

AUS DEM INHALT:

MARTIN KRZYWDZINSKI

**Die unsichere Zukunft
der Produktionsarbeit in Deutschland**
Das Leitwerkkonzept und die Krise
in der Automobilzuliefererindustrie

ANNETT GRÄFE-GEUSCH, FABIO BEST, ILSE KUSCHEL

Diskriminierung im Arbeitskontext
Grenzen und Alternativen
der Kategorie „Migrationshintergrund“
in der Arbeitsmarktforschung

FABIAN HOOSE, FABIAN BECKMANN, SERKAN TOPAL, SABRINA GLANZ

Innovativer Wurf oder am Ziel vorbei?
Die Bewertung der EU-Plattformrichtlinie
durch deutsche Arbeitsmarktakteure

SYBILLE STÖBE-BLOSSEY

Sozialstaat neu denken:
Effizienz und Zugänglichkeit

INHALT 6/2025

78. JAHRGANG

482 ZUSAMMENFASSUNGEN

486 HINWEISE FÜR AUTOR*INNEN

IMPRESSUM

VORSCHAU

KOMMENTAR

MIRIAM REHM

Warum wir Klima- und Verteilungspolitik zusammendenken müssen

414

AUFSÄTZE

MARTIN KRZYWDZINSKI

Die unsichere Zukunft der Produktionsarbeit in Deutschland

415

Das Leitwerkkonzept und die Krise in der Automobilzuliefererindustrie

REINHARD BAHNMÜLLER

Tarifliche Vorteilsregelungen für Gewerkschaftsmitglieder

424

Durchsetzungschancen, Verbreitung, Wirkungen und Risiken

CHRISTOPH SCHERRER

Arbeit auf See – trotz Regulierung prekär

434

ANNETT GRÄFE-GEUSCH, FABIO BEST, ILSE KUSCHEL

Diskriminierung im Arbeitskontext

443

Grenzen und Alternativen der Kategorie „Migrationshintergrund“
in der Arbeitsmarktforschung

BERICHTE DES WSI

DOROTHEE SPANNAGEL

Mehr Ungleichheit – weniger politische Teilhabe

452

WSI-Verteilungsbericht 2025

FORSCHUNG AKTUELL

FABIAN HOOSE, FABIAN BECKMANN, SERKAN TOPAL, SABRINA GLANZ

Innovativer Wurf oder am Ziel vorbei?

461

Die Bewertung der EU-Plattformrichtlinie durch deutsche Arbeitsmarktakteure

AUS DER PRAXIS

FELIX GROELL

Der Ohnmacht im Betrieb begegnen

469

Erfahrungen der IG Metall Weser-Elbe in Zeiten von Rechtsruck und Transformation

DEBATTE: LOB UND TADEL DER BÜROKRATIE

SYBILLE STÖBE-BLOSSEY

Sozialstaat neu denken: Effizienz und Zugänglichkeit

473

JOHANNA SCHOPPENGERD

Schnelligkeit versus Qualität?

476

Die Widersprüche der Planungsbeschleunigung bei Bauvorhaben

STEFANIE LORENZEN

Reform der EU-Lieferkettenrichtlinie –

Notwendige Entbürokratisierung oder Sozialabbau?

479

Volltexte zum Download:
www.wsi-mitteilungen.de



Warum wir Klima- und Verteilungspolitik zusammendenken müssen

MIRIAM REHM

Klimakrise und sozioökonomische Ungleichheit können nicht getrennt voneinander betrachtet werden, sondern stehen in einem komplexen Wechselverhältnis. Daraus ergibt sich einerseits, dass die Ergebnisse von Verteilungskonflikten ökologische Auswirkungen haben, und andererseits, dass potenzielle Konflikte im Rahmen der Transformation zu erwarten sind und in der Forschung und Politikgestaltung mitgedacht werden müssen.

In der empirischen Forschung herrscht Konsens, dass die Verursachung der Klimakrise sowohl global als auch innerhalb von Ländern ungleich verteilt ist; Emissionen werden überdurchschnittlich am oberen Ende der Einkommens- und Vermögensverteilung generiert. Das reicht ein Prozent der Weltbevölkerung nach Einkommen emittiert mehr CO₂ als die gesamte untere Hälfte der Menschheit, wenn auch die Emissionen aus Investitionen einbezogen werden.

Besonders bedeutsam ist die Rolle von Vermögen. Unsere Forschungsergebnisse zeigen, dass CO₂-Emissionen nach Vermögen in Deutschland noch ungleicher verteilt sind als die Vermögen selbst – und diese wiederum sind viel ungleicher verteilt als Einkommen. Hohes Vermögen korreliert nicht nur mit einem konsumintensiven Lebensstil, sondern generiert durch Investitionen in Unternehmen zusätzliche Emissionen.

Während die Verursachung somit am oberen Ende der Verteilung konzentriert ist, zeigt sich bei den Auswirkungen das umgekehrte Muster: Ärmere Länder sind häufiger von Klimarisiken betroffen. Projektionen des Weltklimarats zeigen, dass bereits bei zwei Grad Erderhitzung der Aufenthalt im Freien in ärmeren, dicht besiedelten Regionen an 365 Tagen im Jahr potenziell tödlich wird. Solche Entwicklungen haben absehbar starke Auswirkungen auf Flucht- und Migrationsbewegungen.

Auch innerhalb der Hocheinkommensländer manifestiert sich diese ungleiche Betroffenheit. So traf in Deutschland die Hochwasserkatastrophe 2021 ärmere Haushalte stärker, und diese verfügten zudem über geringere Kapazitäten zur Anpassung. Gesundheitliche Auswirkungen der Klimakrise sind auch in Deutschland bereits nachweisbar: Hitzewellen erhöhen Krankenstandstage, wobei das Risiko in Branchen mit niedrigerem Einkommen (z.B. Transport, Sicherheit) deutlich höher ist. Insbesondere in Kombination mit Armut stellt die Klimakrise ein gesundheitliches Risiko dar: Zusätzlich zu Einkommensarmut reduziert Energiearmut in Deutschland signifikant die Wahrscheinlichkeit, in einem guten Gesundheitszustand zu sein. Indem die Klimakrise soziale Ungleichheit verschärft, schränkt sie individuelle Freiheit und zukünftige Wahlmöglichkeiten ein, schwächt den Wohlstand und eine stabile wirtschaftliche Entwicklung. Zudem gefährdet sie die Gesundheit durch Naturkatastrophen und Hitze und treibt Flucht und Migration voran.

Um diese Probleme zu adressieren, braucht es eine gemeinsame Klima- und Verteilungspolitik. Die Transformation zu einem komfortablen Lebensstandard und einem guten Leben für alle ist dabei nicht technisch begrenzt – produktionsseitig ist bei den fünf emissionsintensivsten Sektoren weitgehend klar, was zu tun wäre. 100 % erneuerbare Stromproduktion,

die Dekarbonisierung des Bau- und Gebäudesektors, eine Agrarwende sowie die Elektrifizierung der Industrie sind mit massiven Investitionen und Innovationen verbunden, erfordern aber keine unplausiblen technologischen Sprünge.

Eine integrierte Klima- und Verteilungspolitik müsste mehrere Elemente umfassen: den Aufbau einer klimaneutralen und verteilungsrechten Grundversorgung durch massive öffentliche Investitionen, den Rückbau fossiler Infrastruktur, die Umschichtung von energie- und ressourcenintensiven zu arbeitsintensiven Sektoren sowie eine Verkürzung der Arbeitszeit.

Was diese Schritte politisch undenkbar macht, sind soziale und politische Verteilungskonflikte: Die Literatur identifiziert sogenannte „Incumbents“, also „Alteingesessene“, d.h. Unternehmen und politische Kräfte, die ökonomisch vom Status Quo profitieren. Diese setzen alles daran, die Transformation zu verhindern oder zumindest zu verzögern. Beginnend mit wissenschaftlich ausführlich dokumentierten Desinformationskampagnen über das Ausweichen auf Hoffnungstechnologien wie CCS (die einen kleinen Teil beitragen, aber nicht rasch genug Erfolg zeigen) bis hin zu erfolgreichen Lobbykampagnen. Der gegenwärtige Backlash in Deutschland ebenso wie auf EU-Ebene etwa gegen Regulierungen des Agrarsektors und der Industrie sowie gegen den CO₂-Preis verdeutlicht einmal mehr, wie eng das politökonomische System mit fossilen Energieträgern verzahnt ist.

Wegen potenzieller Arbeitsplatzverluste in gewerkschaftlich gut organisierten Sektoren sorgen sich auch Beschäftigte, dass sich gesellschaftliche Kräfteverhältnisse verschieben und die Ärmeren zurückgelassen werden. Das ist berechtigt, aber sich der gesteuerten Transformation zu verschließen, führt zu unkontrolliertem Abbau, der insbesondere zu Lasten der Beschäftigten geht, wie die Krise der deutschen Autoindustrie zeigt.

Die Forschung zeigt, dass es trotz eigener Betroffenheit Mehrheiten für Klimamaßnahmen gibt, wenn deren Effektivität und ihre Verteilungswirkungen am unteren Ende in Betracht gezogen werden. Gemeinsam mit einem politischen Angebot für ein gutes Leben mit einer leistbaren, an Grundbedürfnissen ausgerichteten Daseinsvorsorge im Rahmen einer „Alltagsökonomie“ zeigen Städte wie Paris oder New York, dass Verteilungs- und Klimafragen zusammengedacht werden können. Das eingelöste Versprechen eines guten Lebens hat auch das größte Potenzial, anti-demokratischen Entwicklungen entgegenzuwirken. Ob das auch auf einer höheren staatlichen Ebene realisierbar ist, hängt unter anderem davon ab, wie die Konflikte um Verteilung und Klima ausgehen werden. ■

AUTORIN

MIRIAM REHM, Prof. in PhD, Professorin für Sozialökonomie an der Universität Duisburg-Essen. Forschungsschwerpunkte: Ungleichheit, Arbeitsmarkt, Wirtschaftspolitik, Gender.

@ miriam.rehm@uni-due.de

DOI: 10.5771/0342-300X-2025-6-415

Die unsichere Zukunft der Produktionsarbeit in Deutschland

Das Leitwerkkonzept und die Krise in der Automobilzuliefererindustrie

Die Verlagerung der Produktion in Niedriglohnländer setzt deutsche Industriestandorte zunehmend unter Druck. Für viele Automobilzuliefererwerke war die Übernahme von Leitwerkfunktionen, d. h. vor allem der Anlauf neuer Produkte und die Einführung neuer Technologien, lange Zeit ein Weg, um die Produktion trotz hoher Arbeitskosten wettbewerbsfähig zu halten. Angesichts einer übergreifenden Nachfragekrise, des technologischen Wandels zur Elektromobilität sowie eines verschärften Standortwettbewerbs stellt sich die Frage, ob deutsche Standorte weiterhin Leitwerkfunktionen übernehmen können. Welche Zukunft hat die industrielle Produktionsbeschäftigung in Deutschland?

MARTIN KRZYWDZINSKI

1 Einleitung

Die Automobilindustrie in Deutschland befindet sich seit 2020 in einer Krise, die aus der Überlagerung mehrerer Probleme entstanden ist (vgl. Krzywdzinski et al. 2025). Das erste grundlegende Problem ist der Einbruch – und die folgende Stagnation – der Nachfrage nach Neufahrzeugen in Europa und Deutschland. Lag der Pkw-Absatz in der EU im Jahr 2019 noch bei etwa 13 Mio. Fahrzeugen, ist er in der Coronapandemie auf etwa 10 Mio. eingebrochen und stagniert seitdem auf diesem Niveau (Statista 2024). Diese Stagnation führt in allen Produktbereichen der Automobilzuliefererbranche zu Auslastungsproblemen in den Werken. Das zweite grundlegende Problem ist der technologische Wandel vom Verbrennungsmotor zur Elektromobilität (Blöcker 2022; Krzywdzinski et al. 2025). In dieser Transformation werden bestimmte Fahrzeugkomponenten redundant, weswegen Zulieferer ihre Produkte und Kompetenzen anpassen müssen. Das dritte grundlegende Problem ist der verschärzte globale Wettbewerb. Der Aufstieg chinesischer Unternehmen hat zu einer Schwächung der Position deutscher Hersteller auf dem chinesischen Markt geführt. Die zunehmenden handelspolitischen Konflikte wirken sich negativ auf die Exporte aus Deutschland aus. Schließlich ist viertens die ver-

schärfte Standortkonkurrenz zu nennen. Angesichts von Überkapazitäten und gleichzeitigem Investitionsbedarf in neue Produkte und Technologien suchen Automobilzulieferer nach Möglichkeiten zur Kostenreduktion und setzen dabei auf die Verlagerung in Niedriglohnländer.

Diese Entwicklungen haben zu einer Krise und massiven Beschäftigungsverlusten in der deutschen Automobilzuliefererindustrie geführt, wobei ein weiterer Beschäftigungsabbau auch in den kommenden Jahren erwartet wird (Puls 2024). Dabei stellt sich auch die Frage nach der Zukunft der Produktionsstandorte insgesamt.

Ausgangspunkt dieses Beitrags ist, dass sogenannte Leitwerkfunktionen bei der Sicherung der Produktionsstandorte in der deutschen Automobilzuliefererindustrie bis heute eine wichtige Rolle spielen. Sie tragen dazu bei, dass die Produktionsbeschäftigung in einem Hochlohnland wie Deutschland trotz massiven Wettbewerbs von Niedriglohnstandorten, trotz der Globalisierung der Unternehmen und trotz aller Krisen gehalten werden kann (Schwarz-Kocher et al. 2019). Als Leitwerkfunktionen werden Aufgaben in der Industrialisierung neuer Produkte, also im Prozess der Überführung eines neuen Produkts aus der Entwicklung in die Massenproduktion, und bei der Einführung neuer Prozesstechnologien bezeichnet. Sowohl die Industrialisierung neuer Produkte als auch die Einführung neuer Technologien sind komplexe Aufgaben, die mit hohen Kosten verbunden sind. Wenn Produkte die

Industrialisierung durchlaufen und/oder neue Prozess-technologien eingeführt werden, muss zuerst im Rahmen einer Pilotproduktion der Produktionsprozess erprobt werden. Dabei werden noch existierende technische Probleme identifiziert und beseitigt, aber auch die Abstimmung zwischen allen relevanten Bereichen (Logistik, verschiedene Produktionsbereiche, Instandhaltung etc.) optimiert. Sobald die Pilotproduktion stabil läuft, wird das Produktionsvolumen Schritt für Schritt gesteigert, bis die angestrebte Produktionsmenge erreicht ist. Da die Produktion in heutigen hoch automatisierten Anlagen mit hohen Fixkosten verbunden ist, können Standorte, die diese Aufgaben schnell und zuverlässig erledigen, erhebliche Kostenvorteile realisieren und damit auch hohe Arbeitskosten kompensieren. Während manche Unternehmen explizit Leitwerke benennen, übernehmen in anderen Unternehmen bestimmte Standorte Leitwerkfunktionen, ohne als Leitwerke bezeichnet zu werden. Schwarzen-Kocher et al. (2019) kamen zu dem Schluss, dass etwa ein Drittel der von ihnen untersuchten Zuliefererwerke in Deutschland Leitwerkfunktionen hatte. Standorte ohne Leitwerkfunktionen mussten im Kostenwettbewerb mit Niedriglohnstandorten in Mittelost- und Südosteuropa andere Vorteile mobilisieren, wobei vor allem die Nähe zum Kunden und damit die niedrigeren Logistikkosten eine Rolle spielten.

Das Leitwerkkonzept ist damit ein wichtiger Pfeiler der Sicherung von Produktionsbeschäftigung im Hochlohnland Deutschland. Die institutionellen Stärken wie etwa die hohe Qualität der Berufsausbildung und der hohe Anteil von Facharbeiter*innen an den Belegschaften kommen in Leitwerken besonders zum Tragen, da hier eine enge Zusammenarbeit zwischen Facharbeiter*innen und Ingenieur*innen erforderlich ist.

Die gegenwärtige Krise wirft die Frage nach der Zukunft des Leitwerkkonzepts auf. Der technologische Wandel kann dazu führen, dass bisherige Standortkompetenzen infrage gestellt werden. Der verschärfte Kostendruck kann Unternehmen motivieren, verstärkt Leitwerke an Standorten in Niedriglohnländern aufzubauen und damit eine Konkurrenz zu deutschen Werken zu etablieren. Vor diesem Hintergrund konzentriert sich dieser Beitrag auf die Entwicklung der Leitwerke im Kontext des Standortwettbewerbs und des Umstiegs auf Elektromobilität. Der Fokus auf Elektromobilität wurde aufgrund der zentralen Bedeutung dieser technologischen Entwicklung für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Automobilindustrie gewählt, auch wenn sie nicht für alle Zulieferer relevant ist. Die zentralen Fragen sind daher:

(1) Welche Bedeutung hat das Leitwerkkonzept in der deutschen Automobilzuliefererindustrie?

(2) Wie reagieren Standorte mit Leitwerkfunktionen auf die Herausforderungen des Umstiegs auf Elektromobilität?

(3) Wie beurteilen Betriebsräte von Standorten mit und ohne Leitwerkfunktionen die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Standorte?

Die Untersuchung beruht auf zwei Befragungen von Betriebsräten in Automobilzuliefererbetrieben, die 2016 und 2024 durchgeführt wurden. Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Nach der Darstellung des Forschungsstands und des theoretischen Rahmens (Abschnitt 2) werden die Daten und Methoden der Studie erläutert (3). Es schließen sich die empirische Analyse (4) sowie die Schlussfolgerungen (5) an.

2 Forschungsstand und theoretischer Rahmen

Bis zum Ausbruch der Coronapandemie erlebte die deutsche Automobilindustrie ein besonders erfolgreiches Jahrzehnt. Die Produktion von Pkw in Deutschland blieb kontinuierlich auf einem Niveau von 5–6 Mio. Fahrzeugen pro Jahr (oica 2022), die Beschäftigung erreichte 2019 den Höhepunkt mit etwa 830 000 Beschäftigten (Statista 2025). Im gleichen Zeitraum waren die Produktionszahlen in anderen traditionellen europäischen Pkw-Produktionsländern wie Frankreich oder Italien nicht nur viel niedriger, sondern auch deutlich rückläufig (Pardi 2020). Mit der Coronapandemie begann auch in Deutschland der Einbruch: Die Beschäftigung sank auf etwa 770 000 Beschäftigte und blieb auf diesem Niveau, die Produktion brach zuerst auf etwa 3 Mio. Fahrzeuge ein und erholtete sich in den Folgejahren nur begrenzt auf 4,1 Mio. Fahrzeuge im Jahr 2024 (Statista 2024).

Die besondere Stärke der deutschen Automobilindustrie bis zur Coronapandemie ergab sich aus mehreren Faktoren. Erstens war es den deutschen Automobilherstellern gelungen, sich erfolgreich in den lukrativen oberen Marktsegmenten zu positionieren, was als Premiumstrategie bezeichnet wird (Krzywdzinski 2014; Puls et al. 2021). Wie Sorge und Streeck (2018) betonten, basierte diese Spezialisierung auf bestimmten institutionellen Grundlagen, darunter das spezifische Innovationssystem mit einer engen Zusammenarbeit zwischen Automobilherstellern, Zulieferern und Ausrüstern, das Berufsbildungssystem und kooperative Arbeitsbeziehungen (Krzywdzinski 2014). Die Konzentration auf Premium-Märkte half den deutschen Automobilherstellern auch während der Coronapandemie, da diese Marktsegmente besonders profitabel waren und den Verlust an Produktionsvolumen kompensieren konnten. Für den erfolgreichen Umstieg der deutschen Unternehmen auf Elektromobilität wird ebenfalls entscheidend sein, an der Premiumstrategie festhalten zu können (Krzywdzinski et al. 2023).

Zweitens hatten die Automobilhersteller, aber noch mehr die Zulieferer ihre Produktionsnetzwerke in den Niedriglohnländern Mittelost- und Südosteuropas massiv ausgebaut, um Kostenvorteile zu realisieren (Jürgens/Krzywdzinski 2010; Krzywdzinski 2019; Schwarz-Kocher et al. 2019). Ende der 2010er Jahre machten Importe aus Niedriglohnländern bereits rund die Hälfte des Gesamtwerts der nach Deutschland importierten Automobilteile aus – ein deutlich höheres Niveau als beispielsweise in der französischen Automobilindustrie (Frigant/Jullien 2018; Frigant/Layan 2009).

Die Ansiedlung der Produktion in Niedriglohnländern hat die deutsche Automobilindustrie nur deshalb nicht „ausgehöhlt“ (Sadler, 1999), weil viele der deutschen Zuliefererbetriebe eine spezifische Strategie entwickelt haben, die sich auf sogenannte Leitwerkfunktionen konzentriert (Schwarz-Kocher et al. 2019). Leitwerke spezialisieren sich auf die innovationsintensivsten Technologien, Produktionsaktivitäten und Produkte. Ihr Vorteil ist die Fähigkeit, neue Technologien und Produkte schnell einzuführen, d.h. sie übernehmen die Industrialisierung der Produkte. Sobald der Produktionsprozess stabil ist, unterstützen Leitwerke oftmals den Anlauf der Produktion auch an anderen Standorten. Und sobald die Produkte einen höheren Reifegrad erreicht haben, werden sie oftmals ganz an Niedriglohnstandorte verlagert. Dadurch entsteht zwar ein permanenter Reorganisationsdruck auf die deutschen Werke, aber die Produktionsbeschäftigung kann trotz hoher Löhne gehalten werden. Der Vorteil liegt nicht darin, dass Verlagerung vermieden werden kann, sondern darin, dass die Werke immer wieder die Anlaufprozesse neuer Produkte übernehmen und so Verlagerungen kompensieren können.

Eine Spezialisierung auf Leitwerkfunktionen war in der Vergangenheit nicht der einzige Weg, die Produktion in Deutschland zu halten. Wie Schwarz-Kocher et al. (2019) betonten, war für Zulieferer von größeren Teilen und Komponenten (z.B. Sitze) oder auch für Just-in-sequence- oder Just-in-time-Standorte (JIS/JIT) Kundennähe mit niedrigen Logistikkosten entscheidend. JIS/JIT-Zuliefererstandorte produzieren nach kurzfristigen (etwa zwei Stunden im Voraus stattfindenden) Abrufen der Automobilhersteller, um auf diese Weise die Lagerhaltung bei den Automobilherstellern selbst zu minimieren. Die Zuliefererlandschaft in Deutschland ist sehr diversifiziert. Festzuhalten ist allerdings, dass Standorte ohne Leitwerkfunktionen und ohne Vorteile bei Logistikkosten in einem direkten und europaweiten Standortwettbewerb bei den Produktionskosten stehen.

Schwarz-Kocher et al. (2019) sehen in der Spezialisierung auf Leitwerkfunktionen eine sehr wichtige Möglichkeit, um Produktionsbeschäftigung in einem Hochlohnland wie Deutschland zu halten. Allerdings gerät diese Strategie in der gegenwärtigen Krise der Automobilindustrie unter Druck. Erstens repräsentiert der Umstieg auf Elektromobilität eine technologische Disruption, die bis-

herige Standortkompetenzen infrage stellt (Blöcker 2022; Puls 2024). Es ist bislang unklar, ob die bisherigen Stärken in der Einführung neuer Produkte und Technologien auch noch gelten, wenn sich die Produkte verändern und statt des Verbrennungsmotors nun Komponenten für den Elektroantrieb im Fokus stehen. Zweitens führt der Einbruch der Nachfrage nach der Coronapandemie dazu, dass Unternehmen der Automobilindustrie den technologischen Wandel unter besonders schwierigen Kostenbedingungen bewältigen müssen (Stieler/Schwarz-Kocher 2022). Die Suche nach Kosteneinsparungen kann dazu führen, dass Unternehmen auch Leitwerkfunktionen in Deutschland infrage stellen und die Verlagerung in Niedriglohnländer verstärken.

Im Fokus der bisherigen Forschungsdiskussion über die gegenwärtige Krise der deutschen Automobilindustrie stehen die Auswirkungen des Umstiegs auf Elektromobilität auf die Beschäftigung (Krzywdzinski et al. 2023; Schade et al. 2020) sowie der Wandel der Strategien von Automobilunternehmen im Hinblick auf Antriebstechnologien, aber auch die Digitalisierung des Produkts (Ziegler/Heidling 2023). Betriebliche Strategien sind bislang vor allem im Hinblick auf die Rolle von Betriebsräten bei der Förderung von Innovation und der Weiterentwicklung von Standortkompetenzen beleuchtet worden (Gerst 2020; Doellgast et al. 2023; Haipeter/Schilling 2023), allerdings ohne dabei die Bedeutung von Leitwerkfunktionen zu diskutieren.

Der vorliegende Beitrag zielt darauf ab, die bestehende Forschungslücke im Hinblick auf die Entwicklung von Leitwerkfunktionen zu schließen. Dazu wird ihre Verbreitung und ihr Stellenwert für die Sicherung von Produktionsbeschäftigung untersucht.

3 Daten und Methoden

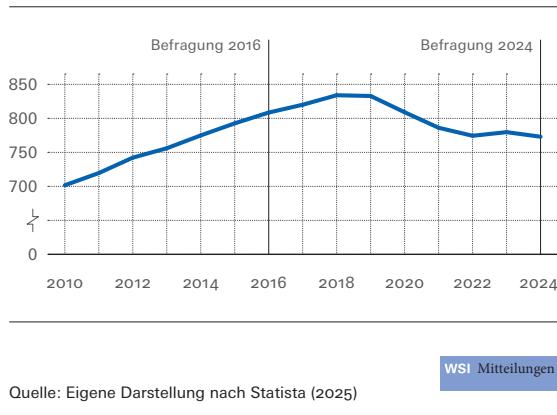
Die folgende Analyse basiert auf einer Befragung von Betriebsräten, die im Mai und Juni 2024 stattfand, zu einem Zeitpunkt, der von erheblichem Druck auf die Standorte der Automobilindustrie geprägt war. Ausgewählte Befunde werden mit einer im Jahr 2016 durchgeföhrten Befragung von Automobilzulieferern verglichen, bei der ein weitgehend gleicher Fragebogen verwendet wurde. Wie Abbildung 1 zeigt, fand die Befragung 2016 im Kontext einer positiven Automobilkonjunktur statt, die von wachsender Beschäftigung geprägt war.

In der Befragung 2024 wurden insgesamt 182 Betriebsräte aus den IG Metall-Bezirken Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen/Sachsen-Anhalt sowie Nordrhein-Westfalen befragt, womit zentrale Standortregionen der deutschen Automobilindustrie abgedeckt wurden (Tabelle 1). Die Einladung und der Link zur Befragung wurden

ABBILDUNG 1

Beschäftigung in der deutschen Automobilindustrie, 2010–2024

Angaben in absoluten Zahlen in Tausend



durch die IG Metall an Betriebsräte versandt, die Administration der Befragung vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung durchgeführt. Die Rücklaufquote betrug 40 %, was als insgesamt sehr gut angesehen werden kann. Die Befragung 2016 war in Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen durchgeführt worden; damals hatten 142 Betriebsräte teilgenommen.

Im Hinblick auf die Zusammensetzung des Samples nach der Zahl der Beschäftigten an den Standorten sowie nach den Produkten der Betriebe gibt es keine wesentlichen Unterschiede. Beide Samples zeigen eine Mischung aus kleineren und größeren Betrieben sowie aus Betrieben mit unterschiedlichen Produkten.

Tabelle 2 zeigt die deskriptive Statistik für die genutzten Variablen, wobei aus Platzgründen nur Daten für die Befragung 2024 vorgestellt werden, die im Fokus der Analyse stehen. Die gestellten Fragen waren in den Befragungen 2016 und 2024 identisch.

Leitwerkfunktionen wurden mithilfe von zwei Items operationalisiert („Die Produkte der neuesten Generation laufen zuerst in unserem Werk an“ und „Neue Produktionstechnologien werden zuerst in unserem Werk eingeführt“), für die jeweils eine dreistufige Skala (immer/meistens (1), manchmal/teilweise (2), selten/nie (3)) genutzt wurde. Als Leitwerke werden Betriebe definiert, die immer oder meistens Leitwerkfunktionen übernehmen.

Um die Entwicklung der Leitwerke zu analysieren, werden Variablen zu Beschäftigungsentwicklung, Anpassung an Elektromobilität und Wahrnehmung der Standortvorteile genutzt. Beschäftigungsentwicklung wurde mit dem Item „Wie hat sich die Beschäftigung an Ihrem Standort in den letzten fünf Jahren entwickelt?“ gemessen, wobei eine fünfstufige Skala eingesetzt wurde (stark (>10 %) gesunken (1), leicht (<10 %) gesunken (2), gleich geblieben (3), leicht (<10 %) gestiegen (4), stark (>10 %) gestiegen (5)). Diese Frage wurde getrennt für Arbeiter*innen und Angestellte gestellt. In der Analyse wird auf die Arbeiter*innen fokussiert. Die Anpassung an die Elektromobilität wurde mithilfe von zwei Items untersucht: „Werden an Ihrem Standort neue Produkte für die Elektromobilität entwickelt oder produziert?“ (Ja/Nein) sowie „Diversifiziert Ihr Standort seine Produktpalette auch unabhängig von der Elektromobilität?“ (Nein / Ja, innerhalb der automobilen Wertschöpfungskette / Ja, in Branchen außerhalb der automobilen Wertschöpfungskette / Ja, innerhalb und außerhalb der automobilen Wertschöpfungskette).

