

Editorial: Sozialpartnerschaft neu denken!

Von Irene Dingeldey*, Dorothea Schäfer**, Mechthild Schrooten***,
Helene Schubert****, Carsten Sieling***** und Tim Voss*****

Was heißt *Sozialpartnerschaft neu denken*? Gehört die bisherige Form der Sozialpartnerschaft womöglich „zum alten Eisen“? War sie zwischenzeitlich „eingeschlafen“ und muss nun neu zum Leben erweckt werden? Brauchen Gesellschaft und Wirtschaft eine ganz andere Form der Sozialpartnerschaft, muss Sozialpartnerschaft quasi neu erfunden werden? Müssen wir Sozialpartnerschaft als zentralen Baustein der ökosozialen und digitalen Transformation begreifen und dementsprechend politisch handeln? Ersetzt Sozialpartnerschaft die „Marktinstrumente“ als Treiber der ökologisch sozialen Wende? Kann Sozialpartnerschaft uns vor Schweinezyklen bewahren (Institut für Konjunkturforschung 1928)¹, wie sie bei den erneuerbaren Energien immer wieder drohen? Muss Sozialpartnerschaft in der öko-sozialen Transformation Teil der planerischen Gestaltung des Umbruchs werden? Braucht es dafür neue Institutionen der Mitbestimmung wie beispielsweise sozialpartnerschaftlich besetzte Beiräte?

Kurzum, vieles kann sich hinter der Aufforderung *Sozialpartnerschaft neu denken!* verbergen. Konsens aber scheint zu sein, dass Sozialpartnerschaft beides gleichzeitig ist: unverzichtbar aber erneuerungsbedürftig. Die Sozialpartnerschaft als bedeutendes wirtschaftliches und gesellschaftliches Koordinationsinstrument ist in den letzten Jahrzehnten in den Hintergrund gerückt (siehe dazu auch Fahimi 2023). Absolute Marktgläubigkeit bei gleichzeitiger Überhöhung

* Irene Dingeldey, iaw Universität Bremen, E-Mail: idingel@uni-bremen.de

** Dorothea Schäfer, iaw Universität Bremen, DIW Berlin, Jönköping International Business School, E-Mail: dingeldey@uni-bremen.de

*** Mechthild Schrooten, Hochschule Bremen, E-Mail: Mechthild.Schrooten@hs-bremen.de

**** Helene Schubert, Österreichischer Gewerkschaftsbund, E-Mail: helene.schubert@oegb.at

***** Carsten Sieling, Arbeitnehmerkammer Bremen, E-Mail: c.sieling@arbeitnehmerkammer.de

***** Tim Voss, Arbeitnehmerkammer Bremen, E-Mail: t.voss@arbeitnehmerkammer.de

¹ Herzlichen Dank an Stefan Bach, DIW Berlin, für den Hinweis auf dieses frühe Heft zum Thema via <https://twitter.com/SBachTax/status/1780482345348321469>.

der individuellen Überzeugung, doch allein des „eigenen Glückes Schmied“ zu sein, haben bei Gewerkschaften und, im Gefolge der Einrichtung von Niedriglohnsektoren, auch bei den Arbeitgeberverbänden zu Mitgliederschwund und Resignation geführt. Arbeitgeber haben sich aus den Tarifverträgen zurückgezogen und damit die etablierten Institutionen der Tarifautonomie geschwächt. Plattformarbeit stellt arbeitsvertragliche Bindungen grundsätzlich in Frage (Beckmann und Hoose 2023).

Doch die multiplen Krisen unserer Tage in Verbindung mit der sozial-ökologischen Transformation stellen die „Effizienz“ dieser Entwicklung in Frage. Der Ruf nach Revitalisierung der Sozialpartnerschaft ist unüberhörbar und wird selbst durch die europäische Arbeitspolitik unterstützt. Aufbruchstimmung in Praxis und Forschung zur Sozialpartnerschaft ist spürbar.

