eigentlich immer.“ (GewD2)

Dabei – so auch der von uns aus den Interviews und der Tarifvertragsanalyse gewonnene Eindruck – scheint insgesamt der pragmatische Ansatz der Annahme des sozialpolitischen Gestaltungsauftrags und des Ausbaus von Tarifsozialpolitik Oberhand gewonnen zu haben:

„Ich habe das Gefühl, [...] dass im Moment eher pragmatische Lösungen überwiegen. Also so nach dem Motto: Macht was, dann haben wir schon mal was. An der anderen Stelle können wir ja auch weitermachen, aber ob da der Gesetzgeber sich drauf einlässt oder die Politik, das ist immer offen. Aber hier könnt ihr tatsächlich etwas machen. Also dieser pragmatische Ansatz scheint im Moment zu überwiegen.“ (GewD2)

Grundiert werden diese kontroversen strategischen Positionen in Bezug auf die Wiedergewinnung gewerkschaftlicher Machtressourcen und Gestaltungsspielräume von den bekannten Spannungsfeldern zwischen „systemkritischem“ und „systemkonformem“ Selbstverständnis (Müller-Jentsch 1997) sowie zwischen Mitgliedschafts- und Einflusslogik (Child et al. 1973; Heery 2005). Die Suche nach einem Ausweg aus dem Handlungsdilemma und die organisationspolitisch notwendige Integration beider Meinungspole führt zu einer – explizit auch von vielen Befragten so thematisierten – Doppelstrategie, in deren Rahmen einerseits an den Gesetzgeber Forderungen nach (Wieder-)Ausbau und (Re-)Regulierung staatlicher Sozialpolitik adressiert werden, denen u. a. durch Initiativen und Kampagnen Nachdruck verliehen wird, andererseits aber auch die eigenen sozialpolitischen Aktivitäten im Rahmen der in-

dustriellen Beziehungen intensiviert werden. Oder wie es ein Gesprächspartner lakonisch formulierte:

„Ich glaube, was wir ja versuchen, das ist ja ein entschiedenes Sowohl-als-auch.“ (GewD5)

Inwieweit dieses „Sowohl-als-auch“ tatsächlich ein (einigermaßen konsistentes) strategisches Vorgehen darstellt, bleibt allerdings fraglich. Aussagen von Gewerkschaftsvertreter*innen lassen darauf schließen, dass es sich wohl eher um ein Nebeneinander unterschiedlicher Handlungsansätze und organisationsinterner Zuständigkeiten handelt:

„Ich habe so das Gefühl, man akzeptiert das im Moment so und treibt das so vor sich hin, aber man hat keine richtige Strategie. Also selbst wenn man sagt, okay, wir fänden das eigentlich gar nicht so schlimm mit mehr Tarifgestaltung von klassischen sozialpolitischen Aufgaben und Themen, gibt es dafür keine Gesamtstrategie. [...] Sondern man frickelt so an seinen Bereichen rum. Und wo einem gerade was [...] vor die Füße fällt, das nimmt man auf [...] und macht es dann. [...] Es ist so Stückwerk, das nicht wirklich zu einem großen, ganzen Leitgedanken zusammenzufügen ist im Moment. [...] Klar, man kann das alles machen. Aber wie das alles miteinander [...] verzahnt werden kann, darüber müsste man sich dann auch einmal Gedanken machen.“ (GewD3)

3.3. Folgen der Vertariflichung sozialer Sicherheit für die Tarifvertragsparteien

Neben der Wahrnehmung von Vertariflichungs- und Verbetrieblichungsprozessen und der grundsätzlichen Bewertung einer vertariflichten sozialen Sicherung haben wir in den Interviews an unterschiedlichen Stellen nach möglichen oder bereits erkennbaren Folgen für das Tarifvertragssystem (zwischenverbandliche Perspektive) und für die eigene Organisation (innerverbandliche Perspektive) gefragt. Dabei standen folgende Fragen im Mittelpunkt:

- Ist im Zuge der Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit ein zunehmender tarifsozialpolitischer Erwartungs- und Handlungsdruck (seitens des Gesetzgebers, der anderen Tarifpartei, der Verbandsmitglieder etc.) feststellbar?
- Hat die Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit die Zunahme von Konflikten zwischen den Tarifparteien, im jeweiligen Verbandslager oder innerhalb der eigenen Organisation bzw. Organisationseinheit zur Folge?
- Sind die Tarifparteien der Bedeutungszunahme tariflicher Sozialpolitik organisationspolitisch gewachsen?

3.3.1. Tarifpolitischer Erwartungs- und Handlungsdruck

Insoweit die befragten Vertreter*innen der Arbeitgeberverbände Vertariflichungs- und Verbetrieblichungsprozesse ausmachen konnten, berichteten sie v. a. von einem steigenden Erwartungs- und Handlungsdruck seitens staatlicher Akteure:

„Die Wahrnehmung der Sozialpartner oder Tarifpartner auf der politischen Ebene hat sich, glaube ich, schon gewandelt. Also es wird sehr, sehr viel in Richtung der Tarifpartner, Sozialpartner adressiert: Macht mal! [...] Und [...] in den letzten Jahren auch verbunden mit einer Forderung oder einem Appell an die Stärkung der Tarifbindung.“ (AgvD2)

Diesen erhöhten Druck sehen die Arbeitgeberverbände durchaus mit Sorge. Zwar ist die Vertariflichung sozialer Sicherung prinzipiell erwünscht, Leitbild ist hierbei jedoch, wie dargelegt, ein Vertariflichungsmodus, der den Tarifparteien größtmögliche Handlungsfreiheit gewährt. Hingegen gehe eine verpflichtende Vertariflichung bzw. eine Vertariflichung mit eindeutiger staatlicher Zielvorgabe mit einer Verantwortungsübertragung einher, der man ggf. nicht gerecht werden könne oder wolle, was wiederum nachteilige sozial- und organisationspolitischen Konsequenzen nach sich ziehen könnte:

„Also uns gibt es auch Verantwortung, die wir auch umsetzen müssen, um auch zu handeln, weil wenn uns der Gesetzgeber was aufträgt, dann ja auch immer in der Erwartung, dass was passiert. Wenn es nicht passiert und das Thema von der politischen Agenda so wahrgenommen wird, dass Handlungsbedarf besteht, ist die Alternative eigentlich immer eine gesetzliche Regelung. [...] Das kann auch ein Problem sein, wenn man mit Aufgaben versehen worden ist, die man [...] gar nicht erfüllen kann [...]. Wenn mir sozusagen dieser Auftrag persönlich in meinem Fall nicht weiterhilft, ich aber diesen Auftrag an mich adressiert vorfinde [...], ist es natürlich besser, wenn ich den Auftrag nicht habe.“ (AgvD2)

Zum Teil berichteten die Befragten auch von einem steigenden Handlungsdruck seitens der Gewerkschaften, dem man sich aber insgesamt gewachsen sieht, da dies ja zum tarifpolitischen Alltagsgeschäft gehöre. Die Aussage eines Verbandsvertreters bringt es auf den Punkt:

„Da können wir immer noch nein sagen, wenn wir das nicht wollen.“ (AgvD4)

Von den Mitgliedsunternehmen scheint hingegen kaum tarifpolitischer Handlungsdruck auszugehen. Berichtet wird jedoch von einem erhöhten Bedarf an Information, Beratung und fachlichem Austausch sowie an politischer Interessenvertretung gegenüber staatlichen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren.

„Als ich anfing im Verband waren die sozialen, gesellschaftspolitischen Themen kein nennenswerter Tätigkeitsbereich hier. Und das hat sich in den letzten zehn Jahren deutlich verändert. Also es wird auch erwartet von unseren Mitgliedern, dass wir da unsere Stimme erheben, in Richtung Politik, in Richtung Gewerkschaften, in Richtung aller, die mit dem Thema zu tun haben. Und dass wir auch Seismograph sind und hören, was so passiert. [...] Ich höre das auch aus den anderen Verbänden, mit denen wir bei der BDA zu tun haben. Ich höre das aus der BDA selber.“ (AgvD4)

Dies entspricht dem allgemein konstatierten Interessenwandel (eines Teils) der Mitgliedsunternehmen (Schroeder/Weßels 2017b). In Reaktion auf die Verbands- bzw. Tarifflucht und der hiermit verbunden Schwächung ihrer Koordinierungs- und Gestaltungsfunktion in der tarifpolitischen Arena sind die Arbeitgeberverbände dazu übergegangen, neue Beteiligungsangebote einzuführen und die interessenpolitischen Aufgabengebiete jenseits der Tariffunktion aufzuwerten.

Auch von den befragten Gewerkschaftsvertreter*innen wird tarifpolitischer Erwartungs- und Handlungsdruck v. a. seitens des Gesetzgebers wahrgenommen. Von den Arbeitgeberverbänden scheint hingegen kaum bzw. nur vereinzelt ein gewisser sozialpolitischer Gestaltungsdruck auszugehen, der sich v. a. auf Vereinbarkeitsfragen im Rahmen des verbreiteten Wunsches der Arbeitgeberverbände nach Arbeitszeitflexibilisierung bezieht. Hier zeigt sich, dass die Arbeitgeberverbände zwar stark an einer Vertariflichung sozialer Sicherung, aber weit weniger an der Gestaltung von Tarifsozialpolitik interessiert sind. Ein steigender Handlungsdruck scheint hingegen insgesamt von den Gewerkschaftsmitgliedern auszugehen. Wobei hier offenbar deutlich Unterschiede zwischen den Gewerkschaften bzw. Tarifbereichen bestehen. Von einem zunehmenden Erwartungsdruck berichteten v. a. die Vertreter*innen von IG BCE und IG Metall:

„Also wenn ich draußen unterwegs bin, Delegiertenversammlung oder irgendwie so was, dann gibt es immer den einen Teil der sagt: Ihr müsst da viel mehr machen, tariflich und so. Ihr könnt euch nicht darauf verlassen, dass sozialstaatlich da alles so bleibt, wie es ist.“ (GewD2)

Hingegen dominiert in der Mitgliedschaft der IG BAU offensichtlich das einer tarifpolitischen Gestaltung vertariflicher Sozialpolitik kritisch gegenüberstehende Lager:

„Da kommt in der ganz überwiegenden Mehrzahl eher: Ihr müsst [...] mal eine Riesendemo in Berlin machen. Also das ist ganz klar eine staatliche Aufgabe, dafür zu sorgen, dass wir eben Altersübergänge oder eine gute Rente bekommen, wir als Beschäftigte. Das ist im Grunde die ganz vorherrschende Diskussion.“ (GewD9)

Die Befragten der ver.di-Tarifbereiche Banken und Einzelhandel berichteten wiederum von einem überwiegend themenspezifischen Interesse der Verbandsmitglieder, während eine generelle Zunahme der Nachfrage nach tarifsozialpolitischer Gestaltung eher nicht zu beobachten sei:

„Also diesen Druck [seitens der Mitglieder] gibt es immer mal wieder. Den gibt es nicht generell und den gibt es vor allen Dingen auch nicht wachsend, sondern den gibt es an unterschiedlichen Themen immer wieder.“ (GewD10)

3.3.2. Konfliktzunahme

Aus Sicht der befragten Vertreter*innen der Arbeitgeberverbände muss die Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherung nicht zwangsläufig steigende Konflikte zwischen den Tarifparteien nach sich ziehen. Vielmehr wird dies vom grundlegenden Charakter der industriellen Beziehungen der jeweiligen Branche abhängig gemacht. Werden diese generell als sozialpartnerschaftlich oder zumindest kooperativ bezeichnet (wie etwa in der chemischen Industrie oder im Bauhauptgewerbe), dann wird die Ausweitung des sozialpolitischen Themenkatalogs als weitgehend unproblematisch bewertet. Unter solchen kooperativen Beziehungen könnte sich die Bedeutungszunahme von Fragen sozialer Sicherung sogar als konfliktmindernd erweisen, da hierdurch die Möglichkeit von „Paketlösungen“ und damit die Chance auf Kompromissbildung, beiderseitig vertretbare Verhandlungsergebnisse und die Befriedigung unterschiedlicher Mitgliederinteressen steige:

„Ja und nein. [...] wenn ich sowieso eine konfliktäre Beziehung habe, dann ja. Wenn ich ansonsten eine konstruktive Beziehung habe, dann nein. Dann kann es sogar hilfreich sein [...], wenn ich mich nicht jedes Jahr immer nur ausschließlich über die Gehaltsprozente unterhalten muss [...]. Wenn ich gleichzeitig noch vier, fünf andere Themen habe, über die ich sprechen kann, besteht natürlich viel mehr Spielraum zu sagen: Okay, machen wir da ein bisschen mehr, aber woanders dieses Jahr ein bisschen weniger. [...] Also dann habe ich ja mehrere kommunizierende Röhren, die auch für die Klientel [...] unterschiedliche Prioritäten haben. Und darüber habe ich dann durchaus die Möglichkeit auch einmal eine Priorität zu bedienen der einen oder anderen Seite. [...] Reine Entgelttarifrunden sind nicht notwendigerweise die einfachsten, weil das Ergebnis einfach auf beiden Seiten sehr klar ist. Und da kann ich auch meinen eigenen Leuten gegenüber nicht viel erklären, [...] da kann ich ja nicht sagen: Dafür haben wir aber jenes erreicht und hier musst du das Gesamtbild sehen. Nee, da gibt es drei Prozent und fertig! [...] Also, insofern kann es auch hilfreich sein.“ (AgvD5)

Sind die Arbeitsbeziehungen hingegen in ihren Grundmustern eher konfliktiv (wie etwa im Einzelhandel oder im privaten Bankgewerbe), dann schildern bzw. erwarten die Befragten mit der Zunahme sozialpolitischer

Themen auch verschärft Kontroversen. So berichteten etwa die Vertreter*innen des HDE von zunehmenden Konflikten um Tarifsozialpolitik. Während man selbst vereinzelt (z. B. bei der bAV) vorgeschlagen habe, einen Teil des tarifpolitischen Verteilungsvolumens in die soziale Sicherung zu investieren, zeige der ver.di-Fachbereich Handel kein Interesse an Tarifsozialpolitik, wenn diese auf Kosten der Tariferhöhung gehe:

„Der zweite Punkt ist aber auch [...], dass ver.di sagt: Okay, ja, wir können über alles reden, aber es darf im Grunde genommen nicht aus der tarifpolitischen Verteilmasse kommen. [...] Wir wollen Lohn- und Gehaltspolitik machen. Und wenn es irgendwelche Probleme gibt mit der Ausstattung von beispielsweise Rente, Krankenversicherung oder Ähnlichem, dann muss das über den Gesetzgeber gelöst werden.“ (AgvD1)

Diese Einschätzung deckt sich mit den Aussagen der befragten Gewerkschaftsvertreter*innen, die angesichts des geringen Lohnniveaus im Einzelhandel keinen Spielraum für Abstriche bei den Tariferhöhungen sehen. Gleichzeitig berichteten diese, dass das Interesse des HDE (bzw. seinen regionalen Unterorganisationen) an Tarifsozialpolitik v. a. in der Kostenersparnis durch Verrechnung sozialpolitischer Leistungen mit dem tarifpolitischen Verteilungsvolumen läge¹¹, während alle gewerkschaftlichen Initiativen, die mit direkten oder indirekten Zusatzkosten für die Unternehmen verbunden sind (etwa aktuell zu gesunder und zu altersgerechter Arbeit), prinzipiell abgewehrt bzw. mit anderen inakzeptablen Forderungen (etwa nach weiterer Arbeitszeitflexibilisierung) beantwortet würden. Von ähnlichen Konflikten berichtete auch der für die privaten Banken zuständige ver.di-Fachbereich Finanzdienstleistungen, der es mit einem Arbeitgeberverband zu tun hat, der (auch nach eigenen Aussagen) verbindliche tarifvertragliche Vorgaben prinzipiell ablehnt, um den Unternehmen einen möglichst großen Handlungsspielraum für freiwillige betriebliche Sozialpolitik zu gewähren.

Hingegen konnten die Vertreter*innen der IG BCE und der IG BAU keinen signifikanten Anstieg zwischenverbandlicher Konflikte erkennen und bestätigen somit den Eindruck, dass die Vertariflichung sozialer Sicherung gleichsam als Verstärkerin der jeweiligen branchenspezifischen Ausprägung der „Konfliktpartnerschaft“ zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften wirkt:

„Wir sind es am Bau gewohnt Sozialpolitik über Tarifverträge zu gestalten. Es setzt allerdings eine gewachsene [...] Sozialpartnerschaft voraus, denn nur

11 So bringt etwa ein tariflicher Zuschuss zur bAV in der üblichen Form eines Fixbeitrags, der voll auf die Entgeltsteigerung angerechnet wird, den Vorteil einer dauerhaften Begrenzung des prozentualen Lohnanstiegs mit sich. Zudem macht stets nur ein Teil der Beschäftigten den tariflichen Anspruch tatsächlich auch geltend; im Einzelhandel z. B. weniger als 50 Prozent (Fröhler et al. 2013, S. 495).

wenn beide Partner sich ihrer Aufgabe bewusst sind, [...] kann so etwas überhaupt funktionieren. Denn wenn man sich Tarifparteien anschaut, die sehr konfrontativ agieren, glaube ich, kann so etwas nicht wirklich gelingen. Nicht auf Dauer.“ (GewD8)

Einen grundsätzlichen Konfliktherd stellt allerdings die von den Arbeitgeberverbänden im Zuge der Vertariflichung sozialer Sicherung angestrebte Verbetrieblichung von Tarifsozialpolitik dar. Im Gegensatz zu diesen sind die Gewerkschaften nämlich prinzipiell noch immer an möglichst einheitlichen Arbeitsbedingungen und an einer abschließenden und unabdingbaren Gestaltung der Flächentarifverträge interessiert. Ihre Zustimmung zur mittlerweile rund drei Jahrzehnte währenden Flexibilisierung der Tarifverträge und Dezentralisierung des Verhandlungssystems folgte (und folgt) dem strategischen Ziel der Stabilisierung des Flächentarifvertragssystems und der Tarifbindung (Bispinck 2004). Auch die Betriebsräte stehen der Verlagerung tarifpolitischer Verhandlungsinhalte auf die Betriebsebene mehrheitlich ablehnend gegenüber (Hoßfeld/Nienhüser 2010; Amlinger/Bispinck 2016).