Nach einer Filterfrage, ob der jeweilige Standort mit anderen Standorten im Wettbewerb um die Allokation von Produkten stehe, wurde gefragt, wie die Vor- oder Nachteile des Standorts im Hinblick auf die folgenden Punkte eingeschätzt werden: Umgang mit neuen Produktionstechnologien, Umgang mit neuen und komplexen Produkten, Qualifikationsniveau der Belegschaft, Produktivität, Qualität, räumliche Nähe zum Kunden, regionale Zulieferer- und Dienstleisterstruktur, Arbeitskosten und staatliche Unterstützung. Diese Items wurden jeweils mit

TABELLE 1

Samples der Befragungen 2016 und 2024

Angaben in absoluten Zahlen und Prozent

	2016	2024
Betriebe insgesamt	142	182
Bezirke der IG Metall		
Baden-Württemberg	47	68
Bayern	32	16
Niedersachsen und Sachsen-Anhalt	—	41
Nordrhein-Westfalen	63	57
Zahl der Beschäftigten		
1 bis 250	[%] 19,0	23,5
251 bis 500	[%] 29,6	22,4
501 bis 1000	[%] 22,5	16,4
1001 bis 2000	[%] 16,2	10,9
2001 und mehr	[%] 12,7	26,8
Unternehmenstyp		
Betrieb eines Konzerns mit Standorten in mehreren Ländern	[%] 88,0	84,4
Betrieb eines Unternehmens mit Standorten nur in Deutschland	[%] 12,0	15,6
Produkte (Mehrachangaben möglich)		
Exterior (z. B. Stoßfänger, Scheinwerfer, Spiegel)	[%] 23,9	9,8
Karosseriestruktur	[%] 19,7	9,8
Fahrwerk	[%] 28,9	24,0
Antriebsstrang	[%] 26,8	32,8
Motor und Aggregate	[%] 48,6	33,9
Interieur (z. B. Sitze, Cockpit, Innenverkleidungen)	[%] 22,5	19,7
Elektronik	[%] 30,3	32,2
Sonstige	[%] 9,1	22,4

Quelle: Eigene Berechnungen

WSI Mitteilungen

einer fünfstufigen Skala (große Nachteile (1), kleine Nachteile (2), weder Vor- noch Nachteile (3), kleine Vorteile (4), große Vorteile (5)) gemessen.

Um die Rolle der Betriebsräte zu erfassen, wurde die Frage gestellt: „Ist der Betriebsrat in die Planung zukünftiger Produkte einbezogen?“, wobei als Antworten „Nein“ (o), „Ja, wenn die Entscheidung ansteht“ (1) und „Ja, in einer frühen Phase“ (2) möglich waren.

4 Analyse: Die Zukunft der Leitwerke

4.1 Bedeutung des Leitwerkkonzepts in der Automobilzuliefererindustrie

Die Befragung von 2024 zeigt in allen Produktbereichen der Zuliefererindustrie einen Beschäftigungsabbau seit 2019 sowie die Erwartung, dass sich dieser auch nach 2024 fortsetzt (Krzywdzinski 2024). Da alle Produktbereiche betroffen sind, hängt der Abbau offenbar nicht mit bestimmten technologischen Entwicklungen (etwa der Elektromobilität) zusammen, sondern ist Ausdruck einer übergreifenden Krise. Inwieweit wurden dadurch Leitwerkfunktionen getroffen?

Der erste wichtige Befund der vorliegenden Analyse ist, dass der Anteil der Standorte mit Leitwerkfunktionen in der deutschen Automobilzuliefererindustrie zwischen 2016 und 2024 weitgehend stabil geblieben ist (Abbildung 2). Demnach übernimmt jeweils etwa ein Drittel der in den beiden Befragungswellen einbezogenen Standorte immer oder meistens den Anlauf der Produkte der neuesten Generationen bzw. ist zuständig für die Einführung neuer Produktionstechnologien. Ein weiteres Drittel der Befragten berichtete sowohl 2016 als auch 2024, dass ihre Standorte manchmal Leitwerkfunktionen übernehmen.

TABELLE 2

Deskriptive Statistik der genutzten Variablen, Befragung 2024

	N	Fehlende Werte	Mittelwert	Standardabweichung	Min.	Max.
Neue_Produkte	164	18	1,81	0,78	1	3
Neue_Technologien	161	21	1,80	0,70	1	3
Besch_Arbeiter*innen	163	19	2,54	1,28	1	5
Produkt_Elektr	175	7	0,52	0,50	0	1
Produkt_Diversif	156	26	0,96	0,98	0	3
Standort_Technologie	128	54	3,82	1,12	1	5
Standort_Produkte	126	56	3,90	1,11	1	5
Standort_Qualifikation	128	54	3,86	1,15	1	5
Standort_Prodktivität	126	56	3,42	1,15	1	5
Standort_Qualität	131	51	3,84	1,06	1	5
Standort_Kundennähe	131	51	3,32	1,22	1	5
Standort_Zulieferer	129	53	3,19	0,93	1	5
Standort_Arbeitskosten	133	49	1,72	1,07	1	5
Standort_Staat	117	65	2,11	1,11	1	5
Betriebsrat	157	25	0,94	0,75	0	2

Quelle: Eigene Berechnungen

WSI Mitteilungen

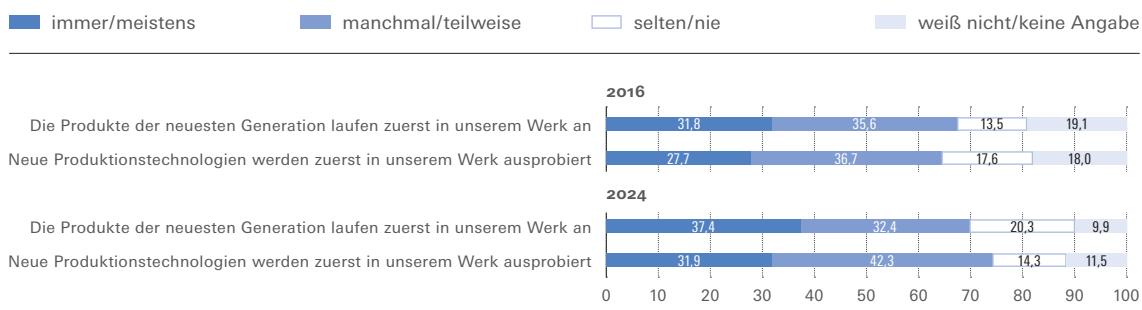
Dabei handelt es sich nach unserem Verständnis nicht um Leitwerke, sondern um Standorte mit dem Potenzial, zu einem Leitwerk aufzusteigen. Das letzte Drittel der Befragten berichtete sowohl 2016 als auch 2024, dass ihre Standorte nie Leitwerkaufgaben übernehmen bzw. dass sie es nicht wissen.

Diese Stabilität der Leitwerkfunktionen an deutschen Standorten ist zunächst einmal bemerkenswert und ein Zeichen für die Stärke der Automobilzuliefererindustrie. Allerdings ist anzumerken, dass sich Leitwerkfunktionen überwiegend an größeren Standorten finden. Etwa

ABBILDUNG 2

Verbreitung von Leitwerkfunktionen, 2016 und 2024

Angaben in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen

WSI Mitteilungen

die Hälfte der von uns 2024 befragten Standorte mit mehr als 250 Beschäftigten berichtete Leitwerkfunktionen, während es unter den Betrieben mit 250 Beschäftigten oder weniger nur etwa ein Fünftel war. Leitwerkfunktionen kommen zudem besonders häufig an Standorten mit spezifischen Produkten vor: Sie wurden von 50 % der 2024 befragten Betriebe mit Produkten im Bereich Fahrwerk, 50 % im Bereich Antriebsstrang, 44 % im Bereich Elektronik und 43 % im Bereich Motor und Motorkomponenten berichtet. Standorte mit Produkten in den Bereichen Interieur, Exterieur und Karosseriestruktur übernahmen hingegen deutlich seltener Leitwerkfunktionen.

4.2 Leitwerkkonzept und Umstieg auf Elektromobilität

Der zweite zentrale Befund ist, dass Standorte mit Leitwerkfunktionen viel aktiver in der Adaption an den technologischen Wandel sind. 64 % der Leitwerke (also Standorte, die immer oder meistens Leitwerkfunktionen übernehmen) berichteten, dass sie neue Produkte für die Elektromobilität entwickeln. Bei Standorten, die nie Leitwerkfunktionen übernehmen, waren es 42 %. 63 % der Leitwerke gaben an, dass sie ihr Produktportfolio auch jenseits und unabhängig von der Elektromobilität diversifizieren – bei Standorten ohne Leitwerkfunktionen waren es 47 %. Interessanterweise zeigen sich die Unterschiede zwischen Leitwerken und Betrieben ohne Leitwerkfunktionen vor allem bei der Produktdiversifizierung innerhalb der Automobilindustrie. Wenn wir auf die Diversifizierung des Produktportfolios außerhalb der automobilen Wertschöpfungsketten schauen, gibt es kaum Unterschiede zwischen Betrieben mit und ohne Leitwerkfunktionen: Eine solche Diversifizierung berichteten 36 % der ersteren und 32 % der letzteren. Standorte ohne Leitwerkfunktionen bemühen sich aber viel seltener um Produktdiversifizierung innerhalb der automobilen Wertschöpfungsketten, nur 21 % berichteten solche Aktivitäten. Im Fall von Leitwerken waren es 39 %.

TABELLE 3

Einfluss der Betriebsräte auf die Anpassung an den technologischen Wandel, 2024

Angaben in Prozent

	Der Betriebsrat wird in Planungen neuer Produkte eingebunden		
	Ja, in einer frühen Phase	Ja, wenn die Entscheidung ansteht	Nein
Der Betrieb entwickelt neue Produkte für die Elektromobilität	57	52	27
Der Betrieb diversifiziert seine Produktpalette auch jenseits der Elektromobilität	43	48	33

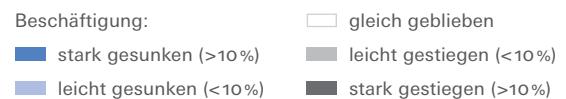
Anmerkung: Nur Betriebe, deren Produkte aufgrund des Umstiegs auf Elektromobilität eine abnehmende Nachfrage erfahren (N=62)

Quelle: Eigene Berechnungen

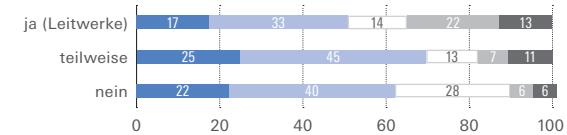
ABBILDUNG 3

Leitwerkfunktionen und Beschäftigungsentwicklung (Arbeiter*innen), 2019–2024

Angaben in Prozent



Produkte der neuesten Generation werden in unserem Werk als erstes eingeführt



Quelle: Eigene Berechnungen

WSI Mitteilungen

Dementsprechend zeigen Leitwerke weiterhin Stärken bei der Beschäftigungsentwicklung. Standorte mit Leitwerkfunktionen erlebten auch im Kontext der Krise der Automobilzuliefererindustrie zwischen 2019 und 2024 eine positivere Beschäftigungsentwicklung im Arbeiterbereich als Standorte ohne Leitwerkfunktionen (Abbildung 3). In diesem Zeitraum erlebten 50 % der Leitwerke einen Beschäftigungsabbau von Arbeiter*innen, aber zugleich immerhin 35 % der Leitwerke einen Beschäftigungsaufbau. Bei Standorten ohne jede Leitwerkfunktion berichteten 62 % einen Beschäftigungsabbau und nur 12 % einen Zuwachs der Beschäftigung. Auch im Hinblick auf die Beschäftigungsentwicklung im Angestelltenbereich schneiden Standorte mit Leitwerkfunktionen besser ab als solche ohne Leitwerkfunktionen, allerdings ist die Beschäftigungsentwicklung hier insgesamt nicht so negativ wie bei den Arbeiter*innen.

Welche Rolle spielen Betriebsräte in der Entwicklung der Leitwerke? Grundsätzlich ist festzuhalten, dass sich zwischen Standorten mit und ohne Leitwerkfunktionen keine Unterschiede im Hinblick auf die Einbindung von Betriebsräten in Entscheidungsprozesse über Produkte und in weitere strategische Fragen zeigen. Ob mit oder ohne Leitwerkfunktionen, etwa ein Drittel der Betriebsräte an den Standorten berichtete, dass sie frühzeitig in Planungen neuer Produkte eingebunden werden; ein weiteres Drittel wird eingebunden, sobald die Entscheidung bevorsteht; ebenfalls ein Drittel wird in solche Planungen und Entscheidungen gar nicht eingebunden. Die frühzeitige Einbindung des Betriebsrats hat zudem weder in Leitwerken noch in Betrieben ohne Leitwerkfunktionen einen Einfluss darauf, ob Verlagerungen von Produktion oder Produktentwicklung stattfinden.

Der Einfluss der Betriebsräte auf den Umgang mit dem technologischen Wandel zeigt sich allerdings durch-

aus, wenn nur diejenigen Standorte betrachtet werden, deren Produkte aufgrund des Umstiegs auf Elektromobilität eine abnehmende Nachfrage erfahren (*Tabelle 3*). Wo es innerhalb dieser Gruppe eine frühzeitige Einbindung des Betriebsrats in Planungen neuer Produkte gibt, berichteten 57 % der Betriebe, dass sie neue Produkte für die Elektromobilität entwickeln. Wo es eine Einbindung des Betriebsrats gar nicht gibt, berichteten nur 27 % der Betriebe, dass neue Produkte für die Elektromobilität entwickelt werden. Ähnlich verhält es sich bei der Produktdiversifizierung allgemein. Wo Betriebsräte frühzeitig oder zumindest bei der Entscheidung in die Produktplanung eingebunden werden, berichteten 43 % bzw. 48 % der Werke, dass sie ihr Produktportfolio diversifizieren. Wo keine Einbindung stattfindet, waren es nur 33 %.

4.3 Leitwerke und Standortwettbewerb

Der dritte zentrale Befund sind Erosionstendenzen im Hinblick auf die Stärken der Leitwerke. *Abbildung 4* zeigt die Einschätzungen der Betriebsräte von Leitwerken zu den Standortvorteilen ihrer Betriebe, wobei einfacheitsshalber kleine und große Vorteile zusammengefasst wurden. Im Hinblick auf den Umgang mit neuen Produktionstechnologien und mit neuen und komplexen Produkten sind die Vorteile weiterhin vorhanden – über 90 % der befragten Betriebsräte in den Jahren 2016 und 2024 sehen Standortvorteile ihrer Betriebe in diesem Bereich. Stabil sind in diesem Zeitraum auch die Einschätzungen zu Standortvorteilen bei der Qualität – ca. 85 % der befragten Betriebsräte sehen diese Vorteile.

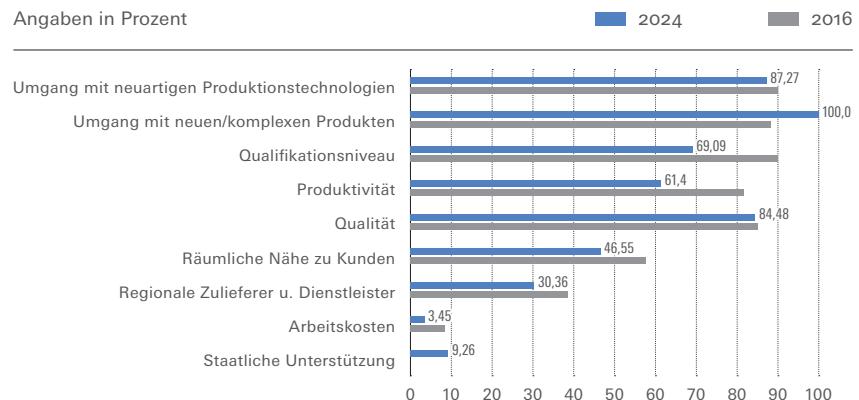
Deutlich abgenommen hat hingegen der Anteil der Betriebsräte, die Standortvorteile beim Qualifikationsniveau der Beschäftigten (von 90 % auf 69 %) und bei der Produktivität (von 82 % auf 61 %) sehen. Auch Vorteile bezüglich der Nähe zum Kunden sowie der regionalen Zulieferer- und Dienstleisterbasis werden im Jahr 2024 skeptischer eingeschätzt als 2016. Darin drückt sich der zunehmende Wettbewerb aus Mittelost- und Südosteuropa aus. Eine Reihe von Automobilherstellern hat ihre Werke dort angesiedelt, was sich negativ auf die Kundennähe der deutschen Standorte ausgewirkt hat. Zudem ist in Mittelost- und Südosteuropa eine schlagkräftige Zuliefererbranche mit einer hohen Produktivität und Qualität entstanden, die mittlerweile auch gut qualifizierte Belegschaften aufgebaut hat, wenngleich sie mit einer hohen Fluktuation kämpft (Schwarz-Kocher et al. 2019).

Trotz aller Erosionstendenzen ist anzumerken, dass die Abnahme der Standortvorteile in Betrieben ohne Leitwerkfunktionen noch dramatischer ist (*Abbildung 5*). Der wichtigste Standortvorteil dieser Werke war 2016 die räumliche Nähe zum Kunden, weil dadurch Logistikkosten niedrig gehalten werden konnten. Für Zulieferer größerer Teile und Komponenten und für JIS/JIT-Standorte ist Kundennähe entscheidend. Dieser Vorteil hat allerdings massiv abgenommen, ebenso wie die Einschätzung

der Vorteile durch die regionale Zulieferer- und Dienstleisterstruktur. Nur noch eine Minderheit der Betriebsräte sieht Vorteile ihrer Werke im Hinblick auf Produktivität, Qualität, den Umgang mit neuen Technologien oder auch das Qualifikationsniveau der Belegschaft – Faktoren, die einige Zeit die Nachteile bei den Arbeitskosten ausgleichen konnten. Eine plausible Erklärung dafür könnte die in den letzten zehn Jahren vollzogene Verlagerung eines Teils der Automobilproduktion ins Ausland (vor allem nach Mittelosteuropa) sein, die für die deutschen Standorte Vorteile bei der Kundennähe reduziert. Die Wettbewerbssituation von Werken ohne Leitwerkfunktionen ist zunehmend schwierig.

ABBILDUNG 4

Wettbewerbsvorteile von Betrieben *mit* Leitwerkfunktionen, 2016 und 2024

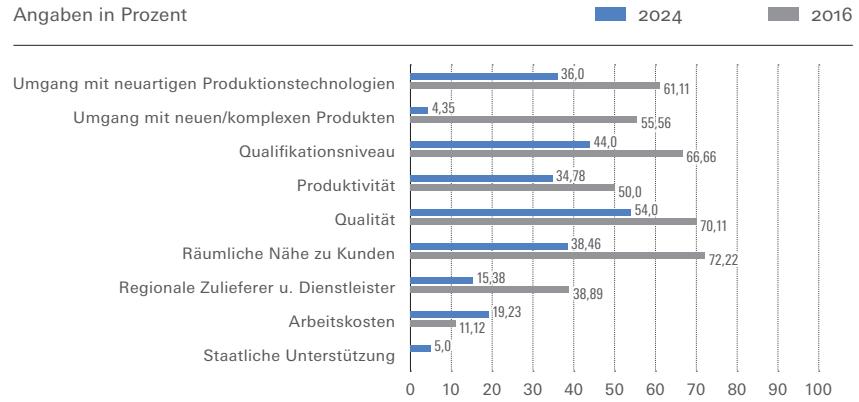


Quelle: Eigene Berechnungen

WSI Mitteilungen

ABBILDUNG 5

Wettbewerbsvorteile von Betrieben *ohne* Leitwerkfunktionen, 2016 und 2024



Quelle: Eigene Berechnungen

WSI Mitteilungen

Eine gewisse Erosion der Rolle von Leitwerken zeigt sich beim Blick auf Verlagerungsprozesse. 73 % der Leitwerke berichten, dass sie zwischen 2019 und 2024 von einer Verlagerung der Produktion betroffen waren. Bei Standorten ohne Leitwerkfunktionen sind es 56 %. Das ist nicht überraschend, denn die Aufgaben der Leitwerke in der Industrialisierung neuer Produkte bringen es mit sich, dass diese Produkte auch an anderen Standorten anlaufen, sobald der Industrialisierungsprozess vollendet ist und die Produktion stabil läuft (Krzywdzinski 2016). Die Leitwerke übernehmen dabei häufig die Betreuung der Produktanläufe im Ausland. Dabei kann es auch zur Verlagerung der gesamten Produktion der Leitwerke kommen. Zugespitzt formuliert liegt die Stärke der Leitwerke nicht darin, dass sie Verlagerungen vermeiden können, sondern darin, dass sie Verlagerungen immer wieder dadurch kompensieren, dass sie die Anläufe neuer Produkte übernehmen.

Problematischer ist die Verlagerung der Produktentwicklung. Die Stärke der Leitwerke liegt in der Nähe der Produktentwicklung zur Produktion. Ihre besonderen Kompetenzen bei der Industrialisierung neuer Produkte und bei der Einführung neuer Technologien ergeben sich durch die Nähe und den Austausch zwischen Facharbeiter*innen und Ingenieur*innen in der Produktion sowie der Prozess- und Produktentwicklung. Diese Nähe und diese Kompetenzen sind bedroht, wenn Produktentwicklung wegverlagert wird.

87 % der Standorte mit Leitwerkfunktionen berichten die Präsenz von Produktentwicklungsaufgaben am Standort (*Tabelle 4*). Wie zu erwarten, ist dieser Anteil deutlich höher als bei Standorten ohne Leitwerkfunktionen. Knapp 30 % der Leitwerke berichten, dass diese Produktentwicklungsaufgaben von ihren Standorten wegverlagert werden. Das ist ein erheblicher Anteil. Eine solche Verlagerung kann die Leitwerkfunktionen untergraben und nachteilig für die Entwicklung der Standorte sein.

5 Schlussfolgerungen

Die Analyse liefert differenzierte Befunde hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit und der strategischen Rolle von Betrieben mit Leitwerkfunktionen an Hochlohnstandorten.

Auf konzeptioneller Ebene zeigt sich der Nutzen des Leitwerkkonzepts, da es die Standortvorteile von Werken an Hochlohnstandorten systematisch erfasst. Damit trägt die vorliegende Analyse zur Diskussion über die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Automobilzuliefererindustrie bei. Eine reine Fokussierung auf die Produktion reicht für die Aufrechterhaltung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit nicht aus; Produktionsstandorte müssen vielmehr Aufgaben und Kompetenzen mit Innovationsbezug entwickeln. Leitwerkfunktionen stellen solche Aufgaben dar.

Ein zentraler Befund der Analyse ist aber auch, dass die deutsche Automobilzuliefererindustrie weiterhin große Stärken zeigt. Trotz der massiven Krise in der Automobilbranche ist bemerkenswert, dass der Anteil der Betriebe mit Leitwerkfunktionen im Jahr 2024 gegenüber 2016 weitgehend stabil geblieben ist. Im Vergleich zu 2016 zeigt sich, dass weiterhin etwa ein Drittel der befragten Betriebe Leitwerkfunktionen innehaltet.

Die Transformation zur Elektromobilität stellt eine erhebliche Herausforderung dar, da Leitwerke traditionell in den Bereichen Motor, Antriebsstrang, Fahrwerk und Elektronik angesiedelt sind. Allerdings engagieren sich Betriebe mit Leitwerkfunktionen überdurchschnittlich häufig in der Entwicklung neuer Produkte für die Elektromobilität und in der Produktdiversifizierung. Auch wenn sie von der allgemeinen Krise nicht unberührt bleiben, ist die Beschäftigungsentwicklung in diesen Betrieben weniger negativ als in Unternehmen ohne Leitwerkfunktionen. Für Standorte ohne Leitwerkfunktionen sind Kundennähe und damit niedrige Logistikkosten ein wichtiger Vorteil: Dieser ist nach Einschätzung der Betriebsräte in den letzten zehn Jahren massiv geschrumpft.

Im Standortwettbewerb sind zentrale Stärken der Leitwerke, wie die Beherrschung neuer Produkte und Technologien sowie die hohe Qualität, nach Meinung der Betriebsräte weiterhin gegeben. Allerdings zeigt sich eine gewisse Erosion in den Bereichen Produktivität und räumliche Nähe zum Kunden. Es ist jedoch hervorzuheben, dass diese Erosion bei Betrieben ohne Leitwerkfunktionen weitaus massiver ausfällt. Ein weiteres Anzeichen für strukturelle Veränderungen ist die Verlagerung von Produktentwicklungsaufgaben: Etwa ein Drittel der Leitwerke mit Entwicklungsaufgaben berichtet von einer solchen Verlagerung.

Für einen Abgesang auf die deutschen Standorte ist es jedoch zu früh. Sie verfügen weiterhin über klare Stärken, stehen aber gleichzeitig unter erheblichem Druck. Die Rolle der Betriebsräte erweist sich in diesem Zusam-

TABELLE 4

Produktentwicklung und ihre Verlagerung an Standorten mit und ohne Leitwerkfunktionen, 2024

Angaben in absoluten Zahlen und Prozent

	Produkte der neuesten Generation werden zuerst in unserem Werk eingeführt		
	immer/meistens (Leitwerk)	teilweise	nie/selten
Alle befragten Betriebe ^A	68	59	37
Davon Betriebe mit Produktentwicklungsaufgaben am Standort	59 (87 %)	43 (73 %)	20 (54 %)
Davon Betriebe mit Verlagerung von Produktentwicklung	17 (29 %)	12 (28 %)	3 (15 %)

A Für 18 Betriebe liegen keine Angaben vor

Quelle: Eigene Berechnungen

menhang als bedeutend. Gerade an Standorten mit negativen Nachfrageentwicklungen zeigt sich, dass neue Produkte häufiger entwickelt werden, wenn die Betriebsräte frühzeitig in die Produktplanung eingebunden sind.

Insgesamt sind erhebliche Innovationsbemühungen der Betriebe zu beobachten. Dennoch wird der Erfolg dieser Bemühungen wesentlich davon abhängen, ob die Nachfrage nach neuen Produkten tatsächlich ansteigt. Ohne industriepolitische Antworten besteht die Gefahr, dass die aktuellen Anpassungsstrategien ins Leere laufen. Solche Antworten sollten die Förderung des technologischen Wandels (d.h. die Ansiedlung neuer Technologien wie auch die Förderung betrieblicher Transformationsprojekte) sowie eine Stützung der Nachfrage beinhalten. Aus geschäftlicher Sicht wird es darum gehen, weiterhin Druck in den Unternehmen aufzubauen, um Strategien für den technologischen Wandel zu erarbeiten, die das hohe Qualifikationsniveau der Belegschaften nutzen und weiterentwickeln. ■

LITERATUR

- Blöcker, A.** (2022): Die Automobilindustrie: Es geht um mehr als den Antrieb. Eine Studie im Rahmen des Projekts „Sozial-ökologische Transformation der deutschen Industrie“. Rosa-Luxemburg-Stiftung: ONLINE-Studie 12/2022, Berlin, https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Onl-Studie_12_Industriepolitik-Automobil.pdf (letzter Zugriff: 27.08.2025)
- Doellgast, V. / Greer, I. / Kirsch, A.** (2023): Fairer Wandel für Arbeitnehmer*innen in der Automobilindustrie?, in: Proff, H. (Hrsg.): Towards the New Normal in Mobility, Wiesbaden, S. 763–775
- Frigant, V. / Jullien, B.** (2018): L'automobile en France: Vers la fin d'une vieille industrie?, in: Revue d'économie industrielle 162, S. 127–162
- Frigant, V. / Layan, J.-B.** (2009): Modular Production and the New Division of Labour Within Europe: The Perspective of French Automotive Parts Suppliers, in: European Urban and Regional Studies 16 (1), S. 11–25
- Gerst, D.** (2020): Mitbestimmung in digitalen und agilen Betrieben – das Modell einer prozessualen partnerschaftlichen Konfliktkultur, in: Bader, V. / Kaiser, S. (Hrsg.): Arbeit in der Data Society, Wiesbaden, S. 35–56
- Haipeter, T. / Schilling, G.** (2023): Interessenvertretungen in der Digitalisierung. Zur Bedeutung betriebspolitischer Aktivierungsprojekte der Gewerkschaften am Beispiel von „Arbeit 2020 in NRW“, in: WSI-Mitteilungen 76 (5), S. 392–400
- Jürgens, U. / Krzywdzinski, M.** (2010): Die neue Ost-West-Arbeitsteilung: Arbeitsmodelle und industrielle Beziehungen in der europäischen Automobilindustrie, Frankfurt am Main
- Krzywdzinski, M.** (2014): How the EU's Eastern Enlargement Changed the German Productive Model. The Case of the Automotive industry, in: Revue de la régulation 15, DOI: 10.4000/regulation.10663
- Krzywdzinski, M.** (2016): Technologie, Qualifikationen und internationale Arbeitsteilung. Anmerkungen zu der Diskussion über Industrie 4.0. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB): Discussion Paper Nr. SP III 2016-301, Berlin
- Krzywdzinski, M.** (2019): Globalisation, Decarbonisation and Technological Change: Challenges for the German and CEE Automotive Supplier Industry, in: Galgoczi, B. (Hrsg.): Towards a Just Transition: Coal, Cars and the World of Work, Brüssel, S. 215–241
- Krzywdzinski, M.** (2024): Zwischen Transformation und Krise. Automobilzulieferindustrie in Deutschland im Umbruch. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB): Discussion Paper Nr. SP III 2024-301, Berlin
- Krzywdzinski, M. / Lechowski, G. / Ferdinand, J. / Schneiß, D.** (2023): The German Path to Electromobility and its Impacts on Automotive Production and Employment, in: Galgoczi, B. (Hrsg.): On the Way to Electromobility – a Green(er) but More Unequal Future, Brüssel, S. 179–200
- Krzywdzinski, M. / Lechowski, G. / Humphrey, J. / Pardi, T.** (Hrsg.) (2025): Global Shifts in the Automotive Sector. Markets, Firms and Technologies in the Age of Geopolitical Disruption, Cham
- OICA (International Organization of Motor Vehicle Manufacturers)** (2022): World Motor Vehicle Production by Country and Type, 1999–2020, Paris
- Pardi, T.** (2020): Searching for Industrial Policy: The Long Decline of the French Automotive Industry, in: Covarrubias, A. / Ramírez Perez, S. (Hrsg.): New Frontiers of the Automobile Industry, Cham, S. 113–135.
- Puls, T.** (2024): Die Automobilindustrie im Jahr 2024: Globale Trends stellen das erfolgreiche Geschäftsmodell der deutschen Autoindustrie vor Herausforderungen. Institut der deutschen Wirtschaft: IW-Report Nr. 38/2024, Köln
- Puls, T. / Olle, W. / Proff, H. / Falck, O. / Czernich, N. / Koenen, J. et al.** (2021): Strukturwandel in der Automobilindustrie – wirkt die Pandemie als Beschleuniger?, in: ifo Schnelldienst 74 (5), S. 3–35
- Sadler, D.** (1999): Internationalization and Specialization in the European Automotive Components Sector: Implications for the Hollowing-out Thesis, in: Regional Studies 33 (2), S. 109–119
- Schade, W. / Berthold, D. / Mader, S. / Scharf, C. / Stich, M. / Wagner, U.** (2020): Gesamtwirtschaftliche Wirkungen durch die Transformation zu nachhaltiger Mobilität. M-Five GmbH Mobility, Futures, Innovation, Economics: Arbeitspapier im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Karlsruhe
- Schwarz-Kocher, M. / Krzywdzinski, M. / Korflür, I.** (2019): Standortperspektiven in der Automobilzulieferindustrie. Die Situation in Deutschland und Mittelosteuropa unter dem Druck veränderter globaler Wertschöpfungsstrukturen. Hans-Böckler-Stiftung: Study Nr. 409, Düsseldorf
- Sorge, A. / Streeck, W.** (2018): Diversified Quality Production Revisited: Its Contribution to German Socio-Economic Performance over Time, in: Socio-Economic Review 16 (3), S. 587–612
- Statista** (2024): Anzahl der produzierten Personenkraftwagen in Deutschland in den Jahren 1990 bis 2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/75210/umfrage/produktion-von-pkw-in-deutschland-seit-1990> (letzter Zugriff: 27.08.2025)
- Statista** (2025): Anzahl der Beschäftigten in der Automobilindustrie in Deutschland in den Jahren 2005 bis 2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/30703/umfrage/beschaeftigtenzahl-in-der-automobilindustrie> (letzter Zugriff: 27.08.2025)
- Stieler, S. / Schwarz-Kocher, M.** (2022): Effizienzprogramme in den Group Functions der Automobilindustrie: Eine Bestandsaufnahme bei deutschen Herstellern und Zulieferern. Hans-Böckler-Stiftung: Working Paper Forschungsförderung Nr. 243, Düsseldorf
- Ziegler, A. / Heidling, E.** (2023): Die Automobilindustrie in der Chip-Krise, München

AUTOR

MARTIN KRZYWDZINSKI, Prof. Dr., Professor für Internationale Arbeitsbeziehungen an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, Leiter der Forschungsgruppe „Globalisierung, Arbeit und Produktion“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Arbeitsbereiche: Arbeits- und Industriesozioologie, technologischer Wandel, Globalisierung.