Die bisherige Literatur zum Thema „Sozialpartnerschaft“ greift meist nur einzelne Aspekte auf. Es fehlt eine Zusammenschau und ein tiefer gehender Einblick in die Rolle von Sozialpartnerschaft in den verschiedenen Teilbereichen des Übergangs in ein sozial gerechteres und klimaneutrales Gesellschafts- und Wirtschaftssystem. Die Hefte „Chancen und Herausforderungen der Sozialpartnerschaft“ (Vierteljahrsheft zur Wirtschaftsforschung 4-2023) und das hier vorliegende „Sozialpartnerschaft neu denken! (Vierteljahrsheft zur Arbeits- und Wirtschaftsforschung VAW 1-2024) wollen zur Schließung dieser Lücke beitragen. Zentrale Ansatzpunkte der dort geleisteten Analysen sind die Lehren aus der erfolgreichen Vergangenheit der Sozialpartnerschaft, die Identifikation des Reformbedarfs und die Chancen für eine Revitalisierung der Sozialpartnerschaft, getrieben durch die bevorstehende sozialökologische Transformation.

Der große Wandel hin zur Klimaneutralität ist ohne umfassende Kooperation kaum denkbar. Die zentrale Hypothese des hier vorliegenden Bandes *Sozialpartnerschaft neu denken!* ist daher: Beim Übergang zur Klimaneutralität wird die Bedeutung der Sozialpartnerschaft eher zunehmen denn abnehmen. Die Analyse ist durch drei thematische Schwerpunkte strukturiert.

- Paradigmenwechsel hin zu einer Neuen Sozialpartnerschaft?
- Neue Sozialpartnerschaft für den öko-sozialen Umbruch
- Neue Sozialpartnerschaft und Demokratie: Demokratie in Arbeit, Arbeit in der Demokratie

Anlass für einen Paradigmenwechsel auch in der deutschen Sozialpartnerschaft könnte die sogenannte Mindestlohnrichtlinie der EU-Kommission sein. Die Richtlinie empfiehlt eine Tarifbindung von 80 Prozent. In Deutschland gibt es derzeit für mehr als 50 Prozent der Beschäftigten keine Tarifbindung. In vielen Branchen fehlt die institutionalisierte sozialpartnerschaftliche Basis zur Bewältigung der Herausforderungen – nicht zuletzt da auch die Vertretung durch Betriebsräte rückläufig ist. In den kommenden Jahren müssen die Mitgliedsstaaten Aktionsprogramme zur Erreichung der Tarifbindung von 80 Prozent

vorlegen. Gerade Deutschland muss in der Umsetzung dieser Vorgabe zügig und ambitioniert handeln und damit Sozialpartnerschaft anreizen und stärken. Trägt die EU-Kommission mit der Mindestlohnrichtlinie aktiv zur Revitalisierung der Sozialpartnerschaft bei? Thorsten Schulten und Irene Dingeldey untersuchen diese Frage im Artikel „Wird die EU zum Schrittmacher bei der Erhöhung von Mindestlohn und Tarifbindung“. Sie konstatieren, dass die Rolle der europäischen Mindestlohnrichtlinie in Bezug auf einen erhofften Paradigmenwechsel in der europäischen Arbeitspolitik letztlich davon abhängt, wie sie in den einzelnen Ländern umgesetzt wird.

Die Sozialpartnerschaft wird auch in Zukunft gebraucht.² Das zeigen drei zentrale Herausforderungen unserer Zeit. Erstens steht die Personalpolitik der Unternehmen, Betriebe und Verwaltungen vor einer lange nicht gekannten Aufgabe und bildet den Kern sozialpartnerschaftlichen Handelns. Der Bedarf an Arbeitskräften in allen Qualifikationsstufen deckt sich nicht mehr von alleine. Wir können von einem Wandel hin zu einem Arbeitnehmermarkt sprechen, auf dem aktiv um Beschäftigte geworben werden muss. Um die gleichzeitig vielfach gewachsenen Anforderungen zu erfüllen, müssen Qualifizierung und Weiterbildung für die Beschäftigten, aber auch für Arbeitssuchende und Leistungsempfänger deutlich gestärkt und ausgeweitet werden. Verbesserte, armutsichere Bezahlung auf der gesamten Lohnskala – auch für die so genannten einfachen Tätigkeiten ist notwendig. Auch für die Alterssicherung ist die Sozialpartnerschaft unverzichtbar (siehe dazu auch Kerschbaumer und Reuter 2023).