Das Spannungsverhältnis von einheitlichen branchenbezogenen Tarifstandards und ihrer betrieblichen Differenzierung ist deshalb seit Beginn der 1990er Jahre ein ständiges Konfliktthema der tarifpolitischen Diskussion und der praktischen Tarif- und Betriebspolitik. Im Zentrum der Auseinandersetzung standen (und stehen) hierbei jedoch tarifliche Öffnungsklauseln, die eine Unterschreitung von Tarifstandards erlauben (Haipeter 2009). Im Gegensatz zu diesen v. a. auf Entgelte und Arbeitszeiten zielenden Tarifabweichungen ist die Differenzierung tarifvertraglicher Vorgaben im Rahmen qualitativer Tarifpolitik weniger umstritten. Da es sich hierbei nicht selten um komplexe Themen handelt, die auf die jeweiligen betrieblichen Gegebenheiten Bezug nehmen, ist die konkretisierende Umsetzung der tarifvertraglichen Rahmenregelungen auf betrieblicher Ebene mitunter sachlich geboten. Dementsprechend sehen auch die von uns befragten Gewerkschaftsvertreter*innen in solchen Themenbereichen (z. B. Beschäftigungssicherung, Familienvereinbarkeit, Gesundheitsförderung) die Notwendigkeit einer Verbetrieblichung von Tarifsozialpolitik. Die Gefahr der Überforderung der betrieblichen Akteure, insbesondere in KMU, wird zwar gesehen, gleichzeitig gilt ihre aktive Beteiligung für eine erfolgreiche Umsetzung der tarifvertraglichen Vorgaben aber auch als unverzichtbar. Eine weitgehende Verlagerung der Regulierung auf die betriebliche Ebene, wie die Arbeitgeberverbände sie fordern, lehnen die Gewerkschaften aber ab. Wiederum sind hierbei jedoch Abstufungen zwischen den Einzelgewerkschaften feststellbar. So zeigt sich die IG BCE vergleichsweise offen für eine stärker verbe-

triebliche Tarifsozialpolitik, die in der für die Branche typischen sozialpartnerschaftlichen Weise zusammen mit dem BAVC gestaltet wird:

„Viele Aufgaben, die wir normalerweise als Tarifvertragsparteien machen, indem wir im Tarifvertrag alles durchdeklinieren, haben wir an die Betriebsparteien abgegeben. [...] Wir versuchen natürlich die Betriebsparteien [...] da ein Stück weit auch zu beraten und an die Hand zu nehmen und denen auch Entscheidungshilfen zu geben [...]. Aber wir merken sehr wohl, dass es da auch Kritik gibt oder den Wunsch, insbesondere von Betriebsräten in KMU: Bitte löst das doch alles für uns! Wir wollen die Konflikte nicht hier im Betrieb haben. Wir wollen, dass ihr das löst. Das ist aber nicht die Mehrheit. Das muss man auch klar sagen. Also wir haben ja für den Kurs, den wir haben, auch [...] eine breite Zustimmung. [...] Aber wir sehen sehr wohl, dass das für viele auch schwierig ist.“ (GewD1)

Wie das Zitat deutlich macht, ist die Verbetrieblichung von Tarifsozialpolitik mit einer Konfliktverlagerung auf die Betriebsparteien verbunden, während hierdurch gleichzeitig die sozialpartnerschaftlichen Beziehungen der Tarifparteien entlastet und stabilisiert werden.

Im Gegensatz zur IG BCE sind die IG Metall und die ver.di-Fachbereiche Einzelhandel und Finanzdienstleistungen, die sich eher in konfliktiven Arbeitsbeziehungen befinden, hingegen nach wie vor bestrebt, sozialpolitische Bestimmungen bis zum Erreichen der sachlichen Grenzen soweit wie möglich abschließend im Tarifvertrag zu regeln:

„Deshalb [ist] also unser Credo, doch eher alles tarifvertraglich zu regeln, anstatt über Betriebsvereinbarungen. [...] Also möglichst viel konkret machen. Aber du kannst es auch nicht zu hundert Prozent alles konkret machen. Du kannst Eckpunkte vorgeben, an denen sie sich dann orientieren müssen [...] in Betriebsvereinbarungen [...]. Aber du kannst nicht alles so dingfest machen.“ (GewD4)

Die sich teilweise verschärfenden Konflikte zwischen den Tarifparteien stellen für die Gewerkschaften jedoch nur eine – und eventuell sogar die geringere – Herausforderung im Zusammenhang mit der Vertariflichung sozialer Sicherheit dar. Im Gegensatz zu den Arbeitgeberverbänden, die nichts dergleichen berichten, ist die Vertariflichung, wie oben ausführlich dargestellt, mit einer Zunahme von Konflikten innerhalb der Einzelgewerkschaften sowie im Dachverband DGB verbunden, die sich v. a. am strategischen Umgang mit der Verlagerung sozialpolitischer Verantwortung auf die industriellen Beziehungen entzünden. Insbesondere die Vertreter*innen von ver.di und der IG Metall berichteten von wiederkehrenden, kontroversen Diskussionen über den Umgang mit dem gewerkschaftlichen Handlungsdilemma, die nicht nur auf der Funktionärsebene, sondern auch an der Mitgliederbasis geführt werden:

„Die Auseinandersetzung ist immer da. [...] Und auch in der Mitgliedschaft ist das so. [...] Also wenn ich draußen unterwegs bin [...], dann gibt es immer den einen Teil der sagt: Ihr müsst da viel mehr machen tariflich und so. Ihr könnt euch nicht darauf verlassen, dass sozialstaatlich da alles so bleibt, wie es ist. [...] Es gibt aber auch die Stimmen, die sagen: Nein, wenn ihr das macht, dann gesteht ihr das ja ein, und dann baut der Sozialstaat, also der Staat, immer mehr ab. Das ist ja eine Legitimation für die Politik, das weiter abzubauen oder den Status quo beizubehalten.“ (GewD2)

Doch auch jenseits dieses grundsätzlichen strategischen Konfliktes birgt die Vertarifierung sozialer Sicherung organisationspolitisches Konfliktpotenzial in sich, da die sozialpolitischen Bedürfnisse und Interessen der Mitglieder z. T. erheblich divergieren (Fehmel 2013; Fröhler et al. 2013). So haben etwa geringer Verdienende i. d. R. eine klare Konsum- und damit Entgeltpräferenz, während in der Gruppe der mittleren und hohen Einkommen Spar- und Sicherungspräferenzen (bspw. im Rahmen der bAV) stärker verbreitet sind. Ältere Beschäftigte haben ein gesteigertes Interesse an tariflichen Lösungen, mit denen ihre Arbeitsbelastungen reduziert und/oder vorzeitige bzw. flexible Rentenübergänge ermöglicht werden. Die Gruppe der jüngeren Beschäftigten steht diesen (mitunter teuren) Maßnahmen skeptischer gegenüber und präferiert die Verwendung des Verteilungsvolumens für Entgeltsteigerungen oder für Maßnahmen qualitativer Tarifpolitik, die stärker ihrer Lebensphase entsprechen (z. B. zur Vereinbarung von Erwerbs- und Sorgearbeit). Diese und ähnliche Interessendifferenzen in der Mitgliedschaft erschweren die tarifpolitische Meinungsbildung und Interessenvertretung, wie die folgende Aussage beispielhaft zeigt:

„Also ja, das macht es uns zunehmend schwieriger, eine einheitliche Forderung auch letztendlich aufzustellen. Also ich sag mal, wir haben natürlich immer eine sehr, sehr breite Diskussion, [...] wo hier jeder aus seiner Warte heraus natürlich guckt, was ist für mich jetzt ein wichtiges Thema. [...] Letztendlich muss es immer unsere Aufgabe sein, Tarifverträge so zu entwickeln, dass sie für die Mehrzahl der Beschäftigten, eigentlich für alle Beschäftigten, gleichermaßen wirken. Mit natürlich auch ein paar Spezialthemen. Aber wir können nicht jetzt jedes Mal [...] Sonderregelungen machen. [...] Wir schaffen ja nicht nachher einen Abschluss, der dann nur für eine Minderheit überhaupt eine Lösung bringt. [...] Also, uns muss es immer gelingen, das ist das Schwierige, diese unterschiedlichen Interessen zusammen zu bündeln und nachher etwas zu machen, was für alle möglichst wirkt.“ (GewD1)

3.3.3. Organisationspolitische Herausforderungen

Wie oben dargestellt, befürworten die Arbeitgeberverbände die Vertarifierung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit nicht nur aus interesenspolitischen Motiven, sondern versprechen sich hiervon auch eine organisatorische Stärkung auf allen verbandlichen Funktionsebenen: als

Arbeitsmarktverband durch eine Aufwertung der Tarifautonomie und den möglichen Ausbau tarifdispositiven Rechts, als politischer Verband durch einen erhöhten Bedarf an sozialpolitischer Interessenvertretung und als Solidarverband durch eine wachsende Nachfrage der Unternehmen nach Information, Beratung und Austausch. Vertariflichung sozialer Sicherung erscheint in dieser Perspektive als erfolgversprechende Strategie zur Mitgliederbindung und -gewinnung. Entsprechend dieser grundsätzlich affirmativen Haltung sehen sich die Arbeitgeberverbände der Bedeutungszunahme tariflicher Sozialpolitik organisationspolitisch im Großen und Ganzen gewachsen. Gleichwohl benannten ihre Vertreter*innen auch einige organisationale Herausforderungen. So wird bei einem weiteren Ausbau von Tarifsozialpolitik die Notwendigkeit gesehen, zusätzliches Personal und Expertenwissen zu generieren. Gleichzeitig steige die Gefahr einer „Expertokratisierung“ der verbandlichen Tarifarbeit zulasten der Mitsprachemöglichkeiten der ehrenamtlichen Verbandsmitglieder. Andererseits sei Sozialpolitik aber auch in der Vergangenheit stets von Expertenwissen geprägt gewesen und daher in der Verantwortung einiger weniger Verbandsexpert*innen gelegen:

„Im Gegensatz jetzt zum Thema Arbeitsbedingungen sind eben viele dieser sozialpolitischen Themen für ehrenamtliche Vertreter in Verbänden nur sehr schwer nachvollziehbar [...]. Also dazu braucht man wirklich auch Expertenwissen. Und d. h. in der Bedeutung der Arbeit in den Verbänden sind diese Themen doch sehr stark Expertenthemen [...], wo es nur sehr schwer ist, auch Ehrenamtler, also Unternehmer, ins Boot und in eine Diskussion zu holen, weil die Hintergründe extrem komplex sind und man dort auch sehr viel Zeit braucht, um sich damit zu befassen. [...] Das ist [...] daher eher das Tagesgeschäft einiger weniger Experten in den Verbänden.“ (AgvD1)

Mögliche Ressourcenprobleme werden im Zusammenhang mit der Vertariflichung sozialer Sicherheit v. a. auf regionaler Verhandlungsebene verortet. Wenn das notwendige Personal und fachliche Wissen dort fehle, müssten dann aber eben die Experten*innen aus dem jeweiligen Dachverband hinzugezogen oder die Verhandlungen zentralisiert werden (z. B. über Pilotverhandlungen). Im Dachverband nicht vorhandene Expertise könnte z. B. über die BDA oder externe Berater*innen organisiert werden:

„Klar, das kann kein kleiner Regionalverband machen. Das machen eben die Fachspitzenverbände und dann eben auch mit Einbindung der BDA [...]. Ich glaube, das Know-how ist da oder ist beschaffbar. [...] Da gibt es auch genügend Kanzleien und Berater [...]. Das ist alles machbar.“ (AgvD3)

In jedem Fall zeigen sich die Arbeitgeberverbände zuversichtlich, dass diese ggf. entstehende Ressourcenproblematik ohne größere organisa-

tionale Verwerfungen gelöst werden könnte, und sei es durch höhere Mitgliedsbeiträge:

„Also natürlich kann ich sagen, oh Gott, wenn ich mir angucke, was wir jetzt alles haben an Personal und jetzt morgen einer kommt: jetzt müsst ihr auch noch für das und das sorgen – dann kommt natürlich irgendwo der Engpass. Aber wenn das so wäre, hätte ich ja keine Zweifel, dass dann die Unternehmen, in deren Interesse es ja auch wäre, die Ressourcen dafür auch zur Verfügung stellen.“ (AgvD5)

Im Gewerkschaftslager ist man hingegen deutlich skeptischer hinsichtlich der Handlungsfähigkeit der Arbeitgeberverbände im Fall einer weiteren Bedeutungszunahme tariflicher Sozialpolitik. Dabei werden zum einen Ressourcenprobleme, aber auch Schwierigkeiten bei der innerverbandlichen Willensbildung gesehen:

„Auf Arbeitgeberseite ist das, glaube ich, noch nicht so zu verorten. [...] Ich glaube, wir sind da besser aufgestellt, was die Konzeptionen anbelangt, was die Frage anbelangt: Was brauchen unsere Leute? Was ist denn drin in den verschiedenen Branchen und Gewerken? Und ich glaube, dass wir durch die Bank auch mehr Know-how haben zu dem Thema. [...] Ich glaube nicht, dass überall gleichwertige Partner sitzen. Das ist in den großen Bereichen etwa der IG BCE oder der IG Metall und so sicher der Fall. [...] Aber ich denke, in vielen Dienstleistungsbereichen sieht es nicht so aus.“ (GewD5)

Befürchtet wird, dass sich die Arbeitgeberverbände aufgrund dieser Gemengelage der tarifsozialpolitischen Gestaltung generell verschließen könnten. Verstärkte Zweifel äußerten die Gewerkschaftsvertreter*innen in diesem Zusammenhang an der Handlungsfähigkeit jener Arbeitgeberverbände, die über einen (bedeutenden) OT-Bereich verfügen, da die Mitglieder ohne Tarifbindung nicht nur die allgemeine Verbandspolitik – und somit u. a. die Verteilung der verbandlichen Ressourcen oder die Positionierung gegenüber der Gesetzgebung – mitbestimmen, sondern auch unmittelbar in die Tarifpolitik eingriffen. Aufgrund der unterschiedlichen Interessen erschwere dies die verbandliche Willensbildung und generell die tarifpolitische Handlungsfähigkeit:

„Was wir hier mit Sorge sehen ist, dass die sich natürlich [...] sehr stark einmischen in die politische Arbeit, auch in die tarifpolitische Arbeit der Verbände. [...] Weil das können die Verbände gar nicht genau trennen. Die haben einen Vorstand, da sind alle drin. Und im Vorstand werden aber auch die entscheidenden Sachen mitgemacht, nicht im Tarifausschuss.“ (GewD1)

„Gerade in dem Zusammenspiel zwischen [...] Gestaltungsmöglichkeiten, die man nur gemeinsam mit der Politik hat, stößt so eine Verbandsstruktur natürlich sehr schnell an ihre Grenzen. Selbstverständlich hat der OT-Teil sehr starken Einfluss auf die allgemeine politische Ausrichtung dieser Verbände. Und wenn diese allgemeine politische Ausrichtung sich dann so bemerkbar macht, dass z. B. das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung abgelehnt wird, dann wird natürlich den Tarifpolitikern oder denjenigen, die Vollmitgliedschaften ha-

ben, die werden in ihren Handlungsmöglichkeiten auch massiv begrenzt.“ (GewD9)

Während die Arbeitgeberverbände die Gefahr einer organisationspolitischen Überforderung durch die Vertariflichung sozialer Sicherheit, wenn überhaupt, dann v. a. in ihren begrenzten Organisationsressourcen (Personal und Wissen) sehen, spielt diese Überforderungsdimension in der Selbsteinschätzung der Gewerkschaftsvertreter*innen eine nachgeordnete Rolle, gleichwohl der erhebliche Mitgliederverlust auch bei den Gewerkschaften diesbezüglich Spuren hinterlassen hat. So hat beispielsweise die IG BCE – u. a. zur Bewältigung der durch den Ausbau der Tarifsozialpolitik zusätzlich anfallenden Aufgaben – ihre Beratungsleistungen für Betriebsräte teilweise an externe Dienstleister ausgelagert. Auch die weitgehende Dezentralisierung des Verhandlungssystems durch zahlreiche Öffnungen im Vertragswerk der chemischen Industrie dient der eigenen Entlastung, da hierdurch die tarifsozialpolitische Gestaltung in erheblichem Maße auf die Betriebsparteien verlagert wird:

„Wir haben [...] ja auch einen Organisationsentwicklungsprozess über viele Jahre gemacht, [...] haben uns intern ein bisschen anders aufgestellt. Bestimmte Sachen werden eben nicht mehr so bedient und [...] andere Sachen holen wir uns auch extern hinzu. Also wir haben früher ganz viel selber Betriebsräte beraten. Das haben wir ein Stück weit zurückgefahren, sondern da holen wir uns auch externen Sachverständigen hinzu [...]. Und viele Aufgaben, die wir normalerweise als Tarifvertragsparteien machen, indem wir im Tarifvertrag alles durchdeklinieren, haben wir an die Betriebsparteien abgegeben. [...] Also, da geben wir ein bisschen mehr ab.“ (GewD1)

Die eigentliche organisationspolitische Herausforderung für die Gewerkschaften liegt jedoch auf der politisch-strategischen Ebene, insbesondere in der Lösung des grundsätzlichen Handlungsdilemmas und in den kontroversen Positionen hierzu. Während die Vertariflichung sozialer Sicherheit in der Perspektive der Arbeitgeberverbände v. a. mit organisationspolitischen Chancen verbunden ist, fällt die diesbezügliche Bewertung seitens der Gewerkschaften wesentlich gemischter aus. Wie oben dargestellt, herrscht unter den Gewerkschaftsvertreter*innen hinsichtlich der Bewertung der negativen sozialpolitischen Folgen der Vertariflichung weitgehend Einigkeit. Erhebliche Differenzen bestehen jedoch in Bezug auf die Bewertung der organisationspolitischen Chancen und Risiken einer vertariflichten sozialen Sicherung. Während sich die einen letztlich eine Stärkung gewerkschaftlicher Handlungsmacht auf allen verbandlichen Funktionsebenen (politischer Verband, Arbeitsmarktverband, Solidarverband) versprechen, befürchten die anderen eine zusätzliche Schwächung. Die kontroversen Positionen in Bezug auf die Rückgewinnung politischen Einflusses auf staatliche Akteure und die Gesetzge-

bung wurden bereits ausführlich dargestellt. Deshalb konzentrieren wir uns im Folgenden auf die Aussagen der Gewerkschaftsvertreter*innen zu den mit der Vertariflichung sozialer Sicherung verbundenen Herausforderungen auf der arbeitsmarkt- und der solidarverbandlichen Ebene.