@ martin.krzywdzinski@wzb.eu

Tarifliche Vorteilsregelungen für Gewerkschaftsmitglieder

Durchsetzungschancen, Verbreitung, Wirkungen und Risiken

Bis vor Kurzem waren Vorteilsregelungen für Gewerkschaftsmitglieder in der tarifpolitischen Diskussion ein randständiges Thema. Für größere mediale Aufmerksamkeit sorgte erst der Tarifabschluss 2024 in der Chemischen Industrie, als es der IG Bergbau, Chemie Energie (IG BCE) erstmals in einem großen Flächentarifgebiet gelang, eine Mitgliedervorteilsregelung (MVR) durchzusetzen. Auch andere Gewerkschaften haben in den letzten Jahren (allerdings primär haustarifliche) Regelungen abschließen können. Wie lässt sich die gegenwärtige Popularität dieses tarifpolitischen Instruments erklären? Wie verbreitet sind MVR? Welche Effekte haben sie? Und nicht zuletzt: Bieten sie eine Antwort auf die gewerkschaftlichen Organisationsprobleme der Gegenwart?¹

REINHARD BAHNMÜLLER

1 Der Problemhintergrund

1.1 Mitgliederverluste und fehlende Anreize für eine Gewerkschaftsmitgliedschaft

Der Problemhintergrund, der die Gewerkschaften dazu veranlasst, vermehrt MVR zu fordern, ist bekannt: Die Mitgliederzahlen gehen beständig zurück und die gewerkschaftlichen Organisationsgrade sinken. In den letzten zwanzig Jahren haben die DGB-Gewerkschaften ein Viertel ihrer Mitglieder verloren (IG BAU –56%, EVG –35%, IG BCE –29 %, Ver.di –27 %, NGG –21 %, IG Metall –15%). Dies schlägt sich in einem sinkenden gewerkschaftlichen Organisationsgrad nieder. Lag dieser 1990 noch bei über 30 % (brutto), wird er 2021 mit 17 % ausgewiesen (Lesch et al. 2021, S. 38). Der Netto-Organisationsgrad der betrieblich aktiven Mitglieder² liegt noch deutlich darunter.

Um der Entwicklung entgegenzuwirken, versuchen die Einzelgewerkschaften seit zwei Jahrzehnten durch eine

Intensivierung ihrer Organizing-Aktivitäten sowie eine stärker konflikt- und beteiligungsorientierte Betriebs- und Tarifpolitik (Stichwort „Organisieren am Konflikt“), neue Mitglieder zu gewinnen. In Teilen sind diese Ansätze durchaus erfolgreich, eine anhaltende Trendwende in der Mitgliederentwicklung konnte bisher jedoch nicht erreicht werden (Kocsis et al. 2013; Dribusch 2023; IG Metall BaWü 2021).

Ergänzend hat der DGB im Herbst 2023 die Kampagne „Tarifwende“ in Gang gebracht und eine Reihe primär an den Staat gerichteter Forderungen aufgestellt. Dazu gehört „die Ermöglichung tariflicher Differenzierungsklauseln“, die als „ein wichtiges Mittel zur Erhöhung der Attraktivität einer Gewerkschaft und damit zur Stärkung gewerkschaftlicher Organisationsmacht“ charakterisiert werden (DGB 2024). Ihr Status soll gesetzlich geklärt sowie „Spannklauseln“³ für zulässig erklärt werden.

Als ein wesentlicher Grund für die anhaltende Schwäche der Tarifbindung und der Mitgliedschaft in Gewerkschaften gilt die rechtlich zugelassene und weit ver-

1 Die Studie ist Teil des von der Hans-Böckler-Stiftung finanzierten und von Gerhard Bosch und Thorsten Schulzen geleiteten Projektes „Tarifbindung stärken“. Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine gekürzte und nach Begutachtung überarbeitete Fassung von Bahnmüller (2025).

2 Im Unterschied zum Netto-Organisationsgrad berücksichtigt der Brutto-Organisationsgrad auch passive Mitglieder wie Rentner*innen oder Arbeitslose.

3 Spannklauseln oder Abstandsklauseln hindern den Arbeitgeber nicht daran, tarifliche Leistungen als allgemeine Leistungen allen Beschäftigten zu gewähren. Sie verpflichten ihn aber, diese Leistungen für Beschäftigte, die

breitete Praxis von Bezugnahmeklauseln in Arbeitsverträgen, durch die Arbeitnehmer*innen grundsätzlich und unabhängig von ihrer Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft an der Tarifentwicklung teilnehmen. Circa 90 % aller Arbeitsverträge enthalten entsprechende Klauseln (Eyler 2022). Die deutsche Rechtsordnung lässt somit „Außenreiter über Bezugnahmeklauseln kostenfrei und ohne jede inhaltliche und zeitliche Einschränkung am Tarifvertrag partizipieren“ (Höpfner 2020, S.188). Sie schafft damit „einen finanziellen Negativanreiz zum Beitritt – und zwar völlig unabhängig vom Inhalt der Tarifverträge oder von der konjunkturellen Lage auf dem Arbeitsmarkt“ (ebd.). Aus dieser auf Privatautonomie der Arbeitsvertragsparteien gegründeten Vertragspraxis wird damit, wie Raimund Waltermann (2020, S.213) es zugesetzt formulierte, ein „Killer der Tarifbindung“, weshalb Höpfner (2020, S.188) ein „grundlegendes Marktversagen des Tarifsystems“ ausmacht.⁴

1.2 Selektive Güter als Ansatz zur Lösung des Mitgliederproblems

Das Dilemma von Organisationen, deren Mitgliedschaft auf Freiwilligkeit beruht und die Kollektivgüter verfügbar machen, wurde vor sechzig Jahren von Mancur Olson (2004) beschrieben. Ausgangspunkt seiner Überlegung ist die Frage, unter welchen Bedingungen Individuen bereit sind, zur Herstellung kollektiver Güter beizutragen. Olson zeigt auf, dass eine Übereinstimmung zwischen individueller und kollektiver Rationalität nicht zwangsläufig gegeben ist. Vielmehr kann es für einzelne Gruppenmitglieder rationaler sein, nicht im Sinne der Gruppe zu handeln, sondern den eigenen Nutzen zu maximieren. Unter der Prämisse, dass alle Akteure eigennützig-rational handeln, sei mit der Erstellung von kollektiven Gütern (oder auch quasi-kollektiven Gütern, wie Tarifverträgen) nicht zu rechnen, wobei dies vor allem für große Organisationen gelte. Je größer die Gruppe ist, desto geringer sei die Bereitschaft, zu deren Erstellung beizutragen, weil a) die individuellen Beiträge unbemerkt blieben, b) der Ausschluss von Nichtmitgliedern vom Konsum bei steigender Gruppengröße immer aufwendiger wird, und c) keine Anreize zur wechselseitigen Verhaltenskontrolle beständen. Auf freiwillige Mitgliedschaft beruhende Organisationen und deren Akteure befänden sich somit in einem strategischen Dilemma (Gefangenendilemma/Trittbrettfahrer).

Olson offeriert zwei Wege, das Organisationsdilemma zu lösen: Zwang zur Mitgliedschaft bzw. zwangsweise Beteiligung an den Kosten der Erstellung von Kollektivgütern (z.B. Closed Shop⁵, Steuern/Abgaben, Solidaritätsbeiträge) oder selektive Anreize bzw. Güter, d.h. Leistungen, die nur den Clubmitgliedern zugutekommen. Deren exklusiver Charakter soll die Kosten-Nutzen-Erwägungen der einzelnen Akteure so beeinflussen, dass sie sich für eine Mitgliedschaft entscheiden. Da in den meisten Ländern Closed Shops entweder illegal oder kaum noch zu

finden sind und die freiwillige Mitgliedschaft in Gewerkschaften dominiert (die durch die „negative“ Koalitionsfreiheit in Deutschland rechtlich sanktioniert ist), steht einzige ein Weg offen: der Ausbau selektiver Güter, also von Leistungen, die exklusiv Gewerkschaftsmitgliedern zur Verfügung stehen.

1.3 Der rechtliche Rahmen

Ob und wenn ja, in welchem Maße MVR rechtlich zulässig sind, war und ist umstritten. Der Streit reicht bis in die 1960er Jahre zurück, als Georg Leber, damals Vorsitzender der Gewerkschaft Bau-Steine-Erden einen Solidaritätsbeitrag von gewerkschaftlich nicht organisierten Beschäftigten forderte. Anders als in der Schweiz, die als Vorbild diente, sollte dieser allerdings nicht auf gesetzlichem, sondern auf tarifvertraglichem Weg durchgesetzt werden (Höpfner 2020). Die damalige Bundesregierung hielt die Forderung für verfassungswidrig. In dieser juristisch noch offenen Situation versuchte die IG Textil und Bekleidung, in einem Arbeitskampf ebenfalls eine MVR durchzusetzen. Die Auseinandersetzung endete 1967 vor dem Großen Senat des Bundesgerichts (BAG), der entschied, dass in Tarifverträgen „zwischen den bei der vertragschließenden Gewerkschaft organisierten und anders oder nicht organisierten Arbeitnehmern nicht differenziert werden“ darf. Derartige Klauseln überschritten die Tarifmacht der Tarifparteien, die sich nicht auf Außenreiter erstreckt, und verletzten die negative Koalitionsfreiheit, da ein sozial inadäquater Druck zum Gewerkschaftsbeitritt ausgeübt werde (BAG, Aktenzeichen: GS 1/67, 29.11.1967). 1968 bestätigte das Bundesverfassungsgericht dieses Urteil. Damit war tariflichen Vorteilsregelungen erst einmal ein Riegel vorgeschoben (Donath/Szegfű 2021, S.10ff.).

Die Diskussion wurde erst 40 Jahre später wiederbelebt, als der vierte Senat des BAG im Jahr 2007 Zweifel erkennen ließ, „ob der Auffassung des Großen Senats von der grundsätzlichen Unzulässigkeit von Differenzierungsklauseln und ihrer Begründung uneingeschränkt zu folgen ist, oder ob und gegebenenfalls mit welcher Regelungstechnik und in welchem Umfang zusätzliche Leistungen bestimmt werden können, die nur Gewerkschaftsmitglieder erhalten sollen“ (WD 2023, S.10). Es folgten eine Serie von Urteilen, in denen das BAG „einfache Differen-

der tarifschließenden Gewerkschaft angehören, um einen Spannenbetrag aufzustocken, sodass er diesen stets eine höhere Leistung zu erbringen hat (siehe WD 2023, S. 7).

- 4 Zur Begriffsgeschichte und Kritik am Rechtskonstrukt „kollektiv ausgeübter Privatautonomie“ siehe Syrovatka 2025.
- 5 Bei Closed-Shop-Systemen ist die Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses in einem Betrieb an die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft gebunden.

zierungsklauseln⁶ sowie „Stichtagsregelungen“⁷ für zulässig, hingegen „Spannklauseln“ weiterhin für unzulässig erklärt (zusammenfassend WD 2023). Auch eine Besserstellung von Gewerkschaftsmitgliedern in Sanierungstarifverträgen⁸ sowie höhere Abfindungen im Falle der Beendigung des Arbeitsverhältnisses wurden für zulässig erklärt. In der Folge gab es vermehrt gewerkschaftliche Initiativen, diese zu fordern und auch durchzusetzen.

Für die tarifliche Praxis ausgesprochen relevant, jedoch durch das BAG nicht abschließend geklärt ist die Frage, ab welcher Leistungshöhe der Druck auf Beschäftigte, Mitglied in einer Gewerkschaft zu werden, unzulässig hoch wird. „Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum“, so fasst der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags die Diskussion zusammen, „wird als Orientierungsmaßstab die Höhe des durchschnittlichen Gewerkschaftsbeitrags vorgeschlagen. Ein geldwerter Vorteil bis zur Höhe des Doppelten des Jahresbeitrags wird vielfach für verfassungsrechtlich umbedenklich erachtet“ (WD 2023, S. 11).

2 Forschungsstand, Fragestellungen und Empirie des Beitrags

2.1 Stand der Forschung

Olsons Theorem, wonach unter der Prämisse eigennützirational handelnder Akteure mit der Erstellung von kollektiven Gütern nicht zu rechnen ist, wurde vielfach kritisiert. Es erklärt nicht, weshalb Organisationen wie Gewerkschaften Bestand haben, die Kollektivgüter produzieren, zu deren Erstellung Außenseiter nichts beitragen. „Träfe Olsons Theorie zu“, so schlussfolgert deshalb Pyhel (2008, S. 34), „dürfte es angesichts des Umstandes, dass Gewerkschaften schon lange mit der Kollektivgutproblematik konfrontiert werden, keine starken Gewerkschaften mehr geben.“ Den realen Motiven für eine Beitritts- und Verbleibentscheidung werde das enge Kosten-Nutzen-Kalkül, wie Olsen es gefasst hat, demnach nicht gerecht.

Welche Bedeutung selektive Güter für eine Mitgliedschaftsentscheidung haben, wird gleichwohl kontrovers diskutiert. „Die selektiven Anreize im Sinne von Olson“, so argumentiert etwa Keller (1988, S. 397), „sind zwar Tei-

le des Individualkalküls, machen es jedoch nicht vollständig aus.“ Er empfiehlt deshalb, „allgemeinere individuлистische Kalküle“ in den Mittelpunkt der Betrachtung zu rücken, die neben privaten bzw. materiellen auch kollektive, soziale und immaterielle Nutzen-Elemente (Einfluss, Prestige, Kontakt, Unterstützung) zur Erklärung des Kollektivgutphänomens einschließen.

Die empirisch-sozialwissenschaftliche Forschung zu den Motiven einer Gewerkschaftsmitgliedschaft hat die Relevanz kollektiver und immateriell-sozialer Faktoren für eine Mitgliedschaft bestätigt, sie brachte bisher jedoch wenig Aufschluss darüber, welche Faktoren für die Entscheidung, Gewerkschaftsmitglied zu werden, relevant sind und welches Gewicht sie haben. Gut belegt ist eine hohe Wertschätzung gewerkschaftlicher Leistungen wie die Streikunterstützung im Arbeitskampf oder arbeitsrechtliche Beratung. Untersuchungen zur Beitrittswirkung tariflicher Vorteilsregelungen fehlen hingegen vollständig. Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages bilanzierte den Kenntnisstand im Herbst 2023 folgendermaßen:

„Empirische Studien zur Wirksamkeit tarifvertraglicher Differenzierungsklauseln liegen soweit ersichtlich nicht vor. Ob von derartigen Klauseln tatsächlich die von den Gewerkschaften erwartete Anreizwirkung zum Gewerkschaftsbeitritt ausgeht und sie damit zu einer Stärkung der Tarifbindung beitragen können, bleibt aus wissenschaftlicher Sicht bisher unbeantwortet.“ (WD 2023, S. 17)

Nicht nur über die Effekte, auch über die Verbreitung tariflicher Vorteilsregelungen ist wenig bekannt. Eine Zusammenstellung existierender Vereinbarungen liegt bisher nicht vor. Insofern ist unklar, ob es sich um ein tarifpolitisches Randphänomen handelt, oder um ein nicht nur qualitativ (und theoretisch) interessantes, sondern auch quantitativ relevantes, bisher jedoch unzureichend wahrgenommenes und von der Forschung zu Industriellen Beziehungen bearbeitetes Themenfeld.

2.2 Fragestellungen und Empirie der Studie

Aus dem skizzierten defizitären Informationsstand über die Verbreitung und die Wirkungen tariflicher Vorteilsregelungen ergeben sich die Fragestellungen, denen in diesem Beitrag nachgegangen wird:

- Was sind begünstigende und was hemmende Faktoren für deren Durchsetzung?

-
- 6 Die „einfache Differenzierungsklausel“ erhebt die Mitgliedschaft in der betreffenden Gewerkschaft zur Voraussetzung eines tariflichen Anspruchs. Der Arbeitgeber bleibt aber in seiner Entscheidung frei, die tariflichen Leistungen auf einzelvertraglicher Grundlage auch anders oder nicht organisierten Beschäftigten zu gewähren.
 - 7 Bei „Stichtagsklauseln“ ist die Mitgliedschaft in der vertragschließenden Gewerkschaft zu einem bestimmten Zeit-

punkt Voraussetzung für die Gewährung einer tariflichen Leistung.

- 8 Sanierungstarifverträge können mit Unternehmen mit finanziellen Schwierigkeiten abgeschlossen werden, um die Kosten zu senken und die Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen. Sie ermöglichen eine vorübergehende Absenkung tariflicher Leistungen, z. B. von Urlaubs- oder Weihnachtsgeld.

- Wie verbreitet sind sie?
- Welche Varianten gibt es?
- Welche Wirkungen haben Vorteilsregelungen?
- Welche Risiken sehen gewerkschaftliche Akteure?

Die Empirie des Beitrags basiert auf einem Mix aus quantitativen und qualitativen Erhebungsmethoden. Via Direktkontakte mit Gewerkschaften und Onlinerecherche wurden 305 Tarifabkommen zusammengetragen. Die Abfrage im Internet erfolgte über einschlägige Suchbegriffe sowie über die Webseiten der DGB-Gewerkschaften. Zusätzlich erfolgte von einzelnen Gewerkschaften eine summarische Mitteilung der in ihrem Organisationsbereich abgeschlossenen MVR. Sie gingen in eine Excel-Liste ein, die neben Angaben zu den vertragsabschließenden Parteien Informationen zum Abschlussdatum, Art der Tarifregelung (Firmen-TV/Flächen-TV) sowie zu den jeweils vereinbarten Vorteilen enthält.

Auf zentraler, regionaler und betrieblicher Ebene wurden zudem 15 ein- bis zweistündige Interviews mit Tarifexpert*innen, Schwerpunktsekretär*innen für Mitgliedererschließung sowie Betriebsbetreuer*innen geführt, die über Erfahrungen im Abschluss und in der Umsetzung von MVR verfügen. Die Interviews wurden aufgenommen und transkribiert. Geführt wurden die Gespräche im Frühsommer und Herbst 2024 mit Vertreter*innen des DGB (1 Interview) sowie der Gewerkschaften ver.di (6), IG Metall (4), IG BCE (2), IG BAU (1) und NGG (1). Mit Vertreter*innen der GEW, der EVG sowie der GdP war aus terminlichen Gründen kein Interview möglich.

arbeitgeberverband nicht allein und sie ist auch nicht neu. Bereits 1978 hatte der Vorstand der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) festgelegt, entsprechende Tarifklauseln in den sogenannten „Katalog der lohn- und tarifpolitisch zu koordinierenden Fragen“ aufzunehmen, was deren Durchsetzung durch gemeinsamen Widerstand aller Arbeitgeberverbände verhindern soll (Leydecker 2005, S. 23). Die befragten Tarifakteure gehen von einem Fortbestand dieser Verabredung aus. Arbeitgeberverbände kleinerer Branchen (z.B. Miederindustrie, Textil- und Bekleidungsindustrie) hatten sich hingegen schon früher Mitgliedervorteilsregelungen nicht verschlossen (Donath/Szegfű 2021, S. 100ff.), Verbände großer Branchen hielten jedoch bis vor Kurzem an der Ablehnung fest. Die Haltung des Bundesverbands der Arbeitgeber der Chemischen Industrie (BAVC), der im Sommer 2024 ein entsprechendes Abkommen unterzeichnete, ist deshalb ein Novum.

Die ablehnende Haltung der meisten Arbeitgeberverbände hat bzw. hatte direkte Auswirkungen auf die Strategiebildung der Gewerkschaften. Da sich die meisten weigerten, Mitgliedervorteilsregelungen zu unterschreiben, konzentrierten sich die Gewerkschaften auf die Realisierung von haistariflichen Regelungen. Bei nahezu allen im Projektzusammenhang gesammelten Mitgliedervorteilsregelungen handelt es sich um Firmentarifverträge (298 von 305).

Eine häufig genutzte Möglichkeit, um Vorteilsregelungen in Firmentarifverträgen zu realisieren, sind Verhandlungen um Tarifabweichungen bzw. die Nutzung von Öffnungsklauseln. Da es in der Regel die Arbeitgeber sind, die ein Entgegenkommen der Gewerkschaften erwarten, sind sowohl die Durchsetzungschancen für MVR als auch deren vertragsgemäße Umsetzung nur für Mitglieder begünstigt. Entsprechend lautet die Empfehlung der IG Metall, MVR „vor allem bei Ergänzungs- und abweichenden Tarifverträgen“ anzustreben (IG Metall 2023). Auch im Organisationsbereich der IG BCE wurde entsprechend verfahren. Erheblicher Fachkräftemangel ist eine andere fördernde Bedingung. Dies war z. B. in der Eisenberg-Klinik in Thüringen einer der Gründe, weshalb dort ein für ver.di als „wegweisend“ bezeichneter Tarifabschluss vereinbart werden konnte (ver.di 2023, im Detail vgl. Bahnmüller 2025, S. 38).⁹

In aller Regel sind Vorteilsregelungen auch bei haistariflichen Abkommen keine Hauptforderung, sondern werden mitgeführt und, sofern es eine Gelegenheit dazu

3 Empirische Befunde

3.1 Durchsetzungschancen

Trotz grundsätzlicher rechtlicher Zulässigkeit haben sich die meisten Arbeitgeberverbände bisher geweigert, tarifliche Vorteilsregelungen zu unterschreiben. Kaum ein Vertrag trägt ihre Unterschrift. Am dezidiertesten ist die Ablehnung bei Gesamtmetall. Differenzierungsklauseln, so argumentiert etwa der Bayerische Unternehmensverband Metall und Elektro e. V. (bayme vbm 2024), seien „ein tarifpolitischer Irrweg“, weshalb sie strikt abzulehnen seien. Mit dieser harschen Ablehnung ist der Bayrische Metall-

9 Die dort realisierten Mitgliedervorteile sind beispiellos: stufenweise Arbeitszeitkürzung von 40 auf 35 Stunden in der Woche bis 2028 bei vollem Lohnausgleich, eine Inflationsprämie von insgesamt 3000 €, eine dauerhafte Jahressonderzahlung ab 2025 in Höhe von 3000 € brutto, eine Erhöhung der Urlaubstage von 30 auf 31 Tage, im Schichtbetrieb garantiert sechs freie Wochenenden pro Quartal, Recht auf Weiterbildung im Umfang von 35 Stunden pro Jahr, Ausschluss sachgrundlos befristeter Arbeitsverträge, betriebliche Krankenzusatzversicherung, betriebliche Altersversorgung, zusätzlich 5 Tage Arbeitsbefreiung für die Betreuung bei Erkrankung eines Kindes im Alter von 12 bis 16 Jahren.

gibt, realisiert. Es sind „eher sozusagen kleinere Zuckerchen, die da noch in die Tarifverträge reinkommen. Erst werden die großen Themen abgeräumt“ (ver.di 1). Klar ist,

„dass wir [...] das nicht ganz oben auf die Agenda schreiben, weil das bei anderen Forderungen, die wichtiger sind, natürlich Nachteile bringen kann. Also wir werden vielleicht schon den einen oder anderen Cent drangeben, aber nicht viel“
(IG BAU 1).

sundheitspräventions- und Erholungsmaßnahmen finanzierte. „Alle Beschäftigten erhielten von diesem Verein ein Erholungsgeld, dessen Höhe sich jeweils zur Hälfte nach der Dauer der Betriebs- und Gewerkschaftszugehörigkeit richtete“ (Donath/Szegfű 2021, S. 102f.). Das Abkommen wurde seither nicht gekündigt und auch nicht durch Arbeitsgerichte beanstandet (Donath/Szegfű 2021, S. 105).

An diese Tradition anknüpfend konnte die GTB 1998 eine weitere Vorteilsregelung in der *Textil- und Bekleidungsindustrie (West)* in Form einer Fondslösung zur Finanzierung von Aus-, Fort- und Weiterbildung vereinbaren, mit der erstmals ein Recht auf Bildungsfreistellung geschaffen wurde. Das Vorschlagsrecht für die Hälfte der Teilnehmer*innen an Bildungsmaßnahmen und für die Verwendung der Fondsmittel hatte die GTB, heute liegt es bei der IG Metall (ebd. S. 261).

In der *privaten Energiewirtschaft Baden-Württemberg* wurde 2024 ein Mitgliederbonus von rund 440 € brutto vereinbart, der sich 2025 auf 650 € erhöht hat. In der *Holz- und Kunststoffindustrie Niedersachsen* wurde im Frühjahr 2024 ein einmaliger Inflationsausgleichsbetrag in Form eines Mitgliederbonus vereinbart (250 €), in anderen Tarifregionen der Branche hingegen nicht. Die größte Flächenverbreitung haben die Vorteilsregelungen nach dem Tarifabschluss 2024 in der *Chemischen Industrie*. Mitglieder der IG BCE erhalten künftig einen zusätzlichen Urlaubstag pro Jahr sowie in Jubiläumsjahren ihrer Gewerkschaftsmitgliedschaft nochmals einen freien Tag.

Eine sehr große Flächenverbreitung haben Vorteilsregelungen in der *Zeit- bzw. Leiharbeit*. Für Zeitarbeitsbeschäftigte haben alle acht DGB-Gewerkschaften einen tariflichen Mitgliederbonus zum Urlaubs- und Weihnachtsgeld vereinbart (Gesamtvolume maximal 1114 €/Jahr). Die Tarifverträge der DGB-Tarifgemeinschaft, gelten für rund 98 % der in Leiharbeit Beschäftigten. In Anspruch genommen werden kann der Mitgliederbonus allerdings nur von Mitgliedern einer DGB-Gewerkschaft.

Insgesamt summiert sich die Zahl der Beschäftigten, die qua Gewerkschaftsmitgliedschaft Anspruch auf Leistungsvorteile haben, auf über 600 000, was etwa 12 % aller Mitglieder entspricht (Tabelle 2). Das bedeutet umgekehrt, dass 88 % aller Gewerkschaftsmitglieder aktuell nicht in den Genuss solcher Vorteile kommen.

3.2 Verbreitung

Die Abfrage bei den DGB-Gewerkschaften zur Anzahl abgeschlossener MVR ergibt folgendes Bild (Tabelle 1): Insgesamt werden aktuell 933 Tarifverträge mit Vorteilsregelungen für Gewerkschaftsmitglieder gezählt. Da in manchen Betrieben mehrere tarifliche Vorteilsregelungen abgeschlossen wurden, liegt die Zahl der Betriebe niedriger (geschätzt 600). Die meisten Verträge existieren im Organisationsbereich der IG BCE (307), gefolgt von ver.di (290), der IG Metall (176), der IG BAU (100) sowie der EVG (50). Wenig verbreitet sind sie bisher in der NGG (10). Angaben der GEW und der GdP liegen nicht vor, es dürfte dort allerdings nur wenige geben.

TABELLE 1

Anzahl der Tarifverträge mit Vorteilsregelungen nach Gewerkschaften, Dezember 2024 (Firmen- und Branchentarifverträge)

Angaben in absoluten Zahlen und Prozent

	Absolut	in %
IG BCE	307	32,9
ver.di	290	31,1
IG Metall	176	18,9
IG BAU	100	10,7
EVG	50	5,4
NGG	10	1,1
Insgesamt	933	100,0

Quelle: Angaben der Gewerkschaften,
eigene Zusammenstellung

WSI Mitteilungen

Branchenabkommen mit Vorteilsregelungen sind wie erwähnt selten. Das älteste existiert in der *Miederindustrie*. Es wurde 1963 zwischen der Gewerkschaft Textil-Bekleidung (GTB) und der „Arbeitsgemeinschaft der Miederindustrie“ abgeschlossen. Die damals vereinbarte Vorteilsregelung sah eine Abgabe der Arbeitgeber in Höhe von jährlich 2,5 % der Bruttolohnsumme an einen von der GTB gegründeten und ausschließlich von ihr kontrollierten „Verein Berufs- und Lebenshilfe für die Arbeitnehmer der Miederindustrie“ vor, der damit Bildungs-, Ge-

3.3 Varianten vereinbarter Vorteile

Eine eindeutig bevorzugte Regelungsmaterie, die seitens der jeweiligen Gewerkschaft hinsichtlich der Art der Vorteile angestrebt wird, gibt es nicht. Die Liste der Vorteile, die tariflich vereinbart wurden, ist dementsprechend breit. Von drei Gewerkschaften liegen Auswertungen nach Inhalten der Vorteilsregelungen vor. Im Organisationsbereich der IG BCE sind am häufigsten Einmalzahlungen vereinbart (30 %). Mit deutlichem Abstand folgen freie Tage (17 %), Jahresleistungen/Urlaubsgeld (15 %) so-

TABELLE 2

Geschätzte Anzahl Anspruchsberechtigter auf tarifliche Vorteilsregelungen in verschiedenen Organisationsbereichen

	Gewerkschaftsmitglieder in Betrieben mit MVR
IG Metall (inklusive Leiharbeit)	94 555
IG BCE (ohne Leiharbeit)	260 000
Ver.di (ohne Leiharbeit)	80 000
EVG (Anträge Fonds soziale Sicherung)	75 000
Leiharbeit (ohne M+E-Industrie)	97 556
Insgesamt	607 111

Quelle: Gewerkschaftsangaben sowie eigene Berechnungen

WSI Mitteilungen

wie Beiträge zur Altersvorsorge sowie Sachwertgutscheine (jeweils 13 %). Freistellungen für Schulungstage wurden in elf Betrieben vereinbart (5 %). Bei der Gewerkschaft ver.di liegen freie Tage und Einmalzahlungen anteilmäßig gleichauf (29 %). Mit deutlichem Abstand folgen Beiträge zur gewerkschaftlichen Unterstützungskasse (GUV/FAKULTA; 10 %), Erholungsbeihilfen/Urlaubsgeld (8 %) sowie Beiträge zur Altersversorgung (7 %). Sachgutscheine gibt es selten (6 %). Bei den von der IG Metall BaWü abgeschlossenen Tarifverträgen dominieren zusätzliche Sonderzahlungen (39 %), gefolgt von T-ZUG-Regelungen für Mitglieder (23 %), zusätzlichen freien Tagen bzw. Stundengutschriften sowie höheren Abfindungen bei Standortschließungen (jeweils 15 %) (IG Metall BaWü 2022).