Die Arbeitsorganisation muss neu ausgerichtet werden und die Qualität der Arbeit bekommt für die Beschäftigten immer höheres Gewicht. Von der Ausgestaltung der Arbeitszeiten unter Berücksichtigung persönlicher und familialer Anforderungen bis hin zu verkürzten Arbeitszeiten werden die Qualitätsanforderungen nur kooperativ zu regeln sein. Mit der Digitalisierung verbunden sind die Chancen und Notwendigkeiten, Home-Office-Optionen zu schaffen und für die betrieblichen und persönlichen Bedarfe auszugestalten. Durch Digitalisierung werden sich aber auch bei den Tätigkeiten selbst mehr steuernde und gestaltende Anforderungen herausbilden, womit Mitsprache und Mitbestimmung am Arbeitsplatz, aber auch im Unternehmen selbst neu gestaltet werden müssen.

Die Sozialwirtschaft steht in dieser Hinsicht vor besonderen Herausforderungen, wie René Böhme und Peter Bleses im Aufsatz „Bedeutung der Sozialpartnerschaft bei der Bekämpfung des Fachkräftemangels in der Sozialwirtschaft –

² Bei allen unterschiedlichen Akzenten, die es zwischen den Sozialpartnern selbstverständlich gibt, ist die Notwendigkeit der Sozialpartnerschaft doch Konsens im deutschen Wirtschaftsmodell. Das haben auch Fahimi (2023) und Kampeter (2023) in ihren Beiträgen in Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 92 (4-2023) überzeugend herausgearbeitet.

Ein Vergleich zwischen der Kindertagesbetreuung und der Altenpflege⁴ eindrücklich zeigen. Sie gehen exemplarisch in den genannten Feldern der Frage nach, welche Rolle die Sozialpartnerschaft bei der Suche nach Lösungsmöglichkeiten für den Fachkräftemangel in der Sozialwirtschaft spielt.

Letztlich stehen fast alle Branchen und Firmen vor Veränderungen ihrer betrieblichen Anlagen, Einrichtungen und Infrastrukturen. Die damit verbundenen Investitionen und die Akzeptanz der damit verbundenen Restrukturierungsprozesse durch die Beschäftigten entscheiden über deren Wirksamkeit, Produktivität und letztlich die unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit. Mit einer funktionierenden Unternehmensmitbestimmung lässt sich der wirtschaftliche Erfolg der den Kapitalstock betreffenden Maßnahmen absichern und letztlich steigern. Gute Sozialpartnerschaft bietet den Boden dafür.

Um die Sozialpartnerschaft zu revitalisieren (d. h. sie neu zu denken und als gesellschaftliche Kraft zu stärken), kommen neben den Lohnverhandlungen (Witzani-Haim und Marterbauer 2023) in immer mehr Branchen auch den Zukunftstarifverträgen eine immer größere Bedeutung zu. Sie adressieren die benannten Elemente einer neuen Sozialpartnerschaft und schaffen dafür Lösungen. Marie-Luise Assmann, Lennart Härtlein und Daniel Kühn beleuchten dies anhand eines konkreten Fallbeispiels im Beitrag „Sozialpartnerschaftliche Gestaltung der Transformation in der Hafenvirtschaft – Der ‚Tarifvertrag Zukunft‘ zwischen ver.di und Eurogate“. Die Autor*innen zeigen wie der digitale Transformationsprozess beim Containerunternehmen Eurogate durch den ‚Tarifvertrag Zukunft‘ sozialpartnerschaftlich gestaltet wird. In dem Tarifvertrag Zukunft sehen sie eine prinzipielle Erweiterung der betrieblichen Mitbestimmung bei Eurogate, die eine stärkere Mitgestaltung der Transformation durch die Arbeitnehmenden ermögliche.³ Vor allem eine neu eingerichtete, paritätisch besetzte Automatisierungskommission stelle eine frühzeitige und umfangreiche Einbindung der Arbeitnehmerseite prinzipiell sicher. Voraussetzung für derartige Zukunftstarifverträge ist eine funktionierende und gestärkte Tarifbindung.