Auf der Funktionsebene des *Arbeitsmarktverbands* besteht die zentrale organisationspolitische Herausforderung in der begrenzten und in den letzten Jahrzehnten zudem beständig gesunkenen tarifpolitischen Handlungsmacht, die sich in abnehmender Tarifbindung, sinkendem Organisationsgrad und nachlassender Mobilisierungsfähigkeit manifestiert. Da sich der primäre Interessenfokus der Arbeitgeberverbände im Rahmen der Tarifsozialpolitik auf Kostenreduzierung, Deregulierung und Verbetrieblichung richtet, haben sie – allen gegenteiligen programmatischen Beteuerungen zum Trotz – in der Praxis meist auch kein Interesse daran, staatliche Regulierung durch (verbindliche) tarifvertragliche Regulierung zu ersetzen oder zu ergänzen. Das gilt erst recht, wenn Tarifsozialpolitik mit Kosten und Verpflichtungen für die Unternehmen verbunden ist. Dies lässt sich nicht nur an der Entwicklung der Tarifverträge mit sozialpolitischem Bezug nachvollziehen – verbreitet sind in den letzten Jahren selbst langjährig bestehende Tarifstandards unter den Kostensenkungs- und Deregulierungsdruck der Arbeitgeberverbände geraten (Fröhler/Fehmel 2018) –, sondern zeigte sich auch in den Interviews, sobald wir die allgemeine Ebene verließen und zu den einzelnen sozialpolitischen Themenfeldern vorstießen (Fehmel/Fröhler 2019). Tarifsozialpolitische Regelungen gehen deshalb fast ausschließlich auf die Initiative von Gewerkschaften (oder auf staatliche Vorgaben) zurück und müssen meist gegen den Widerstand der Arbeitgeberverbände durchgesetzt und verteidigt werden. Dies ist nur konfliktfähigen Gewerkschaften möglich und zudem i. d. R. mit Zugeständnissen in anderen Regelfeldern oder bei der Lohnerhöhung verbunden.

Die tarifsozialpolitische gewerkschaftliche Handlungsfähigkeit – ganz gleich, wie die Organisation bzw. der Organisationsbereich der Vertarifierung sozialer Sicherung grundsätzlich (mehrheitlich) gegenübersteht – stößt daher überall dort an ihre praktischen Grenzen, wo die Arbeitgeberverbände ein klares Machtübergewicht besitzen, das tarifpolitische Verteilungsvolumen gering und die Reichweite von Tarifverträgen begrenzt ist. Branchen mit geringer Tarifbindung, einer kleinbetrieblichen Unternehmensstruktur¹², einem niedrigen Lohnniveau, überwiegend

12 Kleinbetriebe sind seltener tarifgebunden, verfügen i. d. R. nicht über einen Betriebsrat, der sich um die Umsetzung und Einhaltung von Tarifbestimmungen kümmert, und sind über sog. „Kleinbetriebsklauseln“ auch von einer Reihe gesetzlicher Bestimmungen ausgenommen. So sorgt z. B. der stark eingeschränkte Kündigungsschutz dafür, dass Beschäftigte in Betrieben mit regelmäßig weniger als zehn Voll-

„atypischen“ Beschäftigungsverhältnissen oder einer geringen gewerkschaftlichen Mobilisierungs- bzw. Verpflichtungsfähigkeit entziehen sich weitgehend dem Zugriff gewerkschaftlicher Tarifsozialpolitik.

Anzeichen einer organisationspolitischen Überforderung mit einer vertariflichten sozialen Sicherung zeigen sich im Rahmen unseres Untersuchungsrahmens insbesondere im Einzelhandel und im privaten Bankgewerbe. Der durchaus vorhandene Gestaltungswille des ver.di-Fachbereichs Finanzdienstleistungen scheitert an mangelnder Durchsetzungsfähigkeit (die v. a. auf dem niedrigen gewerkschaftlichen Organisationsgrad und der geringen Mobilisierungsbereitschaft der Bankangestellten fußen) und der beharrlichen Weigerung des AGV Banken, sozialpolitische Themen überhaupt nur zu verhandeln:

„Wir sagen da schon: Also eigentlich hat erst einmal der Gesetzgeber seine Aufgabe. [...] Die hat er aber in zunehmende Maße nicht wahrgenommen. Also müssen wir. Leider können wir es nicht, weil uns a) der Wille der Arbeitgeber fehlt, aber b) dann auch auf der anderen Seite die gewerkschaftliche Kampfkraft, das auch gegen den Willen der Arbeitgeber durchzusetzen. So ist das. [...] Ganz im Gegenteil: Wir haben im Bankgewerbe eigentlich mit derselben Tendenz zu kämpfen [wie auf der staatlichen Handlungsebene], nämlich dass die Arbeitgeber versuchen, alles [...] was sie nicht machen müssen, wegzuschneiden.“ (GewD10)

Auch der ver.di-Fachbereich Handel verfügt nur über eine begrenzte Konfliktfähigkeit. Hinzu kommt die weit unterdurchschnittliche Tarifbindung im Einzelhandel (Wirth 2016; Ellguth/Kohaut 2018). Aufgrund des eng begrenzten tarifpolitischen Verteilungsvolumens hat der Fachbereich aber auch selbst nur begrenztes Interesse an einer verstärkten tarifsozialpolitischen Regulierung, da die Beschäftigten wegen der hohen Teilzeitquote und des niedrigen Lohnniveaus in der Branche v. a. an Einkommensverbesserungen interessiert sind. Die befragten Gewerkschaftsvertreter*innen lehnen daher substitutive Tarifsozialpolitik generell ab:

„Und deswegen ist für uns einer der zentralsten Punkte [...]: Die gesetzlichen Regelungen müssen weiter den sozialen Standard gewährleisten [...] und Tarifverträge verbessern das. Alles andere ist total problematisch.“ (GewD6)

Hingegen können IG BCE und IG BAU auf eine lange Tradition der Sozialpolitik mittels Tarifvertrag zurückblicken, die auf sozialpartnerschaftlichen Arbeitsbeziehungen beruht. Während die Vertreter*innen der IG BCE eine verstärkte tarifsozialpolitische Regulierung deshalb explizit befürworten (und auch vorantreiben), stehen jene der IG BAU dieser Stra-

zeitbeschäftigen ihre (gesetzlichen und tarifvertraglichen) sozialen Rechte nur unter erhöhtem Risiko des Arbeitsplatzverlustes geltend machen und einklagen können.

egie hingegen skeptisch gegenüber, da aufgrund der unsteten Beschäftigungsbedingungen und der klein(st)betrieblichen Branchenstruktur im Baugewerbe Tarifsozialpolitik nur über das Mittel der Allgemeinverbindlicherklärung wirksam werden kann, dessen Anwendung nicht nur stets ein öffentliches Interesse voraussetzt, sondern bei „weichen“ qualitativen Themen auch nur begrenzt möglich ist.

Die befragten Vertreter*innen der IG Metall sehen ihre Organisation schließlich trotz eher konfliktiven Arbeitsbeziehungen und sinkender Tarifbindung aufgrund der nach wie vor vorhandenen Konfliktfähigkeit grundsätzlich handlungsfähig in der Tarifsozialpolitik. Gleichwohl stand die IG Metall der Gestaltung vertariflicher Sozialpolitik aus politisch-strategischen Gründen lange Zeit mehrheitlich ablehnend gegenüber (Trampusch 2004). Dies hat sich im Zuge der fortgesetzten Vertarifierung sozialer Sicherheit sukzessive verändert, wie die inzwischen durchaus zahlreichen Tarifvereinbarungen mit sozialpolitischem Gehalt (etwa zum Altersübergang, zur bAV oder zur Qualifizierung) zeigen. Dennoch wirkt die politisch-strategische Tradition in Form erheblicher innerverbandlicher Kontroversen und einer infolgedessen insgesamt weiterhin skeptischen Haltung gegenüber substitutiver Tarifsozialpolitik bis heute nach:

„Das ist [...] ein roter Faden, der sich bei uns z. B. durch Gewerkschaftstagsbeschlüsse zieht, dass wir immer sagen: Ja, wir können natürlich bestimmte sozialpolitische Entwicklungen durch unsere Tarifpolitik flankieren, aber wir wollen im Grunde nicht eine Art Ersatzgesetzgeber [...] darstellen.“ (GewD2)

Als zentrale Ansatzpunkte und Voraussetzungen für die Erweiterung gewerkschaftlicher Handlungsfähigkeit wie für die gewerkschaftliche Akzeptanz vertariflicher sozialer Sicherung wurden in den Interviews v. a. einige Änderungen auf gesetzlicher Ebene benannt, die auf eine stärkere Inpflichtnahme der Unternehmen und Arbeitgeberverbände sowie auf eine Begrenzung der Selektivität sozialer Schutzrechte zielen: die Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen (AVE), die Beseitigung von gesetzlichen Kleinbetriebsklauseln¹³ und Betriebsratsklauseln¹⁴ sowie die Ersetzung von gesetzlichen Kann- und Soll-Vorschriften durch verpflichtende Vorgaben für Unternehmen, Tarif- und

13 Neben dem Kündigungsschutz greifen auch einige andere Sozialrechte erst ab einer bestimmten Betriebsgröße; z. B. Anspruch auf Pflegezeit oder Teilzeitarbeit (Fröhler/Fehmel 2018).

14 Einige Gesetze begrenzen die Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten bei ihrer Umsetzung explizit auf die Institution des Betriebsrats (z. B. Arbeitsschutz, Rehabilitation, Berufsbildung), was eine wirksame Interessenvertretung in betriebsratslosen Betrieben zumindest erschwert (ebd.). Die weit überwiegende Mehrzahl der Beschäftigten arbeitet jedoch in Betrieben ohne einen Betriebsrat (Ellguth/Kohaut 2018).

Betriebsparteien. Eine zentrale Stellung nehmen in diesem Zusammenhang insbesondere Verbesserungen bei der AVE ein:

„Das überwölbende Thema von tariflicher Sozialpolitik aus unserer Sicht ist das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung. Denn nur über dieses Instrument bekommt man tarifliche Regelungen in die Fläche einer Branche. [...] die weit überwiegende Mehrzahl an Beschäftigten [in unserer Branche] arbeiten eben in kleineren Betrieben oder kleinsten Betrieben. Und um dort, wo sozialpolitische Maßnahmen besonders dringlich sind, tariffpolitisch handeln zu können, ist dieses überwölbende Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung unabdingbar.“ (GewD8)

Im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Staaten war die AVE in Deutschland wegen der hohen Anwendungsvoraussetzungen in der tariffpolitischen Praxis stets nur von begrenzter Bedeutung. Seit Anfang der 1990er Jahre ist zudem ein deutlicher Rückgang der für allgemeinverbindlich erklärt Tarifverträge festzustellen.¹⁵ Ausschlaggebend hierfür sind v. a. die sinkende Tarifbindung und die zunehmend restriktive Haltung der Arbeitgeberverbände, die wiederum im Zusammenhang mit der Verbreitung von OT-Mitgliedschaften zu sehen ist, die in diametralem Widerspruch zum Prinzip der AVE stehen. Zwar wurde die AVE im Zuge der anhaltenden Debatten zu einer staatlichen Restabilisierung des Tarifvertragssystems 2014 mit dem Tarifautonomiestärkungsgesetz erleichtert. Sie setzt aber noch immer die Überwindung relativ hoher Hürden voraus: einen gemeinsamen Antrag der Tarifparteien, ein „öffentlichtes Interesse“¹⁶ und die mehrheitliche Zustimmung des zuständigen Tarifausschusses, der paritätisch mit aus unterschiedlichen Wirtschaftszweigen kommenden Vertreter*innen der BDA und des DGB besetzt ist. Entsprechend hat die Reform des AVE-Verfahrens bislang auch nicht zu einer Zunahme von allgemeinverbindlichen Tarifverträgen geführt (Schulten 2018).

Die Gewerkschaften fordern daher weitere Reformen, insbesondere dass ein gemeinsamer Antrag der Tarifparteien in Zukunft nur noch mit der Mehrheit des zuständigen Tarifausschusses (und nicht wie bisher

15 Zwischen 1990 und 2013 ist der Anteil der allgemeinverbindlichen Tarifverträge an allen originären Branchentarifverträgen (ohne Änderungs- und Paralleltarifverträge) von 5,4 Prozent auf 1,7 Prozent gesunken (Schulten/Bispinck 2013). Dabei handelt es sich i. d. R. um Manteltarifverträge oder Tarifverträge zu einzelnen Mantelbestimmungen, während Entgelttarifverträge hingegen kaum (mehr) für allgemeinverbindlich erklärt sind.

16 Dieses ist i. d. R. dann gegeben, wenn der Tarifvertrag in seinem Geltungsbereich für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen eine überwiegende Bedeutung erlangt hat oder wenn wirtschaftliche Fehlentwicklungen eine Absicherung der Wirksamkeit tarifvertraglicher Normen erfordern.

schon bei Gleichstand) abgelehnt werden kann (DGB 2017).¹⁷ Des Weiteren fordern sie, dass ein öffentliches Interesse an einer Allgemeinverbindlicherklärung auch dann gegeben sein muss, wenn diese zur Stabilisierung der Funktion des Tarifvertragssystems, zur Erreichung angemessener Entgelt- und Arbeitsbedingungen, zur Sicherung sozialer Standards und zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist. Schließlich soll die Voraussetzung der „überwiegenden Bedeutung“ eines Tarifvertrags in seinem Geltungsbereich dahingehend konkretisiert werden, dass er nicht wieder mit einer mindestens 50-prozentigen Tarifbindung gleichgesetzt werden kann.¹⁸

Diese Forderungen werden von den Arbeitgeberverbänden vehement abgelehnt. Zwar erkennen auch die von uns befragten Funktionär*innen an, dass die Vertariflichung sozialer Sicherheit dort an ihre Grenzen stößt, wo ein weitgehend funktionsfähiges Flächentarifsystem nicht vorhanden ist oder kleinbetriebliche Unternehmensstrukturen vorherrschen.¹⁹ Dennoch stehen sie – mit Ausnahme des HDB²⁰ – der weiteren Erleichterung der AVE ablehnend gegenüber. Begründet wird dies v. a. mit der verfassungsrechtlich geschützten (negativen) Vertragsfreiheit sowie dem handlungsleitenden Grundsatz möglichst großer unternehmerischer Freiheiten und betrieblicher Handlungsspielräume. Unternehmen sollen prinzipiell die Freiheit haben, sich für oder gegen die Anwendung von Tarifverträgen (und einzelnen tariflichen Regelungen) zu entscheiden. Daneben dürfte die Befürchtung organisationspolitischer Verwerfungen eine zentrale Rolle spielen, da eine AVE stets mit dem Risiko von innerverbandlichen Konflikten und Verbandsaustritten von OT-Mitgliedern verbunden ist.

17 Insbesondere auf Landesebene ist es in der Vergangenheit immer wieder vorgekommen, dass der im Tarifausschuss ausschließlich vertretene Dachverband gegen das Votum seines eigenen Branchenverbands die AVE blockiert hat (Däubler 2012; Bispinck 2012b; Schulten 2018).

18 Eine Tarifbindung von 50 Prozent der Beschäftigten war bis zur Reform 2014 die zentrale Voraussetzung für die Möglichkeit der AVE. Weitere zentrale Forderungen des DGB an den Gesetzgeber zur Stärkung der Tarifbindung sind: Abschaffung tarifdispositiven Rechts, das die Unterschreitung gesetzlicher Mindeststandards erlaubt, Einführung eines Verbandsklagerechts bei Tarifbruch und Verstößen gegen gesetzliche Mindestvorschriften, Beschränkung der Zulässigkeit von OT-Mitgliedschaften, Fortgeltung von Tarifverträgen bei Betriebsänderungen, Stärkung der Nachbindung und -wirkung von Tarifverträgen, Verbesserung der betrieblichen Zugangsrechte von Gewerkschaften (ebd.).

19 Als weiteres Hemmnis wurden große Interessensunterschiede zwischen den Mitgliedsunternehmen (z. B. zwischen Großkonzernen und KMU, zwischen Ost- und Westbetrieben oder zwischen Mitgliedern mit und ohne Tarifbindung) genannt.

20 Aufgrund der Unternehmensstrukturen und Beschäftigungsbedingungen im Baugewerbe ist die Unabdingbarkeit der Allgemeinverbindlicherklärung zwischen den Tarifparteien unstrittig. Zuletzt entfielen rund 40 Prozent aller für allgemeinverbindlich erklärt Tarifverträge auf das Baugewerbe (WSI-Tarifarchiv 2017, S. 1.5).