3.4 Mitgliedergewinnung und Mitgliederbindung

Erklärte Zielsetzung von MVR ist die Gewinnung neuer Mitglieder sowie eine stärkere Bindung an die Gewerkschaft. Welche Befunde gibt es hierzu?

Die generellen Einschätzungen zu den Mitgliedergewinnen sind eher zurückhaltend. Einer Analyse bestehender tariflicher Mitgliedervorteilsregelungen in Baden-Württemberg zufolge „zeigen die wenigen Beispiele keine signifikante Organisationsgradsteigerung“ (IG Metall BaWü 2023). Eine fundierte Empirie liegt allerdings nicht vor („Darüber haben wir keine Empirie“, „Das ist nicht abzuschätzen“). Was die befragten Akteure an Zahlen und Erfahrungen haben, ist jedenfalls „nicht so eindeutig, dass man sagen könnte, wenn wir Mitgliedervorteilsregelungen durchsetzen, ist es signifikant besser mit den Eintreten. Das können wir ja so nicht bestätigen. Insofern ist das noch eher unklar, in welchem Ausmaß das sozusagen Mitglieder bringt.“ (ver.di 1) Das gilt auch für die IG BCE: „Also wir müssen leider immer sagen, die Erfahrungen sind sehr unterschiedlich.“ Entsprechend vorsichtig werden die Mitgliedereffekte taxiert.

Eine deutliche Anreizwirkung zum Beitritt hatte die Vorteilsregelung in der Miederindustrie, wo laut einem Interviewpartner (IG Metall 4) der Organisationsgrad nach Abschluss der Vorteilsregelung auf über 90 % gestiegen und auch auf dem Niveau geblieben ist. Mitgliedergewinne konnten auch unmittelbar nach dem Tarifabschluss in der Chemischen Industrie im Sommer 2024 festgestellt werden. Innerhalb der ersten drei Tage nach Abschluss gab es Online, also ohne direkte Ansprache, über 1000 Neuaufnahmen. Normalerweise sind es im gesamten Organisationsbereich der IG BCE etwa 40 bis 50 pro Tag (IG BCE 2). Von einer positiven Mitgliederwirkung wird etwa im Gesundheitsbereich und in der privaten Energieversorgung berichtet. Im Segment „Erneuerbare Energien“ wirkte die MVR als „ein richtiger Booster“ (+8,7 %), und im Gesundheitsbereich gab es „mehr Nachfragen“ und „auch Menschen, die deshalb Mitglied werden, was sonst im Tarifgeschäft unüblich ist“ (ver.di 2).

Empirische Evidenz gibt es für einzelne Betriebe, etwa beim Stromerzeuger LEAG, wo der schon hohe Organisationsgrad von 80 % auf über 90 % gesteigert werden konnte (IG BCE 1). Beim Automobilzulieferer Conti gab es im Kontext der Auseinandersetzung um einen Zukunftstarifvertrag (mit Vorteilsregelung) einen Mitgliederzuwachs von 30 % auf 80–85 % (IG Metall 1), bei den Waldkliniken Eisenberg schnellte der Organisationsgrad von wenigen Mitgliedern auf über 80 % in die Höhe (ver.di 1). Entsprechende betriebliche Beispiele gibt es nicht wenige, und dies in allen Gewerkschaften.

Doch auch in einer Zusammenschau einzelbetrieblicher Betrachtung sind die Erfahrungen nicht eindeutig. So etwa im Organisationsbereich der IG BCE. Sie hat 2014/2015 die Mitgliederentwicklung in 47 Unternehmen, die Vorteilsregelungen abgeschlossen hatten, über zwei Jahre ausgewertet. Dabei zeigte sich: In 23 Betrieben gab es einen Zuwachs des gewerkschaftlichen Organisationsgrades, in 13 eine Stagnation (+/-1 %) und in weiteren elf einen Rückgang. Im Saldo hat sich im Betrachtungszeitraum die Mitgliederzahl und der Organisationsgrad kaum verändert. Auch im Vergleich der beiden Kennzahlen mit der Gesamtentwicklung der IG BCE zeigen sich keine signifikanten Unterschiede.

Mitgliedergewinnung ist der eine, Mitgliederbindung der andere intendierte Effekt. Letzterer wird einheitlicher beurteilt. Dass MVR „sicher eine Bindewirkung“ haben, wird von Vertretern der IG BCE ebenso gesehen wie von ver.di („ein starkes Instrument der Mitgliederhaltearbeit“) und der IG BAU („Ich denke, es trägt dazu bei, dass die Kollegen einfach in der Gewerkschaft bleiben“). Allerdings handelt es sich bei den Einschätzungen meist um „eine gefühlte Größe, die ich jetzt nicht messen kann“ (IG BAU 1). Eine über Jahre schon laufende und gut beobachtete Vorteilsregelung existiert hingegen in der privaten Energiewirtschaft Baden-Württemberg. Der wichtigste Effekt von MVR ist dort die Mitgliederbindung – weshalb der TV jüngst auch um zehn Jahre verlängert wurde. Um

die Bindewirkung zu erhalten, müssten die Vorteilsregelungen dauerhaft sein.

Durchweg einig sind sich *alle* Befragten, dass es einen Automatismus der Mitgliedergewinnung oder -bindung via tariflicher Vorteilsregelungen nicht gibt. Auch starke Fürsprecher*innen der MVR sehen in ihnen keinen Mechanismus, der den Gewerkschaften ohne weiteres Zutun neue Mitglieder in die Arme treibt, sondern als Werkzeug, das genutzt werden kann und muss, um den intendierten Zweck zu erreichen. Notwendig ist die Einbindung von Vorteilsregelungen in eine betriebliche Kommunikations- und Rekrutierungsstrategie:

„Das ist kein Selbstläufer. Da, wo wir Vorteilsregelungen haben, ist es für diejenigen, die bei uns in die Betriebe werben gehen, immer ein gutes Argument, Menschen zu gewinnen. Allein reicht eine Sonderregelung für Mitglieder jedoch nicht aus. Also wir brauchen immer noch diejenigen, die es zum Thema machen.“ (IG BCE 2)

„Die Frage, gewinnen wir dadurch Mitglieder, hängt nach wie vor davon ab, dass es propagiert wird, dass es veröffentlicht wird (...). Also wenn wir nicht diejenigen haben, die das vor Ort aufs Podest stellen und sagen, wenn du Gewerkschaftsmitglied bist, kriegst du nächstes Jahr einfach mehr und wenn du kein Gewerkschaftsmitglied bist, dann kriegst du den zusätzlichen Urlaubstag nicht, dann funktioniert das nicht.“ (ver.di 4)

Ein Haupteffekt ist somit, „dass unsere Werber, also in der Regel die Vertrauensleute, ein neues, gutes Argument haben, um Leute für die Organisation zu begeistern“ (IG BCE 1). Es ist ein Weg, die betrieblichen Funktionäre zu stärken, ihre Frustration aufzufangen und in einer Weise zu kanalisieren, dass sie mit zusätzlichen Argumenten ausgestattet mit größerem Erfolg werbend aktiv bleiben oder es werden.

3.5 Anerkennungs- und Wertschätzungseffekte

Ob in relevanter Zahl Mitglieder gewonnen werden, die Mitgliedergewinne nachhaltig sind und die Beitreitsmotivation die gewünschte ist, mag zwar weiterhin unklar und innergewerkschaftlich strittig sein. Breite Übereinstimmung besteht aber in einem weiteren Effekt: die den Arbeitgebern abgerungene Wertschätzung gewerkschaftlichen Engagements, dokumentiert in einer verbindlichen Regelung. Deren symbolische Bedeutung wird für mindestens genauso wichtig erachtet wie ihr materieller Wert. Anerkennung und Wertschätzung gewerkschaftlichen Engagements ist die Währung, die so viel zählt wie Mitgliederzahlen:

„Ich glaube, was für unsere Mitglieder auch wichtig war, auch für unsere Funktionäre, war einfach zu sagen, wir wollen, dass es endlich anerkannt wird, was wir tun.“ (IG BCE 2)

Die abgetrotzte Anerkennung und Wertschätzung vermittelte Stolz, der nach dem Tarifabschluss der IG BCE auch zum Ausdruck gebracht wurde:

„Es gibt sehr viel Stolz zu sagen: Und jetzt gibt es einen Unterschied. Und wenn ich im Betrieb mit den Leuten spreche, kann ich berechtigterweise sagen, dass es einen Unterschied gibt, ob du Gewerkschaftsmitglied bist oder nicht.“

(IG BCE 2)

Eine Verletzung des Gleichbehandlungsprinzips wird in MVR nicht gesehen, im Gegenteil. Differenzierungsklauseln stellen eine (annähernde) Gleichbehandlung erst her, indem sie einen Ausgleich für die real existierende Ungleichbehandlung zwischen organisierten und nicht organisierten Beschäftigten schaffen. Nicht zuletzt deshalb sind sie bei Mitgliedern und vielen betrieblichen Funktionären so beliebt. Sie bringen die Unzufriedenheit der Mitglieder und Funktionäre zum Ausdruck, die darauf beruht, dass ein anteilig immer kleiner werdender Teil der Beschäftigten, nämlich die gewerkschaftlich organisierten, für immer mehr Nichtorganisierte „die Kohlen aus dem Feuer holen“ (ver.di 4). Je größer diese Diskrepanz wird, desto stärker der Unmut. Die gewerkschaftliche Forderung nach Vorteilsregelungen ist ein Weg, den Unmut nicht in Frustration kippen zu lassen.

3.6 Risiken

Mit MVR werden nicht nur Chancen verbunden, sondern auch Risiken. Einer der von den Interviewpartner*innen kritisch diskutierten Effekte ist die schwer zu umgehende Offenlegung der Mitgliedschaft. Beschäftigte können Benachteiligungen durch den Arbeitgeber erleiden, Gewerkschaften legen ihre Kampfstärke offen. Wie stark die Risiken gewichtet werden, differiert. Im Diskurs der IG Metall spielen sie eine recht prominente Rolle: „Ist es wirklich notwendig, dass wir offenlegen, wie stark wir in den Betrieben sind? Und müsste das nicht anders geregelt sein, wenn wir sowas machen?“ (IG Metall 2) Dagegen gehalten wird von anderen, dass es den Mitgliedern überlassen bleibt, ob sie sich zu ihrer Mitgliedschaft gegenüber ihrem jeweiligen Arbeitgeber bekennen oder auf den Vorteil gegebenenfalls verzichten wollen (was akzeptiert wird). Insofern sei die Entscheidungsfreiheit, ein Risiko einzugehen oder nicht, gewahrt. Auch bleibe es Arbeitgebern i. d. R. nicht verborgen, wie stark die Gewerkschaft im jeweiligen Betrieb ist. Gegebenenfalls wird ihm die Zahl auch bekannt gemacht, um Druck zu machen: „Wenn diese Zahl beim Arbeitgeber auftaucht, wird ihm das keine neuen Erkenntnisse bringen. Das weiß er in der Regel auch aus der Vergangenheit“ (ver.di 6). In Arbeitskampfsituationen werde sie zwangsläufig offengelegt, wobei die Kampfstärke und Kampfbereitschaft der Belegschaft mit der Mitgliederzahl erfahrungsgemäß nicht identisch sei. Auch nicht organisierte Beschäftigte beteiligten sich an Streiks. Dementsprechend wird das Argument innerhalb der IG BCE, der IG BAU und bei ver.di weniger kritisch diskutiert, zumal ein Bekenntnis zur Gewerkschaft grundsätzlich gewollt ist.

Kontraproduktiv und frustrationsfördernd sind tarifliche Vorteilsregeln erfahrungsgemäß dann, wenn sie als Exklusivgut angekündigt, in der betrieblichen Umsetzung jedoch durch den Arbeitgeber unterlaufen werden. In solchen Fällen, die es durchaus gibt, können MVR zu einem „Schuss in den Ofen“ werden (NGG 1) und zu vermehrten Austritten führen.

Die Regel ist dies jedoch nicht. In den meisten Fällen scheint die Exklusivität auch realisiert zu werden, so etwa im Gebäudereinigungsgewerbe, der privaten Energiewirtschaft oder bei den Tarifverträgen mit der AWO. Grundsätzlich müssen allerdings die Voraussetzungen für die Sicherung der Exklusivität der Inanspruchnahme der Vorteilsregelungen gegeben sein, sei es durch gegebenenfalls einsetzbare gewerkschaftliche Druckmittel und/oder eine glaubwürdige Selbstverpflichtung der Arbeitgeber, die MVR entsprechend umzusetzen (IG BCE 1, 2). Gute Bedingungen, ein Unterlaufen zu verhindern, werden durchweg bei Vorteilsregelungen gesehen, die im Kontext von Tarifabweichungen abgeschlossen werden.

Ein weiterer kritisch diskutierter Punkt ist die tatsächliche Inanspruchnahme von Vorteilsregelungen durch die Mitglieder. Werden diese auch abgerufen oder bleiben sie ungenutzt? Wird dadurch gegebenenfalls Verteilungsspielraum verschenkt? Diesbezüglich sind die kritischen Stimmen innerhalb der IG Metall am deutlichsten. Gestützt wird die Argumentation durch eine von ihr 2023 durchgeführte Befragung bei Leiharbeitnehmer*innen, der zufolge lediglich 16% die (beträchtlichen) Vorteile tatsächlich in Anspruch nehmen, was einige Tarifakteure zur Vorsicht gegenüber MVR mahnt (vgl. IG Metall 2023, 2024). Demgegenüber gehen die befragten Tarifakteure sowohl der IG BCE als auch ver.di von einer hohen Nutzungsquote sowohl generell als auch bei Leiharbeitsbeschäftigte aus (IG BCE 1; ver.di 2, 4, 6).

Ein Verfall von Ansprüchen durch Nicht-Inanspruchnahme tariflich durchgesetzter Vorteile wäre dann ein Problem, wenn hierfür in den Verhandlungen ein relevanter materieller Preis bezahlt würde. In der Praxis ist dies jedoch kaum der Fall. In der Regel wird die Forderung nach einer MVR in den Tarifverhandlungen „mitgeführt“ und nur dann realisiert, wenn hierfür kein oder nur ein geringer Preis an anderer Stelle zu bezahlen ist.

Ein weiterer schon früh geäußerter Einwand gegen Vorteilsregelungen ist die Befürchtung eines Autonomieverlustes der Gewerkschaften, da durch sie „die organisatorische Unabhängigkeit der Gewerkschaften beeinträchtigt werden könnte“ (Zachert 1995, S. 201). Von den Befragten wird diese Befürchtung durchweg nicht geteilt. Sie verweisen darauf, dass eine Kündigung entsprechender Tarifregelungen bisher kaum vorgekommen sei und dort, wo Arbeitgeberseitig der Versuch gemacht wurde, diese zu kündigen, habe sich starker Widerstand der Beschäftigten formiert, was die Arbeitgeber zum Einlenken bewog (Beispiel Miederindustrie). Zudem verweisen sie auf die Erfahrung, in Abwehrkämpfen geschult und

handlungsfähig zu sein: „Sobald es um Abwehrkämpfe geht, haben wir generell sehr, sehr gute Tarifbewegungen.“ (IG Metall 2)

Kontrovers diskutiert werden schließlich die Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit und die politische Ausrichtung der Gewerkschaften. Werden durch den Ausbau von exklusiven Gütern Gewerkschaften nicht vor allem für solche Beschäftigte attraktiv, die kühle Kosten-Nutzen-Rechnungen anstellen, denen Solidarität jedoch eher ein Fremdwort ist? Entwickeln sich Gewerkschaften damit zu reinen Versicherungsvereinen, die ein Set von Dienstleistungen gegen Mitgliedschaft tauschen? Entsprechende Debatten gab und gibt es in allen Gewerkschaften. Nicht bestritten wird, dass Vorteilsregelungen für kühl kalkulierende Beschäftigte anziehend sein können. Jedoch sei dies ein Begründungsstrang für eine Mitgliedschaft unter anderen, grundsätzlich nicht verwerflich und beträfe zudem in seiner strengen Form nur eine kleine Gruppe:

„Dass die Leute, wenn sie gefragt werden, werde ich Mitglied, auch die Frage stellen, was hat es für einen Vorteil für mich, was bleibt im Geldbeutel hängen, ist nachvollziehbar. Aber ich glaube nicht, dass jemand ausschließlich deswegen Mitglied wird, weil er jetzt etwas mehr Weihnachtsgeld kriegt. Auch das gibt es, aber nicht im großen Stil, sonst müssten wir in der Gebäudereinigung noch viel besser organisiert sein.“ (IG BAU 1)

Dass ein mögliches Anwachsen der Organisationsgröße mit Durchsetzungsmacht bzw. Kampfkraft nicht gleichgesetzt werden kann, ist auch jenen klar, die daraufsetzen, durch Vorteilsregelungen neue Mitglieder gewinnen zu können oder bereits gewonnen haben. Ihr Gegenargument: Man braucht beides, Organisationsmacht und Kampfkraft. Organisationsmacht in Kampfkraft zu transformieren, wird als eine Daueraufgabe betrachtet, die sich durch Vorteilsregelungen im günstigsten Fall durch den Gewinn zusätzlicher Mitglieder leichter bewältigen lässt. Neu sei diese Aufgabe jedenfalls nicht. Vielmehr werde das Reservoir, aus dem Aktive geschöpft werden können, größer. Kampfkraft könne man nur erreichen, „wenn im Hintergrund viele Leute parat stehen und die Drohung groß genug ist, dass auch alle mitmachen, wenn man weitermacht. Und diese Drohkulisse wird umso größer, je mehr Mitglieder wir haben, ganz platt.“ Klar sei auch, „ohne Kohle können wir keinen Streik organisieren. Und das geht eben nur mit Mitgliedern, die dahinterstehen, auch finanziell natürlich.“ (IG BAU 1)

4 Fazit

MVR sind kein marginales tarifpolitisches Randphänomen, sondern haben mit zwischenzeitlich mehr als 900

(überwiegend betrieblichen) Abkommen und ca. 600 000 Anspruchsberichtigten eine bemerkenswerte Verbreitung erreicht. Durch den Abschluss in der Chemischen Industrie im Sommer 2024 ist mit einer weiterwachsenden Dynamik zu rechnen. MVR genießen in der Mitgliedschaft und bei den betrieblichen Funktionären hohe Beliebtheit mit der Folge, dass der Druck auf die Organisationen, diesen Weg zu gehen, zunimmt.

Gewerkschaften verspüren einen steigenden Überdruss bei aktiven Mitgliedern über die steigende Anzahl von Nichtmitgliedern, die von Tarifabschlüssen profitieren. Tarifliche Vorteilsregelungen kanalisieren diesen Unmut und sie entsprechen auch den Gerechtigkeitsvorstellungen eines erheblichen Teils der Mitgliedschaft und vieler gewerkschaftlichen Aktivisten. Sie klagen ein, dass man, um in den Genuss von Tarifeinstellungen zu kommen, die Eingangsvoraussetzungen des „Clubs“ erfüllen und einen Mitgliedsbeitrag entrichten muss. Die Popularität von MVR ist ein Indiz dafür, dass der oft beschworene Betriebsfrieden ein scheinbarer ist, der darauf fußt, dass die bestehenden Ungleichbehandlungen von einem erheblichen Teil der Mitglieder gesehen, aber bisher kaum versucht wurde, ihnen politisch zu begegnen.

Tarifliche Vorteilsregeln sollen den Mitgliederverlusten entgegenwirken. Dem Theorem von Mancur Olson zufolge bieten selektive Güter eine Möglichkeit, das Dilemma freiwilliger Mitgliederorganisationen zu lösen, deren Hauptprodukt (in unserem Falle Tarifverträge) als quasi öffentliches Gut allen Beschäftigten kostenfrei zugänglich ist. Die Annahme basiert auf der Vorstellung rational kalkulierender Akteure. Träfe Olsons Theorem zu, wäre leicht zu bestimmen, in welche Richtung Vorteilsregeln für Gewerkschaftsmitglieder wirken und auch ab wann: Überschreitet der Nutzen die Kosten, also der Mitgliedervorteil den gewerkschaftlichen Jahresbeitrag um mindestens einen Cent, würde ein rational kalkulierendes Individuum der Gewerkschaft beitreten.

Dass dem nicht so ist, dürfte angesichts der präsentierten Befunde deutlich geworden sein. Sie können durchaus in die gewünschte Richtung wirken, jedoch nicht automatisch, sondern kontextabhängig. Eine Gewähr für den Beitritt neuer Mitglieder bieten sie nicht. Von der Vorstellung, nach Abschluss einer entsprechenden Regelung deren Mitgliedereffekte schlicht abwarten zu können, ist nach den Erkenntnissen dieser explorativen Studie jedenfalls nicht auszugehen. Ob sich durch MVR in großen Flächentarifgebieten, wie sie in der Chemischen Industrie realisiert wurden, anhaltende Zuwächse ergeben, bleibt abzuwarten. Erfahrungsgemäß werden Effekte in diese Richtung erst wirksam, wenn MVR in ein systematisch angelegtes Ansprachekonzept und eine Strategie der gewerkschaftlichen Mitgliedergewinnung bzw. -rekrutierung eingebettet sind. Wirksam werden sie i. d. R. nur in persönlicher Ansprache. Das gilt auch für die Stärkung der Mitgliederbindung, die eindeutiger zu sein scheint als die Gewinnung neuer Mitglieder. MVR bieten vor allem Anlass, die Funktionsweise und den Nutzen des Tarifsystems zu thematisieren. Und sie sind ein Instrument zur argumentativen Stärkung und zur Motivierung betrieblich Aktiver.

Ein wichtiger „Sekundäreffekt“ von MVR ist die damit einhergehende Wertschätzung und Anerkennung, die Gewerkschaften bzw. aktive gewerkschaftliche Mitglieder hierdurch erfahren und die bisher fehlte. Anerkennung und Wertschätzung waren in den letzten Jahren auch in anderen Tarifbewegungen immer wieder relevante Motivationsfaktoren, etwa im Sozial- und Erziehungsbereich, in der Altenpflege oder in Krankenhäusern. Ist es dort die Frage (fehlender) Anerkennung von Pflege- und Care-Arbeit in der Gesellschaft, die sich in der Entlohnung bzw. generell den

unbefriedigenden Arbeitsbedingungen zeigt, ist es im Falle von Vorteilsregelungen die fehlende Anerkennung von Gewerkschaften und gewerkschaftlichem Engagement. Diese zu erstreiten ist angesichts der Schwächung des Tarifsystems wie des politischen Rollbacks nötiger denn je.

MVR sind nicht ohne Risiken. Hierzu zählen die schwer zu umgehende Offenlegung der Mitgliedschaft und damit auch der Kampfstärke der Gewerkschaften. Auch das Unterlaufen von Vorteilsregelungen durch die Betriebe kann den Gewerkschaften schaden. Weniger gewichtig erscheint ein Verfall von Ansprüchen, wenn Vorteile nur teilweise in Anspruch genommen werden, zumal i. d. R. kein hoher verteilungspolitisch relevanter „Preis“ bezahlt wird. Für einen befürchteten Autonomieverlust der Gewerkschaften oder eine Einschränkung der gewerkschaftlichen Mobilisierungsfähigkeit durch einen Zuwachs rein ökonomisch-instrumentell orientierter Mitglieder, die engen Kosten-Nutzen-Kalkülen folgen, gibt es derzeit keine empirischen Belege.

Nicht diskutiert wurde in der Betrachtung, welche Auswirkungen MVR für den Anspruch der Gewerkschaften haben, die Interessen aller abhängig Beschäftigten zu vertreten, was sich z. B. in der Forderung nach einer Ausweitung bzw. Erleichterung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tarifverträgen manifestiert, von denen nicht zuletzt auch Außenseiter profitieren. MVR folgen hingegen einer strikten Mitgliedschaftslogik. Werden Vorteilsregelungen von einem Nebenschauplatz zu einem strategischen Bestandteil gewerkschaftlicher Tarifpolitik gemacht, der weiter ausgebaut und auch flächentarifvertraglich angegangen werden soll, wäre jedenfalls im Blick zu behalten, welche Auswirkungen dies auf die Balance zwischen Einflusslogik, die auf eine aktive Gestaltung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung für alle abhängig Beschäftigten zielt, und Mitgliedschaftslogik der Tarifakteure hat. ■

LITERATUR

- Bahnmüller, R.** (2025): Vorteilsregelungen für Gewerkschaftsmitglieder in Tarifverträgen. Eine Studie im Rahmen des WSI/IAQ Projektes „Stärkung der Tarifbindung“. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: Analysen zur Tarifpolitik Nr. 107, Düsseldorf
- bayme vbm (Bayerischer Unternehmensverband Metall und Elektro e.V. und Verband der Bayerischen Metall- und Elektroindustrie e.V.)** (2024): Gewerkschaftsbonus verhindern, Position April 2024, München, <https://www.baymевbm.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Tarif/2024/Downloads/240327-Position-vbm-Gewerkschaftsbonus-verhindern.pdf>
- DGB** (2024): Nationaler Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung, Berlin. https://www.dgb.de/fileadmin/download_center/Positionen_und_The sen/240725_nationaler_Aktionsplan_Stärkung_Tarifbindung_kurz.pdf
- Donath, P. / Szegefű, A.** (2021): „Wir machen Stoff“. Die Gewerkschaft Textil- und Bekleidung 1949–1999, Band 170, Historie, Bielefeld, <https://www.transcript-verlag.de/978-3-8376-5768-5/wir-machen-stoff>
- Dribbusch, H.** (2023): Streik. Arbeitskämpfe und Streikende in Deutschland seit 2000, Hamburg, https://www.vsa-verlag.de/uploads/media/VSA_Dribbusch_Streik_Open_Access.pdf
- Eylert, M.** (2022): Differenzierungsklauseln, Präsentation zu einem Vortrag im 13. Hans-Böckler-Forum zum Arbeit- und Sozialrecht am 17.02.2022 in Berlin, https://www.boeckler.de/pdf/v_2022_02_17_eylert.pdf (letzter Zugriff 09.09.2024).
- Höpfner, C.** (2020): Partizipation und Kostenausgleich: Nutzungsentgelt für Tarifverträge. Ein Plädoyer für die Einführung von Solidaritätsbeiträgen für Außenseiter-Arbeitnehmer, in: ZFA – Zeitschrift für Arbeitsrecht 51 (2) S. 178–210
- IG Metall Baden-Württemberg** (Hrsg.) (2021): „Dich brauchen wir!“ Erschließung leichter gemacht. Das Organizing-Handbuch des Gemeinsamen Erschließungsprojekts Baden-Württemberg (GEP), Stuttgart
- IG Metall Baden-Württemberg** (2022): Konzept Mitgliedervorteil (Stand 13.09.2022), PPT, Stuttgart

- IG Metall Baden-Württemberg** (2023): Arbeitspapier Mitgliedervorteilsregelungen, Stand 08. März 2023, PPT, Stuttgart
- IG Metall** (2024): Workshop Differenzierungsklauseln: (K)Ein Thema für Betriebsräte? Tarifpolitische Konferenz Bezirk Mitte 7. Februar 2024, PPT, Frankfurt a.M.
- Keller, B.** (1988): Olsons „Logik des kollektiven Handelns“. Entwicklung, Kritik und eine Alternative, in: Politische Vierteljahrsschrift 29 (3), S. 388–406
- Kocsis, A./ Sterkel, G./ Wiedemuth, J.** (Hrsg.) (2013): Organisieren am Konflikt. Tarifauseinandersetzungen und Mitgliederentwicklung im Dienstleistungssektor, Hamburg
- Leydecker, P.** (2005): Der Tarifvertrag als exklusives Gut. Die rechtliche Zulässigkeit und Erstreckbarkeit von Differenzierungsklauseln. Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht, Band 243, Berlin
- Lesch, H./ Schneider, H./ Vogel, S.** (2021): Struktur und Entwicklung der Tarifbindung, in: Höpfner, C. / Lesch, H. / Schneider, H. / Vogel, S. (Hrsg.): Tarifautonomie und Tarifgeltung. Zur Legitimation und Legitimität der Tarifautonomie im Wandel der Zeit, hrsg. von Gesamtmetall, Berlin, S. 30–44
- Olson, M.** (2004 [1965]): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, 5. Auflage, Tübingen
- Pyhel, J.** (2008): Betriebliche Mitbestimmung und gewerkschaftliche Loyalitätssicherung. Eine empirische Analyse des Einflusses des Betriebsrats und anderer Faktoren auf die Mitgliederbindung der IG Metall, in: Industrielle Beziehungen: Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management 15 (1), S. 32–52
- Syrovatka, F.** (2025): Von staatlicher Delegation zur Privatautonomie: Paradigmen und Liberalisierung im Tarifrecht, in: WSI-Mitteilungen 78 (2), S. 271–279
- ver.di** (2023): Der „Eisenberger Tarif“. Ein wegweisender Tarifabschluss im Krankenhausbereich, tarif.impulse, Beiträge zur tarifpolitischen Debatte, Ausgabe 2/2023, Berlin
- Waltermann, R.** (2020): Attraktivität von Tarifbindung – Zur Zukunftsfähigkeit der deutschen Tarifautonomie, in: ZFA – Zeitschrift für Arbeitsrecht 51 (2), S. 211–238
- WD (Wissenschaftlicher Dienst Deutscher Bundestag)** (2023): Tarifvertragliche Differenzierungsklauseln. Ausgewählte Rechtsprechung und Kritik, WD 6-3000-019/23, Berlin, <https://www.bundestag.de/resource/blob/953306/b110f815596c601d95190af87f87c736/WD-6-019-23-pdf.pdf>
- Zachert, U.** (1995): Tarifpolitik ohne Trittbrettfahrer? Das Konzept tariflicher Vorteilsregeln, in: Bispinck, R. (Hrsg.): Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag? Hamburg, S. 194–204

AUTOR

REINHARD BAHNMÜLLER, Dr., Mitbegründer und Senior Researcher, Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur e.V. an der Universität Tübingen. Forschungsschwerpunkte: Arbeitssoziologie und Industrielle Beziehungen.

