
Editorial: Sozialpartnerschaft – Chancen und Herausforderungen

IRENE DINGELDEY, DOROTHEA SCHÄFER, MECHTHILD SCHROOTEN, HELENE SCHUBERTH, CARSTEN SIELING UND TIM VOSS

Irene Dingeldey, iaw Universität Bremen, E-Mail: dingeldey@uni-bremen.de
Dorothea Schäfer, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW Berlin und iaw Bremen, E-Mail: dschaefer@diw.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

Ohne Zweifel hat das deutsche Modell der Sozialpartnerschaft über die Grenze hinaus einen guten Ruf. Die Sozialpartnerschaft war von herausragender Bedeutung für den Wiederaufbau der Bundesrepublik Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg. Langanhaltender sozialer Friede und gesellschaftlicher Fortschritt werden gemeinhin mit der Kooperation von Arbeitgeber*innenverbänden und Gewerkschaften verbunden. Die Zukunftsfähigkeit des Modells der Sozialpartnerschaft ist allerdings kein Selbstläufer. Gewerkschaftlicher Mitgliederschwund und Tarifflicht von Arbeitgebern sind schwerwiegende Herausforderungen.

In den vergangenen Jahrzehnten wird daher vielfach gar von einer Krise der Sozialpartnerschaft gesprochen. Gleichzeitig sind in der jetzigen Welt der multiplen Krisen die Erwartungen von Wirtschaft und Gesellschaft an das Miteinander von Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen hoch, wodurch auch revitalisierende Entwicklungen eingetreten sind. So hat die deutsche Bundesregierung nach dem Überfall auf die Ukraine auf den sich abzeichnenden Preisschock mit einer Wiederbelebung der Konzentrierten Aktion reagiert. Ziel ist es, durch gemeinsame Absprachen von Gewerkschaften, Unternehmen, Wissenschaft und Politik die hohe Inflation zu dämpfen und Einkommensverluste abzumildern. Die Partnerschaft von Gewerkschaften und Arbeitgebern ist freilich auch nicht unumstritten. Nicht umsonst ist anstatt von Sozialpartnerschaft von Konfliktpartnerschaft die Rede.

Unbestritten ist, dass Fortschritt bei der Überwindung von Krisen sehr stark von Zusammenarbeit abhängt. Man könnte in Abwandlung des Wahl-Slogans der erfolgreichen Kampagne zur Wahl von Bill Clinton zum US-Präsidenten 1992 auch sagen, it's the collaboration, stupid! Das vorliegende Vierteljahrsheft zur Wirtschaftsforschung „Sozialpartnerschaft – Chancen und Herausforderungen“ lotet aus, wie Sozialpartnerschaft, fair und auf Augenhöhe, dazu beiträgt, Wohlstand und Lebensqualität auch in Zukunft zu sichern. Um es mit der ökonomischen Spieltheorie zu sagen: Notwendig ist die Koordination hin zum kooperativen (*guten*) Gleichgewicht durch reziproke Kooperation, vermieden werden sollte die Koordination auf das *schlechte Gleichgewicht*, in dem wegen des Mangels an Fairness und Augenhöhe die Zusammenarbeit unterbleibt.

Was sind die Bedingungen für eine Koordination hin zum *Guten Gleichgewicht*? Der vorliegende Band soll dazu beitragen, diese Bedingungen zu verstehen, auf ökonomischer, aber auch auf gesellschaftlicher Ebene, gerade in diesen Zeiten der multiplen Krisen, der Transformation und des permanenten Wandels. Wir alle verstehen, dass Zusammenarbeit reziprok, d. h. fair sein muss. Lohnzurückhaltung auf der einen Seite zu verlangen, um die Inflation besser eindämmen zu können, erfordert zwingend auch Margenzurückhaltung auf der anderen Seite. Anderenfalls droht die Koordination auf das schlechte, nicht-kooperative Gleichgewicht.