Auf der Funktionsebene des *Solidarverbands* stellt sich insbesondere die Frage, ob vertariflichte soziale Sicherung eher mit positiven oder negativen Mitgliedereffekten verbunden ist. Übereinstimmend berichteten die von uns befragten Gewerkschaftsvertreter*innen, dass Themen qualitativer Tarifpolitik für die Mitgliederbindung und -gewinnung erheblich an Bedeutung gewonnen hätten. Im Zentrum stünden hierbei jedoch v. a. arbeitsorganisatorische Verbesserungen im Sinne „guter Arbeit“ (Verringerung der Arbeitsbelastung, Arbeitszeitsouveränität etc.). Uneinigkeit herrschte hingegen darüber, ob sich auch mit originär sozialpolitischen Themen neue Mitglieder gewinnen ließen. Die Skeptiker*innen wiesen darauf hin, dass die Vertariflichung sozialer Sicherung auch in der Mitgliedschaft stark umstritten sei. Ohnehin sei Sozialpolitik insgesamt ein schwieriges organisationspolitisches Themenfeld. Dass die Gewerkschaften in der Vergangenheit staatlichen „Sozialabbau“ nicht verhindern konnten, z. T. sogar unterstützten, habe zu erheblichen Verlusten an Glaubwürdigkeit und Mitgliedern geführt. Eine „Korrektur“ mit Hilfe substitutiver Tarifsozialpolitik werde diese Beschäftigten nicht wieder zurückbringen. Eher im Gegenteil: Da sozialpolitische Leistungen meist auf das tarifpolitische Verteilungsvolumen angerechnet werden, bestehe die Gefahr erneuten Unmuts und weiterer Mitgliederverluste. Die folgende Aussage zeigt beispielhaft dieses Argumentationsmuster:

„Nein, das kann nicht funktionieren. Weil die Leute nichts merken im Geldbeutel, dass es dadurch besser wird, dass sie mehr haben. Weil man bräuchte ja sowohl die Sozialleistungen [...] wie auch das Einkommen. Du brauchst ja beides, damit es irgendwie wahrgenommen wird. Und ob das wirklich dann wahrgenommen wird, dass das die Gewerkschaften für sie durchgeboxt haben, bezweifle ich. [...] Da heißt es ja eher: Die Gewerkschaften haben es ja nicht verhindert, dass der Sozialabbau stattfindet. Ja? Das haben sie nicht verhindert, und jetzt regeln sie es im Tarifvertrag. Ja? Da ist eher Unmut darüber nochmal. So dieses ganze Feld Sozialpolitik ist eher eines, wo man nicht so... Vernünftige Lohnabschlüsse hinzubekommen, günstige Arbeitszeitregelungen zu bekommen, das sind dann eher Dinge, die Mitglieder binden und [...] Nichtmitglieder zum Eintritt motivieren.“ (GewD4)

Die Befürworter*innen verorteten hingegen insbesondere im gewerkschaftlich traditionell geringer organisierten Bereich der mittleren und höheren Angestellten Mitgliederpotenziale, die durch Tarifsozialpolitik erschlossen werden könnten. Entsprechend handelt es sich hierbei v. a. um Vertreter*innen von Tarifbereichen (chemische Industrie, privates Bankgewerbe), in denen diese Klientel verbreitet anzutreffen ist. Darüber hinaus wurden aber auch bei der eher traditionellen gewerkschaftlichen Klientel durchaus noch Mitgliederpotenziale vermutet, die durch verstärkte Tarifsozialpolitik gehoben werden könnten. Das folgende Zitat zeigt anschaulich dieses Argumentationsmuster:

„Der Hauptgrund sind immer noch die klassischen [...] Tarifthemen. Das ist, glaube ich, nach wie vor der Hauptgrund für die meisten, Mitglied zu werden in der Gewerkschaft. Aber die klassische Klientel nimmt eben auch ab [...]. Und wenn man sich die ganze Breite der Belegschaften anguckt, dann haben wir auch eine Breite von Interessen [...]. Und deswegen, glaube ich, reicht es eben nicht aus, nur klassische Themen zu bearbeiten [...]. Also wenn ich beispielsweise Beschäftigte eher im qualifizierten oder höheren Angestelltentenbereich angucke, [...] die interessieren die klassischen Themen weniger. [...] Aber die haben ganz viele andere Themen, die für sie eine Rolle spielen, ob das Weiterbildung ist oder ob das so Themen wie Gesundheit sind [...]. Gleichwohl spielt das, glaube ich, auch eine Rolle bei einfachen Tätigkeiten, weil die sehr wohl sehen: Naja okay, mein Einkommen reicht zwar nur so gerade [...], aber auch alle anderen Bedingungen sind für mich eben schlecht. Also meine [...] Altersvorsorge ist nicht gut, da komme ich in Altersarmut. Also da bitte schön, wäre es gut, wenn ihr euch da auch mit drum kümmern könntet. Also von da kommen auch solche Themen, [...] mit einem anderen Fokus, mehr auf Absicherung. Also, die einen wollen mehr Gestaltungsmöglichkeiten, attraktivere Arbeitsbedingungen, das ist für die eine Klientel. Und für die andere spielt das Thema bessere Absicherung eine wichtige Rolle. [...] auf beiden Seiten ist das ein Mitgliederthema, wo wir natürlich auch mit werben können.“ (GewD1)

Weitere positive Mitgliedereffekte durch Tarifsozialpolitik werden in der möglichen Bindung von Gewerkschaftsmitgliedern nach Beendigung des Erwerbslebens gesehen:

„Und wenn [...] wir sehen, wie viele Menschen in Rente gehen werden, unsere Mitglieder: Wir werden nur ein Teil dessen auch aus den aktiv Beschäftigten wieder ersetzen können. [...] Wenn die [...] Leute in Ruhestand gehen und austreten, dann ist das ein riesiges Problem für die Gewerkschaften. Wenn die aber in Ruhestand gehen und erleben einen Ruhestand, den wir ihnen sozusagen mitgeschaffen haben, was die finanzielle Basis anbelangt, was dann auch die Gesundheitsversorgung und die Pflege im Alter anbelangt, wenn wir an diesen Themen dran bleiben, dann ist das ein guter Grund als Rentner auch Gewerkschaftsmitglied zu bleiben.“ (GewD5)

Insgesamt schätzten jedoch auch die von uns befragten Gewerkschaftsvertreter*innen, die grundsätzlich einen positiven Mitgliedereffekt erkannten bzw. erwarteten, das Potenzial von Tarifsozialpolitik für Strategien der Mitgliederbindung und -gewinnung als begrenzt ein. Ein zentraler Grund hierfür ist das sog. „Trittbrettfahrerproblem“: Da die Unternehmen tarifvertragliche Leistungen, die ja eigentlich nur den Mitgliedern der vertragschließenden Parteien zustehen, i. d. R. über Bezugnahmeklauseln im Arbeitsvertrag auch nicht organisierten Beschäftigten gewähren, „lohnt“ sich eine Gewerkschaftsmitgliedschaft nicht unmittelbar. Deshalb haben in den letzten Jahren Differenzierungsklauseln sowohl in der gewerkschaftlichen Diskussion als auch in der tarifvertraglichen Praxis an Gewicht gewonnen (Waltermann 2016). Auch in unseren Interviews wurde dieses Thema mehrfach angeschnitten:

„Unserer Erfahrung nach ist [...] eine gute Leistung, die wir erstreiten, [...] in der Regel kein Grund einzutreten, wenn man die Leistung auch so bekommt. Also

man hat eine Diskussion [...] in allen Gewerkschaften darüber, inwieweit man Leistungen auch nur selektiv für Gewerkschaftsmitglieder zugänglich machen kann.“ (GewD9)

Hierbei ist zwischen zwei Arten von Differenzierungsklauseln zu unterscheiden, die rechtlich unterschiedlich bewertet werden: *Einfache Differenzierungsklauseln* lassen es zu, dass das tarifgebundene Unternehmen die den Gewerkschaftsmitgliedern vorbehaltene Vergünstigung durch Zusatzvereinbarungen auf alle Mitarbeiter*innen ausweitet. *Qualifizierte Differenzierungsklauseln* unterbinden diese Praxis hingegen, indem sie entweder die Verallgemeinerung der Vergünstigung explizit verbieten (sog. Ausschlussklausel) oder aber für den Fall der Ausweitung der tariflichen Leistung auf alle Beschäftigten bestimmen, dass den Gewerkschaftsmitgliedern die im Tarifvertrag vorgesehene Differenz zusätzlich zu zahlen ist, so dass der Leistungsabstand zwischen nicht organisierten und organisierten Beschäftigten immer gleich bleibt (sog. Spannensicherungsklausel). Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hatte Differenzierungsklauseln zunächst 1967 mit Verweis auf die grundgesetzlich garantierte (negative) Koalitionsfreiheit generell für unzulässig erklärt. In der neueren Rechtsprechung des BAG werden einfache Differenzierungsklauseln hingegen regelmäßig gebilligt, solange sie nicht so stark wirken, dass sie faktisch einen Beitrittszwang für nicht oder in anderen Gewerkschaften organisierte Beschäftigte bedeuten. Hingegen werden qualifizierte Differenzierungsklauseln weiterhin als unzulässig angesehen, da sie einen Verstoß gegen die verfassungsrechtlich gewährleistete Vertragsfreiheit (hier: gegen die einzelvertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitsvertragsparteien) darstellen (ebd.).

Der Mitgliederbindung bzw. -gewinnung durch Differenzierungsklauseln im Rahmen der Tarifsozialpolitik sind also aktuell enge praktische Grenzen gesetzt. Die auch in der wissenschaftlichen Diskussion verbreitete Position (z. B. Trampusch 2007), dass die Vertariflichung sozialer Sicherung den Gewerkschaften die Chance der organisationalen Festigung biete, indem tarifsozialpolitische Leistungen an den Mitgliedschaftsstatus gebunden werden, entbehrt zumindest in Deutschland bislang also weitgehend der rechtlichen Grundlage. Um Tarif(sozial)politik in Zukunft stärker als selektiven Anreiz für die Mitgliedergewinnung nutzen zu können, fordern die Gewerkschaften, die gemäß Rechtsprechung zulässigen Differenzierungsklauseln gesetzlich abzusichern und zusätzlich zumindest Spannensicherungsklauseln zuzulassen (DGB 2017).

4. Perspektiven der österreichischen Kollektivvertragsparteien auf vertariflichte soziale Sicherung

„Österreich ist eine spezielle Situation: alles ziemlich klein, alles ziemlich in Wien konzentriert, Sozialpartner sehr stark involviert in die Sozialpolitik.“ (AgvA4)

Die im ersten Projektabschnitt vollzogene Kollektivvertragsanalyse ergab den Befund einer wenig verbreiteten und kaum ausgeprägten tarifsozialpolitischen Praxis in Österreich (Fröhler/Fehmel 2018). Den Gesprächen mit Vertreter*innen österreichischer Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften ließ sich zudem entnehmen, dass es eine mit Deutschland vergleichbare Verantwortungsübertragung vom Staat auf die Arbeitsmarktparteien in Österreich nicht gibt. Soziale Sicherung scheint auf den ersten Blick also nur ein nachrangiges Betätigungsfeld der österreichischen Tarifverbände zu sein.

Das vergleichsweise geringe Ausmaß an Tarifsozialpolitik ist jedoch keineswegs ein Beleg für inaktive oder gar indifferente Kollektivvertragsparteien. Es ist vielmehr Ausdruck der Besonderheiten des österreichischen Distributionsregimes und der spezifischen Arbeitsteilung zwischen den beiden Konflikt- und Verteilungsarenen Arbeitsmarkt und Sozialstaat. Trotz auch hier feststellbarer Tendenzen der Leistungseinschränkungen und der Verantwortungsverlagerung (v. a. in der Arbeitsmarkt- und Alterssicherungspolitik) ist soziale Sicherung eine genuin staatliche Aufgabe geblieben. Gleichzeitig gewährt die spezifisch österreichische Ausprägung der Staat-Verbände-Beziehungen den Kollektivvertragsparteien trotz der brüchiger gewordenen Sozialpartnerschaft weiterhin unmittelbare und exklusive Einflussmöglichkeiten auf die staatliche Gesetzgebung. Die österreichischen Kollektivvertragsparteien sind also sehr wohl gewichtige und ernstzunehmende sozialpolitische Akteure – aber eben auf der staatlichen und nicht auf der kollektivvertraglichen Handlungsebene.²¹ Diese Arbeitsteilung im „Austrokorporatismus“ ist zwischen den staatlichen und verbandlichen Akteuren nach wie vor weitgehend unumstritten (Chaloupek 2009).

21 Für eine umfassende Darstellung des österreichischen politischen Systems, der spezifischen Struktur des Staat-Kammer-Verbände-Verhältnisses und deren Wandel vgl. die einschlägigen Einträge in Dachs (2006) und Hermann/Atzmüller (2009).

Dies zeigte sich auch in den Interviews, die wir im Dezember 2016 und Januar 2017 in Wien führen konnten. Sämtliche Gesprächspartner*innen wiesen zunächst deskriptiv darauf hin, dass innerhalb des österreichischen politischen Systems die Ebene der Bundesgesetzgebung die eindeutig dominierende sozialpolitische Regulierungsebene sei. Über diese zunächst wenig überraschende Einschätzung hinaus machten die Befragten aber auch im normativen Sinne deutlich, dass die Regulierungsdominanz der Gesetzgebung nicht in Frage stehe. Dies gilt nahezu unterschiedslos für Arbeitgeberverbands- wie für Gewerkschaftsvertreter*innen, und auch die Begründungen hierfür ähneln sich. Das zentrale Argument in diesem Zusammenhang ist die nur gesetzlich herstellbare Chancengleichheit auf Zugang zu sozialer Sicherung für Beschäftigte und die nur gesetzlich herstellbare Wettbewerbsgleichheit für die Unternehmen unabhängig von ihrer Branchenzugehörigkeit:

„Sozialversicherungsfragen, Arbeitnehmerschutzfragen, Vereinbarkeit Beruf und Familie, ist bei uns alles in Gesetzen geregelt. Das hat nicht der Kollektivvertrag zu verhandeln. Und zwar weil in Österreich der Grundsatz herrscht, dass wir für diese Fragen [...] die gleiche rechtliche Basis haben wollen für alle Unternehmer.“ (AgvA1)

„Der Vorteil der gesetzlichen Ebene ist die einheitliche Gestaltung. Das Problem der kollektivvertraglichen Ebene wäre, dass dann Absicherung in jenen Branchen da ist, die gut organisiert sind, und weniger in den Bereichen, wo wir schlecht organisiert sind.“ (GewA2)

Diese Funktions- und Verantwortungszuschreibung durch die Gesprächspartner*innen geht im Übrigen einher mit der übereinstimmenden Einschätzung, dass der Gesetzgeber seiner Rolle im Wesentlichen auch nachkommt. Sozialpolitische Fragen seien auf legislativer Ebene nach wie vor ausreichend geregelt, weshalb es für ergänzende oder gar ersetzende kollektivvertragliche Regulierung bislang keinen Bedarf gebe. Auch seien die Kollektivvertragsparteien im Falle gesetzlicher Verschlechterungen stets bestrebt, etwaige Korrekturen auch wieder auf gleicher Ebene zu erreichen. Substitutive Kollektivvertragspolitik im Sinne einer Vertarifierung sei üblicherweise keine verbandliche Strategie. Der hohe Stellenwert der staatlichen Regulierungsebene kommt schließlich auch darin zum Ausdruck, dass die Kollektivvertragsparteien als Interessenvertreter*innen und sozialpolitische Akteure bei Auftreten neuer sozialpolitisch zu bearbeitender Probleme entsprechende Erwartungen und Forderungen stets an den Gesetzgeber herantragen, wobei sie sich bestimmter struktureller Mechanismen bedienen können (s. u.).

Aus den deskriptiven und normativen Einschätzungen der Befragten zur starken Rolle der Gesetzgebung darf jedoch nicht geschlossen werden, dass die Kollektivvertragsparteien selbst keine sozialpolitischen

Ambitionen hätten. Keineswegs verlassen sie sich als reine Beobachter auf die staatliche Regulierung; und sie begnügen sich auch nicht damit, sozialpolitische Forderungen lediglich an den Gesetzgeber zu adressieren. Vielmehr sind sie durch eine Vielzahl von Möglichkeiten mehr oder weniger unmittelbar in die sozialpolitische Gesetzgebung eingebunden. Pointiert lässt sich sagen: Sozialgesetzgebung in Österreich ist zu einem beachtlichen Teil das Ergebnis von Aushandlungsprozessen zwischen den Kollektivvertragsparteien! Das heißt: Die sozialpolitischen Gestaltungsabsichten der Kollektivvertragsparteien richten sich in aller Regel nicht auf die Vereinbarung bzw. Aktualisierung eines Kollektivvertrages, sondern auf die Verabschiedung bzw. Novellierung eines Gesetzes. Durch die Verlagerung der Regulierung auf die gesetzliche Ebene nehmen die Verhandlungen häufig einen tripartistischen Charakter an. In manchen Fällen wird eine Sozialpartnereinigung auch ohne weitere (ausgreifende) tripartistische Verhandlung in Gesetzesform gegossen. In beiden Varianten haben die Kollektivvertragsparteien *de facto* ein Initiativrecht im Rahmen der Gesetzgebung. Ein Arbeitgeberverbandsvertreter beschreibt die Einbindung wie folgt:

„Na ja, bei der Gesetzgebung – das ist wieder so ein österreichisches Spezialkum gerade im Arbeits- und Sozialrecht – sind diese Sozialpartnereinigungen nach wie vor faktisch politisch entscheidend. Also wenn sich unser Haus [...] mit der Arbeiterkammer und der Gewerkschaft auf etwas einigt, dann setzt das das Parlament auch um. Da gibt es meistens Arbeitsgruppen auf Sozialpartnerebene mit dem Ministerium gemeinsam.“ (AgvA3)

Auch von den Gewerkschaftsvertreter*innen wird diese Praxis bestätigt:

„Nee, in Österreich ist es schon noch so, [...] dass sich die Sozialpartner soweit einigen und sagen, sie wollen das machen, und das wird dann meistens auch von der Regierung umgesetzt.“ (GewA4)

Geht die Initiative von der Regierung aus, dann genießen die Kollektivvertragsparteien umfangreiche Beteiligungsrechte, durch die sie – zumindest ihrem eigenen normativen Selbstverständnis nach – im Gesetzgebungsprozess zu gleichrangigen Akteuren werden:

„Wir haben einen gesetzlichen Auftrag, diesen Interessensaustausch durchzuführen innerhalb der einzelnen Gruppen. Und ohne Begutachtung und Mitsprache geht gar nichts, kommt das Gesetz nicht gültig zum Stand.“ (AgvA1)

Das kann den Darstellungen unserer Gesprächspartner*innen zufolge so weit gehen, dass die Regierung die Kollektivvertragsparteien zur Erarbeitung und Aushandlung einer Gesetzesvorlage auffordert, die dann von der Regierung in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren eingebracht wird. Solcherart vergesetzliche Sozialpartnereinigungen

sind ein zentraler Grund für die geringe Verbreitung von Tarifsozialpolitik in Österreich. Die starke Einbindung der Kollektivvertragsparteien in die Gesetzgebung verdankt sich im Übrigen auch einer weitreichenden personellen Verflechtung beider Ebenen. Die Verbände beider Seiten der industriellen Beziehungen dienen als Rekrutierungsbasis für Mitglieder der Regierung und des Nationalrates sowie dort jeweils für sozialpolitische Funktionsbesetzungen in Ausschüssen, Gremien, Kommissionen etc. Entsprechend stark werden die jeweiligen Interessen im politischen System vertreten (Butschek 2009).