@ reinhard.bahnmueller@uni-tuebingen.de

Arbeit auf See – trotz Regulierung prekär

Nach Jahrzehnten weitgehender Rechtlosigkeit auf den Weltmeeren hat sich in den 2010er Jahren ein Seearbeitsrecht mit Kontrollinstrumenten etabliert. Dennoch sind die Arbeitsbedingungen in der Frachtschifffahrt nach wie vor unbefriedigend. Der Autor macht dafür Lücken im Seearbeitsrecht, die Konkurrenz zwischen den für die Kontrolle zuständigen Häfen und vor allem die gewachsene Macht der Reeder verantwortlich, die viele Privilegien genießen, die andere Branchen nicht haben. Könnte das Gesetz zur Sorgfaltspflicht in der Lieferkette einen Ausweg bieten?

CHRISTOPH SCHERRER

1 Einleitung

In der Diskussion um die Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten werden häufig diejenigen übersehen, die die einzelnen Glieder der Kette miteinander verbinden: die Beschäftigten auf den Frachtschiffen, die mehr als 80 % des Welthandelsvolumens transportieren.¹ Seeleute gehören zu den am stärksten internationalisierten Beschäftigtengruppen. Unter den 857 000 Schiffsoffizieren stammt die größte Gruppe aus den Philippinen (9,5 %), die zweitgrößte aus Russland (8,4 %) und die drittgrößte aus China (8,1 %). Bei den etwas über 1 Mio. zählenden Mannschaften² kommen 13,3 % aus den Philippinen, 10,5 % aus Russland und 7,6 % aus Indonesien.³ Ihre Arbeitsbedingungen entsprechen häufig nicht den Standards für „Gute Arbeit“, die die Internationale Arbeitsorganisation (ILO)⁴ in ihrer

Decent Work Agenda festgelegt hat und die auch in die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDG 8) aufgenommen wurden.

Als Ursache für die schlechten Arbeitsbedingungen wird vor allem die Möglichkeit genannt, Schiffe unter der Flagge eines Staates mit niedrigen Arbeitsstandards fahren zu lassen.⁵ Im Laufe des letzten Jahrzehnts haben sich jedoch auch diese „Billigflaggenstaaten“ zur Einhaltung des Seearbeitsrechts verpflichtet, sodass fast die gesamte Welttonnage diesem Recht unterliegt (s. unten). Zudem hat das inzwischen weit verbreitete Instrument der Hafestaatkontrolle zur besseren Kontrolle der Einhaltung dieses Rechts geführt. Warum es in der Frachtschifffahrt dennoch häufig zu Verstößen gegen das Arbeitsrecht kommt, ist die forschungsleitende Frage dieses Beitrags.

Ich beantworte diese Frage mit einer Analyse der Lücken im Seearbeitsrecht und seiner Überwachung sowie der Marktmacht der Reedereien einschließlich ihrer Er-

1 <https://unctad.org/news/shipping-data-unctad-releases-new-seaborne-trade-statistics> (letzter Zugriff: 02.09.2025)

2 Der Anteil von Frauen liegt bei 1% (IMO-WISTA 2025, S. 112).

3 Daten für 2021, <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.Seafarers> (letzter Zugriff: 02.09.2025)

4 In der ILO stellen Gewerkschaften der Mitgliedstaaten ein

Viertel der Delegierten, wobei deren Ernennung durch die Regierungen in Absprache mit den repräsentativsten Arbeitnehmerorganisationen in ihrem Land erfolgt. Die Kapitalseite verfügt ebenfalls über ein Viertel, die Regierungen über die Hälfte der Delegierten.

5 <http://billigflaggenkampagne.de/billigflaggenkampagne-hintergrunde.php> (letzter Zugriff: 02.09.2025)

möglichungsstrukturen. Ich beginne mit einer Darstellung der Entstehung und der Inhalte des Seearbeitsrechts (Abschnitt 2). Ein kurzer Überblick über typische Verstöße gegen das Seearbeitsrecht (3) leitet über zum wichtigsten Instrument zur Überwachung des Seearbeitsrechts, der Hafenstaatkontrolle (4). Es folgt eine Analyse der zentralen Akteure der Frachtschifffahrt, der Reedereien, die auf der Grundlage einer hohen Kapitalkonzentration und kartellrechtlicher Ausnahmen für Allianzen eine starke Stellung gegenüber Besatzungen, Hafenbetreibern und Staaten einnehmen (5). Diese Stellung begründet mein abschließendes Plädoyer, die Reedereien mit dem Gesetz zur Sorgfaltspflicht in der Lieferkette in die Pflicht zu nehmen (6).

2 Das gestärkte Seearbeitsrecht: Maritime Labour Convention, 2006

Dem heutigen internationalen Arbeitsmarkt für Seeleute gingen stark regulierte nationale Märkte voraus. Die Ölpreisschocks der 1970er Jahre lösten eine Schifffahrtskrise aus, indem sie die Nachfrage nach Schiffsfracht senkten und zugleich die Preise für Schiffsdiesel massiv erhöhten. Diese Krise führte zu einer weitgehenden Deregulierung des Sektors. Reedereien begannen, ihre Schiffe in anderen, ärmeren Ländern zu registrieren („auszuflaggen“, insbesondere in Panama und Liberia). Diese Geschäftspraxis ist unter dem Begriff „Billigflaggen“ bekannt und hat sich durchgesetzt, weil sie den Unternehmen mehrere Vorteile bietet: geringe Registrierungsgebühren, niedrige Steuern und laxe Arbeitsnormen.

Die Verbreitung von Billigflaggen ging nicht nur mit einer Internationalisierung der Besatzungen einher, sondern leider (und vorhersehbar) auch mit einer deutlichen Absenkung der Arbeits- und Sicherheitsstandards. Die Notlage der Seeleute nach der Deregulierung hat die Internationale Schifffahrtskommission im Jahr 2000 ausführlich dokumentiert. Den Anstoß zur Gründung dieser Kommission gab eine von der Internationalen Transportarbeiter-Föderation (ITF)⁶ und Lloyd's of London Press organisierte Konferenz. Auf dieser Konferenz wurde eine unabhängige Gruppe gefordert, die Verbesserungen in der Schifffahrtsregulierung und bei den Standards bewerten und vorantreiben sollte. Die Kommission fasste ihr Ergebnis prägnant zusammen: „Für Tausende von internationalem Seeleuten ist das Leben auf See moderne Sklaverei und ihr Arbeitsplatz ein Sklavenschiff“ (ICONS 2000, S.57; Übers. d. Autors). Diese Praktiken, so der Bericht, seien für eine erhebliche Zunahme von Schiffskollisionen verantwortlich (ebd., S.55). Dieser Bericht, Kampagnen der ITF und eine Reihe schwerer Seeunfälle, die die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf sich zogen, veranlassten die

ILO, in Abstimmung mit der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO), ihre 37 Seearbeitsübereinkommen in einem einzigen Übereinkommen, dem Seearbeitsübereinkommen 2006 (Maritime Labour Convention, kurz MLC 2006), zusammenzufassen.⁷ Das MLC 2006 trat 2013 in Kraft und wurde bis Juni 2025 von 110 Staaten ratifiziert, die zusammen 96,6 % der weltweiten Schiffstonnage repräsentieren, darunter auch die wichtigsten Billigflaggenstaaten.⁸ Deutschland hat das MLC 2006 erst 2013 unterzeichnet, und die nationale Umsetzung entspricht zudem nicht vollständig den internationalen Vorgaben. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Haftung der Reedereien, die hierzulande weniger in die Pflicht genommen werden als in dem Abkommen vorgesehen (Peetz 2019).

Das MLC 2006 deckt ein breites Spektrum von Arbeitsnormen ab: Mindestanforderungen für die Beschäftigung von Seeleuten auf Schiffen (z. B. Mindestalter, ärztliche Zeugnisse, Ausbildung, Einstellung); Beschäftigungsbedingungen (z. B. Verträge, Heuern, Arbeits-/Ruhezeiten an Bord, Urlaub, Heimschaffung); Unterbringung, Freizeiteinrichtungen, Verpflegung (z. B. Größe und Belegung der Kabinen/Bäder, Versorgung mit Lebensmitteln); Gesundheitsschutz und medizinische Betreuung sowie Sozialschutz und soziale Sicherheit. Allerdings wurden viele Bestimmungen der bestehenden Seearbeitsübereinkommen, die sich auf die Art und Weise der Umsetzung der Grundrechte der Seeleute (und nicht auf den Inhalt dieser Rechte) beziehen, in den nicht verbindlichen Teil B des MLC 2006 überführt, da ihre Aufnahme in die verbindlichen Regelungen zu deutlichen Ratifizierungshindernissen geführt hätte (ILO 2019, S.9f.). Darüber hinaus befasst sich das MLC 2006 nicht mit bestimmten Problemen, mit denen Seeleute konfrontiert sind, wie z. B. Temperaturen, Toiletten, Fragen der Ruhezeiten beim Betreten eines Schiffes selbst (z. B. vor Dienstantritt oder während der Einschiffungsvorgänge). Obwohl das MLC 2006 in Regel 4.5 vorsieht, dass alle Seeleute unabhängig von ihrem Wohnsitzland, ihrer Staatsangehörigkeit oder der Flagge des Schiffes, auf dem sie beschäftigt sind, Anspruch auf einen umfassenden Sozialversicherungsschutz haben sollten, ist die sofortige Gewährung eines solchen umfassenden Schutzes nicht obligatorisch (Mantoju 2021).

Zwei weitere internationale Abkommen betreffen die Schiffsbesatzungen. Das Internationale Übereinkommen über Normen für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleu-

6 Die ITF ist eine Globale Gewerkschaftsföderation, die zurzeit 16,5 Mio. Beschäftigte im Verkehrssektor repräsentiert.

7 Eine deutschsprachige kritische Würdigung des ILO-Seearbeitsübereinkommen hat Janna Vaudey (2022) vorgelegt.

8 <https://www.ilo.org/international-labour-standards/maritime-labour-convention-2006> (letzter Zugriff: 02.09.2025)

ten von 1978 (kurz STCW) vereinheitlicht die zuvor sehr unterschiedlichen nationalen Ausbildungs- und Wachdienststandards. Das Internationale Übereinkommen von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS) schreibt Sicherheitsstandards beim Schiffsbau und beim Verstauen und Sichern der Fracht vor.

3 Typische Arbeitsrechtsverstöße

Dennoch kommt es auch heute noch zu gravierenden Verstößen gegen das Seearbeitsrecht:⁹

- Die vorgeschriebenen Arbeits- und Ruhezeiten werden nicht eingehalten, insbesondere bei Arbeitsspitzen, wie sie bei Sondereinsätzen und hafenbezogenen Tätigkeiten auftreten.
- Seeleute werden zu gefährlichen Arbeiten herangezogen, ohne dass entsprechende Arbeitsschutzmaßnahmen getroffen werden. Persönliche Schutzausrüstung in passender Größe ist nicht immer verfügbar, insbesondere für die wachsende Zahl weiblicher Seeleute.
- Begrenzte Möglichkeiten für Landgänge schränken auch den Zugang zu medizinischer Versorgung ein, der von den Kapitänen aus Kostengründen oft nur unzureichend gewährleistet wird.
- Soziale Isolation trägt zur Verbreitung psychosozialer Risiken in der Seefahrt bei.
- Es kommt häufig zu Verzögerungen und Unregelmäßigkeiten bei der Auszahlung der Heuer (Lohn der Seeleute).
- Es gibt eine zunehmende Zahl von Schiffen, die von den Reedern aufgegeben werden (weil sich die Wartung oder der Verkauf nicht lohnt), deren Besatzungen nicht die ihnen zustehende Heuer erhalten, die nicht in den Heimathafen zurückgebracht werden und von denen einige nicht an Land gelassen werden. Für 2024 weist die ILO-Datenbank 266 aufgegebene Schiffe aus.¹⁰

4 Die Hafenstaatkontrolle

Neben der Erweiterung des Geltungsbereichs des Seearbeitsrechts durch das MLC 2006 hat sich auch die Durchsetzung des Rechts verbessert. Bereits 1978 einigten sich einige europäische Staaten auf eine Absichtserklärung zur Kontrolle der Arbeitsbedingungen an Bord von Schiffen, die ihre Häfen anlaufen. Sie unterzeichneten die Pariser Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle (Paris Memorandum of Understanding on Port State Control, kurz Paris MoU) und gründeten die gleichnamige Organisation „Paris MoU“. Als Hafenstaaten werden die Länder bezeichnet, die sich in ihren Häfen zur Hafenstaatkontrolle verpflichtet haben. In der Regel fahren nur wenige Schiffe unter ihrer Flagge. Zu den Flaggenstaaten zählen solche Staaten, unter deren Flagge viele Schiffe registriert sind und deren Häfen – sofern sie über solche verfügen, was nicht auf den Flaggenstaat Mongolei zutrifft – für die Frachtseeschiffahrt von geringer Bedeutung sind. Das Paris MoU wurde 2011 mit einem neuen Überprüfungs- system aktualisiert. Es sieht regelmäßige Überprüfungen einlaufender Schiffe unabhängig von ihrer Flagge durch die Hafenbehörden vor. Die Überprüfungen basieren auf den Übereinkommen über die Sicherheit im Seeverkehr und, im Bereich der Arbeit, auf dem STCW und dem MLC 2006. Da das MLC 2006 vorsieht, dass auch Schiffe aus Nicht-Ratifikationsstaaten im Hafen eines Ratifikationsstaates die Regeln des MLC 2006 einhalten müssen, können die Hafenstaatkontrollbehörden jedes Schiff, das einen Hafen anläuft, kontrollieren.

27 europäische Länder und Kanada haben das Paris MoU unterzeichnet. Andere Regionen sind dem Beispiel des Paris MoU gefolgt. Insgesamt haben 116 Länder MoUs unterzeichnet, die sich jedoch darin unterscheiden, wie sie festlegen, welche Schiffe wann für eine Überprüfung ausgewählt werden (Xiao et al. 2020).

Die Hafenstaatkontrollbeamten sind verpflichtet, in regelmäßigen Abständen Überprüfungen durchzuführen (MLC 2006, Artikel V, § 4 und Regulation 5.2), die vom Risikoprofil des Schiffes abhängen. Die Risikoeinstufung basiert auf den bisherigen Erfahrungen mit Schiffen von bestimmten Flaggenstaaten, bestimmten Reedereien und dem Schiff selbst. Der Verwaltungsrat des Paris MoU entscheidet jährlich, ob ein Flaggenstaat auf eine weiße, graue oder schwarze Liste gesetzt wird. Für den Zeitraum zwi-

9 Diese Aufzählung basiert auf den Berichten der Inspektionen durch die Internationale Transportarbeiter-Föderation (ITF 2023; zur Arbeit der ITF-Inspektoren siehe Piart 2024) und der Hafenstaatkontrollen sowie auf einer eigenen anonymen, mehrsprachigen Online-Umfrage unter 50 Seeleuten, die hinsichtlich Indikatoren für „Gute Arbeit“ ausgewertet wurde, und der Auswertung von 101 englischsprachigen Postings von Seeleuten auf drei prominenten Social Media-Plattformen im ersten Halbjahr 2023 (Karatepe/Scherrer 2024, S. 113ff.).

10 <https://wwwex.ilo.org/dyn/r/abandonment/seafarers/search?clear=6> (letzter Zugriff: 02.09.2025)

schen Juli 2024 und Juni 2025 wurde Dänemark an die Spitze der weißen Liste gesetzt, Deutschland in das Mittelfeld dieser Liste, die Schweiz in die graue Liste und Kamerun an das Ende der schwarzen Liste (Paris MoU 2024, S. 17f.).

Die Zeitabstände zwischen den Überprüfungen richten sich nach dem Risikoprofil der Schiffe. Die ersten Überprüfungen beschränken sich auf die Kontrolle der Dokumente, des allgemeinen Zustands des Schiffes und der Hygiene an Bord sowie auf die Frage, ob die bei einer früheren Überprüfung festgestellten Mängel beseitigt wurden. Eine gründlichere Überprüfung wird durchgeführt, wenn es „triftige Gründe für die Annahme“ gibt, dass das Schiff gegen eines der einschlägigen Seerechtsübereinkommen verstößt. Hochrisikoschiffe kommen für eine solche „erweiterte Überprüfung“ infrage, die eine gründliche Untersuchung des Schiffes, „gegebenenfalls einschließlich des menschlichen Elements“, umfasst (Paris MoU o. D.).

Die Hafenstaatkontrollbeamten in der Region der Pariser Vereinbarung können ein Schiff so lange festhalten, bis die Mängel behoben sind oder das Schiff zu einer Reparaturwerft geschickt wird. Sie können auch den Zugang zu ihren jeweiligen Häfen verweigern, wenn ein Schiff unter einer Flagge, die auf der schwarzen Liste steht, innerhalb von 36 Monaten mehr als zweimal festgehalten wurde, oder wenn ein Schiff unter einer Flagge, die auf der grauen Liste steht, innerhalb von 24 Monaten mehr als zweimal festgehalten wurde.

Da die Flaggenstaaten die Aufgabe der Schiffsüberprüfung an Klassifikationsgesellschaften ihrer Wahl delegieren (Meade/Wiese Bockmann 2021), konkurrieren einige dieser Gesellschaften auf der Grundlage niedriger Überprüfungsstandards. Als Reaktion darauf veröffentlicht die Paris MoU eine Liste mit der Leistungsgüte dieser Gesellschaften und stuft sie nach hoher, mittlerer und niedriger Qualität ein. Das American Bureau of Shipping und DNV (ein Zusammenschluss etablierter norwegischer und deutscher Gesellschaften) führen die Liste an, das Hellas Naval Bureau of Shipping (mit Sitz in Griechenland) bildet das Schlusslicht (Paris MoU 2024, S. 38).

Die Paris MoU veröffentlicht monatlich eine Liste der festgehaltenen Schiffe mit den festgestellten Mängeln. Für den Zeitraum Januar 2021 bis Juni 2024 betreffen die am häufigsten genannten Verstöße folgende Regelungsbereiche des MLC 2006 und des STCW: ärztliches Zeugnis, gesundheitliche Tauglichkeit (MLC 2006 Title 1), Heuerverträge für Seeleute, Heuern und Aufzeichnungen über die tägliche Arbeits- und Ruhezeit der Seeleute (Title 2), sanitäre Einrichtungen, Kombüse, Abfertigungsraum, Sauberkeit des Kühlraums, Qualität und Nährwert der Verpflegung (Title 3), Sauberkeit des Maschinenraums, elektrische Sicherheit (Title 4), Arbeitszeugnisse für Seeleute, Beschwerdeverfahren nach MLC 2006, Erklärung des Flaggenstaates über die Einhaltung der Arbeitsnormen im Seeverkehr (Title 5), Einweisung der Besatzung in das

Notfallsystem, Anerkennung durch den Flaggenstaat, Befähigungszeugnisse für Kapitäne und Offiziere, Nachweis der Grundausbildung (STCW).¹¹

Der häufigste Grund für Mängel, die zu einem Festhalten des Schiffes im Hafen auf der Basis von MLC 2006 führen können, waren fehlende oder unvollständige Beschäftigungsverträge für Seeleute. Eine Studie, die alle bei der Hafenstaatkontrolle festgestellten Mängel von 2013 bis 2019 für die EU-15-Länder analysierte, zeigte, dass fast alle Länder Festhaltemaßnahmen vornehmlich bei Verstößen gegen die Übereinkünfte SOLAS (Schutz des menschlichen Lebens auf See) und FSS (Brandschutzsysteme) vornahmen. Nur in Dänemark standen Mängel im Zusammenhang mit dem Seearbeitsübereinkommen an erster Stelle der Festhaltemaßnahmen (Akyurek/Bolat 2021, S. 8).

Im Jahr 2023 wurden in den Häfen der Pariser Vereinbarung 16 769 Überprüfungen durchgeführt, bei denen in 9430 Fällen Mängel an Schiffen festgestellt wurden, die zu 639 Festhaltemaßnahmen und 11 Einlaufverbots führten (Paris MoU 2024, S. 9). Die Intensität der Kontrollen variiert von Hafen zu Hafen (Graziano et al. 2017, S. 224; Xiao et al. 2020). Als Hauptgründe für die uneinheitliche Anwendung der Inspektionsstandards werden unzureichende finanzielle Mittel, Personalmangel und Teams ohne unterschiedliche Kompetenzprofile zur Durchführung der Inspektionen genannt (Ravira/Piniella 2016).

Die Arbeit der Hafenstaatkontrollbeamten wird durch ITF-Inspektoren ergänzt. In Fällen, in denen Seeleute keinen Arbeitsvertrag haben oder nicht entsprechend bezahlt wurden, können die Inspektoren während ihrer Besuche an Bord bei den Hafenbehörden vorstellig werden, um das jeweilige Schiff festzusetzen (Piart 2024, S. 248). Allerdings ist der Zugang an Bord nicht immer möglich. Die 140 Inspektoren und Kontaktpersonen der ITF sind in über 120 Häfen in 57 Ländern tätig.¹² Ihre Kapazitäten sind somit begrenzt.

Die Hafenstaatkontrolle hat die Sicherheit in der Frachtschifffahrt deutlich verbessert, aber hinsichtlich der Einhaltung des Seearbeitsrechts ist die Kontrolle, die sich meist auf die Überprüfung vorgelegter Zeugnisse und Logbücher beschränkt, unzureichend. Um dies zu ändern, haben die Mitgliedsbehörden des Tokyo MoU und des Paris MoU 2024 mittels eines Fragebogens die Concentrated Inspection Campaign (CIC) zu Heuern und Beschäftigungsverträgen für Seeleute durchgeführt, die das Ziel verfolgt, die Schifffahrtsbranche für die Anforderungen der MLC 2006 zu sensibilisieren und die Einhaltung dieser Anforderungen auf den Schiffen zu überprüfen. Die Ergebnisse der Kampagne sollen den Leitungsgremien der

¹¹ <https://parismou.org/Statistics%26Current-Lists/inspection-results-deficiencies> (letzter Zugriff: 02.09.2025)

¹² <https://www.itfseafarers.org/en/issues/flags-of-convenience/itf-inspectors> (letzter Zugriff: 02.09.2025)

beiden MoU vorgelegt werden, um sie gegebenenfalls der ILO und der IMO zu unterbreiten.¹³

5 Konzentrierte Macht: Die Reedereien

Bis in die 1970er Jahre verwalteten die Reeder ihre Schiffe direkt und betrachteten das Schiffsmanagement als zentrale Aufgabe. Heute haben die Reedereien viele ihrer traditionellen Aufgaben an Tochter- und Fremdgesellschaften ausgelagert, sodass die Feststellung, wer was in der Welt der Schifffahrt kontrolliert – oder besitzt – extrem schwierig sein kann.¹⁴ Die wirtschaftlichen Eigentümer von Schiffen, d.h. die natürlichen oder juristischen Personen, die von den Vorteilen des Eigentums profitieren, sind nicht leicht zu ermitteln, da die Register oft nicht öffentlich zugänglich oder die wirtschaftlichen Eigentümer hinter weiteren Schichten von offshore registrierten Unternehmen verborgen sind. Die Versicherungsgesellschaft Lloyds bietet deshalb einen teuren Service zur Ermittlung der wirtschaftlichen Eigentümer an. Die Reedereien bleiben jedoch für die kommerzielle Dimension eines Schiffes verantwortlich, einschließlich seiner Besatzung und der Art des Chartervertrags (Reedereien pachten, d.h. „chartern“ auch Schiffe anderer Schiffseigentümer), unter dem es betrieben wird. Dementsprechend tragen sie die Hauptverantwortung für die Einhaltung des Seearbeitsrechts.

Die Frachtschifffahrt ist auf wenige Reedereien konzentriert. Die fünf größten Unternehmen hatten Anfang 2025 einen Marktanteil von 64,8 % (*Abbildung 1*). Die führenden Unternehmen haben sich zu Allianzen zusammengeschlossen, die sich seit Februar 2025 aufgrund des Ausscheidens der größten Reederei MSC aus der Allianz mit Maersk neu zusammensetzen: Maersk und Hapag Lloyd (Gemini), CMA CGM, Cosco, OOCL und Evergreen (Ocean Alliance) sowie ONE, HMM und Ang Ming (Premier Alliance).

Diese Schifffahrtsallianzen tauschen Informationen über Standorte, Schiffszuweisungen, Fahrpläne und Kapazitätsplanung aus. Zumindest offiziell nehmen sie keine Preisabsprachen vor, d.h. sie tauschen sich nicht über die Preise aus, die sie ihren Kunden in Rechnung stellen. Unabhängig von ihrer Mitgliedschaft in Allianzen bilden Reedereien auch Konsortien für bestimmte Verkehrskor-

ridore. Diese Konsortien bieten gemeinsame Dienste an. Die Schifffahrtsallianzen haben die früheren Linienkonferenzen abgelöst, die gemeinsame Frachtraten festlegten. Die Preisabsprachen der Schifffahrtslinienkonferenzen wurden 2008 von der EU verboten, die gemeinsame Nutzung von Frachtkapazitäten im Rahmen einer Allianz blieb jedoch erlaubt (FMC 2012).

In den letzten Jahren haben die großen Reedereien eine Strategie der vertikalen Integration verfolgt (für einen Überblick siehe UNCTAD 2022), die durch die hohen Gewinne während der COVID-19-Pandemie beschleunigt wurde. Ziel dieser Strategie ist es, integrierte Logistikunternehmen zu werden. Sie haben Feeder-Linien¹⁵ und Terminalbetreiber aufgekauft. Durch den Erwerb von Containeranlagen streben die Reedereien einen effizienteren Terminalumschlag und niedrigere Hafenkosten an. Die Genfer Reederei MSC hat mit der Stadt Hamburg vereinbart, bis 2024 schrittweise einen Anteil von 49,9 % an der Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA) zu übernehmen. Die in Hamburg ansässige Hapag-Lloyd ist ebenfalls an 20 internationalen Terminals beteiligt und plant den Erwerb weiterer. Über den Hauptaktionär von Hapag-Lloyd, Klaus Michael Kühne, ist die Reederei nicht nur mit dem weltgrößten Seefrachtspediteur, der Kühne + Nagel International AG, verbunden, sondern auch mit der Fluggesellschaft Lufthansa, da Kühne auch Hauptaktionär der Lufthansa ist. MSC erwarb 2016 eine Eisenbahngesellschaft und 2022 sogar eine Luftfrachtgesellschaft, um das Geschäft mit der Containerschiffahrt zu ergänzen.

Diese hohe Marktkonzentration verleiht den Reedereien eine starke Position gegenüber vielen an der Seefracht interessierten Akteuren. Dazu gehören in erster Linie die Verlader und Importeure,¹⁶ aber auch die Hafenbetreiber. Da die Häfen vieler wirtschaftlich hoch entwickelter Länder heute an gut ausgebauten Landtransportwege angebunden sind, stehen sie in Konkurrenz zueinander (z.B. Hamburg zu Rotterdam) und können so von den Reedereien gegeneinander ausgespielt werden (UNCTAD 2022, S.138ff.). Darüber hinaus können die Reedereien dank der neoliberalen Globalisierung nicht nur mit weiteren Ausflaggungen, also der Registrierung ihrer Schiffe in „Billigflaggenstaaten“, drohen, wovon sie aufgrund des Wettbewerbs zwischen den Flaggenstaaten reichlich Gebrauch machen. Sie können auch mit der Verlagerung ihres Firmensitzes drohen. MSC hat dies bereits 1978 getan und ist von Neapel nach Genf umgezogen. Diese Verlagerungsmöglichkeit verleiht den Reedereien Macht gegenüber ihren Heimatstaaten, die nicht nur im Hinblick auf Steuer-

13 <https://parismou.org/2024/08/joint-concentrated-inspection-campaign-crew-wages-and-seafarer-employment-agreements-mlc> (letzter Zugriff: 02.09.2025)

14 <https://www.lloydstlistintelligence.com/fleet-visibility-and-optimisation/market-intelligence> (letzter Zugriff: 04.09.2025)

15 Zulieferer- und Verteilerstrecken im Seeverkehr

16 <https://www.freightos.com/high-freight-costs-for-importers-means-higher-price-tags-for-consumers> (letzter Zugriff: 02.09.2025)

ausfälle und Arbeitsplatzverluste erpressbar sind, sondern auch im Kriegsfall über eine Handelsflotte verfügen wollen (BVerfG 1995). Schließlich haben die Reedereien Einfluss in der wichtigsten internationalen Schifffahrtsorganisation, der IMO (s. unten). In den folgenden Abschnitten werden zunächst die Privilegien dargestellt, die den Reedereien von ihren Heimatstaaten eingeräumt werden. Anschließend wird auf die Rolle der IMO eingegangen.

Privilegien der Reedereien

Schifffahrtsallianzen und Konsortien werden durch die „Gruppenfreistellungsverordnung für Konsortien“ der Europäischen Union ermöglicht. Diese Freistellung vom Kartellrecht stammt aus dem Jahr 2009 und wurde 2020 bis April 2024 verlängert. Die Begründung liegt in der Rationalisierung des Betriebs von Linienreedereien: Das Erreichen einer kritischen Masse hinsichtlich der Betriebsgröße, die Verbesserung der Auslastung der Flotte sowie die Streuung der mit Investitionen in große Containerschiffe verbundenen Risiken sind die wesentlichen Ziele (UNCTAD 2022). Während viele Kunden, Zulieferer und Hafenbetreiber (ITF-OECD 2019) wegen der resultierenden Monopolpreise sowie die Europäische Transportarbeiter-Föderation (ETF 2022) wegen der dadurch erhöhten Macht gegenüber den maritimen Beschäftigten diese Ausnahmeregelung kritisieren, kam die Europäische Kommission 2019 zu dem Schluss, dass die geringe Rentabilität der Reedereien darauf hindeutet, dass diese die Effizienzgewinne ihrer Kooperation an die Kunden weitergegeben haben (Europäische Kommission 2019b, S. 29).