Die Umgestaltung der Produktions- und Konsummuster halten Helene Schuberth und Michael Soder für die größte aller Herausforderungen der Transformation. Im Artikel „Wirtschaftspolitik und Governance eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität“ zitieren sie den Wissenschaftlichen Beirat der deutschen Bundesregierung für globale Umweltveränderungen (WBGU 2011), der das Erreichen der Klimaneutralität in eine Reihe stellt mit dem Übergang zur sesshaften Lebensweise des Menschen durch die Erfindung der Landwirtschaft und mit der industriellen Revolution. Die Transformation erfordere nicht nur die Mobilisierung erheblicher privater und öffentlicher Investitionen, son-

³ Bosch (2023) gibt einen Überblick über Zukunftstarifverträge in Deutschland und bezeichnet die Vereinbarungen am Beispiel der Metall- und Elektroindustrie als „neue Standards für ausgeweitete Mitbestimmung“.

dern auch die aktive Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren. Die sozial-ökologische Transformation erzwingt die Veränderung politischer Strukturen und Entscheidungsmechanismen sowie eine neue Form des Interessenausgleichs. Nur so seien soziale Verwerfungen im Umbauprozess zu vermeiden. Neue Agenturen/Institutionen und sozialpartnerschaftlich besetzte Beiräte seien Ausdruck eines solchen notwendigen Paradigmenwechsels in Wirtschaftspolitik und Governance.

Die ökologische Transformation wird zukünftig auch die regionale Strukturpolitik bestimmen. Im Beitrag „Ökologische Wende in der regionalen Strukturpolitik: Korporatistische Interessen und Spannungsfelder“ analysiert Stefan Gärtner gemeinsame Motive und Spannungsverhältnisse der Sozialpartnerinnen und -partner bei einer „Ökologisierung“ der regionalen Strukturpolitik. Er attestiert Gewerkschaften und Unternehmensverbänden zwar eine vollzogene Hinwendung zu einer gestaltenden Rolle in der ökologischen Transformation, sieht es aber nach wie vor als offen an, ob die Sozialpartner die ökologische Wende der Regionalstrukturpolitik vollumfänglich mittragen.

Auch Wolfgang Schroeder, Samuel Greef und Jannik Zindel sehen in der sozial-ökologischen Transformation das Risiko einer besonderen Art der sozialen Polarisierung. Im Aufsatz „Arbeitgeberverbände und Unternehmen in der sozial-ökologischen Transformation: Positionen zur Bewältigung der Herausforderungen und der Rolle der Sozialpartnerschaft“ argumentieren die Autoren, die sozial-ökologische Transformation berge die Gefahr, dass die unterschiedlichen Welten der Arbeitsbeziehungen weiter auseinanderdriften.⁴ Zwar stellen sie in Aussicht, dass in sozial- und konfliktpartnerschaftlichen Branchen die gemeinsame Bewältigung der Transformation das Verhältnis zwischen Arbeitgeberverbänden (AGV) und Gewerkschaften (re-)vitalisieren kann. Demgegenüber könnten aber konfliktgeprägte Sektoren aufgrund organisatorischer Defizite und struktureller Überforderung der AGV weiter abgehängt werden.

Abschließend untersucht Bettina Kohlrausch im Aufsatz „Die Demokratisierung von Arbeit – permanente Herausforderung für die Sozialpartnerschaft und ihre Erforschung“ die Rolle industrieller oder wirtschaftlicher Staatsbürgerrechte für die Demokratisierung von Arbeit. Kohlrausch argumentiert, dass Erwerbsarbeit als zentraler Ort gesellschaftlicher Integration die Einstellungen von Individuen zur Demokratie präge. Der Stand der Forschung zeige, dass materielle, soziale und demokratische Teilhabe über antidemokratische Einstellungen entscheide, Forschungsbedarf bestehe in der Frage, wie die Institutionen der Mitbestimmung, insbesondere die Betriebsräte diese Formen der Teilhabe beeinflussen.