Sämtliche Befragte, also sowohl Arbeitgeberverbands- als auch Gewerkschaftsvertreter*innen, schätzen die Leistungsfähigkeit dieser bi- oder tripartistisch ausgehandelten und schlussendlich vergesetzlichten Form sozialpolitischer Gestaltung als außerordentlich hoch ein. Sie basiere – nicht zuletzt aufgrund ausgreifender struktureller und personaler Verflechtungen – auf der grundlegenden Übereinstimmung aller beteiligten Seiten bezüglich ihrer sozialpolitischen Verantwortung. Die im internationalen Vergleich regelmäßig sehr gute Bewältigung wirtschaftlicher Krisen mit abrupt ansteigenden sozialen Risiken (Unternehmensschließungen, Anstieg der Erwerbslosigkeit etc.)²² sei Ausdruck dieser Leistungsfähigkeit und der spezifischen Arbeitsteilung in Verteilungs- und Sicherungsfragen, die unmittelbare und problemadäquate Reaktionen (z. B. erleichterten Zugang zu Kurzarbeit, Umschulungsmaßnahmen oder Pensionsleistungen) ermögliche.

Zugleich benennen einige Gesprächspartner aber auch die Grenzen dieses Arrangements: Ein Wandel des politischen Systems, d. h. seiner Akteurskonstellationen und Regulierungsverfahren, lässt die etablierten tripartistischen Mechanismen nicht unberührt. So habe etwa der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahr 1995 die Einflussmöglichkeiten der Kollektivvertragsparteien deutlich beschnitten. In dem Maße, in dem sich nationale Gesetzgebung als Umsetzung von Richtlinien der EU darstellt, sind die Verbände zwar nach wie vor auf nationaler Ebene in die Umsetzung eingebunden, nicht aber in die inhaltliche Bestimmung der Richtlinien auf europäischer Ebene. Auch während der ersten schwarz-blauen Regierungsphase (ÖVP und FPÖ bzw. BZÖ) von 2000 bis 2006 waren die Initiativ- und Beteiligungsmöglichkeiten massiv eingeschränkt, was in erster Linie auf die Regierungsbeteiligung der corporatismusaversen FPÖ (bzw. BZÖ) zurückzuführen war. In dieser Zeit habe sich die Bereitschaft der Kollektivvertragsparteien zur *gemeinsamen* sozialpolitischen Gestaltung primär an der Herausforderung bewährt, regierungsseitig angestrebte Einschnitte zu verhindern oder zu-

22 Vgl. hierzu Feigl et al. (2016).

mindest zu minimieren. Angesichts dieser Erfahrungen war den befragten Verbandsvertreter*innen sehr bewusst, dass die Einbindung in die sozialpolitische Gesetzgebung von politischen Rahmenbedingungen abhängt, auf die sie selbst u. U. nur geringen Einfluss haben.

Damit wird deutlich, dass sich die österreichischen tripartistischen Regelungsstrukturen im Bereich der Sozialpolitik nicht nur durch ihre Leistungsfähigkeit (substanziell attraktive, als verlässlich und relativ gerecht empfundene Sicherungszusagen zugunsten der Beschäftigten, stabile und berechenbare Handlungsbedingungen für die Unternehmen) zu legitimieren haben, sondern sich auch ideologischer Angriffe ausgesetzt sehen. Vor diesem Hintergrund lassen sich die jahrzehntelang gewachsenen tripartistischen Institutionen als strukturell durchaus prekär bezeichnen. Davon, dass eine erneute Regierung aus ÖVP und FPÖ, die zum Zeitpunkt der Befragung bereits absehbar war, die eingespielten tripartistischen Abläufe eher stören denn begünstigen würde, waren jedenfalls alle Befragten überzeugt.

Damit stellt sich die Frage, wie die Kollektivvertragsparteien mit der strukturellen Prekarität und der absehbaren Erosion ihrer korporatistischen Einbindung in die staatliche Sozialpolitik umgehen. Es ist bezeichnend, dass wir erst an dieser Stelle zwischen den Strategien und Einschätzungen der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände unterscheiden müssen. Auf Gewerkschaftsseite sehen wir im Wesentlichen zwei Strategien, mit denen man die lohn-, arbeits- und sozialpolitischen Errungenschaften gegen Unwägbarkeiten des politischen Systems, namentlich gegen eine Schwächung des eigenen politischen Einflusses, abzusichern sucht: die Unterbindung dynamischer Verweisung einerseits und die ausbleibende Kollektivvertragsredaktion andererseits.

Der Effekt der Strategie der *Unterbindung dynamischer Verweisung* ist eine Entkoppelung der Kollektivvertrags- von der Gesetzgebungs-entwicklung und eine Auflösung der etablierten Arbeitsteilung beider Gestaltungsarenen. Soll in einem Kollektivvertrag auf eine gesetzliche Regelung Bezug genommen werden, dann bieten sich dafür grundsätzlich zwei Möglichkeiten: die dynamische Verweisung oder die inhaltsgleiche Übernahme des Gesetzestextes. Mittels dynamischer Verweisung erfolgt in einem Kollektivvertragstext die Angabe einer Fundstelle im Gesetz, in dem die fragliche Materie legislativ normiert ist. Konsequenz einer dynamischen Verweisung ist, dass sich mit der Änderung der zugrunde liegenden gesetzlichen Regelung zugleich auch die darauf bezugnehmenden kollektivvertraglichen Regelungen ändern. Durch diese Verknüpfung unterliegen kollektivvertragliche Inhalte der Gefahr, dass sie sich durch Anpassungen auf legislativer Ebene substanziell ändern, ohne dass dies von den Vertragsschließenden intendiert ist. Ange-

sichts der steigenden Gefahr einer Gesetzgebung, die primär, und ohne Beteiligung der Kollektivvertragsparteien, Anliegen des Sozialstaatsrückbaus umsetzt, ist eine solche dynamische Verweisung keine Gewähr für die Sicherung einmal erreichter sozialpolitischer Standards.

Vor diesem Hintergrund haben es sich die österreichischen Gewerkschaften seit der ersten ÖVP-FPÖ-Regierung zur Regel gemacht, nach Möglichkeit auf eine dynamische Verweisung zu verzichten und stattdessen den Wortlaut einer gesetzlichen Regelung oder zumindest eine inhaltlich gleiche Formulierung in den Kollektivvertrag zu übernehmen. Damit ist gesichert, dass sozialgesetzliche Regelungen, die ja i. d. R. unter Mitwirkung der Gewerkschaften zustande gekommen sind, auch dann ihre Geltung behalten, wenn das entsprechende Gesetz selbst aufgehoben oder zuungunsten der Beschäftigten verändert werden sollte:

„Viele Dinge, die uns wichtig sind, sind in einfache Gesetze gegossen. Und einfache Gesetze sind auch mit einfacher Mehrheit im Nationalrat veränderbar. In Österreich war das jahrelang nicht der Fall. Nur, wir haben als Gewerkschaften schon sehr stark gelernt aus dieser politischen Phase von schwarz-blau. [...] Da was gestrichen, da was gestrichen, da was gestrichen. Und wenn es in dieser Rechtsquelle drinsteht, wortwörtlich und nicht nur eben in Form eines dynamischen Verweises, [...] wenn wir es im Kollektivvertrag drinstehen haben, können die das Gesetz feierlich verbrennen von mir aus. Aber es gilt trotzdem, weil wir es in unserer Norm stehen haben. Und deshalb ist sehr vieles, was in Gesetzen geregelt ist, [...] trotzdem in unserem Kollektivvertrag gesichert, für den Fall, dass es einmal nicht mehr Norm ist.“ (GewA5)

Nach übereinstimmender Aussage unserer Gesprächspartner*innen ist diese gewerkschaftliche Praxis auf Arbeitgeberverbandsseite insgesamt wenig beliebt:

„Dazu kommt noch: Von Seiten des Gewerkschaftsbundes lassen sie sich das dann quasi zweimal abkaufen. Weil wenn etwas im Gesetz gestrichen wird, verlangen sie quasi einen gewissen Kaufpreis dafür oder einen Ersatz. Und wenn ich das dann im Kollektivvertrag drin stehen habe und ich will es dann von Arbeitgeberseite quasi wegverhandeln, muss ich wieder einen Kaufpreis zahlen.“ (AgvA2)

Auf diese Weise haben sozialpolitische Elemente in österreichischen Kollektivverträgen oft eine grundlegend andere Funktion als jene in deutschen Tarifverträgen. In Deutschland hat Tarifsozialpolitik in erster Linie den Zweck, gesetzlich nicht oder nicht erschöpfend normierte Tatbestände zu regeln. Demgegenüber dient sie in Österreich primär der Absicherung der auf Gesetzesebene erzielten gewerkschaftlichen Erfolge im Zuge der Erosion der austrokorporatistischen Sozialpolitik.

Eine weitere Methode, einmal Erreichtes und in Kollektivverträgen Normiertes nicht preiszugeben, lässt sich als *ausbleibende Kollektivvertragsredaktion* bezeichnen. Diese Formulierung beschreibt die sehr weit

verbreitete Weigerung der Verbände, in den regelmäßigen Neufassungen und Fortschreibungen der Kollektivverträge bestimmte Passagen und Regelungsinhalte zu streichen, obwohl sie obsolet geworden sind, etwa weil es offenkundig keinen entsprechenden Regelungsbedarf mehr gibt oder weil eine gesetzliche Norm die Regelung überflüssig macht. Dank dieser Praxis sind die aktuell geltenden Kollektivverträge häufig sehr umfassende Vertragswerke, deren Kernbestand teilweise bis in die unmittelbare Nachkriegszeit zurückreicht und die zu einem je nach Vertrag mehr oder minder großen Teil aus veralteten Normen besteht (sog. „totes Recht“). Nach den Eindrücken unserer Gespräche wird diese Strategie überwiegend von den Gewerkschaften praktiziert, was jedoch nicht ausschließt, dass auch Arbeitgeberverbände ggf. zu diesem Mittel greifen, wenn es sich als wirkungsvoll erweisen sollte. Hintergrund dieser Vorgehensweise ist die Instrumentalisierung veralteter Normen als Verhandlungsmasse für neuere Ziele, wie die folgenden Aussagen illustrieren:

„Genau, das gibt es sicher auch, wo man sagt, man arbeitet den ganzen Kollektivvertrag einmal durch und sagt: Okay, wo können wir verbessern, Lesbarkeit erleichtern und so? Was ist ein Thema, über das man reden könnte? Ja? – Wenn man andere Sachen dann mit Verbesserungen reinbringen kann.“ (GewA4)

„Das kann man heute z. T. [...] nicht mehr nachvollziehen, aber aus Kollektivverträgen bekommen Sie es nicht hinaus. Sie finden mit den österreichischen Gewerkschaften in keiner Sparte dieses Hauses einen Punkt, wo man sagt: Diesen Punkt im Kollektivvertrag brauchen wir nicht mehr.“ (AgvA1)

„Diese KV-Bestimmung, die ist historisch gesehen älter und wird in vielen Bereichen durch das Gesetz überlagert. [...] und nachdem die Arbeitnehmerseite für das Streichen der Bestimmungen immer irgend etwas haben will, oder die Arbeitgeberseite sagt, das ist aber gutes Recht, stehen die da seit Jahrzehnten drin.“ (AgvA3)

Diese Praxis der Instrumentalisierung obsoletter Vertragsnormen als Verhandlungsmasse für die Erreichung von gegenwärtigen Zielen in Kollektivvertragsverhandlungen ist analytisch aus zwei Gründen relevant. Zum einen verweist sie auf die Notwendigkeit, bei der Analyse von Tarif- bzw. Kollektivvertragswerken nicht nur das quantitative Ausmaß sozialpolitischer Regelungen und auch nicht nur die substanzielten Inhalte der fraglichen Normen in den Blick zu nehmen, sondern auch ihre Kompatibilität mit höherrangigem Recht – was einmal mehr die enge Verflechtung zwischen sozialer Sicherung per Gesetz und per Tarifvertrag unterstreicht. Zum anderen ist nicht auszuschließen, dass angesichts des Wandels der politischen Verhältnisse in Österreich die Ebene kollektivvertraglicher Normierung im Themenbereich sozialer Sicherung an Be-

deutung gewinnen und damit auch die Praxis einer instrumentalisierenden Kollektivvertragsanpassung weiter zunehmen wird – mit der möglichen Folge einer Dynamisierung des Verhandlungsgeschehens.

Die Frage, ob sich die Entwicklung tatsächlich in dieser Weise vollzieht, konnte zum Zeitpunkt der Gespräche naturgemäß nicht seriös beantwortet werden. Damals jedenfalls sahen die Gesprächspartner*innen kaum Hinweise auf eine Zunahme ergänzender Tarifsozialpolitik; und sie sahen ganz überwiegend auch keine Tendenzen einer Vertarifierung sozialer Sicherung. Des Weiteren stehen nahezu alle Gesprächspartner*innen – also sowohl seitens der Gewerkschaften als auch seitens der Arbeitgeberverbände – einer möglichen Verschiebung sozialpolitischer Verantwortung auf die Kollektivvertragsebene sehr skeptisch gegenüber. Obwohl einige Befragte keinen Hehl daraus machten, dass ihrer Einschätzung nach die Einigungsfähigkeit der tripartistischen Akteure seit Jahren abnimmt und die Sozialpartnerschaft brüchiger geworden ist, lehnen nahezu alle eine Übertragung der Gestaltungsverantwortung auf das System der industriellen Beziehungen ab. Sozialpolitische Verantwortung wird auch dann auf legislativer Ebene verortet, wenn die Arbeitsmarktverbände weiter an Einfluss auf die Gesetzgebung verlieren sollten.

Dessen ungeachtet sehen sich die Vertreter*innen der von uns untersuchten Gewerkschaften durchaus in der Lage, notfalls eine ersetzende tarifsozialpolitische Rolle einzunehmen. Die pointierteste Position nehmen hierbei die für das private Bankgewerbe zuständigen Vertreter*innen der GPA-djp ein. In dieser Branche gibt es erstens in der Tat einige ausschließlich per Kollektivvertrag geregelte Materien sozialer Sicherung, die über die entsprechenden gesetzlichen Normen teilweise weit hinausgehen (Fröhler/Fehmel 2018). Damit verfügt man über die Erfahrung, dass es die Möglichkeit gibt, solche Regelungen herbeizuführen. Zweitens nimmt man sich hier durchaus auch als Vorreiter*innen für gesetzliche und mithin gesamtgesellschaftliche Entwicklungen wahr:

„Hier sind wir dran in unserer Tarifpolitik sozusagen das Gesetz insoweit zu beeinflussen, indem wir sagen. Wir machen es auf Ebene der Branchenpolitik, dann kann irgendwann vielleicht der Gesetzgeber nachhüpfen und macht es dann für die restlichen Branchen. Und da sind wir gerade im Bankensektor mit vielen Themen Vorreiter, wo wir wirklich viele Besserstellungen gegenüber der gesetzlichen Ebene haben.“ (GewA7)

Daraus entwickelt sich drittens ein verbandliches Selbstverständnis, das ggf. auch unter veränderten politischen Verhältnissen von Bedeutung ist:

„Das ist unser Zugang, wie wir sozusagen hier die Sozialpolitik weiter betreiben. Wenn der Gesetzgeber es nicht schafft, ist es unsere Aufgabe als Gewerkschaften, das auf der Tarifebene zu verankern. [...] Wenn wir auf das [den Ge-

setzgeber] warten, würden wir Rückschritte machen, sage ich ganz ehrlich, weil der Gesetzgeber derzeit leider in Österreich auch vieles für Arbeitnehmer verschlechtert oder das zumindest andiskutiert.“ (GewA7)

Ähnlich, wenn auch üblicherweise weniger prägnant, äußerten sich alle Gewerkschaftsvertreter*innen. Wesentlicher Faktor für die Selbstwahrnehmung als durchsetzungsfähiger Verband ist die Pflichtmitgliedschaft der Unternehmen in den Wirtschaftskammern. Dieser rechtlich abgesicherten, nahezu hundertprozentigen Tarifbindung entsprechend hätte eine rein kollektivvertragliche Normierung ggf. die nahezu gleiche Reichweite wie eine gesetzliche Norm; vorausgesetzt, es gelänge, die kollektivvertraglichen Normen branchenübergreifend ähnlich zu gestalten. Diesen Aspekt – das Risiko branchenübergreifender Heterogenisierung der Zugangschancen auf kollektivvertraglich hergestellte soziale Sicherung – in den Kollektivvertragsverhandlungen derzeit nicht berücksichtigen zu müssen, betrachten unsere Gesprächspartner*innen daher als den eigentlichen Vorteil einer Sozialpolitik per Gesetz bzw. einer Ver(sozial)gesetzlichung von Sozialpartnereinigungen.