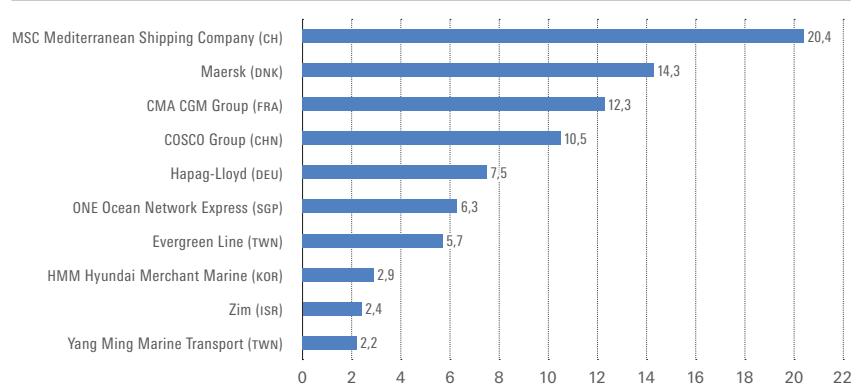
Voraussetzung für die Freistellung war, dass die Allianzen einen Marktanteil von 30 % nicht überschreiten. Im Jahr 2019 hatten zwei der Allianzen diese Schwelle überschritten, was die EU-Kommission jedoch nicht daran hinderte, die Freistellung zu verlängern. Erst vor dem Hintergrund der exorbitanten Frachtraten während der Coronapandemie entschied die EU-Kommission 2023, die Gruppenfreistellungsverordnung nicht über April 2024 hinaus zu verlängern. Sie betont, dass dies kein Verbot von Allianzen bedeutet. Die Allianzen unterliegen nun dem allgemeinen EU-Kartellrecht, was jedoch nicht wie in anderen Branchen angewendet wird.¹⁷ Die Reedereien sollen die Auswirkungen ihrer Zusammenarbeit künftig nämlich selbst bewerten, was nach Ansicht der Kommission „bestimmten Besonderheiten des Seeschiffahrtssektors besser Rechnung trägt“ (Europäische Kommission 2023). Das bedeutet, dass die Reedereien weiterhin zur Stärkung ihrer Marktmacht kooperieren können.

Darüber hinaus profitieren die Reeder von einer günstigen Besteuerung. In den letzten 20 Jahren sind die meisten Länder von einer Besteuerung der Gewinne zu einer Besteuerung der Schiffstonnage übergegangen. In für die Reedereien profitablen Jahren, z.B. in den Jahren der Coronapandemie (Gewinne vor Zinsen und Steuern erreichten bis zu 40 % des Umsatzes; Port Technology 2022), führt dies zu einem sehr niedrigen Steuersatz.

ABBILDUNG 1

Marktanteile der Top-Ten-Container-Reedereien weltweit nach Ladungskapazität (Stand 29. 04. 2025)

Angaben in Prozent



Quelle: Statista 2025, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/223205/umfrage/marktanteile-von-container-reedereien>

WSI Mitteilungen

In einer Studie für die Bundesregierung wurde geschätzt, dass die Tonnagesteuer einer Subvention von 600 Mio. € pro Jahr entspricht (Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2008) (Elschner 2009, S. 484). Die deutsche Tonnagesteuer ist deutlich niedriger als die dänische: In Deutschland beträgt sie ca. 30 000 € für ein Schiff mit einer Nettotonnage von 40 000, gegenüber ca. 80 000 € in Dänemark (ITF-OECD 2019, S. 31). Im hochprofitablen Jahr 2022 zahlte Hapag-Lloyd nur 1,2 % Tonnagesteuer auf seinen Nettogewinn von 17 Mrd. € (Schlautmann 2023). Eine von Olaf Merk durchgeführte Studie über die globale Schifffahrtsindustrie schätzt den effektiven Körperschaftsteuersatz zwischen 2005 und 2019 auf 7 %. Hinter diesem Durchschnittswert verbirgt sich die Tatsache, dass die Mehrheit (57 %) der Unternehmen in diesem Zeitraum keine Körperschaftsteuer gezahlt hat. Die in Europa ansässigen Schifffahrtsunternehmen zahlten im Durchschnitt 11 % auf das Unternehmenseinkommen. In derselben Studie wird geschätzt, dass die Unternehmenssteuern in der Schifffahrt niedriger sind als die Steuersubventionen für die Unternehmen (Merk 2020). Eine tabellarische Übersicht über die zahlreichen staatlichen Vergünstigungen für die Seeschifffahrt findet sich in einer Studie des International Transport Forum (ITF-OECD 2019).

Außerdem lassen die EU-Seeverkehrsleitlinien ein breites Spektrum staatlicher Beihilfen in außergewöhnli-

¹⁷ Im September 2024 genehmigte auch die U.S. Federal Maritime Commission die Gemini-Allianz von Maersk und Hapag-Lloyd, <https://www.fmc.gov/articles/gemini-cooperation-agreement-to-take-effect> (letzter Zugriff: 02.09.2025)

cher Höhe zu: „Der Gesamtbetrag der gewährten Beihilfen [...] sollte den Gesamtbetrag der Steuern und Sozialabgaben, die von den Schiffahrtsunternehmen und den Seeleuten erhoben werden, nicht übersteigen“ (Europäische Kommission 2004, S.11; Übers. d. Autors). Obwohl diese großzügige Auslegung der EU-Beihilferegelungen an die Bedingung der „Einflaggung [...] in die Register der Mitgliedstaaten“ (ebd. § 2.2; Übers. d. Autors) geknüpft ist, erlauben die Leitlinien in „Ausnahmefällen“ die Gewährung von Beihilfen für Schiffe, die in von EU-Mitgliedstaaten geführten internationalen Registern eingetragen sind, „sofern sie die internationalen Normen und das Gemeinschaftsrecht einschließlich derjenigen [...] betreffend die Arbeitsbedingungen an Bord einhalten“ (ebd. § 2.2; Übers. d. Autors). Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, alle drei Jahre die Einhaltung dieser Normen zu dokumentieren (ebd. § 3.1). Die deutsche Regierung erstellt zwar einen solchen Bericht, dieser ist jedoch nicht öffentlich zugänglich.¹⁸

Das wohl größte Privileg ist jedoch die Möglichkeit der Ausflaggung, ohne dass der Firmensitz verlegt werden muss. Um zu verhindern, dass Reedereien gänzlich auf „Billigflaggen“ ausweichen, hat die Bundesregierung, wie viele andere europäische Staaten auch, bereits 1989 ein internationales Seeschiffahrtsregister (Zweitregister) eingerichtet. Damit ist es möglich, die deutsche Flagge zu führen, ohne die Besatzung nach deutschem Arbeits- und Tarifrecht beschäftigen zu müssen. Gleichwohl ging die Zahl der unter deutscher Flagge fahrenden Schiffe von 1064 im Jahr 1990 auf 278 im Jahr 2023 zurück.¹⁹ Das Bundesverfassungsgericht begründete die Zulassung eines Zweitregisters mit dem Argument, dass die Regierung im Krisenfall über eine Flotte verfügen kann (BVerfG 1995, S.14). Insgesamt verfügte die deutsche Handelsflotte im Jahr 2023 über 1800 Schiffe,²⁰ wovon die allermeisten unter anderer Flagge fuhren.

Die wichtigste Versicherungsfrage für Seeleute ist die soziale Absicherung. Hier gelten die nationalen Gesetze, wobei die EU-Leitlinien ermäßigte Sozialversicherungsbeiträge und Einkommensteuersätze für „Seeleute aus der Gemeinschaft, die an Bord von Schiffen beschäftigt sind, die in einem Mitgliedstaat registriert sind“, zulassen (Europäische Kommission 2019a; § 3.2; Übers. d. Autors). Ausländische Seeleute auf Schiffen unter deutscher Flagge, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt nicht in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union, einem Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirt-

schaftsraum oder der Schweiz haben, sind jedoch von der gesetzlichen Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung befreit. Dies gilt unabhängig davon, ob das Schiff im deutschen Seeschiffsregister (Erstregister) oder im internationalen Seeschiffsregister (Zweitregister) eingetragen ist. Nichtdeutsche Besatzungsmitglieder auf deutschen Seeschiffen sind jedoch in der gesetzlichen Unfallversicherung der Berufsgenossenschaft Verkehr versichert. Deutsche Seeleute bleiben auch dann in allen deutschen Pflichtversicherungssystemen versichert, wenn sie vorübergehend für einen in Deutschland ansässigen Reeder auf Schiffen unter ausländischer Flagge tätig sind.²¹

„Soweit die Vorschriften des über- und zwischenstaatlichen Rechts ein Verbot der Benachteiligung der nichtdeutschen Seeleute beinhalten, kommt die Versicherungsfreiheit in der Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung grundsätzlich nicht zum Tragen“ (Knappschaft 2025). Allerdings unterliegen Seeleute aus China und den Philippinen nicht der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Sozialversicherung, während Seeleute aus Indien lediglich von der Versicherungspflicht in der Rentenversicherung befreit sind (ebd.). Diese länderspezifischen Regelungen können sich auch auf die Einstellung von Besatzungsmitgliedern nach Nationalität auswirken, d.h. Seeleute aus den von der Sozialversicherungspflicht befreiten Ländern werden bevorzugt eingestellt.

Welche Risiken bestehen bei Nichteinhaltung der Versicherungsvorschriften? Das deutsche Seearbeitsgesetz (die Umsetzung des MLC 2006 ins deutsche Recht; Zimmer 2015) sieht Geldbußen (§ 145) und Sanktionen (§ 146) für vorsätzliche und fahrlässige Verstöße vor. Im Gegensatz zu den Rechtsvorschriften in anderen Verkehrssektoren sind die Bußgelder und Sanktionen jedoch nicht definiert. Offiziell wird dies damit begründet, dass der

„hierauf beruhende Verwaltungsvollzug hinsichtlich der Durchsetzung der Anforderungen des Seearbeitsgesetzes deutlich effektiver [ist] als die nachträgliche Verhängung von Bußgeldern. Anordnungen der Berufsgenossenschaft zur Beseitigung von Mängeln an Bord sind sofort wirksam und müssen vom Reeder und der Schiffsführung innerhalb der vom Kontrolleur gesetzten Frist behoben werden. [...] Die wirtschaftliche Einbuße, die ein Reeder durch eine Auslaufverzögerung oder ein Auslaufverbot erleiden würde, ist ungleich höher als die Verhängung eines Bußgeldes.“

(Deutscher Bundestag 2012, S. 113)

Mit anderen Worten: Die deutsche Regierung delegiert ihre Durchsetzungsverantwortung an die Hafenstaatkontrolle.

18 E-Mail-Korrespondenz mit Thomas Altmeyer, Referat WS
21, Ministerium für Verkehr, 18.03.2025

19 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/28485/umfrage/anzahl-der-schiffe-unter-deutscher-flagge-in-der-handelsflotte> (letzter Zugriff: 04.09.2025)

20 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/28590/umfrage/anzahl-der-schiffe-in-der-handelsflotte> (letzter Zugriff: 04.09.2025)

21 https://www.deutsche-flagge.de/de/besatzung/sozialversicherung/beitraege-meldungen?set_language=de (letzter Zugriff: 05.09.2025)

6 Handlungsoptionen

Die IMO ist ein wichtiger Regelsetzer für die maritime Industrie. Zu ihren Mitgliedern zählen die meisten Länder der Welt (176 im Jahr 2025), Staaten mit Seehäfen, Flaggenstaaten wie die Mongolei und Staaten wie die Schweiz, in denen Reedereien oder Schiffseigner ihren Sitz haben. Sie hat 50 Übereinkommen erarbeitet, die vor allem die Sicherheit im Seeverkehr, die Gefahrenabwehr, die Meeresverschmutzung und Haftungsfragen regeln. Nur das bereits erwähnte STCW befasst sich explizit mit der Besatzung in der Frachtschifffahrt (IMO o. D.).

Als hinderlich für die strikte Durchsetzung der Menschenrechte der Seeleute erweist sich jedoch die Führungsstruktur der IMO. Zwar ist der Anteil der Länder, die in erster Linie Flaggenstaaten sind, mit fünf Mitgliedern im Führungsgremium der IMO relativ gering (Liberia, Bahamas, Jamaika, Malta und Panama, 2024 und 2025). Aber die Regeln für das Inkrafttreten der Übereinkommen begünstigen die Flaggenstaaten, da Staaten mit einem Anteil von mindestens 50 % an der Welthandelstonnage ein Vetorecht haben. Auf Liberia, Malta, die Marshallinseln und Panama allein entfallen über 50,9 % der Welttonnage (eigene Berechnung, UNCTAD 2024, S. 49).

Wirtschaftsverbände haben in der IMO zwar kein Stimmrecht, aber einen beratenden Status, der ihnen die Teilnahme an den Arbeitsgruppen der IMO ermöglicht. In einigen Fällen sind die Delegationen der Industrie größer als die der Regierungen der Mitgliedstaaten. Außerdem sind Industrievertreter Teil von Regierungsdelegationen. Viele Studien haben einen starken Einfluss der Industrie auf die IMO-Prozesse festgestellt. Die Interessen von Flaggenstaaten und Reedereien sind weitgehend deckungsgleich: Beide wollen möglichst wenig Regulierung. Hinsichtlich des Klimawandels treten allerdings insbesondere die Inselstaaten für eine stärkere Regulierung der Schiffsemissionen ein (Baumler et al. 2021, S. 2, 10; Fußnote 33).

Eine bessere Durchsetzung des Seearbeitsübereinkommens wird vor allem durch die komplizierte Haftungsstruktur behindert. Für jedes Schiff ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung als Eigentümer eingetragen, in der Regel in einem Staat, der nicht der Sitz der Gesellschaft ist, die die Mehrheit der Anteile an der Schiffsgeellschaft hält. Darüber hinaus wird das Management des Schiffes häufig einer auf das Management von Schiffen spezialisierten Firma übertragen. Eine Lösung, die das Problem an der Wurzel packt, bestünde daher darin, die Reedereien zu verpflichten, ihre eigenen und die gecharterten Schiffe unter der Flagge des Staates fahren zu lassen, in dem sie ihren Sitz haben, also die Ausflaggung rückgängig zu machen. Eine solche Lösung bietet allerdings den Reedereien einen Anreiz, ihren Hauptsitz in „Billigflaggenstaaten“ zu verlegen. Um sie davon abzuhalten, müs-

te ihnen der Zugang zu den Häfen der wichtigsten Wirtschaftsräume, nämlich der USA, der EU, Japans und der Volksrepublik China, versperrt werden. Unter den gegebenen sozialen und geopolitischen Bedingungen ist dies leider wenig realistisch.

Der Wettbewerb zwischen den Häfen schränkt die Wirksamkeit der Hafenstaatkontrolle ein. Da Häfen nur in relativer geographischer Nähe miteinander konkurrieren, wäre es insbesondere innerhalb der Europäischen Union wünschenswert, die im Paris Memorandum vereinbarte Hafenstaatkontrolle auf mehr Aspekte der MLC 2006, wie zum Beispiel bessere Unterbringung auf dem Schiff, auszudehnen und sie mit größeren Ressourcen auszustatten.

Ein erster, auf nationaler Ebene leicht umsetzbarer Schritt könnte von der Hamburg Port Authority (HPA) unternommen werden, die als Behörde eine besondere Verantwortung für die Einhaltung der deutschen Gesetze und der MLC 2006 hat. Sie sollte eine deutlich verbesserte soziale Infrastruktur für Seeleute schaffen, die den Landgang erleichtert und den sozialen und gesundheitlichen Bedürfnissen der Seeleute Rechnung trägt. Da die Behörde auch über GmbHs im Hafen tätig ist und dort insgesamt mehr als 1000 Menschen beschäftigt, fällt die HPA ab 2024 unter das Lieferkettenorgelftgesetz (LkSG) und ist damit auch verpflichtet, bei ihren unmittelbaren Geschäftspartnern, den zahlenden Reedereien, auf die Einhaltung der arbeitsbezogenen Menschenrechte zu achten.

Sowohl das LkSG als auch die europäische Lieferkettenrichtlinie (CSDDD) bieten bereits jetzt Möglichkeiten zur besseren Einhaltung der MLC 2006. Die meisten großen deutschen Unternehmen haben eine Lieferkette, die den Seetransport einschließt. Hapag-Lloyd (seit 2023) und Maersk (seit 2024) fallen direkt unter das LkSG. Die Hauptkunden der Reedereien sind nach wie vor die Spediteure, da die Reedereien kein Interesse an Teilcontainerladungen haben. Da gerade die in Deutschland ansässigen Spediteure (Kühne + Nagel, DHL, DB Schenker) zu den ganz Großen im Seefrachtgeschäft gehören, fallen diese auch unter das LkSG.

Das Gesetz überträgt den Reedern die Verantwortung für ihre eigenen Schiffe und gegenüber ihren unmittelbaren Zulieferern. Letztere sind insbesondere die Charterer. Im Falle von Verstößen gegen das MLC 2006 oder die ILO-Kernübereinkommen bei mittelbaren Zulieferern, wie z. B. Besatzungsmanagementgesellschaften oder Hafenbetreibern, verlangt das Gesetz die Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens. Dieses Beschwerdeverfahren „ermöglicht Personen, auf menschenrechtliche Risiken [...] sowie auf Verletzungen menschenrechtsbezogener Pflichten [...] hinzuweisen“ (§ 8 (1) LkSG) und Konzepte zur Prävention zu entwickeln. Mit anderen Worten: Die Möglichkeit, sich zu beschweren, muss allen Beschäftigten in der komplexen Lieferkette bekannt gemacht werden. Angesichts der bereits erwähnten enormen Privilegien, die die Reedereien genießen, sollten sie diese Verpflichtungen in vollem Umfang wahrnehmen.

Alle Unternehmen, die dem Gesetz unterliegen, können einen proaktiven Ansatz mit verschiedenen Stakeholdern verfolgen, um das Bewusstsein für menschenwürdige Arbeit und die MLC 2006 zu schärfen. In Zusammenarbeit mit Seemannsmissionen, anderen Menschenrechtsorganisationen und der ITF könnte durch Schulungen, Workshops und Informationsveranstaltungen ein Paradigmenwechsel herbeigeführt werden.

Leider streben sowohl die Bundesregierung unter Kanzler Friedrich Merz als auch die EU-Kommission für das Jahr 2025 eine Schwächung der Lieferkettenrichtlinien an. Umso wichtiger ist es deshalb, weiterhin auf die Arbeitsrechtsverstöße in der Frachtseefahrt hinzuweisen und die Arbeit der Mitgliedsgewerkschaften der ITF zu unterstützen. ■

LITERATUR

- Akyurek, E. / Bolat, P.** (2021): Ranking Port State Control Detention Remarks, in: European Transport Research Review 13, Art. 24
- Baumler, R. / Carrera Arce, M. / Pazaver, A.** (2021): Quantification of Influence and Interest at IMO in Maritime Safety and Human Element Matters, in: Marine Policy 133, DOI: 10.1016/j.marpol.2021.104746
- BVerfG (Bundesverfassungsgericht)** (1995): Leitsätze zum Urteil des Ersten Senats vom 10. Januar 1995, 1 BvF 1/90, 1 BvR 342/90, 1 BvR 348/90
- Deutscher Bundestag** (2012): Drucksache 17/10959, 17. Wahlperiode, 10.10.2012: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Seearbeitsübereinkommens 2006 der Internationalen Arbeitsorganisation
- Elschner, C.** (2009): Tonnagebesteuerung, in: Jung, A. / Thöne, M. / Elschner, C. / Ernst, C. (Hrsg.): Evaluierung von Steuervergünstigungen, Köln, S. 475–526
- Europäische Kommission** (2004): Community Guidelines on State Aid to Maritime Transport (2004/C), in: Official Journal of the European Union C 13/3
- Europäische Kommission** (2019a): Beschluss 2019/1116 der Kommission vom 19. Dezember 2017 über die staatliche Beihilfe SA.33829 (2012/C) Maltesische Tonnagesteuerregelung, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 176/7
- Europäische Kommission** (2019b): Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Bewertung der Verordnung (EG) Nr. 906/2009 der Kommission vom 28. September 2009 über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 des Vertrags auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen zwischen Seeschifffahrtsunternehmen (Konsortien) {swd (2019) 412 final}
- Europäische Kommission** (2023): Gruppenfreistellungsverordnung für Konsortien, European Commission Press Corner (10.10.2023), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_23_4744 (letzter Zugriff: 02.09.2025)
- ETF (Europäische Transportarbeiter-Föderation)** (2022): ETF Dockers Position. EC Evaluation of Consortia Block Exemption Regulation, <https://www.etfeurope.org/resource/etf-dockers-position-on-the-evaluation-of-consortia-block-exemption-regulation> (letzter Zugriff: 02.09.2025)
- FMC (Federal Maritime Commission)** (2012): Study of the 2008 Repeal of the Liner Conference Exemption from European Union Competition Law, Washington
- Graziano, A. / Schröder-Hinrichs, J.-U. / Ölcer, A.I.** (2017): After 40 Years of Regional and Coordinated Ship Safety Inspections: Destination Reached or New Point of Departure?, in: Ocean Engineering 143, S. 217–226
- ICONS (International Commission on Shipping)** (2000): Ships, Slaves and Competition, Charlestown
- ILO (International Labour Organization)** (2019): Maritime Labour Convention, 2006, as amended. Frequently Asked Questions, 5. Aufl., Genf
- IMO (International Maritime Organization)** (o. D.): List of IMO Conventions, <https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/ListOfConventions.aspx> (letzter Zugriff: 02.09.2025)
- IMO-WISTA (International Maritime Organization and Women's International Shipping and Trading Association)** (2025): Women in Maritime Survey 2024, London
- ITF (International Transport Workers' Federation)** (2023): ITF Seafarers' Bulletin (37), London
- ITF-OECD (International Transport Forum)** (2019): Maritime Subsidies: Do They Provide Value for Money?, in: International Transport Forum Policy Papers Nr. 70, Paris
- Karatepe, I. D. / Scherrer, C.** (2024): Arbeitsbedingungen auf See, in: Ebd. (Hrsg.): Arbeit in der Lieferkette, Hamburg, S. 113–130
- Knappschafft** (2025): Rundschreiben „über die sozialversicherungsrechtlichen Auswirkungen einer Eintragung in das Internationale Seeschifffahrtsregister (ISR)\", https://www.kbs.de/SharedDocs/Downloads/DE/VersicherungsrechtB/eitraegeMeldungen/See/RundschreibenISR.pdf?__blob=publicationFile&v=12 (letzter Zugriff: 02.09.2025)
- Mantouj, D.** (2021): Analysis of Impact of the Maritime Labour Convention, 2006: A Seafarer's Perspective, in: Journal of International Maritime Safety, Environmental Affairs, and Shipping, 5 (3), S. 107–119
- Meade, R. / Wiese Bockmann, M.** (2021): The Sanctions-Skirting Secrets of Shipping, London
- Merk, O.** (2020): Quantifying Tax Subsidies to Shipping, in: Maritime Economics & Logistics 22, S. 517–535
- Paris MoU on Port State Control** (2024): White, Grey and Black List, <https://parismou.org/Statistics%26Current-Lists/white-grey-and-black-list> (letzter Zugriff: 02.09.2025)
- Paris MoU on Port State Control** (o. D.): Types of Inspection, <https://parismou.org/PMoU-Procedures/Library/types-inspection> (letzter Zugriff: 02.09.2025)
- Peetz, R. C.** (2019): Die Übereinstimmung des deutschen Rechts mit der Maritime Labour Convention, 2006, Berlin
- Piart, L.** (2024): Justice in the Offing? Trade Union Politics in the Shipping Industry, in: Zeitschrift für Ethnologie/Journal of Social and Cultural Anthropology 149 (2), S. 237–252
- Port Technology** (2022): 2022 Carrier Profits Primed to Hit \$ 200 Billion, <https://www.porttechnology.org/news/2022-carrier-profits-primed-to-hit-200-billion> (letzter Zugriff: 02.09.2025)
- Ravira, F. J. / Piniella, F.** (2016): Evaluating the Impact of PSC Inspectors' Professional Profile, in: WMU Journal of Maritime Affairs 15, S. 221–236
- Schlautmann, C.** (2023): Das bedeutet das Ende der Allianz „2M“ für die Seefahrt, in: Handelsblatt vom 22.02.2023
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development)** (2022): Review of Maritime Transport 2022, https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2022ch6_en.pdf (letzter Zugriff: 02.09.2025)
- UNCTAD** (2024): Review of Maritime Transport 2024, https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2024ch2_en.pdf (letzter Zugriff: 02.09.2025)
- Vauday, J.** (2022): Das ILO-Seearbeitsübereinkommen, 2006 (MLC): Sicherung der internationalen Sozialstandards von Arbeitsbedingungen der Seeleute, Hamburg
- Xiao, Y. / Wang, G. / Lin, K.-C. / Qi, G. / Li, K. X.** (2020): The Effectiveness of the New Inspection Regime for Port State Control, in: Marine Policy 115, DOI: 10.1016/j.marpol.2020.103857
- Zimmer, R.** (2015): Umsetzung des Seearbeitsübereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation. Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht 3/2015, S. 297–312

AUTOR

CHRISTOPH SCHERRER, Prof. em. Dr., Non-resident Fellow am Kassel Institute for Sustainability. Arbeitsschwerpunkte: Soziale Dimensionen der Globalisierung.

@ scherrer@uni-kassel.de

DOI: 10.5771/0342-300X-2025-6-443

Diskriminierung im Arbeitskontext

Grenzen und Alternativen der Kategorie „Migrationshintergrund“ in der Arbeitsmarktforschung

Diskriminierung ist in der Arbeitswelt weit verbreitet. Um diese sinnvoll bekämpfen zu können, ist es wichtig zu wissen, wo sie stattfindet und welche Gruppen von Diskriminierung betroffen sind. Nur so können zielgerichtete Maßnahmen zum Abbau von Diskriminierung ihre Wirkung entfalten. Dieser Beitrag untersucht, welche Gruppen Diskriminierung befürchten und wie dies sichtbar gemacht werden kann. Dabei werden die Grenzen des weit verbreiteten Konzepts „Migrationshintergrund“ erörtert und Alternativen aufgezeigt.

ANNETT GRÄFE-GEUSCH, FABIO BEST, ILSE KUSCHEL

1 Einleitung

Eine aktuelle Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes belegt, dass Diskriminierung verschiedene Personengruppen unterschiedlich stark betrifft. Gleichzeitig unterscheidet sich die Häufigkeit von Diskriminierung je nach Lebensbereich (Bartsch et al. i. E.). So haben 39,2 % der Befragten mit Diskriminierungserfahrung im Jahr 2022 Diskriminierung im Arbeitsleben erlebt (ebd.). Auch in anderen Studien wurde festgestellt, dass das Arbeitsleben zu den drei Bereichen zählt, in denen am häufigsten Diskriminierung erfahren wird (Richter et al. 2021, S.18f.). Am häufigsten findet Diskriminierung im Arbeitsleben auf Grundlage der ethnischen Herkunft beziehungsweise rassistischer Zuschreibungen (38 %), des Geschlechts oder der Geschlechtsidentität (31,5 %) und des Lebensalters (23,1 %) statt (Bartsch et al. i. E.). In diesem Beitrag wird Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft bzw. rassistischer Zuschreibungen fokussiert. Diskriminierung in der Arbeitswelt kann dabei sowohl am Arbeitsplatz selbst als auch bereits vor Aufnahme der Tätigkeit bei der Stellensuche erfahren werden. Ersteres kann sich durch Mobbing, eine schlechtere Bezahlung oder eine Nicht-Berücksichtigung bei Beförderungen äußern. Letzteres kann sich beispielsweise dadurch äußern, dass Bewerber*innen aus diskriminierungsvulnerablen

Gruppen seltener positive Rückmeldungen auf Bewerbungen erhalten.

Aus dem Betriebsverfassungsgesetz und dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) lassen sich verschiedene Verpflichtungen und Möglichkeiten ableiten, um sich gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz einzusetzen. So sind Betriebsräte*innen dazu verpflichtet, bei der Entwicklung von Richtlinien zu Einstellungen, Kündigungen usw. darauf zu achten, dass diese diskriminierungsfrei gestaltet sind. Andere Möglichkeiten sind die Einberufung von Betriebsversammlungen, um die Beschäftigten für das Thema zu sensibilisieren oder der Abschluss von freiwilligen Betriebsvereinbarungen, um konkrete Maßnahmen zum Diskriminierungsabbau zu entwickeln (ver.di JUGEND o. J.). Weitere innerbetriebliche Akteure, die zum Diskriminierungsabbau beitragen können, sind Beauftragte für Chancengleichheit, Gleichstellung und Diversität sowie Vertrauenspersonen. Auch viele Gewerkschaften bekennen sich zur Förderung von Vielfalt und zum Abbau von Diskriminierung im Arbeitsleben (vgl. ver.di 2019; IG Metall o. J.; GEW-BW 2022).

Eine diskriminierungskritische und diversitätsorientierte Organisationsentwicklung kann dazu beitragen, der Diskriminierung von Beschäftigten entgegenzuwirken (Gräfe-Geusch et al. 2025). Voraussetzung hierfür ist ein Verständnis der Perspektive von (potenziellen) Arbeitnehmer*innen auf die Organisation – von der Bewerbung bis in den Arbeitsalltag. Hierbei stellt sich besonders die

Frage, wie Beschäftigte aus diskriminierungsvulnerablen Gruppen besser adressiert und ihre Bedürfnisse in die innerbetriebliche Arbeit eingebunden werden können. Um die Wahrnehmung (potenzieller) Arbeitnehmer*innen aus diskriminierungsvulnerablen Gruppen zu verstehen, wurde in der bisherigen Forschung häufig die Kategorie Migrationshintergrund (MH) als Annäherung für von rassistischer Diskriminierung betroffene Gruppen verwendet (z.B. Höhne/Schulz 2015). Einen MH hat eine Person, die nach 1949 nach Deutschland zugewandert ist, „sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil“ (Destatis 2009 [2007], S.6)¹. Jedoch kritisiert die aktuelle Forschung bislang vor allem aus einer theoretischen Perspektive, dass der MH als statistische Variable unzureichend ist, um Diskriminierungsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt sichtbar zu machen (Will 2019; Horr et al. 2020; Baumann et al. 2018; Aikins/Supik 2018). Vielmehr bedürfe es einer multidimensionalen Erhebung diskriminierungsvulnerabler Gruppen, was auch von Akteuren aus der Praxis, z.B. Migrantenselbstorganisationen, gefordert wird.