Warum dieses Vierteljahrsheft? Die Chancen und Herausforderung der Sozialpartnerschaft sind gerade in einer Welt, die durch Umbruch und Zeitenwende gekennzeichnet ist, ein zwar sehr drängendes Thema, aber, als Gegenstand von angewandter Forschung, gerade in der Ökonomie, eher unterbeleuchtet. Wir haben uns als sechsköpfiges Team von Herausgeberinnen und Herausgebern zusammengefunden, um diese Unterbelichtung aufzubrechen. Dazu haben wir im September 2023 die wissenschaftliche Konferenz „Sozialpartnerschaft – Chancen und Herausforderungen“ organisiert. Mit Yasmin Fahimi und Michael Hüther konnten wir zwei hochrangige Keynote Speaker gewinnen. Zur großen Freude des Publikums, und unserer eigenen, standen beide Keynote Speaker anschließend auch für erkenntnisreiche Diskussionen inklusive Paneldiskussion zur Verfügung. Wir, die Herausgeberinnen und Herausgeber, danken allen Teilnehmenden der Konferenz am 19. September im DIW Berlin für ihre Impulsvorträge und die spannenden Diskussionen auf den „roten Sofas“. Alle Beiträge dieses Heftes sind auf der Konferenz vorgestellt und mit großem Engagement diskutiert worden. Wir bedanken uns ferner auch bei den externen Gutachterinnen und Gutachtern für ihr konstruktives Feedback zu den Beiträgen in diesem Heft.

Das vorliegende Vierteljahrsheft zur Wirtschaftsforschung fokussiert im ersten Teil auf die Rolle der Sozialpartnerschaft bei der sozial-ökologischen Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft. Er beginnt mit der Untersuchung von Anke Hassel und Kilian Weil, „Social partners in the green transition of the EU“ zur Bedeutung der Sozialpartnerschaft für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Hassel und Weil verwenden Daten aus der europäischen Verdienststrukturerhebung, um die Beziehung zwischen Tarifbindung, gewerkschaftlicher Organisation, Löhnen und Industrieemissionen in den EU-Mitgliedstaaten zu untersuchen. Die Ergebnisse zeigen, dass Sektoren mit hohen Emissionen höhere Gewinne, Löhne und geringere Lohnungleichheit aufweisen. Berufe mit hohen Emissionen sind hingegen nicht besser bezahlt. Auf Basis der Ergebnisse wird diskutiert, wie die Sozialpartnerschaft mit dem Dilemma umgeht, in den stark fossilen Industrien verwurzelt zu sein und gleichzeitig den Wandel zu verhandeln.

Daran schließen sich zwei Beiträge an, die vor dem Hintergrund der notwendigen Transformation die Vitalisierung der Sozialpartnerschaft in den Mittelpunkt stellen. Olaf Struck argumentiert im Beitrag „Sozialpartnerschaft – Probleme und Möglichkeiten ihrer Vitalisierung für Transformationsaufgaben“, dass nur in wenigen Krisenphasen die Bewältigung längerfristiger wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Herausforderungen durch das Zusammenwirken von Arbeitgeber*innen und Gewerkschaften gelungen ist. Er sieht Machtungleichgewichte und abnehmende Steuerungsfähigkeit sowie das Fehlen eines substanziellen Projektes als wesentliche Hemmnisse für substantielle Ergebnisse. Vor diesem Hintergrund betrachtet er den aktuellen Arbeitskräftemangel als eine große Chance für eine Vitalisierung von Sozialpartnerschaft.

Auch Gerhard Bosch geht im Aufsatz „Revitalisierung der Sozialpartnerschaft in der Transformation“ davon aus, dass das traditionelle deutsche Modell der Sozialpartnerschaft einer Revitalisierung bedarf. Die Auswertung der Zukunftstarifverträge in der Metall- und Elektroindustrie zeigt eine Hinwendung zu einer strategischen Mitgestaltung der Transformation nur bei starken Gewerkschaften, wohingegen in den tarif- und mitbestimmungsfreien Bereichen des Arbeitsmarktes davon keine Rede sein kann. Hier bedeutet Revitalisierung zunächst nur Schritte zum Wiedererlangen der Tarifbindung. Transformation und Digitalisierung sieht er als Auslöser wichtiger Reformen in der Tarif- und Betriebspolitik sowie im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und der öffentlichen Auftragsvergabe.

Arno Brandt und Hagen Krämer analysieren die Rolle der industriellen Beziehungen für die sozial-ökologischen Transformation und Dekarbonisierung der deutschen Wirtschaft. Im Beitrag „Zur Rolle industrieller Beziehungen in der sozial-ökologischen Transformation“ argumentieren sie, dass die Sozialpartner kooperative Praktiken im Rahmen etablierter industrieller Beziehungen nutzen können, um Nachhaltigkeit, Emissionsreduktion und den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft voranzutreiben. Durch die institutionalisierten Entscheidungsfindungs- und Konsensbildungsprozesse sehen sie bei der ökologischen Transformation das deutsche Wirtschaftsmodell prinzipiell im Vorteil gegenüber dem angelsächsischen Modell.