Wird aber gesetzliche Sozialpolitik als defizitär wahrgenommen, dann lassen sich auf Basis der hohen Tarifbindung auch in jenen Branchen Durchsetzungskräfte aktivieren, die im deutschen Vergleichsfall als beschäftigungsseitig kaum durchsetzungsfähig gelten. Ein starkes Statement aus dem Einzelhandel verdeutlicht dies:

„Unser direkter Gestaltungsraum, unser Feld, auf dem wir das Sagen haben, ist der Kollektivvertrag. *Das* haben wir in der Hand. Da brauchen wir keine Partei dazu. Da brauchen wir nicht irgendwelche Politiker, die man noch überzeugen muss. [...] *Das* ist unser Feld. *Dort* können wir unsere Kraft und unsere Stärke auf den Verhandlungstisch ganz klar selbstgesteuert bringen. [...] Und dieser Punkt: Na, da müssen wir Gesetze ändern, und da müssen die Gesetze viel schärfer werden, oder da brauchen wir eine rechtliche Regelung... Manchmal geht es nicht anders, aber das ist für mich immer erst die zweite Option. Da muss ich immer zu jemandem Anderen gehen und sagen, ich hätte gerne, dass *du* deinen Gestaltungsraum nutzt. Das [...] bedeutet immer, dass man wieder Abhängigkeiten eingeht, dass man wieder Kompromisse machen muss, weil einfach eine andere Ebene noch dazu kommt. [...] Wir haben an der Stelle [in der Frage der vollen Anrechnung von Karenzzeiten auf kollektivvertragliche Ansprüche] gesagt: Schluss, wir warten nicht mehr auf den Gesetzgeber! Das bringt ja nichts. Die einigen sich ja nie da drauf. [...] das steht jetzt zwar im Regierungsübereinkommen, aber auch in diesem Punkt geht einfach nichts weiter. Somit sind die Kollektivverträge hier ganz klar gefragt. [...] Das ist unser Job und unsere Aufgabe. Als gesamtpolitische Position, als Gewerkschaft, muss man ja eigentlich klar sagen an die Arbeitgeberseite: Ihr erspart es euch nicht, euch mit uns zu einigen. Entweder es passiert jetzt auf der politischen Ebene oder danach im Kollektivvertrag. Aber ihr werdet euch mit uns einigen müssen. Und dahinter immer ein gewisses, es klingt jetzt altmodisch, aber ein gewisses Bedrohungspotenzial zu haben.“ (GewA6)

Diese Auffassung – auf irgendeiner Ebene *muss* man sich einigen – findet sich im Übrigen auf Arbeitgeberverbandsseite ganz ähnlich. Den Gesprächen war zu entnehmen, dass dies zu einer Bevorzugung der legislativen Ebene als Verhandlungsraum führt. Da unter den gegebenen strukturellen Bedingungen fehlende Expertise hierfür nicht der Grund sein kann (auf irgendeiner Ebene *muss* man verhandeln), bleibt als plausible Erklärung der Bevorzugung der staatlichen Ebene durch die Arbeitgeberverbände nur, dass sie auf diese Weise einer Verschärfung der industriellen Beziehungen aus dem Weg gehen können:

„Das wäre das Bitterste, wenn wir das im Kollektivvertrag verhandeln müssten. [...] Das ist ein Abenteuer, [...] das wünschen wir als österreichische Wirtschaft bitte gar nicht.“ (AgvA1)

Als Fazit lässt sich festhalten: Die von uns befragten Expert*innen auf Dach- und Einzelverbandsebene sehen in Österreich überwiegend keine Anzeichen für eine Vertarifierung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit. Im Rahmen der Sozialpolitik begreifen alle Befragten die Rolle der Kollektivvertragsparteien weniger als eigenständig und tarifautonom Verhandelnde, sondern als Partner*innen in tripartistischen Strukturen mit quasi-legislativer Funktion. Es ist diese legislative Einbindung der Verbände, die sie zu herausragenden sozialpolitischen Akteuren macht, ohne dass dafür kollektivvertragliche Normierungen erforderlich sind.

Die Möglichkeit struktureller Änderungen im politischen System und die Auswirkungen dieser Änderungen auf die Einbindung der Kollektivvertragsparteien in die Gesetzgebung werden von allen Befragten gesehen. Unsere Gesprächspartner*innen würden eine solche Entwicklung ganz überwiegend nicht begrüßen – nicht weil ihnen damit eine neue Verantwortung zuwachsen würde (die haben sie ohnehin), sondern weil eine solche Entwicklung eine Verlagerung des Verhandlungsgeschehens in sozialpolitischen Fragen auf die Kollektivvertragsebene zur Folge hätte. Gleichwohl sähe man sich auf Gewerkschaftsseite gerüstet für eine solche Verlagerung: Dank der hochgradigen Tarifbindung der Arbeitgeber wären – ähnlich wie bei gesetzlichen Regelungen – nahezu alle Beschäftigten von tariflicher Regulierung erfasst, sofern alle Kollektivverträge entsprechende Regulierungen enthalten. Nachteilig bzw. bedenklicher wäre an einer solchen Entwicklung aus gewerkschaftlicher Sicht primär das Risiko branchenübergreifender Heterogenisierung der Zugangschancen auf kollektivvertraglich hergestellte soziale Sicherung – ein Phänomen, das sich im deutschen System der industriellen Beziehungen mit deutlich geringeren politischen Einflussmöglichkeiten der Tarifparteien und einer deutlich geringeren Verpflichtungsfähigkeit

der Arbeitgeberverbände schon seit geraumer Zeit beobachten lässt (Wiß 2011; Fröhler et al. 2013).

5. Vergleichendes Fazit

Seit Claus Offe vor nunmehr über 30 Jahren den sich seinerzeit allenfalls abzeichnenden sozialstaatlichen Rückzug aus der Erfüllungsverantwortung plakativ in die Formulierung einer „staatlich veranstalteten Entstaatlichung von Staatsaufgaben“ (1987, S. 318) goss, hat sich einiges getan. Die partielle Überantwortung der Wohlfahrtsproduktion an nichtstaatliche Akteure im Allgemeinen und Arbeitsmarktparteien und Unternehmen im Besonderen ist im deutschen Distributionsregime bereits fortgeschritten. In Österreich sind analoge Entwicklungen hingegen bislang allenfalls in Ansätzen erkennbar. Zwar haben auch dort neoliberale Politikmuster Einzug in die staatliche Sozialpolitik gehalten, das Ausmaß des Sozialstaatsumbaus blieb jedoch weit hinter jenem in Deutschland zurück. Die Erfüllungsverantwortung ist weitgehend beim Staat verblieben. Ansätze einer staatlich intendierten Verantwortungsübertragung auf die industriellen Beziehungen beschränkten sich bislang auf die Alterssicherung (Förderung der bAV) und den Altersübergang (Altersteilzeit, Teilpension), wurden jedoch von den Betriebsparteien nur zögerlich und von den Kollektivvertragsparteien gar nicht aufgegriffen (Fröhler/Fehmel 2018). Diesen unterschiedlichen Handlungsbedingungen und Entwicklungen entsprechend, förderte auch die Erhebung verbandlicher Perspektiven auf die Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit in den Distributionsregimes Deutschland und Österreich deutliche Unterschiede zutage.

In Österreich begreifen sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeberverbände soziale Sicherung nach wie vor als eine genuin staatliche Aufgabe. Tariflicher und betrieblicher Sozialpolitik wird übereinstimmend eine allenfalls ergänzende, keinesfalls aber eine ersetzende Rolle zugeschrieben. Auf beiden Seiten lässt sich auch kein Interesse an der Veränderung der etablierten Arbeitsteilung zwischen Sozialstaat und industriellen Beziehungen feststellen. Weder Arbeitgeberverbände noch Gewerkschaften zeigen sich aktuell zu einer stärkeren Übernahme sozialpolitischer Verantwortung im Kollektivvertragssystem bereit. Sie verweisen stattdessen übereinstimmend auf die überlegenen, weil egalisierenden Effekte staatlicher Sozialpolitik auf die Wettbewerbsbedingungen der Unternehmen und die Wohlstandsverteilung unter den Beschäftigten. Die Gewerkschaften sehen sich vor dem Hintergrund der umfassenden Tarifbindung zwar durchwegs in der Lage, Fragen sozialer Sicherung im Kollektivvertragssystem zu gestalten und notfalls auch substitutive Tarifsozialpolitik zu betreiben, betrachten dies aber bislang nicht als ihre Aufgabe. Die Arbeitgeberverbände wiederum sind stark an der Aufrechterhaltung der traditionell ausgesprochen kooperativen und

sozialpartnerschaftlichen Arbeitsbeziehungen interessiert und verbinden mit einer vertariflichten sozialen Sicherung die Befürchtung steigender industrieller Konflikte. Nicht von ungefähr zählt Österreich traditionell zu den streikärmsten Industrieländern der Welt (Lesch 2010).

Den Hintergrund für dieses von den deutschen Tarifparteien deutlich abweichenden verbandlichen Selbstverständnisses bilden die fortbestehende Einbindung in die staatliche Sozialpolitik, die (strukturell bedingt) nahezu flächendeckende Tarifbindung und die nach wie vor ausgesprochen sozialpartnerschaftlichen Arbeitsbeziehungen. Trotz gewisser Lockerungstendenzen verfügt das österreichische Distributionsregime noch immer über ein recht ausgeprägtes System der institutionalisierten Kompromissbildung zwischen den monopolartigen, zentralistischen Interessenvertretungen der Beschäftigten und der Unternehmen einerseits sowie zwischen diesen und dem politischen System andererseits (Hermann/Atzmüller 2009; Hinterseer 2017). Das System der industriellen Beziehungen weist einen hohen Stabilitätsgrad auf, und die Arbeitsmarktverbände sind weiterhin in vielfältiger Weise im politischen System verankert und an der Sozialgesetzgebung unmittelbar beteiligt. Zwar zeigen sich Anzeichen zunehmender sozialpolitischer Differenzen sowohl zwischen Staat und Verbänden als auch zwischen ÖGB und Wirtschaftskammer, jedoch ist die grundsätzliche Arbeitsteilung zwischen den Systemen der sozialen Sicherung und der industriellen Beziehungen bislang weitgehend unumstritten geblieben. Dies hat zur Folge, dass die Arbeitsmarktverbände ihre sozialpolitischen Interessen weiterhin nahezu ausschließlich innerhalb des politischen Systems verfolgen.

Im deutschen Distributionsregime lässt sich hingegen seit den 1980er Jahren ein Prozess der Auflösung der korporatistischen Strukturen in der staatlichen Sozialpolitik beobachten. Zum einen war der Tripartismus im „Modell Deutschland“ nie so ausgeprägt und festgefügten wie im „Austrokorporatismus“. Zum anderen wurden die korporatistischen Austauschbeziehungen in viel stärkerem Maße von den staatlichen Akteuren, aber auch von den Kapitalverbänden selbst infrage gestellt. Infolgedessen haben sich die korporatistischen Arrangements deutlich gelockert und wurden teilweise von pluralistischen und lobbyistischen Strukturen abgelöst. Gleichzeitig wich der Konsens über die sozial- und verteilungspolitische Arbeitsteilung zwischen dem politischen System und dem System der industriellen Beziehungen einem Dissens, der v. a. zwischen Staat und Kapitalverbänden einerseits und Gewerkschaften andererseits verläuft. Die staatlichen Akteure gingen mit Unterstützung der Kapitalverbände dazu über, einen Teil ihrer sozialpolitischen Erfüllungsverantwortung auf nichtstaatliche Akteure und dabei mittel- oder unmittelbar auch auf die Tarif- und Betriebsparteien zu verlagern, was

eine Entdifferenzierung und Reintegration der beiden Konflikt- und Verteilungsarenen zur Folge hat.

Dieser Prozess trifft jedoch auf industrielle Akteure, die aufgrund anhaltender Deregulierungstendenzen im System der industriellen Beziehungen in ihrer Handlungs- und Verpflichtungsfähigkeit erheblich geschwächt sind, der zunehmenden Verantwortung für die Wohlfahrtsproduktion also schon aus strukturellen Gründen kaum gerecht werden können, selbst wenn sie hierzu grundsätzlich bereit wären. Dennoch bewerten Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften die Vertarifierung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit unterschiedlich, was v. a. auf differente Interessenlagen, Selbstverständnisse und innerverbandliche Problemlagen zurückzuführen ist. Während die sozialpolitische „Entstaatlichung“ die Gewerkschaften vor erhebliche politische und organisationale Probleme stellt, sehen sich die Arbeitgeberverbände hierdurch auf allen verbandlichen Ebenen gestärkt.

Wie unsere Untersuchung gezeigt hat, befürworten die deutschen Arbeitgeberverbände prinzipiell eine Verlagerung sozialpolitischer Verantwortung auf die industriellen Beziehungen, sofern sich hierdurch verbandliche und unternehmerische Handlungsfreiraume ergeben. Für diese Positionierung sind zum einen interessenpolitische Motive (Arbeitskostenreduzierung, Deregulierung, Verbetrieblichung) ursächlich. Ein weiteres zentrales Motiv ist die Hoffnung auf eine organisatorische Stärkung durch Mitgliederzuwachs. Staatliche Sozialpolitik soll sich ihrem Verständnis nach auf die Gewährleistung sozialer Mindeststandards im Rahmen des bestehenden Sozialversicherungssystems sowie auf die Bereitstellung der notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen für die sozialpolitische Gestaltung und Leistungserbringung im Tarifsystem, in den Unternehmen und auf den Wohlfahrtsmärkten beschränken. Die gesetzlichen Vorgaben sollen wiederum möglichst dem Freiwilligkeitsprinzip folgen, die Tarif- oder Betriebsparteien also nicht zu einer Leistung oder Regulierung verpflichten. Die bisherige Praxis der Vertarifierung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit im deutschen Distributionsregime entspricht diesen Vorstellungen nur sehr bedingt, da die Verantwortungsübertragung in der Perspektive der Arbeitgeberverbände noch in den Kinderschuhen steckt und von einer zu starken staatlichen Regulierung begleitet wird.

Anders als für die österreichischen Arbeitgeberverbände stellt der mit der Vertarifierung sozialer Sicherheit verbundene Zuwachs an Ungleichheit zwischen den Unternehmen und unter den Beschäftigten für die deutschen Arbeitgeberverbände also kein Problem dar. Im Gegen teil: er korrespondiert mit den eigenen Vorstellungen von „sozialer Marktwirtschaft“. Dies zeigt sich auch darin, dass die Arbeitgeberver-

bände die Vertariflichung im Wesentlichen als Ermöglichungsstruktur einer weitergehenden Verbetrieblichung sozialer Sicherung betrachten. Analog zu den Gesetzen sollen auch die Tarifverträge lediglich allgemeine Rahmenbedingungen für die betriebliche Ebene definieren und den Betriebsparteien einen möglichst großen Spielraum für die einzelbetriebliche Gestaltung gewähren. Diese Haltung zeigt sich auch in der tarifpolitischen Praxis: Da sich ihr primärer Interessenfokus auf Kostenreduzierung, Deregulierung und Verbetrieblichung richtet, zeigen die Arbeitgeberverbände i. d. R. kein Interesse an (verbindlichen) tarifvertraglichen Vorgaben. Dies gilt erst recht, wenn diese mit Kosten für die Unternehmen verbunden sind. Tarifsozialpolitische Regelungen gehen deshalb fast ausschließlich auf die Initiative der Gewerkschaften zurück und müssen meist gegen das Interesse bzw. den Widerstand der Arbeitgeberverbände durchgesetzt und verteidigt werden. Pointiert lässt sich also festhalten, dass die deutschen Arbeitgeberverbände zwar stark an einer Vertariflichung sozialer Sicherung, aber weit weniger an der Gestaltung von Tarifsozialpolitik interessiert sind.

Während sich die Arbeitgeberverbände in ihrer Haltung zur Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit weitgehend einig sind, zeigen sich die deutschen Gewerkschaften in dieser Frage uneins. Im Allgemeinen widerspricht die Verlagerung sozialpolitischer Verantwortung auf die industriellen Beziehungen den interessengesetzlichen und organisationalen Interessen von Gewerkschaften. Wie ihre österreichischen Schwesternorganisationen sind deshalb auch die DGB-Gewerkschaften prinzipiell an einer Aufrechterhaltung der funktionalen Differenzierung zwischen Sozialstaat und industriellen Beziehungen sowie an einer möglichst umfassenden sozialstaatlichen Absicherung der Beschäftigten interessiert. In dem Maße, indem der Staat die Einkommenssicherung außerhalb des Arbeitsmarktes übernimmt, können sie sich nämlich auf die Gestaltung der Einkommen und sonstigen Arbeitsbedingungen innerhalb des Arbeitsmarktes konzentrieren. Gewerkschaftliche Verhandlungsmacht korrespondiert also wesentlich mit dem sozialstaatlichen Sicherungsniveau. Insofern sind Gewerkschaften prinzipiell weniger an einer Vertariflichung staatlicher Sozialpolitik, als vielmehr an einer Verstaatlichung tariflicher Sozialpolitik interessiert. Mit der Überführung tariflicher Standards in vergleichsweise dauerhaft institutionalisiertes Sozial- und Arbeitsrecht müssen diese nämlich nicht stets von neuem in industriellen Konflikten erkämpft bzw. verteidigt werden, was Ressourcen für die Durchsetzung weitergehender lohn-, arbeits- oder sozialpolitischer Forderungen freisetzt (Fehmel 2012).

Die von staatlicher Leistungsreduzierung bzw. Deregulierung begleitete (Rück-)Verlagerung sozialpolitischer Verantwortung ins System der

industriellen Beziehungen stellt für Gewerkschaften somit eine erhebliche strategische und organisationale Herausforderung dar. Dies zeigt sich exemplarisch an der dilemmatischen Situation der deutschen Gewerkschaften. Aufgrund des Machtverlustes in der staatlichen Politikarena erscheint die bloße Abwehr substitutiver Tarifsozialpolitik nicht länger als die einzige naheliegende strategische Option. Im Gegensatz zum ÖGB haben die DGB-Gewerkschaften infolge der Auflösung des sozialstaatlichen Konsenses und der korporatistischen Politikstrukturen der fordristischen Ära erheblich an Einfluss auf die staatliche Sozialpolitik verloren und konnten weitgehende soziale Einschnitte nicht verhindern. Je stärker die Einschnitte und je unsicherer die Rückgewinnung der Machtressourcen in der staatlichen Politikarena, umso mehr gewinnt die tarifliche Handlungsarena an sozialpolitischer und strategischer Bedeutung. Mit substitutiver Tarifsozialpolitik können entstandene Sicherungslücken zumindest teilweise gefüllt und der Einfluss auf staatliche Akteure und Entscheidungsprozesse eventuell wieder erhöht werden. Dementsprechend ist auch für die österreichischen Gewerkschaften substitutive Tarifsozialpolitik durchaus eine strategische Handlungsoption, sollte der österreichische Sozialstaat eine ähnliche Entwicklung nehmen wie der deutsche.