Dieser Beitrag zeigt auf Basis einer Bevölkerungsbefragung ($N=4039$), dass sich die Kategorie auch empirisch kaum für die Erfassung diskriminierungs- und rassismusvulnerabler Gruppen eignet. Wir schlagen stattdessen eine kombinierte Variable aus Selbstidentifikation und Fremdzuschreibung als eine Möglichkeit vor, um rassistische Diskriminierung besser messbar und sichtbar zu machen. Darüber hinaus fokussieren wir in der Analyse auf die Befragungselemente zur Erwartung von Diskriminierung. Statt also berichtete Diskriminierungserfahrungen zu untersuchen, wird hier theoretisch begründet und empirisch dargestellt, welche Rolle die Erwartung von Diskriminierung im Arbeitskontext für Personen mit und ohne MH bzw. für rassismusvulnerable und nicht rassismusvulnerable Personen spielt. Dies liefert wichtige Impulse für die Arbeitsmarktdiskriminierungsforschung sowie praktische Impulse für politische, gewerkschaftliche und innerbetriebliche Akteure. Die Erwartung von Diskriminierung ist relevant, weil sie (ebenso wie erlebte Diskriminierung) reale Konsequenzen hat, und zwar unabhängig davon, ob die Person in der Vergangenheit Diskriminierung erlebt hat (Herda/McCarthy 2018; Thornicroft 2009; Lasalvia et al. 2013). So ist empirisch nachgewiesen, dass die Erwartung von Diskriminierung kopftuchtragende Frauen von Bewerbungen auf bestimmte Stellen abhält (Salikutluk et al. 2022).

Dieser Beitrag ist wie folgt gegliedert: Zuerst wird die theoretische Kritik am Konzept des MHs zusammengefasst (Abschnitt 2), woraufhin die Operationalisierung in bisherigen Studien zur Arbeitsmarktdiskriminierung aufgezeigt wird (3). Im Anschluss daran erfolgt ein Überblick über Daten und Methodik (4), bevor die Ergebnisse dargestellt (5) und diskutiert werden (6). Der Beitrag endet

mit einigen praktischen Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen (7).

2 Kritik am Konzept „Migrationshintergrund“

Der MH wird in Deutschland seit 2005 (vgl. Elrick/Farah Schwartzman 2015; Will 2019) in zahlreichen amtlichen Statistiken verwendet und bietet Wissenschaftler*innen somit repräsentative Vergleichsdaten zur deutschen Bevölkerung (Heger/Heft 2024, S.184). Dabei wird die Kategorie konzeptionell und theoretisch besonders im Kontext der Migrations- und Rassismusforschung kritisiert.

Im Mittelpunkt steht dabei die Unschärfe der Kategorie selbst, die dazu führt, dass Rassismus- und Diskriminierungsbetroffenheit nicht adäquat abgebildet werden kann (Wölfel et al. 2025; Baumann et al. 2018). Denn das Konzept MH vermischt sowohl unterschiedliche Herkunftsregionen als auch unterschiedliche rechtliche Migrationskategorien miteinander (Wölfel et al. 2025). Zudem bildet es Zuschreibungen aufgrund des Aussehens nicht ab. Beispielsweise zählt eine mit deutscher Staatsbürgerschaft geborene schwarze Person, deren beide Elternteile ebenfalls von Geburt an die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen, nicht zu dieser Kategorie, eine aus den USA, den Niederlanden oder Österreich nach Deutschland migrierte weiße Person jedoch schon. Dem Sachverständigenrat für Integration und Migration (2018) zufolge beruhen Diskriminierungs- und Rassismuserfahrungen in Deutschland oft auf äußerlichen Merkmalen. Auch Hartlapp et al. (2024) zeigen, dass Diskriminierungserfahrungen eher mit einem (zugeschriebenen) sichtbaren Minderheitenstatus (*visible minority status*) zusammenhängen. So schließt die Kategorie MH einen Teil rassifizierter Menschen aus, während sie gleichzeitig nicht rassifizierte Menschen einbezieht. Zudem entspricht sie oft nicht der Selbstidentifikation sowie der antizipierten Fremdzuschreibung von Betroffenen (Nesterko/Glaesmer 2019).

¹ Hierbei handelt es sich um die Definition des MH von 2009 [2007], die in dieser Studie aus methodischen Gründen verwendet wurde (zur Erläuterung siehe Abschnitt 4.2, Fußnote 4).

3 „Migrationshintergrund“ in der Arbeitsmarktforschung

Während sich eine Reihe von Unterschieden in Arbeitsmarktzugängen und -beteiligung sozialer Gruppen über Unterschiede in den Präferenzen sowie im Sozial- und Humankapital erklären lassen, sind andere auf tatsächliche oder vermutete Diskriminierung zurückzuführen (vgl. Veit/Arikan 2023). Unter Diskriminierung verstehen wir dabei die Erfahrungen, die Personen machen, wenn sie aufgrund wahrgenommener und/oder zugeschriebener sozialer und/oder ethnischer Merkmale als ungleich angesehen oder abwertend behandelt werden (Scherr et al. 2017, Gomolla 2023). In der Arbeitsmarktforschung ist der MH eine häufig genutzte Variable bei der Untersuchung von Ausschlüssen und Diskriminierung. Dabei sind grundsätzlich drei Forschungsrichtungen zu unterscheiden (vgl. Veit/Arikan 2023, S.7), von denen wir besonders die letzten zwei mit Blick auf den deutschen Kontext beleuchten werden, da diese die größte Ähnlichkeit zu unserem empirischen Beispiel aufweisen: (1) die Erhebung objektiver Daten zu Gruppenunterschieden, (2) die Erhebung von Wahrnehmungen der Arbeitgeber*innen, (3) die Erhebung von Wahrnehmungen und Erfahrungen potenzieller Arbeitnehmer*innen.

Um die Wahrnehmungen von Arbeitgeber*innen zu untersuchen, wird der MH häufig nach Herkunftsregionen und/oder -staaten aufgeschlüsselt, um der am Konzept MH hervorgebrachten Kritik zu begegnen. So wird nach Herkunftsregionen oder Ländern (Keita/Valette 2020; Koopmans et al. 2018; Seibert 2011) bzw. nach der Zuschreibung zu diesen basierend auf Namen (z. B. türkisch-, spanisch- oder polnisch-klingender Name) (Weichselbaumer 2016; Fossati et al. 2020; Kaas/Manger 2012) unterschieden.² Mithilfe einer Korrespondenzstudie, in der die Namen und Fotos von Bewerber*innen variiert wurden, zeigen Koopmanns et al. (2018), dass Bewerber*innen mit MH aus westlichen Demokratien, Ost- und Südosteuropa sowie Ostasien im Vergleich zu Menschen mit MH aus anderen Herkunftsregionen nahezu keine Diskriminierung erfahren. Weiterhin spielen auch das Aussehen sowie die Religion eine Rolle, denn schwarze sowie muslimische Menschen erfuhren in der Studie mehr Ausschlüsse. Besonders die Ausschlüsse gegenüber muslimischen Bewerber*innen (v.a. mit Kopftuch) bestätigen sich auch in

anderen, methodisch ähnlich gestalteten Studien (Weichselbaumer 2016, Fernández-Reino et al. 2023). Somit sind vor allem die Differenzierungen nach Herkunftsregionen, Aussehen und Religion geeignet, um Diskriminierung aufzudecken, nicht aber die Kategorie MH selbst.

In der Forschung wird häufig die Diskriminierungserfahrung von Erwerbstägigen erfasst (vgl. Veit/Arikan 2023). So wurde festgestellt, dass kopftuchtragende Frauen häufiger als andere muslimische Gruppen im Arbeitskontext Diskriminierung erleben (Salikutlik et al. 2022). Arnu et al. (2023) zeigen, wie die Bundesverwaltung von potenziellen Arbeitnehmer*innen wahrgenommen wird. Dabei wird belegt, dass die Entscheidung für eine Bewerbung in der Bundesverwaltung von Menschen mit MH stark von der Erwartung abhängt, in diesem Arbeitskontext diskriminiert zu werden. In ihren Antworten führen die Befragten jedoch nicht den MH, sondern ihre Religion und ihr Aussehen als Gründe für diese Erwartung an (ebd., S. 25f.). Auch Baumann et al. (2018) sehen im Konzept der Diskriminierungserwartung (auch antizipierte Diskriminierung) einen wichtigen Mechanismus, der dazu führen kann, dass Personen es vermeiden, sich auf Stellen in einer bestimmten Organisation zu bewerben und es somit implizit zu Ausschlüssen aus dem Arbeitsmarkt kommen kann (ebd., S.74). In deutschen Befragungen wird dieses Konzept jedoch bisher kaum berücksichtigt.

In der Forschung zu Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt gibt es verschiedene Herangehensweisen an die konzeptionelle Kritik am MH. Grundsätzlich lässt sich aber feststellen, dass sie dieser Kategorie eng verhaftet bleibt, da viele Untersuchungen sich vorrangig auf die nicht-deutsche Herkunft beziehen und wichtige Gesichtspunkte wie Fremdzuschreibungen und Phänotyp nur selten abgebildet werden. Auch zeigt sich in der aktuellen Forschung, dass das Konzept der Diskriminierungserwartung einen wichtigen Ansatz bieten kann, um mögliche Präferenzen von potenziellen Arbeitnehmer*innen im Bewerbungsprozess zu erklären.

Vorschläge diskriminierungskritischer Alternativen

Um der Kritik am Konzept MH zu begegnen, entwickeln Diskriminierungs- und Rassismusforschende neue Operationalisierungen.³ Basierend auf einer Analyse verschiedener repräsentativer Bevölkerungsumfragen schlagen Baumann et al. (2018) eine Dreiteilung zur Messung der „ethnischen Herkunft / rassifizierenden Zuschreibung“ vor, die erstens Staatsangehörigkeit und Geburtsland,

2 Für einen Überblick über verschiedene Forschungsdesigns zu direkter Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt siehe Veit und Arikan (2023).

3 Die Bundesregierung hat auch auf die Kritik an der Messkategorie MH reagiert und auf Empfehlung der Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähig-

keit die Kategorie der „Eingewanderten und ihrer (direkten) Nachkommen“ eingeführt. Dieser Kategorie werden all diejenigen zugeordnet, die entweder selbst oder deren beide Elternteile seit 1950 nach Deutschland eingewandert sind (Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020). Sie bleibt in ihrer Nutzung herkunfts- und migrationsbezogener Konzepte jedoch eng mit dem MH verbunden.

TABELLE 1

Zusammensetzung der Stichprobe (N = 4039)

Angaben in absoluten Zahlen und in Prozent

Variable	Wert
Alter [Jahre]	43,7
Geschlecht [%] (weiblich)	44,6
Bildung [%] (Anteil mit akademischem Abschluss)	35,5

Quelle: Best et al. (2025), eigene Berechnung

WSI Mitteilungen

zweitens die subjektive Selbstauskunft und drittens die selbst wahrgenommene Fremdzuschreibung kombiniert. Laut den Autorinnen ist die „selbst wahrgenommene Fremdzuschreibung“ (ebd., S. 91) die Variable, mit der Personen mit hohem und geringem Risiko für rassistische Diskriminierung am besten differenziert werden können.

In ihrer Studie zu Expert*innen-Einschätzungen von alternativen Messinstrumenten zum MH kommen Wölfer et al. (2025, S. 60) zu dem Ergebnis, dass vor allem multidimensionale Indikatoren von Expert*innen für am geeigneten gehalten werden, um rassistische Diskriminierung zu erfassen. Die Erhebung von reflektierter Fremdzuschreibung ist sinnvoll, weil sich Diskriminierung über Zuschreibungen vollzieht (Ahyoud et al. 2018). Durch die Erhebung der Selbstidentifikation wird einem Individuum die Möglichkeit gegeben, selbstbestimmt über die eigene Gruppenzugehörigkeit Auskunft zu geben (BUG 2016). Dadurch werden der Autonomie und Selbstbestimmtheit des Individuums Rechnung getragen und das Risiko für Re-Stigmatisierung verringert. Herkunftsbezogene Indikatoren wie der MH schneiden in der Evaluation der Expert*innen am schlechtesten und Indikatoren der Kategorie Selbstidentifikation und reflektierte Fremdzuschreibung am besten ab (Wölfer et al. 2025).

Der vorliegende Beitrag ergänzt die bestehende Forschung um Ergebnisse zu erwarteter Diskriminierung und analysiert die Konsequenzen unterschiedlicher Operationalisierungen.

schlecht und Bildung überblicksartig dar. Aufgrund des Fragebogendesigns haben alle Befragten diesen vollständig ausgefüllt, sodass für die nachfolgenden Analysen alle Befragten berücksichtigt werden können.⁴

4.2 Operationalisierung

Für unsere Untersuchung fokussieren wir auf die Kategorien MH, Rassismusvulnerabilität und Religionszugehörigkeit, um Überschneidungen und Unterschiede zwischen diesen Gruppen bezüglich antizipierter Diskriminierung zu untersuchen. Zur Messung von *Erwartung von Diskriminierung* im Arbeitskontext wird auf fünf einzelne, in der Forschungsliteratur rezipierte Fragen zurückgegriffen (vgl. Scheim/Bauer 2019). Konkret wurde jeweils auf einer fünfstufigen Skala die Zustimmung zu folgenden Items erfragt (1 – stimme überhaupt nicht zu bis 5 – stimme voll und ganz zu):

- Ich könnte von meinem Vorgesetzten oder Arbeitgeber ungerecht behandelt werden.
- Ich könnte weniger Gehalt als eine andere Person mit einer vergleichbaren Tätigkeit bekommen.
- Ich könnte bei Beförderungen oder Gehaltszulagen übergangen werden.
- Meine Leistungen bei der Arbeit könnten vergleichsweise schlechter bewertet oder herabgesetzt werden.
- Personen könnten sich bei der Arbeit mir gegenüber so verhalten, als würden sie mich für weniger intelligent oder fähig halten.

Diese fünf Items decken verschiedene Formen von Diskriminierungserwartung ab und wurden zu einem additiven Index mit 25 Stufen zusammengefasst, um ein ganzheitliches Bild zu erhalten, das in der Lage ist, antizipierte Diskriminierung im Arbeitskontext abzubilden. Dieser Index wurde zwecks einfacherer Interpretation auf den ursprünglichen Wertebereich von 1 bis 5 skaliert. Höhere Werte bilden größere Erwartungen ab.

Die Variable *Migrationshintergrund* wird der Definition des Statistischen Bundesamts folgend über die Geburtsorte der Befragten und ihrer Elternteile operationalisiert (Destatis 2009 [2007]), wobei zusätzlich die Generationszugehörigkeit berücksichtigt wird: Liegt eine eigene Zuwanderungsgeschichte vor, so wird den Befragten die erste Migrationsgeneration zugewiesen; liegt der Geburtsort einer Person in Deutschland, mindestens eines ihrer Elternteile aber im Ausland, so wird sie der zweiten Migrationsgeneration zugeordnet.⁵

4 Der Fragebogen wurde so konzipiert, dass keine Fragen übersprungen werden konnten. Darüber hinaus gab es für die Befragten keine Möglichkeit, mit „weiß nicht“ zu antworten oder die Antwort zu verweigern („keine Angabe“). Deshalb konnte für die Analyse auf alle theoretisch verfügbaren Fälle zurückgegriffen werden.

Rassismusvulnerabilität wurde anhand der Selbstidentifikation und Fremdzuschreibung operationalisiert: Gaben Befragte an, sich selbst als Teil einer rassifizierten Gruppe zu identifizieren und/oder von anderen als Teil einer solchen wahrgenommen zu werden,⁶ so wurde diesen die entsprechende Kategorie zugewiesen, wobei Befragte auch mehreren Kategorien angehören können.⁷ Der Zusammenhang nach Cramers' V zwischen Selbst- und Fremdzuschreibung liegt je nach Kategorie zwischen 0,41 (bei Juden/Jüdinnen) und 0,73 (bei Muslim*innen), was auf einen starken Zusammenhang zwischen Selbst- und Fremdwahrnehmung hindeutet. Aus diesem Grund wird der Einfluss der kombinierten Selbst-/Fremdwahrnehmung auf antizipierte Diskriminierung dargestellt. Getrennte Modelle für Selbst- und Fremdwahrnehmung (nicht dargestellt) unterscheiden sich nicht substanzial von der kombinierten Betrachtung. Dies deutet darauf hin, dass im Kontext von Diskriminierungserwartungen möglicherweise keine Unterschiede zwischen Selbstidentifikation und Fremdwahrnehmung bestehen könnten.⁸ Tabelle 2 verdeutlicht, dass die Kategorien Migrationshintergrund und Selbst-/Fremdwahrnehmung nicht redundant zueinander sind: Etwa 550 Befragte ohne Migrationshintergrund ordnen sich einer der rassismusvulnerablen Gruppen zu; umgekehrt liegt die Zahl derer, die einen Migrationshintergrund aufweisen und sich als weiß identifizieren und so gelesen werden, in etwa gleich hoch.

Für die Erfassung der *Religionszugehörigkeit* wurden die Teilnehmenden gebeten, anzugeben, ob sie einer Religionsgemeinschaft angehören und wenn ja, welcher. Christ*innen und Atheist*innen wurden in eine Kategorie zusammengefasst, um diese mit Muslim*innen, Juden/Jüdinnen und Anhänger*innen anderer Religionsgemeinschaften vergleichen zu können. Die Berücksichtigung der Religionszugehörigkeit wurde nicht theoretisiert und ist entsprechend explorativ. Mit dieser wird versucht, neben dem Migrationshintergrund und der Rassismusvulnerabilität eine dritte, alternative Erklärung abzudecken.

Zusätzlich werden als Kontrollvariablen das Alter der Befragten sowohl einfach als auch quadriert, ihr Ge-

TABELLE 2

Migrationshintergrund und Selbst-/Fremdwahrnehmung

Angaben in absoluten Zahlen und Prozent

	Selbst-/Fremdwahrnehmung		
	weiß	nicht weiß	Summe
kein Migrationshintergrund	2395 (59,3)	567 (14,0)	2962 (73,3)
1. Migrationsgeneration	126 (3,1)	278 (6,9)	404 (10,0)
2. Migrationsgeneration	363 (9,0)	310 (7,7)	673 (16,7)
Summe	2884 (71,4)	1155 (28,6)	4039 (100,0)

WSI Mitteilungen

Quelle: Best et al. (2025), eigene Berechnung, N = 4039

schlecht, die politische Selbstverortung auf der elfstufigen Links-Rechts-Achse sowie der Bildungsgrad, gemessen über Ausbildungsabschlüsse, berücksichtigt. Dabei wird für den Bildungsgrad zwischen Befragten, die (noch) keine Ausbildung abgeschlossen haben (niedrig), Befragten mit Ausbildungsabschlüssen (mittel) und den sogenannten Akademiker*innen (hoch) unterschieden.

4.3 Methode

Zur Untersuchung der Determinanten von Diskriminierungserwartungen im Arbeitskontext wurde ein stufenweise aufgebautes lineares Regressionsmodell berechnet. Die abhängige Variable ist dabei jeweils die Erwartung von Diskriminierung. Modell 1 stellt das Basismodell dar, in dem ausschließlich soziodemografische Merkmale als Kontrollvariablen berücksichtigt werden. Im Anschluss daran wird stufenweise zunächst ein Modell berechnet, das zusätzlich zu den Kontrollvariablen den MH (Mo-

5 Das statistische Bundesamt schlägt inzwischen die Verwendung des Konzepts Einwanderungsgeschichte anstelle des Migrationshintergrunds vor (Destatis 2025). Aufgrund der weitläufigen Verbreitung des Konzepts Migrationshintergrund verwenden wir im vorliegenden Beitrag dieses Konzept. Zudem weicht das Konzept Einwanderungsgeschichte nur geringfügig vom Konzept Migrationshintergrund ab.

6 Die konkreten Frageformulierungen lauteten: „Menschen können unterschiedlichen ethnischen oder kulturellen Gruppen angehören. Wie ist das bei Ihnen? Gehören Sie einer der folgenden Gruppen an?“ (Selbstwahrnehmung) bzw. „Unabhängig davon, welchen Gruppen Sie wirklich zugehören, können andere Menschen Sie teilweise trotzdem als Mitglied einer der folgenden Gruppen wahrnehmen. Bitte geben Sie alle Gruppen an, denen Sie von an-

deren Menschen häufig zugeordnet werden“ (Fremdwahrnehmung). Die dazugehörigen Antwortkategorien lauteten: asiatische Menschen, jüdische Menschen, muslimische Menschen, osteuropäische Menschen, schwarze Menschen sowie Sinti*ze und Rom*nja.

7 Eine Ausnahme hiervon bildet die Kategorie „weiß“, die die Residualkategorie darstellt, der Befragte zugewiesen werden, die keiner anderen Gruppe zugewiesen wurden.

8 Die selbstwahrgenommene Fremdwahrnehmung erfasst das rassistische Diskriminierungsrisiko am besten (Bauermann et al. 2018). Dennoch ist es aus mehreren Gründen sinnvoll, beide Kategorien zu erheben (siehe zur Bedeutung der Selbstidentifikation u.a. European Network Against Racism 2015).

dell 2) bzw. die Selbstidentifikation/Fremdzuschreibung (Modell 3) enthält. In Modell 4 konkurrieren die beiden Dimensionen MH und Selbstidentifikation/Fremdzuschreibung direkt miteinander. Zuletzt wird in Modell 5 zusätzlich die Religionszugehörigkeit als alternative Erklärung für Unterschiede in der Erwartung von Diskriminierung im Arbeitskontext aufgenommen.

5 Ergebnisse

Die Ergebnisse der einzelnen Modelle werden in *Tabelle 3* dargestellt. Modell 1 verdeutlicht, dass Bildung und politische Orientierung (gemessen als Links-Rechts-Einstufung) keine signifikanten Effekte auf antizipierte Diskriminierung ausüben. Vom Geschlecht der Befragten geht hingegen ein signifikanter Effekt aus: Frauen wird auf der oben dargestellten fünfstufigen Skala eine um 0,2 Skalenpunkte höhere Erwartung von Diskriminierung vorhergesagt als Männern. In weiterführenden Analysen zeigen sich jedoch keine signifikanten Interaktionseffekte zwischen Geschlecht und den Variablen des Migrationskomplexes, etwa Religionszugehörigkeit oder rassismusbezogene Vulnerabilität (nicht dargestellt). Intersektionale Verstärkungseffekte zwischen diesen Merkmalen konnten somit, abweichend von anderen Studien (Weichselbaumer 2016, Fernández-Reino et al. 2023), empirisch nicht bestätigt werden. Die Ergebnisse deuten vielmehr auf additive Effekte hin: Das Geschlecht beeinflusst die Diskriminierungserwartung unabhängig von migrationsbezogenen Merkmalen. So antizipieren beispielsweise muslimische Frauen eine höhere Diskriminierung aufgrund ihres Geschlechts und zugleich aufgrund ihrer Selbstidentifikation bzw. Fremdwahrnehmung – jedoch ohne, dass sich diese Effekte gegenseitig verstärken oder überlagern.

Modell 2 fügt den dargestellten Variablen den MH hinzu. Dabei zeigt sich, dass sich Personen mit und ohne MH nicht hinsichtlich ihrer antizipierten Diskriminierung unterscheiden. Dies gilt sowohl für Migrant*innen der ersten als auch der zweiten Generation. Wird anstelle des MH die Selbstidentifikation/Fremdzuschreibung in das Regressionsmodell aufgenommen (Modell 3), zeigen sich dagegen signifikante Unterschiede zwischen den Gruppen. Im Vergleich zu Personen, die sich mit keiner der rassismusvulnerablen Gruppen identifizieren bzw. als Angehörige dieser Gruppe angesehen werden, weisen Schwarze und Muslim*innen auf der fünfstufigen Diskriminierungs-skala eine um 0,36 bzw. 0,28 Skalenpunkte erhöhte Erwartung von Arbeitsplatzdiskriminierung auf. Auch Ost-europäer*innen machen sich signifikant mehr Sorgen, im Arbeitskontext diskriminiert zu werden.

Die geringe Bedeutung des MH zeigt sich auch in Modell 4, in dem sowohl dieses Konzept als auch Selbst-

identifikation/Fremdzuschreibung als Alternative enthalten sind. Die unterschiedliche Bedeutsamkeit der beiden Konzepte für die Erwartung von Diskriminierung lässt sich auch aus der Modellgüte ableSEN: Modell 2, das den MH in das Regressionsmodell einbezieht, erklärt keinen größeren Varianzanteil der Sorgen vor Diskriminierung als Modell 1. Das bedeutet, dass die Variable MH die unterschiedliche Ausprägung von erwarteter Diskriminierung nicht erklären kann. Auch die Hinzunahme des MH von Modell 3 zu Modell 4 lässt das korrigierte R² nicht ansteigen. Die Berücksichtigung des MH in Modell 4 hat zudem nur marginale Auswirkungen auf die Effektstärke der Selbstidentifikation/Fremdzuschreibung. Somit hat der MH insgesamt nur eine marginale Bedeutung für Unterschiede in der Erwartung von Diskriminierung. Zudem können die Auswirkungen von Selbstidentifikation und Fremdzuschreibung weitgehend getrennt vom MH betrachtet werden. Nicht signifikant von der Mehrheitsgesellschaft unterscheiden sich dagegen Menschen, die sich als Sinti*ze und Rom*nja bzw. Juden/Jüdinnen identifizieren oder Fremdzuschreibungen zu diesen Gruppen erfahren. Während die vorliegende Analyse keine Gründe für diesen Befund liefern kann, erscheint er angesichts der geringeren Sichtbarkeit dieser Gruppen im Vergleich zu als schwarz, asiatisch oder muslimisch gelesenen Menschen im öffentlichen Leben und am Arbeitsplatz plausibel.

Zusammenfassend ist die Kategorie MH zur Erfassung von antizipierter Diskriminierung im Arbeitskontext nur bedingt geeignet: Die bedeutsamen Unterschiede, insbesondere zwischen schwarzen Personen bzw. Muslim*innen und weißen Personen werden durch das Konzept MH nicht identifiziert und bleiben somit unsichtbar. Im Gegensatz hierzu ist die Selbstidentifikation/Fremdzuschreibung ein besser geeignetes Instrument, um Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen sichtbar zu machen.

Modell 5 ergänzt das Set an Prädiktoren um eine Analyse des Einflusses der Religionszugehörigkeit auf Erwartungen von Diskriminierung und verdeutlicht die Bedeutung einer multidimensionalen Erfassung des Migrations- bzw. Diskriminierungskomplexes. Denn während für Personen, die sich als jüdisch identifizieren (Selbstidentifikation) bzw. als jüdisch gelesen werden (reflektierte Fremdzuschreibung) kein signifikanter Einfluss auf Diskriminierungserwartungen nachgewiesen werden kann, zeigt sich hier für die Religionszugehörigkeit eine signifikante Zunahme der erwarteten Diskriminierung: Personen jüdischen Glaubens wird auf einer fünfstufigen Skala ein um 0,65 Skalenpunkte höheres Sorgenniveau vorhergesagt als Christ*innen bzw. Atheist*innen. Dieser Befund stützt die Ergebnisse vorhergehender Studien (vgl. Zick et al. 2017, S.17). Für Muslim*innen scheint der Effekt dagegen über die Selbstidentifikation/Fremdzuschreibung zu wirken.

TABELLE 3

Determinanten von antizipierter Diskriminierung

Ergebnisse linearer Regressions

	Modell 1		Modell 2		Modell 3		Modell 4		Modell 5	
Migrationshintergrund										
ohne	Ref.									
1. Generation			0,03	(0,05)			-0,08	(0,06)	-0,08	(0,06)
2. Generation			0,04	(0,04)			-0,02	(0,04)	-0,02	(0,04)
Selbstidentifikation/Fremdzuschreibung										
weiß	Ref.									
schwarz					0,36**	(0,13)	0,37**	(0,13)	0,41**	(0,13)
asiatisch					0,14	(0,09)	0,15+	(0,09)	0,15+	(0,09)
osteuropäisch					0,13**	(0,05)	0,15**	(0,05)	0,15**	(0,05)
muslimisch					0,28***	(0,06)	0,29***	(0,06)	0,22**	(0,08)
jüdisch					0,07	(0,11)	0,07	(0,11)	-0,04	(0,12)
Sinti*zze und Rom*nja					-0,06	(0,15)	-0,08	(0,15)	-0,02	(0,15)
Geschlecht										
weiblich	Ref.									
männlich	-0,20***	(0,03)	-0,20***	(0,03)	-0,20***	(0,03)	-0,20***	(0,03)	-0,21***	(0,03)
divers	0,19	(0,14)	0,19	(0,14)	0,18	(0,14)	0,18	(0,14)	0,19	(0,14)
Bildung										
niedrig	0,00	(0,06)	0,00	(0,06)	-0,01	(0,06)	-0,01	(0,06)	-0,01	(0,06)
mittel	Ref.									
hoch	-0,05	(0,04)	-0,05	(0,04)	-0,06	(0,04)	-0,05	(0,04)	-0,06	(0,04)
Religionszugehörigkeit										
christlich/keine	Ref.									
muslimisch									0,17	(0,11)
jüdisch									0,65*	(0,27)
andere									0,36	(0,33)
Alter	-0,01	(0,01)	-0,01	(0,01)	-0,01	(0,01)	-0,01	(0,01)	-0,01	(0,01)
Alter ²	0,00	(0,00)	0,00	(0,00)	0,00	(0,00)	0,00	(0,00)	0,00	(0,00)
Links-Rechts-Selbsteinstufung	-0,01	(0,01)	-0,01	(0,01)	-0,01	(0,01)	-0,01	(0,01)	-0,01	(0,01)
N	4039		4039		4039		4039		4039	
R²	0,014		0,014		0,027		0,028		0,031	
korrigiertes R²	0,012		0,012		0,024		0,024		0,026	

Anmerkung: Standardfehler in Klammern; + p < 0,1; * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001

Quelle: Best et al. (2025), eigene Berechnungen, N = 4039

WSI Mitteilungen

6 Diskussion

Die Befunde zeigen, dass die Selbstidentifikation/Fremdzuschreibung besser als der MH geeignet ist, Erwartungen von Diskriminierung zu erfassen. Allerdings zeigt die explorative Analyse des Einflusses der Religionszugehörigkeit auch, dass die Selbst-/Fremdwahrnehmung nicht alle Fälle abdeckt. Unsere Ergebnisse stützen somit den Befund von Wölfer et al. (2025), dass die multidimensionale Erhebung des Komplexes „ethnische Herkunft / rassifizierende Zuschreibung“ (Baumann et al. 2018) am geeignetsten ist, reale Unterschiede zwischen Gruppen sichtbar zu machen.