Michael Hüther und Hagen Lesch identifizieren nicht nur die digitale und ökologische Transformation als Game-Changer für den Alltag der Menschen, sondern auch den demografischen Wandel und eine drohende Deglobalisierung. Im Aufsatz „Interdependenzen zwischen Transformation und Sozialpartnerschaft“ prognostizieren sie, dass der deutschen Volkswirtschaft durch Krisen und Umbrüche eine längere Stagflationsphase drohen könne. Besonders das zeitliche Auseinanderfallen von Anpassungsverlusten und -erträgen stelle eine große Herausforderung dar und weise der Sozialpartnerschaft die Aufgabe zu, für einen fairen Interessenausgleich zu sorgen. Angesichts der Notwendigkeit, Transformation im Konsens zu bewältigen, erwarten die Autoren durch die Transformation eine Revitalisierung von betrieblicher Mitbestimmung und Sozialpartnerschaft.

Positionen zur Bedeutung der Sozialpartnerschaft bilden den zweiten Teil des Vierteljahrshefts. Den Auftakt macht Yasmin Fahimi. Fahimi analysiert im Beitrag „Aufbruch in eine neue Zeit der Gestaltung – Warum die Sozialpartnerschaft einen zentralen Beitrag zum gerechten Wandel leisten kann“ die umkämpften Machtverhältnissen des deutschen Modells der Sozial- bzw. Konfliktpartnerschaft. Sie identifiziert Mitbestimmung, Tarifbindung und Umverteilung als Grundlage sowohl für Teilhabe und mehr Selbstbestimmung der Beschäftigten also auch für Wohlstand und Fortschritt. Gewerkschaftliche Handlungsmacht auf der einen und Arbeitgeber mit sozialpartnerschaftlichem Gestaltungsanspruch auf der anderen Seite seien unabdingbare Voraussetzung dafür, dass Gewerkschaften und Arbeitgeber in einer Zeit multipler Krisen bei gleichzeitiger Transformation die Arbeitswelt im Sinne einer gerechten und nachhaltigen Wirtschaftsstruktur gestalten.

Steffen Kampeter argumentiert im zweiten Positionspapier „Zukunft der Sozialpartnerschaft – Chancen und Herausforderungen“, dass zwar Fachkräftemangel, demografischer Wandel und Strukturwandel die großen strategischen Herausforderungen für der Wirtschaftsstandort Deutschland darstellten, aber auch die Sozialpartnerschaft in Deutschland vor großen Herausforderungen stünde. Er benennt die rückläufige Geltung von Tarifverträgen als wesentliche Veränderung mit Folgen für die Struktur und Organisation von Arbeitgeberverbänden und Gewerk-

schaften. Kampeter betont, dass Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes originär den Sozial- und Tarifpartnern die Aufgabe zuweist, jenseits staatlichen Zwangs, gemeinsam zukunftsfähige und lösungsorientierte Antworten zu finden. Um Tarifautonomie und Tarifbindung zu stärken, könnten tarifliche Öffnungsklauseln und eine modulare Tarifpolitik ein wertvoller Beitrag sein.

Im Mittelpunkt des dritten Teils des vorliegenden Bandes stehen spezifische Handlungsfelder im Rahmen der Sozialpartnerschaft. Zu Beginn präsentieren Daniel Witzani-Haim und Markus Marterbauer „Das österreichische Lohnverhandlungssystem in der Teuerungskrise“ als eine Art Kontrastfall. Die Autoren zeigen die besondere Rolle, die dem umfassenden kollektivvertraglichen Lohnverhandlungssystem als zentralem Steuerungselement der österreichischen Wirtschaftspolitik zukommt. Aufgabe der Sozialpartnerschaft ist es, für die Erhöhung der Kaufkraft der Haushalte und den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Branchen zu sorgen. Witzani-Haim und Marterbauer arbeiten heraus, dass (informelle) Preiskontrollen und Lohnmoderation, mit denen der Energiepreisschock der 1970er-Jahre erfolgreich überwunden werden konnte, für die Bekämpfung des Energiepreisschocks der 2020er-Jahre keine Rolle spielten. Die Autoren argumentieren, dass die österreichische Inflation höher war als in anderen EU-Ländern, auch weil die österreichische Bundesregierung nicht bereit gewesen sei, die Interessensvertretungen der Sozialpartnerschaft in die Wirtschaftspolitik einzubinden. Der Beitrag diskutiert sowohl die Auswirkungen für die jüngsten Lohnverhandlungen als auch die Möglichkeiten einer Renaissance einer auf den gesellschaftlichen Wohlstand ausgerichteten Wirtschafts- und Lohnpolitik.