Im Gegensatz zum ÖGB verfügen die deutschen Gewerkschaften aber nicht nur in der staatlichen Politikarena, sondern auch in der ureigenen Arena der Tarifautonomie insgesamt über geringere Machtressourcen und sind deshalb grundsätzlich nicht in der Lage, staatliche Leistungseinschränkungen durch Tarifsozialpolitik annähernd auszugleichen bzw. eine entsprechende Drohkulisse aufzubauen. Die bereits strukturell bedingt wesentlich geringere Tarifbindung im deutschen Tarifvertragssystem ist durch die Mitgliedererosion in den Arbeitgeberverbänden und den Ausbau der Organisationsbereiche ohne Tarifbindung in den letzten 20 Jahren erheblich gesunken. Die Arbeitsbeziehungen sind insgesamt konfliktiver geworden. Gleichzeitig hat die gewerkschaftliche Mobilisierungs- und Verpflichtungsfähigkeit nachgelassen – und mit ihr die Durchsetzungskraft gegenüber der Kapitalseite. Die Schwächung gewerkschaftlicher Machtressourcen in der staatlichen Handlungsarena ging also einher mit einer gleichzeitigen Schwächung der Machtressourcen in der tariflichen Handlungsarena.

Vor diesem Hintergrund ist der Umgang mit der Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit innerhalb des DGB umstritten. Während sich die eine Seite des Meinungsspektrums von substitutiver Tarifsozialpolitik eine Stärkung gewerkschaftlicher Handlungsmacht sowohl auf der Ebene des politischen Verbands als auch auf den Ebenen des Arbeitsmarkt- und des Solidarverbands verspricht, befürchtet die

andere Seite hingegen eine zusätzliche Schwächung. Aus der Perspektive der Kritiker*innen wird durch substitutive Tarifsozialpolitik in der Summe die staatliche Rückzugsstrategie legitimiert, ein Anreiz für weiteren „Sozialabbau“ gesetzt, die gewerkschaftliche Verhandlungsposition gegenüber den Arbeitgeberverbänden geschwächt, die paritätische Finanzierung von Sozialleistungen ausgehebelt, die soziale Ungleichheit befördert und ein weiterer Mitgliederverlust riskiert. Die Befürworter*innen teilen weitgehend die grundsätzliche Kritik an substitutiver Tarifsozialpolitik, sehen jedoch keine realistische Chance auf die Rücknahme des staatlichen „Sozialabbaus“ und bewerten deshalb die bloße Abwehr der Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit sowohl in sozial- wie auch in organisationspolitischer Hinsicht als unzureichend und falsch. Zusammengefasst kann in ihrer Perspektive durch verstärkte Tarifsozialpolitik bestenfalls die weitere Privatisierung sozialer Sicherung verhindert, der Einfluss auf staatliche Sozialpolitik wieder erhöht, die Tarifautonomie (und mit ihr die Tarifakteure) politisch aufgewertet, die Nachfrage der Mitglieder nach sozialer Sicherung zumindest teilweise befriedigt und die Attraktivität für eine Mitgliedschaft gesteigert werden.

Konflikte und Kontroversen im Umgang mit der Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit lassen sich dabei sowohl im DGB als auch innerhalb der Mitgliedsgewerkschaften bzw. einzelnen Tarifbereichen ausmachen. Intergewerkschaftlich zeigen sich die Differenzen v. a. entlang der jeweiligen Konflikt- und Durchsetzungsfähigkeit, den tarifpolitischen Verteilungsspielräumen und dem grundsätzlichen Charakter der Arbeitsbeziehungen. Intragewerkschaftlich verlaufen die Konfliktlinien v. a. entlang grundsätzlicher (sozial-)politischer Positionen und gewerkschaftlicher Rollenverständnisse sowie unterschiedlicher fachlicher Zuständigkeiten der hauptamtlichen Funktionär*innen. Vor dem Hintergrund der fortgesetzten sozialstaatlichen Transformation haben im DGB offensichtlich die Befürworter*innen einer verstärkten, auch substitutiven tarifsozialpolitischen Praxis inzwischen die Oberhand gewonnen. Die organisationspolitisch notwendige Integration beider Lager und das grundsätzliche, beiderseits anerkannte gewerkschaftliche Handlungsdilemma im Umgang mit der Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit haben indes eine gewerkschaftliche Doppelstrategie zur Folge, in deren Rahmen einerseits über die politischen Einflusskanäle weiterhin der (Wieder-)Ausbau staatlicher Sozialpolitik verfolgt wird, andererseits aber auch die eigenen sozialpolitischen Aktivitäten im Rahmen der industriellen Beziehungen intensiviert werden.

Diese Strategie stößt jedoch überall dort an ihre Grenzen, wo die Gewerkschaften bzw. einzelnen Tarifbereiche zu einer tarifsozialpoliti-

schen Interessenvertretung kaum fähig sind – unabhängig davon, ob sie dazu grundsätzlich bereit wären. Dies betrifft generell Branchen mit geringer Tarifbindung, klein(st)betrieblichen Unternehmensstrukturen und einem hohen Anteil atypischer Arbeitsverhältnisse. Hier ist i. d. R. nur mit dem voraussetzungsvollen Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung eine wirkungsvolle sozialpolitische Interessenvertretung möglich, wie das Beispiel Bauhauptgewerbe zeigt (ausführlich: Bosch/Zühlke-Robinet 2000; Bosch et al. 2011).

Aufgrund des verbreiteten Desinteresses der Unternehmen an (verbindlicher) Tarifsozialpolitik entziehen sich des Weiteren auch Branchen mit einem starken Machtungleichgewicht zugunsten der Arbeitgeberverbände dem Zugriff gewerkschaftlicher Tarifsozialpolitik. So scheitert beispielsweise im privaten Bankgewerbe der durchaus vorhandene gewerkschaftliche Gestaltungswille an mangelnder Durchsetzungsfähigkeit gegenüber dem weitgehend gestaltungsunwilligen Arbeitgeberverband.

Schließlich erschwert auch ein eng begrenzter tarifpolitischer Verteilungsspielraum den Ausbau sozialpolitischer Verantwortung. Um zusätzlich zur Lohnanpassung auch noch die staatlichen Leistungseinschränkungen zu kompensieren, müsste das Gesamtverteilungsvolumen erheblich ausgeweitet werden. Unter den gegebenen Interessenlagen und Kräfteverhältnissen fehlt hierzu jedoch den Arbeitgeberverbänden der Wille und den Gewerkschaften die Kraft.²³ Bei gedeckeltem Gesamtverteilungsvolumen zwingt die Aufnahme sozialpolitischer Komponenten in das Gesamt tarifpaket jedoch zur Beschneidung der Tarifentgelte oder anderer Tarifkomponenten bzw. zur Zustimmung zu kompensierenden Forderungen der Arbeitgeberverbände (z. B. nach Arbeitszeitflexibilisierung). Selbst in Branchen mit vergleichsweise konflikt- und durchsetzungsfähigen Gewerkschaften, wie z. B. der Metall- und Elektro-Industrie, finanzieren die Beschäftigten tarifsozialpolitische Leistungen also weitgehend aus der eigenen Tasche. In Branchen mit einem niedrigen Lohnniveau und eng begrenzten Verteilungsspielräumen, wie z. B. dem Einzelhandel, ist substitutive Tarifsozialpolitik dementsprechend kaum möglich und entspricht auch nicht den vorherrschenden Interessen der Beschäftigten.

23 Von den letzten, von einem anhaltenden Wirtschaftsboom geprägten Jahren abgesehen, ist es den DGB-Gewerkschaften in den vergangenen beiden Dekaden meist noch nicht einmal gelungen, Lohnzuwächse in der Höhe der umverteilungsneutralen „Meinholt-Formel“ (Summe aus Produktivitäts- und Preissteigerung) durchzusetzen. Laut Tarifstatistik des WSI summiert sich der umverteilungsneutrale Verteilungsspielraum seit dem Jahr 2000 auf 46,6 Prozent, während die Tarifentgelte in der gleichen Zeit lediglich um insgesamt 43,3 Prozent gestiegen sind (WSI-Tarifarchiv 2018, S. 2.1).

So ist die chemische Industrie die einzige der von uns untersuchten Branchen, in denen sich die Gewerkschaft nicht nur uneingeschränkt gestaltungsbereit zeigt, sondern auch auf eine hohe Gestaltungsfähigkeit verweisen kann und deshalb die Vertariflichung sozialer Sicherung in einem bestimmten Rahmen auch explizit befürwortet. Dies schlägt sich in einer langen Tradition und einem hohen Grad der tarifsozialpolitischen Regulierung nieder (Trampusch 2004; Fröhler/Fehmel 2018). Basis hierfür sind die ausgeprägt sozialpartnerschaftlichen Arbeitsbeziehungen und die relativ starke Primär- und Sekundärmacht der Beschäftigten (ausführlich: Kädtler/Hertle 1997; Kädtler 2006).

Um ihre tarifsozialpolitische Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit zu verbessern und somit dem Verantwortungszuwachs überhaupt gerecht werden zu können, fordern die Gewerkschaften Veränderungen an den gesetzlichen Rahmenbedingungen für tarifliche und betriebliche Sozialpolitik, die v. a. auf eine stärkere Inpflichtnahme der Unternehmen und Arbeitgeberverbände sowie auf eine Begrenzung der sozialen Selektivität zielen. Im Mittelpunkt dieser an den Gesetzgeber adressierten Forderungen steht die Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen im Allgemeinen und von Tarifverträgen zur sozialen Sicherung im Besonderen. Weiterhin dringen die Gewerkschaften auf die Abschaffung tarifdispositiven Rechts, das die Unterschreitung gesetzlicher Mindeststandards erlaubt, die Beseitigung von Kleinbetriebs- und Betriebsratsklauseln im Sozial- und Arbeitsrecht sowie die Ersetzung von gesetzlichen Kann- und Soll-Vorschriften durch verpflichtende Vorgaben für Unternehmen, Tarif- und Betriebsparteien. Um die gewerkschaftliche Akzeptanz von Tarifsozialpolitik zu erhöhen und diese gezielt für die Mitgliedergewinnung nutzen zu können, verlangen die Gewerkschaften darüber hinaus, die gesetzlichen Grundlagen für die Vereinbarung von Differenzierungsklauseln zu schaffen.

Diese Forderungen werden wiederum von den Arbeitgeberverbänden (strikt) abgelehnt. Zwar erkennen auch sie die strukturellen Grenzen der Vertariflichung sozialer Sicherheit an, gleichwohl sind sie an einer Erweiterung dieser Grenzen aus interessens- und organisationspolitischen Gründen ganz überwiegend nicht interessiert. Eine Ausnahme stellen hier die Arbeitgeberverbände des Baugewerbes dar, die aufgrund der spezifischen Branchenstrukturen das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen grundsätzlich befürworten und auch tarifexklusiven gesetzlichen Öffnungsklauseln sowie tariflichen Differenzierungsklauseln nicht gänzlich ablehnend gegenüberstehen.

Insgesamt zeigt die vergleichende Untersuchung in Deutschland und Österreich, dass die Veränderung der Arbeitsteilung zwischen den beiden Verteilungsarenen Arbeitsmarkt/-beziehungen und Sozialstaat zu

einer Zunahme von Konflikten zwischen den beteiligten Akteuren führt. Diese Konflikte betreffen zunächst weniger die sozialpolitischen Bestimmungen und Leistungen an sich (Konflikte erster Ordnung) als vielmehr v. a. den Konfliktrahmen, innerhalb dessen um die Arbeitsbedingungen und die soziale Sicherheit gerungen wird (Konflikte zweiter Ordnung) (Fehmel 2010; Fehmel/Fröhler 2018). Dies umfasst zum einen die Frage, in welcher der beiden Wohlfahrts- und Verteilungsarenen innerhalb eines Distributionsregimes (Sozialstaat oder industrielle Beziehungen) soziale Sicherheit verhandelt und hergestellt werden soll. Umstritten ist des Weiteren aber auch die Frage, welches Subsystem der industriellen Beziehungen (Tarifsystem oder Betrieb) in welchem Maße für die nichtstaatliche soziale Sicherung zuständig sein soll. Schließlich sind auch die staatlicherseits gesetzten rechtlichen Rahmenbedingungen der tariflichen und betrieblichen Konflikttastragung und Wohlfahrtsproduktion Gegenstand von Konflikten. Diese Konflikte zweiter Ordnung können unterschiedliche Konstellationen und Intensitäten annehmen, die v. a. von den jeweiligen institutionellen Settings und den grundsätzlichen Interessen und Selbstverständnissen der beteiligten Akteure abhängen. Während im österreichischen Distributionsregime die Konflikte (noch) relativ gering sind und die Konfliktlinie bezüglich der (potenziellen) Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit im Wesentlichen zwischen staatlichen Akteuren und Tarifverbänden verläuft, zeigen sich in Deutschland erhebliche Konflikte, die zwischen Staat und Arbeitgeberverbänden einerseits und Gewerkschaften andererseits verlaufen, sich aber auch innerhalb des Gewerkschaftslagers fortsetzen.

In Hinblick auf die Folgen für die Austausch- und Konfliktverhältnisse im System der industriellen Beziehungen zeigt der deutsche Fall, dass die Vertariflichung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit keineswegs nur – und nicht einmal in erster Linie – die Konfliktwahrscheinlichkeit zwischen Arbeit und Kapital erhöht, sondern auch und v. a. die Wahrscheinlichkeit von Konflikten auf der Seite der Arbeit. Nur teilweise berichteten die befragten Verbandsvertreter*innen von sich verschärfenden Konflikten zwischen den Tarifparteien. Dabei korreliert die Konfliktwahrscheinlichkeit offensichtlich mit dem grundlegenden Charakter der Beziehungen der jeweiligen Branche. Während in sozialpartnerschaftlichen Arbeitsbeziehungen keine deutliche Konfliktzunahme zu erkennen ist, werden eher konfliktive Arbeitsbeziehungen durch die Zunahme sozialpolitischer Gestaltungsverantwortung zusätzlich belastet. Einen grundlegenden und übergreifenden Konflikttherd stellen jedoch die umfassenden Verbetrieblichungsbestrebungen der Arbeitgeberverbände dar, da diese dem prinzipiellen sozial- und organisationspolitischen Interesse der Gewerkschaften an möglichst einheitlichen Arbeits- und Sozialstandards

und an möglichst abschließenden, unabdingbaren Tarifbestimmungen widersprechen. Andererseits kann die partielle Verlagerung des Verhandlungsgeschehens auf die Betriebsparteien aber auch zu einer Entlastung der Beziehungen zwischen den Tarifparteien beitragen, z. T. ist sie auch sachlich geboten, wenn es sich um komplexe Themen handelt oder die Berücksichtigung der jeweiligen betrieblichen Gegebenheiten für die Erreichung der sozialpolitischen Ziele unabdingbar ist. Kehrseite der Verbetrieblichung von Tarifsozialpolitik ist jedoch die Verlagerung von möglichen Konflikten und damit eine zunehmende Konfliktwahrscheinlichkeit in der betrieblichen Verhandlungsarena.

Im Gegensatz zu den Arbeitgeberverbänden, deren im Rahmen der Vertarifierung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit zu bewältigende organisationspolitische Herausforderungen sich weitgehend auf die eventuell notwendige Beschaffung zusätzlichen Personals und Fachwissens beschränken, sehen sich die Gewerkschaften mit einer Konfliktzunahme sowohl innerhalb der eigenen (Sub-)Organisation als auch im Dachverband konfrontiert. Dies betrifft nicht nur das grundsätzliche strategische Handlungsdilemma und die unterschiedlichen Positionen hierzu (sowohl auf der Funktionärsebene als auch an der Mitgliederbasis) sowie die Konflikte, die sich aus der branchenspezifisch differierenden tarifsozialpolitischen Gestaltungsfähigkeit ergeben. Ein Problem stellen auch die divergierenden Bedürfnisse und Interessen der Beschäftigten dar, die nicht nur Differenzen von Arbeitsmarktinsidern und -outsidern oder von Kern- und Randbelegschaften betreffen, sondern auch die Kernmitgliedschaft der Gewerkschaften durchziehen (Fehmel 2013). Unter den Bedingungen begrenzter Verteilungsspielräume führt die Integration zusätzlicher sozialpolitischer Themen in die Tarifpolitik zwangsläufig zu steigenden Interessenkonflikten, die vor den Verhandlungen mit den Arbeitgeberverbänden vermittelt und zu Kompromissen verarbeitet werden müssen. Die Vertarifierung und Verbetrieblichung sozialer Sicherheit erhöht also insgesamt die Relevanz von Interessenunterschieden und die Wahrscheinlichkeit von Interessenkonflikten sowohl unter den Beschäftigten als auch unter ihren gewerkschaftlichen und betrieblichen Interessenvertretungen.

Literaturverzeichnis

- Amlinger, Marc/Bispinck, Reinhard (2016): Dezentralisierung der Tarifpolitik – Ergebnisse der WSI-Betriebsrätebefragung 2015, in: WSI-Mitteilungen 69 (3), S. 211–222.
- Angestelltenkammer Bremen/Mittelstädt, Armin (Hg.) (1993): Betriebliche Sozialpolitik. Relikt vergangener Zeiten oder Gestaltungsebene mit Zukunft?, Hamburg.
- Backes-Gellner, Uschi/Pull, Kerstin (1998): Die Praxis betrieblicher Sozialpolitik. Ergebnisse einer länderübergreifenden Betriebsbefragung, in: Schönig, Werner/Schmale, Ingrid (Hg.): Gestaltungsoptionen in modernen Gesellschaften, Regensburg, S. 233–255.
- Bahnmüller, Reinhard (2009): Dezentralisierung der Tarifpolitik – Re-Stabilisierung des Tarifsystems? In: Ders./Schulzen, Thorsten (Hg.): Zukunft der Tarifautonomie. 60 Jahre Tarifvertragsgesetz: Bilanz und Ausblick, Hamburg, S. 81–113.
- Behrens, Martin (2013): Arbeitgeberverbände – auf dem Weg in den Dualismus? In: WSI-Mitteilungen 66 (7), S. 473–481.
- Bellmann, Lutz/Frick, Bernd (1999): Umfang, Bestimmungsgründe und wirtschaftliche Folgen betrieblicher Zusatz- und Sozialleistungen, in: Frick, Bernd et al. (Hg.): Die Anreizwirkungen betrieblicher Zusatzleistungen, München & Mering, S. 95–120.
- Berner, Frank (2009): Der hybride Sozialstaat. Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung, Frankfurt/M.
- Bispinck, Reinhard (2004): Kontrollierte Dezentralisierung der Tarifpolitik – Eine schwierige Balance, in: WSI-Mitteilungen 57 (5), S. 237–245.
- Bispinck, Reinhard (2012a): Sozial- und arbeitsmarktpolitische Regulierung durch Tarifvertrag, in: Ders. et al. (Hg.): Sozialpolitik und Sozialstaat, Wiesbaden, S. 201–219.
- Bispinck, Reinhard (2012b): Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen – vom Niedergang zur Reform?, in: WSI-Mitteilungen 65 (7), S. 496–507.
- Borchert, Jens/Lessenich, Stephan (2006): Lang leben die „Strukturprobleme“! Einleitung zur Neuauflage, in: Offe, Claus (Hg.): Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Veränderte Neuausgabe, Frankfurt/M. & New York, S. 11–22.
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia/Worthmann, Georg (2011): Die Fragilität des Tarifsystems. Einhaltung von Entgeltstandards und Mindestlöhnen am Beispiel des Bauhauptgewerbes, Berlin.
- Bosch, Gerhard/Zühlke-Robinet, Klaus (2000): Der Bauarbeitsmarkt. Soziologie und Ökonomie einer Branche, Frankfurt/M.