⁴ Hüther/Lesch (2023) diskutieren diese Entwicklung für den Industrie-Dienstleistungsverbund der deutschen Wirtschaft.

Die Zusammenschau der Beiträge zu diesem Vierteljahreshaft zeigt klar, welche hohe gesellschaftliche und politische Relevanz das Thema „Sozialpartnerschaft neu denken!“ besitzt, nicht nur, aber besonders auch im Zeitalter der öko-sozialen Transformation. Um von den Analysen ins Handeln zu kommen, ist ein Plan sinnvoll. Aus der Zusammenschau der geleisteten Analysen lässt sich folgender Vier-Punkte-Plan ableiten:

1. *Die EU-Mindestrichtlinie als Chance für die Revitalisierung der Sozialpartnerschaft nutzen*

In Deutschland gibt es für mehr als 50 Prozent der Beschäftigten keine Tarifbindung, so dass dringender Handlungsbedarf besteht, einen Aktionsplan zu entwerfen, um die anvisierten 80 Prozent zu erreichen. Auch der gesetzliche Mindestlohn liegt etwa 10 Prozentpunkte unter dem von der Europäischen Gemeinschaft anvisierten Schwellenwert von 60 Prozent des Medianlohns. Gerade Deutschland als eines der wirtschaftsstärksten Länder in Europa muss daher in der Umsetzung der Vorgaben zum Schutz der Arbeitnehmer:innen zügig und ambitioniert handeln. Die Richtlinie ist damit ein willkommener Anlass die Sozialpartnerschaft zu stärken.

2. *Sozialpartnerschaft mit konkreten Politikmaßnahmen stärken*

Für die Revitalisierung der Sozialpartnerschaft hält die öffentliche Auftragsvergabe eine Schlüsselrolle inne. Das in der Beratung befindliche Bundesvergabegesetz muss mit einer verbindlichen Tariftreuerregelung für alle öffentlichen Vergaben und Dienstleistungsaufträge beschlossen werden. Alle Bundesländer sollten eigene Vergabegesetze haben bzw. ihre Regelungen im Sinne der EU-Mindestlohnrichtlinie nachjustieren. Darüber hinaus muss die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen auch durch rechtliche Änderungen gestärkt und die Tariffucht durch sog. OT-Mitgliedschaften (ohne Tarif) in Arbeitgeberverbänden untersagt werden. All diese gesetzlichen Maßnahmen stärken Sozialpartnerschaft und schränken Umgehungstatbestände ein. Dies ist die Voraussetzung, gleiche Wettbewerbsbedingungen der Unternehmen zu stärken und ein Unterlaufen von (gesetzlichen) Standards zu verhindern.

3. *Neue Sozialpartnerschaft für eine erfolgreiche und gerechte sozialökologische Transformation einsetzen*

Die sozialökologische Transformation wird nicht zuletzt verschiedene alte Verteilungskonflikte revitalisieren oder auch neue aufwerfen. Um in diesem Zusammenhang den sozialen Zusammenhalt in Deutschland, aber auch in Europa zu gewährleisten und zu stärken, bedarf es partizipativer Verfahren, die diesen Prozess steuern und für soziale Gerechtigkeit sorgen. Die etablierten Institutionen der deutschen Sozialpartnerschaft und Mitbestimmung bieten hier gute Voraussetzungen. Sie müssen gleichwohl stabilisiert sowie an die neuen Herausforderungen angepasst werden. Neuen Problemlagen und

Verteilungskonflikten muss zudem über eine Erweiterung der konzertierten Themen wie auch eine Modernisierung der institutionellen Arrangements begegnet werden.