Fabian Beckmann und Fabian Hoose untersuchen mit ihrer Arbeit „Same same but different: Perspektiven der Sozialpartnerschaft in der Plattformökonomie zwischen Atomisierung und Institutionalisierung“ genau jenen Bereich, in dem Tarifbindung äußerst selten anzutreffen ist. Plattformarbeit breche mit zentralen Merkmalen regulärer Beschäftigung, da sie jenseits arbeitsvertraglicher Bindungen und physischer Betriebe geleistet werde und volatil in individuelle Erwerbsarrangements eingebettet sei. Der Beitrag verfolgt zwei Ziele. Zum einen geht es um die Herausarbeitung der strukturellen Herausforderungen und Konfliktgegenstände sozialpartnerschaftlicher Arrangements bei der Plattformarbeit. Zum anderen wird auf Basis einer Online-Erhebung beleuchtet, welche Problemwahrnehmungen und Organisationspräferenzen sich unter Plattformselbstständigen in Deutschland finden, und in welchem Maße sich hieraus Implikationen für zukünftige Formen kollektiver Arbeitsregulierung ableiten lassen.

Judith Kerschbaumer und Norbert Reuter untersuchen die „Sozialpartnerschaftlich gestaltete Altersversorgung“. Im Mittelpunkt steht die sozialpartnerschaftliche Ausgestaltung der Betriebsrente als Ergänzung zur gesetzlichen Rentenversicherung. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung argumentieren die Autor*innen, dass die kapitalgedeckte Finanzierung der Betriebsrente sinnvoll ist. Nach Darstellung der Systematik der durch das Betriebsrentenstärkungsgesetz 2018 ermöglichten Sozialpartnermodelle berichten die Autor*innen von den ersten Erfahrungen mit diesen Modellen und diskutieren Haupthindernisse für die gewünschte Verbreiterung der Sozialpartnermodelle.

Abschließend fragt Tobias Kaphegyi: „Droht der Sozialpartnerschaft ein ‚blaues Wunder‘? – Die arbeitspolitischen Orientierungen AfD-naher Arbeiter*innen als Herausforderung für die Arbeitnehmer*innenseite“. Ausgehend von der These einer seit den 1980er-Jahren erodierenden Machtbasis der Gewerkschaften konzentriert sich der Beitrag auf die Frage, ob zur AfD tendierende Arbeiter*innen die ablehnende Haltung der Partei gegenüber der Sozialpartnerschaft unterstützen. In einer multimethodischen Exploration stellt Kaphegyi eine große Übereinstimmung

zwischen AfD-Programmatik und den Einstellungen der AfD-nahen Arbeiter*innen zur Sozialpartnerschaft fest. Der Beitrag endet mit der Rekonstruktion der Motive AfD-naher Arbeiter*innen, die dabei helfen, das sogenannte AfD-Paradoxon zu erklären. Das Paradoxon besagt, dass AfD-Wähler*innen mit ihrer Unterstützung für die in Teilen rechtsextreme Partei ihren eigenen Interessen zuwider handeln.

Als Fazit der verschiedenen Beiträge lässt sich formulieren, dass alle Autoren das deutsche Modell der Sozialpartnerschaft prinzipiell positiv sehen und die genannten Steuerungsvorteile der Koordination als sehr hoch einschätzen. In unterschiedlichem Maße und mit unterschiedlicher Vehemenz werden vor diesem Hintergrund die zu beobachtenden Erosionstendenzen herausgearbeitet, die sich u. a. in der abnehmenden Tarifbindung, der Mitgliedschaft der Arbeitgeber*innen in Verbänden ohne Tarifbindung und der sich ausdehnenden Segmente des deutschen Arbeitsmarktes ohne Betriebsrat und Tariflohn zeigen. Entsprechend wird die Revitalisierung und Reorientierung verbandlicher Organisations- und Handlungsstrategien eingefordert. Hinzu kommt, dass die Mitbestimmung bei betrieblichen wie gesellschaftlichen Transformationsvorhaben voraussetzungsvoll ist und zusätzliche Ressourcen wie Wissen, aber auch schlicht Personal in den Interessenvertretungsorganen erfordert. Wie es in einigen der Beiträge detailliert elaboriert wird, ergibt sich daraus nicht zuletzt auch die Notwendigkeit gesetzlicher Intervention zur Stützung von Tarifdeckung und Sozialpartnerschaft als Voraussetzung dafür, dass die Sozialpartnerschaft in der Transformation eine ähnliche positive Schubkraft entfalten kann wie beim Aufbau der Bundesrepublik Deutschland.