- Butschek, Felix (2009): Arbeitsmarktparteien in Österreich nach 1945. Die Entstehung der österreichischen Sozialpartnerschaft, in: Walter, Rolf (Hg.): Geschichte der Arbeitsmärkte. Erträge der 22. Arbeitstagung der Gesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 2007 in Wien, Stuttgart, S. 351–374.
- Chaloupek, Günther (2009): Sozialpartnerschaft und nationalstaatliche Handlungsspielräume am Beispiel der Entwicklung der österreichischen Sozialpartnerschaft seit 1980, in: Walter, Rolf (Hg.): Geschichte der Arbeitsmärkte. Erträge der 22. Arbeitstagung der Gesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 2007 in Wien, Stuttgart, S. 375–396.
- Child, John/Loveridge, Ray/Warner, Malcolm (1973): Towards an organizational study of trade unions, in: *Sociology* 7 (1), S. 71–91.
- Crouch, Colin (1993): *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford.
- Dachs, Herbert (Hg.) (2006): *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Wien.
- Däubler, Wolfgang (2012): Reform der Allgemeinverbindlicherklärung – Tarifrecht in Bewegung?, in: *WSI-Mitteilungen* 65 (7), S. 508–516.
- Deppe, Frank (2015): Einheit oder Spaltung? Überlegungen zur Debatte um die Einheitsgewerkschaft, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Analysen Nr. 19, Berlin.
- DGB (2017): Positionen zur Stärkung der Tarifbindung, Stand 28.02.17, Berlin.
- Doyé, Thomas (2000): Analyse und Bewertung von betrieblichen Zusatzleistungen, München & Mering.
- Droßel, Sebastian (2018): *Das neue Betriebsrentenrecht. Betriebsrentenstärkungsgesetz und Umsetzung der Mobilitätsrichtlinie*, Baden-Baden.
- DRV Bund (2017): *Rentenversicherung in Zeitreihen. Ausgabe 2017*, Berlin.
- Ebbinghaus, Bernhard/Göbel, Claudia (2014): Mitgliederrückgang und Organisationsstrategien deutscher Gewerkschaften, in: Schroeder, Wolfgang (Hg.): *Handbuch Gewerkschaften in Deutschland*, Wiesbaden, S. 207–239.
- Ebbinghaus, Bernhard/Kittel, Bernhard (2006): Europäische Sozialmodelle à la carte: Gibt es institutionelle Wahlverwandtschaften zwischen Wohlfahrtsstaat und Arbeitsbeziehungen? In: Beckert, Jens et al. (Hg.): *Transformationen des Kapitalismus*, Frankfurt/M., S. 223–246.
- Eichhorst, Werner/Weishaupt, Timo (2013): Mit Neo-Korporatismus durch die Krise? Die Rolle des Sozialen Dialogs in Deutschland, Österreich und der Schweiz, IZA Discussion Paper No. 7498, Bonn.

- Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne (2018): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2017, in: WSI-Mitteilungen 71 (4), S. 299–306.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge & Oxford.
- Fehmel, Thilo (2010): Konflikte um den Konfliktrahmen. Die Steuerung der Tarifautonomie, Wiesbaden.
- Fehmel, Thilo (2012): Weder Staat noch Markt. Soziale Sicherheit und die Re-Funktionalisierung des Arbeitsvertrages, in: Bach, Maurizio (Hg.): *Der entmachtete Leviathan. Löst sich der souveräne Staat auf?* Baden-Baden, S. 155–174.
- Fehmel, Thilo (2013): Tarifsozialpolitik und Insider-Solidarität, in: WSI-Mitteilungen 66 (6), S. 405–411.
- Fehmel, Thilo/Fröhler, Norbert (2018): Konflikte um Konfliktrahmen. Das Beispiel Tarifsozialpolitik, in: Kiess, Johannes/Seeliger, Martin (Hg.): *Zwischen Institutionenbildung und Abwehrkampf. Internationale Gewerkschaftspolitik im Prozess der europäischen Integration*, Frankfurt/M., S. 177–204.
- Fehmel, Thilo/Fröhler, Norbert (2019): Sozialpolitik per Tarifvertrag. Zur Vertariflichung sozialer Sicherung, Hans Böckler Stiftung, Working Paper Forschungsförderung, Düsseldorf, im Erscheinen.
- Feigl, Georg/Breiteneder, Sandra/Greif, Wolfgang (2016): Österreich: erfolgreiche Sozialpartnerschaft in der Krise, in: Bsirske, Frank et al. (Hg.): *Gewerkschaften in der Eurokrise. Nationaler Anpassungsdruck und europäische Strategien*, Hamburg, S. 93–107.
- Franzius, Claudio (2006): Die europäische Dimension des Gewährleistungsstaates, in: *Der Staat* 45 (4), S. 547–581.
- Frick, Bernd/Frick, Joachim/Schwarze, Johannes (1999): Zusatzleistungen, Arbeitszufriedenheit und Fluktuationsneigung. Empirische Analysen mit dem „Sozio-ökonomischen Panel“, in: Frick, Bernd et al. (Hg.): *Die Anreizwirkungen betrieblicher Zusatzleistungen*, München & Mering, S. 9–32.
- Fröhler, Norbert (2014): Entstaatlichung – Vertariflichung – Verbetrieblichung: Politik und Praxis des flexiblen Übergangs in den Ruhestand, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 60 (4), S. 413–438.
- Fröhler, Norbert/Fehmel, Thilo (2018): Tarifvertragliche Regulierung sozialer Sicherung. Deutschland und Österreich im Vergleich, Hans Böckler Stiftung, Working Paper Forschungsförderung Nr. 76, Düsseldorf.
- Fröhler, Norbert/Fehmel, Thilo/Klammer, Ute (2013): *Flexibel in die Rente. Gesetzliche, tarifliche und betriebliche Perspektiven*, Berlin.

- Haipeter, Thomas (2009): Tarifabweichungen und Flächentarifverträge. Eine Analyse der Regulierungspraxis in der Metall- und Elektroindustrie, Wiesbaden.
- Haipeter, Thomas (2016): Variety of Strategies. Arbeitgeberverbände ohne Tarifbindung in Deutschland, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 26, Sonderheft 2, S. 75–91.
- Hall, Peter/Soskice, David (Hg.) (2001): Varieties of Capitalism, New York.
- Hassel, Anke (2006): Zwischen Politik und Arbeitsmarkt. Zum Wandel gewerkschaftlicher Eliten in Deutschland, in: Münkler, Herfried et al. (Hg.): Deutschlands Eliten im Wandel. Frankfurt/M., S. 199–220.
- Hassel, Anke/Trampusch, Christine (2006): Verbände und Parteien: Die Dynamik von Parteikonflikten und die Erosion des Korporatismus, in: Beckert, Jens et al. (Hg.): Transformationen des Kapitalismus, Frankfurt/M., S. 111–132.
- Heery, Edmund (2015): Unions and the organizing turn: Reflections after 20 years of Organising Work, in: The Economic and Labour Relations Review 26 (4), S. 545–560.
- Hermann, Christoph/Atzmüller, Roland (Hg.) (2009): Die Dynamik des „österreichischen Modells“. Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem, Berlin.
- Himmelmann, Gerhard (1979a): Sozialpolitik durch Tarifvertrag (I), in: Soziale Sicherheit 28 (6), S. 161–165.
- Himmelmann, Gerhard (1979b): Sozialpolitik durch Tarifvertrag (II), in: Soziale Sicherheit 28 (7), S. 193–202.
- Hinteiser, Tobias (2017): Totgesagte leben länger: Stabilität und Kontinuität der Sozialpartnerschaft in Österreich, in: Momentum Quarterly 6 (1), S. 28–46.
- Hockerts, Hans Günter (1998): Einführung, in: Ders. (Hg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, München, S. 7–25.
- Hönigsberger, Herbert (2008): Der parlamentarische Arm. Gewerkschafter im Bundestag zwischen politischer Logik und Interessenvertretung, Berlin.
- Hoßfeld, Heiko/Nienhüser Werner (2010): Alles auf Betriebsebene regeln? Dezentralisierung der Tarifbeziehungen aus Sicht betrieblicher Akteure, in: WSI-Mitteilungen 63 (3), S. 126–134.
- Jeanrond, Hanna (2016): Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure – der Wandel interner und externer Machtressourcen der deutschen Gewerkschaften im Transformationsprozess des Sozialstaates, Kassel.

- Kädtler, Jürgen (2006): Sozialpartnerschaft im Umbruch. Industrielle Beziehungen unter den Bedingungen von Globalisierung und Finanzmarktkapitalismus, Hamburg.
- Kädtler, Jürgen/Hertle, Hans-Hermann (1997): Sozialpartnerschaft und Industriepolitik. Strukturwandel im Organisationsbereich der IG Chemie-Papier-Keramik, Opladen.
- Klenk, Tanja (2012): Deutschland: Korporatistische Selbstverwaltung zwischen Staat und Markt, in: Klenk, Tanja et al. (Hg.): Abkehr vom Korporatismus? Der Wandel der Sozialversicherungen im europäischen Vergleich, Frankfurt/M., S. 53–118.
- Korpi, Walter (1983): The Democratic Class Struggle, London.
- Korpi, Walter (2006): Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism. Protagonists, Consenters, and Antagonists, in: World Politics, 58 (2), S. 167–206.
- Kramer, Ingo (2018): Mehr Tarifbindung nur mit neuer Tarifpolitik!, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.10.2018.
- Lenhardt, Gero/Offe, Claus (1977): Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik, in: Ferber, Christian von/Kaufmann, Franz-Xaver (Hg.): Soziologie und Sozialpolitik, Opladen, S. 98–127.
- Lepsius, Rainer M. (1995): Soziale Symmetrie: Tarifautonomie und staatliche Sozialpolitik, in: Fricke, Werner (Hg.): Jahrbuch Arbeit und Technik 1995: Zukunft des Sozialstaats, Bonn, S. 3–7.
- Lesch, Hagen (2010): Arbeitskampfindikatoren und Arbeitskampfformen im internationalen Vergleich, in: Schweiger, Gottfried/Brandl, Bernd (Hg.): Der Kampf um Arbeit. Dimensionen und Perspektiven, Wiesbaden, S. 17–71.
- Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven & London.
- Müller-Jentsch, Walther (1989): Qualitative Tarifpolitik im sozio-ökonomischen Strukturwandel, in: Dabrowski, Hartmut et al. (Hg.): Gewerkschaftliche Tarif- und Betriebspolitik im Strukturwandel, Düsseldorf, S. 79–98.
- Müller-Jentsch, Walther (1997): Soziologie der industriellen Beziehungen. Eine Einführung, Frankfurt/M. & New York.
- Nachtwey, Oliver (2013): Zur Re-Moralisierung des sozialen Konfliktes, in: WestEnd 10 (2), S. 69–80.
- Neusser (2013): Pluralisierte Partnerschaften: Über den Wandel der Parteien-Gewerkschafts-Beziehungen, Baden-Baden.

- Offe, Claus (1987): Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion, in: Ellwein, Thomas (Hg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden, S. 309–320.
- Offe, Claus/Wiesenthal, Helmut (1980): Two Logics of Collective Action. Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form, in: *Political Power and Social Theory* 1 (1), S. 67–115.
- Paster, Thomas (2017): Die Rolle der Arbeitgeber in der Sozialpolitik, in: Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard (Hg.): *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland*, Wiesbaden, S. 487–514.
- Rehder, Britta/Winter, Thomas von/Willems, Ulrich (Hg.): Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung, Wiesbaden.
- Reichwein, Roland (1965): *Funktionswandlungen der betrieblichen Sozialpolitik. Eine soziologische Analyse der zusätzlichen betrieblichen Sozialleistungen*, Köln.
- Reiter, Renate (Hg.) (2017): *Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive*, Wiesbaden.
- Schäfer, Wolf (1996): Die Marktwirtschaft unter dem Übermaß des Sozialen, in: Dierkes, Meinolf/Zimmermann, Klaus (Hg.): *Sozialstaat in der Krise. Hat die soziale Marktwirtschaft noch eine Chance?* Frankfurt/M., S. 127–144.
- Schmidt, Eberhard (1971): *Ordnungsfaktor oder Gegenmacht. Die politische Rolle der Gewerkschaften*, Frankfurt/M.
- Schmitter, Philippe/Streeck, Wolfgang (1999): *The Organization of Business Interests – Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, MPIfG Discussion Paper 99/1, Köln.
- Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard (2017a): *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland*, Wiesbaden.
- Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard (2017b): Die deutsche Unternehmerverbändelandschaft: vom Zeitalter der Verbände zum Zeitalter der Mitglieder, in: Dies. (Hg.): *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland*, Wiesbaden, S. 3–28.
- Schroeder, Wolfgang/Kalass, Viktoria/Greef, Samuel (2011): *Berufsgewerkschaften in der Offensive. Vom Wandel des deutschen Gewerkschaftsmodells*, Wiesbaden.
- Schulten, Thorsten (2018): The role of extension in German collective bargaining, in: Hayter, Susan/Visser, Jelle (Hg.): *Inclusive Labour Protection. The application and extension of collective agreements*, Genf, S. 65–92.

- Schulzen, Thorsten/Bispinck, Reinhard (2013): Stabileres Tarifvertragssystem durch Stärkung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung? In: *Wirtschaftsdienst* 93 (11), S. 758–764.
- Schulze, Michaela (2012): Gewerkschaften im Umbau des Sozialstaats. Der Einfluss der Dachverbände im Welfare-to-Work-Reformprozess in Dänemark, Deutschland und den USA, Wiesbaden.
- Sesselmeier, Werner (2003): Was ist betriebliche Sozialpolitik? In: *Sozialer Fortschritt* 52 (2), S. 31–38.
- Silvia, Stephen J. (2017): Mitgliederentwicklung und Organisationsstärke der Unternehmerverbände, in: Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard (Hg.): *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland*, Wiesbaden, S. 249–266.
- Spier, Tim (2017): Growing Apart? Trade Unions and Center-left Parties in Germany, in: Allern, Elin/Bale, Tim (Hg.): *Centre-Left Parties and Trade Unions in the Twenty First Century*, Oxford, S. 130–148.
- StBA (2017): *Statistisches Jahrbuch 2017. Deutschland und Internationales*, Wiesbaden.
- Streeck, Wolfgang (2005): Nach dem Korporatismus: Neue Eliten, neue Konflikte, MPIfG Working Paper 05/4, Köln.
- Streeck, Wolfgang (2009): *Re-Forming Capitalism – Institutional Change in the German Political Economy*, Oxford.
- Struck, Olaf/Stephan, Gesine/Köhler, Christoph/Krause, Alexandra/Pfeifer, Christian/Sohr, Tatjana (2006): Arbeit und Gerechtigkeit. Entlassungen und Lohnkürzungen im Urteil der Bevölkerung, Wiesbaden.
- Tennstedt, Florian (1983): *Vom Proleten zum Industriearbeiter. Arbeiterbewegung und Sozialpolitik in Deutschland 1800 bis 1914*, Köln.
- Tietel, Erhard (2006): Konfrontation – Kooperation – Solidarität. Betriebsräte in der sozialen und emotionalen Zwickmühle, Berlin.
- Trampusch, Christine (2004): Vom Klassenkampf zur Riesterrente. Die Mitbestimmung und der Wandel der Interessen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden an der betrieblichen und tariflichen Sozialpolitik, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 50 (3), S. 223–254.
- Trampusch, Christine (2006): Postkorporatismus in der Sozialpolitik – Folgen für Gewerkschaften, in: *WSI-Mitteilungen* 59 (6), S. 347–352.
- Trampusch, Christine (2007): Industrial Relations as a Source of Social Policy. A Typology of the Institutional Conditions for Industrial Agreements on Social Benefits, in: *Social Policy & Administration* 41 (3), S. 251–270.
- Trampusch, Christine (2009): *Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfeldes*, Frankfurt/M. & New York.

- Vogel, Berthold (2007): Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft, Hamburg.
- Waltermann, Raimund (2016): Differenzierungsklauseln im Tarifvertrag in der auf Mitgliedschaft aufbauenden Tarifautonomie, Frankfurt/M.
- Wirth, Carsten (2016): Modularer Einzelhandel und industrielle Beziehungen. Ergebnisse einer qualitativen Längsschnittuntersuchung, Münster.
- Wiß, Tobias (2011): Der Wandel der Alterssicherung in Deutschland. Die Rolle der Sozialpartner, Wiesbaden.
- WSI-Tarifarchiv (2017, 2018): Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik, Düsseldorf.

Die Vertariflichung sozialer Sicherheit ist eine bislang wenig beachtete Erscheinungsform der Transformation der europäischen Wohlfahrtsstaaten. Das Working Paper fragt nach den grundsätzlichen Wahrnehmungen, Einschätzungen und Bewertungen der Tarifvertragsparteien hinsichtlich der Verlagerung sozialpolitischer Verantwortung auf das System der industriellen Beziehungen. Mit Deutschland und Österreich werden zwei institutionell sehr ähnliche Distributionsregime miteinander verglichen. Dennoch zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den beiden Ländern sowohl in Hinblick auf den Vertariflichungsgrad als auch auf die Sichtweisen von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften.