4. Sozialpartnerschaft für die Stärkung der Resilienz der demokratischen Gesellschaft nutzen

Robert A. Dahl schrieb 1977⁵ in einem Aufsatz für *Political Science Quarterly*, ein zunehmender Anteil der Bürger und Bürgerinnen in der Demokratie verbrächte ihr Arbeitsleben und den größten Teil ihres täglichen Lebens nicht innerhalb eines demokratischen Systems, sondern innerhalb einer hierarchischen Unterordnungsstruktur. Insofern wäre die Demokratie zwangsläufig marginal gegenüber dem tatsächlichen politischen System, in dem die Mitglieder der Demokratie ihr tägliches Leben führten. Für die Stärkung der Resilienz der demokratischen Gesellschaft ist es daher essenziell, Erwerbsarbeit als zentraler Ort der Demokratiebildung zu begreifen. Wie dies geschehen kann, ist zu wenig erforscht. Eindeutig scheint aber, dass der Sozialpartnerschaft hier eine zentrale Rolle zukommt. Das Gleiche gilt für die Rolle von Sozialpartnerschaft bei der Überwindung von demokratiefeindlichen Einstellungen (Kaphegyi 2023). Diese ökonomische Forschung gilt es schnell und nachhaltig zu stärken.⁶ Die Forschungsergebnisse dazu, wie Erwerbsarbeit und Sozialpartnerschaft für die Verteidigung der Demokratie genutzt werden können, müssen von der Politik ernst genommen und umgesetzt werden.

Literaturverzeichnis

- Beckmann, F. und Hoose, F. (2023): Same same but different: Perspektiven der Sozialpartnerschaft in der Plattformökonomie zwischen Atomisierung und Institutionalisierung, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 92(4), 141 – 154.
- Bosch, G. (2023): Revitalisierung der Sozialpartnerschaft in der Transformation, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 92(4), 49 – 62.

⁵ „Second, because the internal government of the corporation was not itself democratic but hierarchical and often despotic, the rapid expansion of this revolutionary form of economic enterprise meant that an increasing proportion of the demos would live out their working lives, and most of their daily existence, not within a democratic system but instead within a hierarchical structure of subordination. To this extent, democracy was necessarily marginal to the actual political system in which the members of the demos lived their daily lives. Thus the transfer of the Lockean view to the corporation was a double triumph. By making ownership the only, or at least primary, source of legitimate control over corporate decisions, the new order not only excluded democratic controls in the internal government of the enterprise but placed powerful ideological barriers against the imposition of external controls by a government which, for all its deficiencies, was much more democratic than were the governments of business firms“ (Dahl 1977, S. 7).

⁶ Siehe dazu auch den Vortrag von Sam Bowles über sein Buch *Moral Economics*, <https://www.youtube.com/watch?v=Kq37CjgVRPM>.

- Dahl, R. A. (1977): „On Removing Certain Impediments to Democracy in the United States“, *Political Science Quarterly* 92, no. 1 (1977), 1–20. <https://doi.org/10.2307/2148546>.
- Fahimi, Y. (2023): Aufbruch in eine neue Zeit der Gestaltung – Warum die Sozialpartnerschaft einen zentralen Beitrag zum gerechten Wandel leisten kann, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 92(4), 101–114.
- Hüther, M. und Lesch, H. (2023): Interdependenzen zwischen Transformation und Sozialpartnerschaft, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 92(4), 85–100.
- Institut für Konjunkturforschung (1928): *Vierteljahrshefte zur Konjunkturforschung, Sonderheft 7*, https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/43353/viertel_1928.pdf.
- Kampeter, S. (2023): Zukunft der Sozialpartnerschaft – Chancen und Herausforderungen, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 92(4), 115–120.
- Kaphegyi, T. (2023): Droht der Sozialpartnerschaft ein ‚blaues Wunder‘? Die arbeitspolitischen Orientierungen AfD-naher Arbeiter*innen als Herausforderung für die Arbeitnehmer*innenseite, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 92(4), 169–180.
- Kerschbaumer, J. und Reuter, N. (2023): Sozialpartnerschaftlich gestaltete Altersversorgung, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 92(4), 155–168.
- Witzani-Haim, D. und Marterbauer, M. (2023): Das österreichische Lohnverhandlungssystem in der Teuerungskrise, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 92(4), 121–140.