Die empirischen Befunde untermauern somit die theoretische Kritik an der Eignung des MH zur Erfassung von Diskriminierung (Aikins/Supik 2018; Wölfer et al. 2025). Sie legen darüber hinaus nahe, dass diese Operationalisierung gegebenenfalls durch weitere Variablen ergänzt werden sollte. Denn basierend auf der Selbstidentifikation/Fremdzuschreibung können für Juden/Jüdinnen keine Erwartungen von Diskriminierung nachgewiesen werden. Wird zusätzlich die Religionszugehörigkeit berücksichtigt, zeigen sich dagegen relevante Unterschiede. Empirisch spricht dies für eine multidimensionale Erfassung, die beispielsweise auch die Religionszugehörigkeit berücksichtigt (Wölfer et al. 2025).

Die Ergebnisse deuten auf weitere Forschungsbedarfe hin, um Diskriminierungsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt sichtbar zu machen. Eine Möglichkeit bestünde darin, Selbstidentifikation und Fremdzuschreibung weiter auszudifferenzieren. Denkbar wäre, die Erhebung auch auf andere Diversitätsdimensionen auszuweiten und deren empirische Güte jenseits der Kategorie „ethnische Herkunft / rassifizierende Zuschreibung“ (Baumann et al. 2018) zu testen. Ebenso könnte ein alternatives Konzept wie jenes der „sichtbaren Minderheiten“ angewandt werden, bei dem es darum geht, Diskriminierung anhand der Sichtbarkeit des Minderheitenstatus zu messen – also anhand des Namens oder der äußerlichen Erscheinung (vgl. Jenichen 2020; Hartlapp et al. 2024). Dabei sollte es das Ziel sein, Messinstrumente zu entwickeln, die in der Lage sind, (antizipierte) Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt adäquat zu erfassen, um so geeignete Gegenstrategien zu entwerfen.

7 Schlussbetrachtung und praktische Relevanz

Basierend auf den vorliegenden Ergebnissen kann geschlussfolgert werden, dass es für die Gewinnung und das Halten von Fachkräften aus diskriminierungsvulnerablen Gruppen notwendig ist, verschiedene Diskriminierungsdimensionen über den MH hinaus zu berücksichtigen. Im Handlungsfeld betrieblicher Akteure sollte – basierend auf der Annahme, dass die Angst vor Diskriminierung die Entscheidung zur Bewerbung beeinflusst – darauf geachtet werden, dass Stellenanzeigen, Rekrutierungswege und Vorstellungsgespräche diskriminierungsvulnerable Gruppen ansprechen und ihnen Sicherheit vermitteln. Angesichts unserer Ergebnisse sollte ein besonderes Augenmerk auf Frauen, Schwarzen, Muslim*innen, Osteuropäer*innen und Juden/Jüdinnen liegen. Diese Gruppen sollten auch im Fokus betrieblicher Präventions- und Sensibilisierungsmaßnahmen stehen. Weiterhin sollten ihre Erfahrungen und Erwartungen stärker bei der (Weiter-)Entwicklung innerbetrieblicher Antidiskriminierungsmaßnahmen berücksichtigt werden. Schließlich ist festzuhalten, dass bei innerbetrieblichen Monitorings und der Erhebung von Gleichstellungsdaten darauf hingewirkt werden sollte, Diskriminierungsvulnerabilität differenziert zu erheben, um eine gute Datengrundlage für die Organisationsweiterentwicklung zu bieten.

Außenbetriebliche Akteure wie Gewerkschaften und Politiker*innen sollten sich basierend auf unseren Befunden von der Kategorie MH lösen und etwa in der Mitgliederansprache oder tarifpolitischen Positionierung differenzierte Erhebungs- und Argumentationslinien nutzen. Auch gewerkschaftliche Diversitätsstrategien könnten mithilfe der Befunde differenziert werden. Darüber hinaus bieten unsere Ergebnisse empirisch fundierte Argumente für eine Erweiterung der gesetzlichen Diskriminierungskategorien, etwa bei der Ausgestaltung von Antidiskriminierungsrichtlinien.

Nicht zuletzt muss darauf hingewiesen werden, dass unsere Untersuchung einigen Limitationen unterliegt. Der genutzte Datensatz ist keine repräsentative Stichprobe der Gesamtbevölkerung. Darüber hinaus wäre es für zukünftige Forschungen vielversprechend, über das Geschlecht hinausgehende intersektionale Effekte zu untersuchen. ■

LITERATUR

- Ahyoud, N. / Aikins, J. K. / Bartsch, S. / Bechert, N. / Gyamerah, D. / Wagner, L.** (2018): Wer nicht gezählt wird, zählt nicht. Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten in der Einwanderungsgesellschaft – eine anwendungsorientierte Einführung. Vielfalt entscheidet – Diversity in Leadership, Citizens for Europe, Berlin
- Aikins, J. K. / Supik, L.** (2018): Gleichstellungsdaten: Differenzierte Erfassung als Grundlage für menschenrechtsbasierte Antidiskriminierungspolitik, in: Foroutan, N. / Karakayali, J. / Spielhaus, R. (Hrsg.): Postmigrantische Perspektiven. Ordnungssysteme, Repräsentationen, Kritik, Frankfurt a. M., S. 97–112
- Arnu, H. / Zajak, S. / Gräfe-Geusch, A.** (2023): Wie kommt die Vielfalt ins Amt? Diversitätsgestaltung im Bewerbungsprozess. Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM): DeZIM Project Report Nr. 6, Berlin
- Bartsch, A. / Meksem, M. / Kuschel, I.** (i. E.): Subjektive Diskriminierungserfahrungen in der SOEP-Hauptbefragung 2022, Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS), Berlin
- Baumann, A.-L. / Egenberger, V. / Supik, L.** (2018): Erhebung von Antidiskriminierungsdaten in repräsentativen Wiederholungsbefragungen. Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten, Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS), Berlin
- Best, F. / Gharaei, N. / Gräfe-Geusch, A.** (2025): Diversität in der Bundesverwaltung (Version 1.0.0) [Datensatz]. Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung. dezim.dibu.onsite.1.0.0
- BUG (Büro zur Umsetzung von Gleichstellungsarbeit)** (2016): Grundsätze zur Erhebung von Gleichheits- und Partizipationsdaten in Deutschland, Themenpapier, Berlin
- Destatis (Statistisches Bundesamt)** (2009 [2007]): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund: Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Destatis: Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden
- Destatis** (2025): Hintergrundpapier für die Veröffentlichung von Ergebnissen zur Bevölkerung nach Einwanderungsgeschichte. Wiesbaden, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Methoden/Erlauterungen/einwanderungsgeschichte-hintergrundpapier.html> (letzter Zugriff: 25.04.2025)
- Elrick, J. / Farah Schwartzman, L.** (2015): From Statistical Category to Social Category: Organized Politics and Official Categorizations of ‘Persons with a Migration Background’ in Germany, in: Ethnic and Racial Studies 38(9), S. 1539–1556
- European Network Against Discrimination** (2015): Equality Data Collection: Facts and Principles
- Fachkommission Integrationsfähigkeit** (2020): Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten. Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit (Hrsg.), Berlin
- Fernández-Reino, M. / Di Stasio, V. / Veit, S.** (2023): Discrimination Unveiled: A Field Experiment on the Barriers Faced by Muslim Women in Germany, the Netherlands, and Spain, in: European Sociological Review 39(3), S. 479–497
- Fossati, F. / Liechti, F. / Auer, D.** (2020): Can Signaling Assimilation Mitigate Hiring Discrimination? Evidence from a Survey Experiment, in: Research in Social Stratification and Mobility 65, DOI: 10.1016/j.rssm.2019.100462
- GEW-BW (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Baden-Württemberg)** (2022): Was tun bei Diskriminierung am Arbeitsplatz?, <https://www.gew-bw.de/aktuelles/detailseite/was-tun-bei-diskriminierung-am-arbeitsplatz> (letzter Zugriff: 29.08.2025)
- Gomolla, M.** (2023): Direkte und indirekte, institutionelle und strukturelle Diskriminierung, in: Scherr, A. / El-Mafaalani, A. / Reinhardt, A. C. (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung, Wiesbaden, S. 171–194
- Gräfe-Geusch, A. / Zajak, S. / Aalders, S. / Assad, C. / Bartsch, S.** (2025): Potentiale und Limitationen von diskriminierungssensiblen Diversitätserhebungen in Organisationen, in: Institut für Auslandsbeziehungen, Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung und Goethe-Institut (Hrsg.): Vielfalt gestalten. Praxisorientierte Impulse und wissenschaftliche Perspektiven für die internationale Kultur- und Gesellschaftspolitik, Stuttgart, S. 35–58
- Hartlapp, M. / Kratz, M. / Michel, M.** (2024): Minorities in the German Bundestag: How Conceptualization Matters for Representation. „Politik in der Polykrisie“, 29. Wissenschaftlicher Kongress der DVPW, Göttingen
- Heger, K. / Heft, K.** (2024): Vergeschlechtlichte Macht. Das (intersektionale) Geschlechterverhältnis in bundesdeutschen Eliten, in: Kollmorgen, R. / Vogel, L. / Zajak, S. (Hrsg.): Ferne Eliten. Die Unterrepräsentation von Ostdeutschen und Menschen mit Migrationshintergrund, Wiesbaden, S. 179–233

- Herda, D. / McCarthy, B.** (2018): No Experience Required: Violent Crime and Anticipated, Vicarious, and Experienced Racial Discrimination, in: Social Science Research 70, S. 115–130
- Höhne, J. / Schulze Buschoff, K.** (2015): Die Arbeitsmarktintegration von Migranten und Migrantinnen in Deutschland. Ein Überblick nach Herkunftslandern und Generationen, in: WSI-Mitteilungen 68(5), S. 345–354
- Horst, A. / de Paiva Lareiro, C. / Will, G.** (2020): Messung wahrgenommener ethnischer Diskriminierung im Nationalen Bildungspanel (NEPS). Leibniz-Institut für Bildungsverläufe: NEPS Survey Paper 68, Bamberg
- IG Metall** (o.J.): Über RESPEKT!, <https://www.respekt.tv> (letzter Zugriff: 29.08.2025)
- Jenichen, A.** (2020): Visible Minority Women in German Politics: Between Discrimination and Targeted Recruitment, in: German Politics 29(4), S. 545–563
- Kaas, L. / Manger, C.** (2012): Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment, in: German Economic Review 13(1), S. 1–20
- Keita, S. / Valette, J.** (2020): Arbeitsmarktdiskriminierung. Zugewanderte, denen man weniger vertraut, bleiben länger arbeitslos. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): IAB-Kurzbericht Nr. 10, Nürnberg
- Koopmans, R. / Veit, S. / Yemane, R.** (2018): Ethnische Hierarchien in der Bewerberauswahl: Ein Feldexperiment zu den Ursachen von Arbeitsmarktdiskriminierung. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: WZB Discussion Paper Nr. SP VI 2018-104, Berlin
- Lasalvia, A. / Zoppei, S. / Van Bortel, T. / Bonetto, C. / Cristobal, D. / Wahlbeck, K. et al.** (2013): Global pattern of experienced and anticipated discrimination reported by people with major depressive disorder: a cross-sectional survey, in: The Lancet 381 (9860), S. 55–62
- Nesterko, Y. / Glaesmer, H.** (2019): Warum fragen wir nicht direkt nach? Eine Analyse der subjektiven Zuschreibung des Migrationshintergrundes, in: Psychologische Rundschau 70(2), S. 101–108
- Richter, D. / Kasprowski, D. / Fischer, M.** (2021): Pretest eines Fragenmoduls zu subjektiven Diskriminierungserfahrungen in der SOEP- Innovationsstichprobe 2020, SOEP Survey Papers, Nr. 1077, Berlin
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration** (2018): „Wo kommen Sie eigentlich ursprünglich her?“ Diskriminierungserfahrungen und phänotypische Differenz in Deutschland. Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2018-1, Berlin
- Salikutluk, Z. / Krieger, M. / Kühne, S. / Zindel, Z. / Mesghina, R. / Scheffler, B.** (2022): Kopftuch und Arbeit? Erfahrungen von Musliminnen und Muslimen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM): DeZIMMinutes #08, Berlin
- Scheim, A. I. / Bauer, G. R.** (2019): The Intersectional Discrimination Index: Development and Validation of Measures of Self-Reported Enacted and Anticipated Discrimination for Intercategorical Analysis, in: Social Science & Medicine 226, S. 225–235
- Scherr, A. / El-Mafaalani, A. / Yüksel, E.** (Hrsg.) (2017): Handbuch Diskriminierung, Wiesbaden
- Seibert, H.** (2011): Berufserfolg von jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund. Wie Ausbildungsabschlüsse, ethnische Herkunft und ein deutscher Pass die Arbeitsmarktchancen beeinflussen, in: Becker, R. (Hrsg.): Integration durch Bildung. Bildungserwerb von jungen Migranten in Deutschland, Wiesbaden, S. 197–226
- Thornicroft, G. / Brohan, E. / Rose, D. / Sartorius, N. / Leese, M. / INDIGO Study Group** (2009): Global Pattern of Experienced and Anticipated Discrimination Against People with Schizophrenia: A Cross-Sectional Survey, in: The Lancet 373 (9661), S. 408–415
- Veit, S. / Arikian, Z.** (2023): Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt, in: Scherr, A. / Reinhardt, A. C. / El-Mafaalani, A. (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung, 2. erw. und aktual. Aufl., Wiesbaden, S. 279–296
- ver.di Jugend (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft Jugend)** (o.J.): Schutz – so könnt ihr helfen, <https://www.aktiv-gegen-diskriminierung.info/schutz/schutzrechte> (letzter Zugriff: 03.09.2025)
- ver.di (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft)** (2019): Für Demokratie, Solidarität und Vielfalt, <https://www.verdi.de/ueber-uns/bundeskongress-2019/berichte/+co++9de7b046-e1c5-11e9-b539-525400940f89> (letzter Zugriff: 29.08.2025)
- Weichselbaumer, D.** (2016): Discrimination Against Female Migrants Wearing Headscarves. Institute for the Study of Labor: IZA Discussion Papers Nr. 10217, Bonn
- Will, A.** (2019): The German Statistical Category “Migration Background”: Historical Roots, Revisions and Shortcomings, in: Ethnicities 19(3), S. 535–557
- Wölfer, R. / Beigang, S. / Klocke, U. / Möncke, D. / Römer, F.** (2025): Alternativen zum Migrationshintergrund, in: Zajak, S. / Steinhilper, E. (Hrsg.): Konsens und Konflikt in der postmigrantischen Gesellschaft, Bielefeld, S. 43–66
- Zick, A. / Hövermann, A. / Jensen, S. / Bernstein, J. / Perl, N.** (2017): Jüdische Perspektiven auf Antisemitismus in Deutschland. Ein Studienbericht für den Expertenrat Antisemitismus. Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung, Bielefeld

AUTOR*INNEN

ANNETT GRÄFE-GEUSCH, Ph. D., Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM e. V.). Forschungsschwerpunkte: Diversität und Anti-Diskriminierung in Organisationen, Organisationaler Wandel.

@ graefe-geusch@dezim-institut.de

FABIO BEST, M. A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM e. V.). Forschungsschwerpunkte: Diversität und Gesellschaft, Politische Einstellungsforschung.

@ best@dezim-institut.de

ILSE KUSCHEL, B. A., Studentische Mitarbeiterin, Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM e. V.). Forschungsschwerpunkte: Diversität und Repräsentation, Stadtsoziologie.

@ kuschel@dezim-institut.de

Mehr Ungleichheit – weniger politische Teilhabe

WSI-Verteilungsbericht 2025

Die Einkommensungleichheit in Deutschland ist seit 2010 deutlich gestiegen – insbesondere seit 2018. Während die Armutskoten kontinuierlich zunehmen, bleibt der obere Rand der Einkommensverteilung weitgehend stabil. Das belegt der diesjährige Verteilungsbericht. Damit haben vom wirtschaftlichen Aufschwung der 2010er Jahre große Teile der Gesellschaft nicht profitiert. Zugleich zeigen neue Daten der WSI-Erwerbspersonenbefragung: Politische Teilhabe und Vertrauen in demokratische Institutionen sind stark vom Einkommen abhängig. Steigende materielle Ungleichheit kann somit zu einem Problem für die Demokratie werden.

DOROTHEE SPANNAGEL

1 Einleitung¹

Ausgeprägte soziale Ungleichheit, insbesondere die stark ungleiche Verteilung materieller Ressourcen, ist eine der zentralen Herausforderungen unserer Zeit. Dieses Themenfeld ist politisch stark umkämpft; Armut und Reichtum, die Pole materieller Ungleichheit sind ein normativ geradezu vermintes Gelände. Dabei sind aussagekräftige, valide, auf Daten gestützte Analysen zentral für politische Entscheider*innen. Konzentriert man sich rein auf das Einkommen als eine zentrale Dimension sozialer Ungleichheit, so möchte man meinen, dass es recht einfach sein sollte, Daten darüber bereitzustellen. Umso erstaunlicher ist es, dass es nicht nur im politischen, sondern auch im wissenschaftlichen Raum große Kontroversen über Ausmaß und Gestalt der Einkommensungleichheit gibt.

Blickt man auf die Entwicklungen in einer längerfristigen Perspektive, so gibt es inzwischen einige Fakten, die als gesichert gelten können. Es ist unbestritten, dass die Einkommensungleichheit heute insgesamt höher ist als in den 1990er Jahren, und es ist gut belegt, dass diese nicht kontinuierlich, sondern in Phasen zugenommen hat. Geradezu sprunghaft angestiegen ist die Ungleichheit um den Jahrtausendwechsel, ab etwa 1998 bis Mitte des folgenden Jahrzehnts (BMAS 2021; Niehues 2017). Der Anstieg beruht dabei sowohl auf steigenden Armut- als auch

auf wachsenden Reichtumsquoten: Der Anteil der Bevölkerung, der in Armut lebt, ist zwischen 1998 und 2005 von 10,3 % auf 14,2 % gestiegen, der Anteil der Reichen von 5,8 % (1997) auf 7,9 % (Spannagel/Molitor 2019, S. 4). Unstrittig ist zudem, dass die Ungleichheit der Einkommen Ende der 2000er-Jahre zunächst auf hohem Niveau verharrete. So wird etwa im fünften Armut- und Reichtumsbericht der Bundesregierung die Entwicklung zwischen 2006 und 2011 als „Seitwärtsbewegung“ beschrieben (BMAS 2017, S. 119). Wie sieht die Entwicklung seitdem aus?

An diesem Punkt setzt der diesjährige Verteilungsbericht an. Im Kern geht es um die Frage, wie sich die Einkommensungleichheit in Deutschland seit dem Jahr 2010 entwickelt hat. Gibt es mehr oder weniger arme oder reiche Menschen als noch vor zwölf Jahren? Am aktuellen Rand reichen die derzeit verfügbaren Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), die die Grundlage für die Analysen der Einkommen bilden, bis zum Jahr 2022. Es ist also möglich, einen ersten Blick darauf zu werfen, wie sich die Krisenjahre seit dem Einsetzen der Coronapandemie auf die Verteilung der Einkommen ausgewirkt haben.

¹ Der Beitrag ist in einer ausführlicheren Version als WSI-Report erschienen (Spannagel 2025). Für seine sehr große Unterstützung geht mein herzlicher Dank an Andreas Hövermann.

Einkommen stehen dabei indirekt für den Zugang zu einer Vielzahl von Teilhabemöglichkeiten in unserer Gesellschaft. Ein möglicher Zusammenhang tritt hier seit Jahren immer stärker in den Vordergrund: der Einfluss von Einkommensungleichheit auf den erstarkenden Rechtspopulismus sowie die Zunahme antidemokratischer Einstellungen. Wie ist das zu erklären? Der Forschungsstand zum Vertrauen zeigt, dass Menschen ihr Vertrauen in andere davon abhängig machen, wie sie deren Handeln bewerten (Uslaner 2002). Da Menschen ihre finanziellen Möglichkeiten relativ zu anderen auch als Ergebnis politischer Entscheidungen betrachten, liegt nahe, dass Menschen mit niedrigerem Einkommen ein geringeres Vertrauen in politische Akteure und das Funktionieren demokratischer Institutionen haben als Menschen mit höheren Einkommen. In diesem Zusammenhang gelingt der AfD offenbar, sich als neue politische Alternative zu verkaufen und gerade Menschen mit einem geringen Vertrauen in die etablierten politischen Institutionen anzusprechen. Die stark wachsende Unterstützung der AfD ist jedoch keineswegs ausschließlich auf Armut und Ungleichheit zurückzuführen – dennoch ist es naheliegend, dass beides zusammenhängt. Ist ein hohes Ungleichheitsniveau, wie Diermeier und Niehues (2024) vermuten, eine Opportunitätsstruktur für Rechtspopulisten? Diese Fragen bilden den zweiten Schwerpunkt dieses Berichts. Dabei geht es nicht um eine erschöpfende Analyse dieser Fragen auf der Basis kausaler Analysen, sondern vielmehr darum, mögliche Zusammenhänge darzulegen.

Im folgenden Abschnitt (2) werden Armut und Reichtum als zentrale Begriffe der Debatten um Einkommensungleichheit eingeführt und die aktuellen Kontroversen um die Entwicklung der Ungleichheit in den letzten Jahren nachvollzogen. Daran schließt sich ein Abschnitt zu den verwendeten Daten und Methoden an (3). In Abschnitt 4 werden die Ergebnisse zur Entwicklung der Einkommensungleichheit seit 2010 diskutiert. Daten zum Zusammenhang von Einkommensungleichheit und politischen Einstellungen bilden den Schwerpunkt des fünften Abschnitts. Der Bericht schließt mit einem kritischen Fazit und einem Ausblick auf politische Implikationen (6).

Möglichkeit besteht, in all diesen Dimensionen an der Gesellschaft teilzuhaben. Ob diese genutzt wird oder nicht, ist erstmal zweitrangig. Vor diesem Hintergrund sind Einkommensarmut und Einkommensreichtum zwei Pole auf einem Kontinuum an Teilhabemöglichkeiten. Beide sind keine objektiv beobachtbaren Phänomene, es handelt sich um soziale Kategorien. Sie werden im vorliegenden Verteilungsbericht ausschließlich aus der Verfügung über Einkommen definiert.² Ein ganz wichtiges Kriterium, um Armut und Reichtum vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Teilhabemöglichkeiten verstehen zu können, ist ihr relativer Charakter. Arm bzw. reich ist man relativ zur Gesamtverteilung der Einkommen in einer Gesellschaft. Absolute Armut lässt dieses Kriterium ebenso missen, wie die Vorstellung von „den Milliardären“ als den Reichen einer Gesellschaft. Aus einer relativen Sicht sind Armut und Reichtum immer Ausprägungen von Einkommensungleichheit. Ihre Definition ist stets sowohl mit Werturteilen als auch mit Grenzziehungen verbunden und immer willkürlich. Dennoch haben sich inzwischen in der Wissenschaft Schwellenwerte etabliert: 60 % des mittleren Einkommens als Armutsgrenze, das Doppelte dieses Wertes als Schwelle zu Reichtum (vgl. Abschnitt 3).³ Solche Abgrenzungen sind notwendig, um Armut und Reichtum statistisch erfassen zu können, tragen jedoch nicht der Tatsache Rechnung, dass der Übergang (arm – nicht arm; reich – nicht reich) fließend ist und Grauzonen existieren. Forschungen haben aber gezeigt, dass sich um die 60%- wie um die 200%-Schwelle herum auch qualitative Sprünge, etwa im Konsumverhalten der Menschen zeigen (Becker et al. 2022).

Vor dem Hintergrund von Armut und Reichtum als indirekte, relative Indikatoren für gesellschaftliche Teilhabe wird nun aufgeführt, welche widersprüchlichen Analysen es seit 2010 zur Entwicklung der Einkommensungleichheit gibt. Fuest et al. (2021, S. 28) beschreiben die Verteilung der Einkommen zwischen 2007 und 2017 als „weitgehend stabil“. Andere Autor*innen heben ebenfalls die Stabilität der Einkommensverteilung in den 2010er Jahren hervor (Niehues 2017; Stockhausen/Maiworm 2021). Der Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) hingegen, der Institution, die die SOEP-Daten herausgibt, schrieb im vergangenen Jahr, die

2 Einkommensungleichheit, Armut und Reichtum: Konzepte und Kontroversen

Die Verteilung von Einkommen bildet in einer kapitalistischen Marktwirtschaft nicht nur eine zentrale Dimension des Lebensstandards; Einkommen sind auch eine entscheidende Grundlage für gesellschaftliche Teilhabe. Diese umfasst materielle wie auch politische, kulturelle oder soziale Aspekte. Wichtig ist dabei, dass zumindest die

² Selbstverständlich spielen auch Vermögen im Zusammenhang mit gesellschaftlicher Teilhabe eine entscheidende Rolle. Vermögensreichtum etwa ist deutlich stabiler als Reichtum, der in erster Linie auf Erwerbseinkommen beruht. Ein sehr niedriges Einkommen ist noch folgeschwerer, wenn jemand ver- oder sogar überschuldet ist. Aufgrund fehlender Daten bleibt diese Dimension im Verteilungsbericht unberücksichtigt. Lediglich Einkommen aus Vermögen (etwa Mieteinnahmen oder Dividenden) sind Bestandteil der untersuchten verfügbaren Einkommen.

³ Der Begriff „Reichtum“ wird im Text als Synonym für Einkommensreichtum verwendet.

Einkommensungleichheit sei in den letzten zehn Jahren gestiegen (Fratzscher 2024). Ebenfalls auf SOEP-Daten beruht eine Publikation, die für die erste Hälfte der 2010er Jahre einen Wiederanstieg der Einkommensungleichheit ausweist (Grabka et al. 2019). Eine Pressemitteilung des DIW aus dem vergangenen Jahr trägt den Titel „Niedriglohnsektor auf Tiefstand, aber Einkommensungleichheit nimmt nicht ab“ (DIW 2024). Wenn es um die aktuelle Dekade geht, fehlen weithin noch belastbare Daten. So unstrittig es ist, dass die Coronapandemie und die darauf folgenden Krisen soziale Ungleichheiten insgesamt erhöht haben – etwa mit Blick auf Bildung (Dietrich et al. 2021) oder Gesundheit (Wachtler et al. 2020) – so ungeklärt ist noch, wie sich die multiplen Krisen auf die Verteilung der Einkommen ausgewirkt haben. Auch das ist ein Thema für diesen Verteilungsbericht. Erste Analysen kommen zu gemischten Erkenntnissen: So ist zu lesen, die Ungleichheit der Einkommen sei im Jahr 2022 gegenüber 2019 „weitestgehend unverändert“ (Stockhausen 2023, S. 4). Der aktuelle Sozialbericht, der vom Statistischen Bundesamt in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und dem Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung herausgegeben wird, kommt zu dem Schluss, dass die Einkommensungleichheit zwischen 2021 und 2023 leicht gesunken sei (Kott 2024). Eine andere Studie, die zu Beginn der Pandemie durchgeführt wurde, trägt den Titel „Die Einkommensungleichheit wird durch die Coronakrise noch weiter verstärkt“ (Kohlrausch et al. 2020). Häufig messen solche Studien die Ungleichverteilung der Einkommen nur mit einem Indikator – in der Regel mit dem Gini-Index – und blicken nicht tiefer in die Verteilung hinein. Der Verteilungsbericht ergänzt diesen Wert um weitere Indizes, die jeweils unterschiedliche Bereiche der Verteilung besonders gut abbilden (siehe Abschnitt 3). Das ermöglicht einen umfassenderen Blick auf Veränderungen in der Einkommensverteilung.

Wichtiger Hintergrund für die Entwicklung der Ungleichheit ist auch die gesamtwirtschaftliche Lage. Die Dekade ab dem Jahr 2010 war wirtschaftlich sehr stark (vgl. dazu ausführlicher Spannagel 2025): Löhne und Gehälter stiegen, die Erwerbslosigkeit ging zurück, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) legte zum Teil kräftig zu und Erwerbstätige verzeichneten deutliche Lohnzuwächse. Das Jahr 2020 markiert eine Zäsur, die allerdings nicht so stark war, wie man zunächst vermuten könnte: Das BIP ging nur direkt im Jahr 2020 deutlich zurück und auch die Erwerbslosigkeit blieb insgesamt niedrig. Schlägt sich diese positive gesamtwirtschaftliche Lage der 2010er Jahre in einem Rückgang von Armut und Ungleichheit nieder? Bevor wir uns diesem Thema widmen, zunächst ein kurzer Überblick über die Daten und Methoden, die den Analysen zugrunde liegen.

3 Daten und Methoden

Der Verteilungsbericht stützt sich auf zwei Datenquellen: das SOEP und die WSI-Erwerbspersonenbefragung. Das SOEP ist eine Panelbefragung, die seit 1984 jährlich am DIW durchgeführt wird (Goebel et al. 2019). Sie ermöglicht einen Blick darauf, wie sich Einkommensungleichheit in der langen Perspektive verändert hat. Dafür liefert das SOEP sehr gut aufbereitete Einkommensdaten – das breite Themenspektrum sowie die sehr große Stichprobe (rund 32 000 Befragte in 22 000 Haushalten) sind dabei ein großer Pluspunkt. Derzeit liegen Einkommensdaten in der für den Verteilungsbericht verwendeten aktuellsten Welle (v40.1) bis zum Jahr 2022 vor.⁴

Die Daten der WSI-Erwerbspersonenbefragung ermöglichen einen Blick darauf, wie es aktuell um die politische Teilhabe steht. Es ist ebenfalls eine Panelbefragung, bei der mittlerweile 14 Befragungswellen seit Beginn der Pandemie realisiert und 5000 bis 7500 Befragte erreicht werden konnten. Die Grundgesamtheit der Online-Befragung bilden Erwerbspersonen ab 16 Jahren – also Erwerbstätige und Arbeitsuchende, Rentner*innen werden nicht erfasst (vgl. Emmler 2023). Da die letzte Welle (Welle 14) erst im März dieses Jahres erhoben wurde, ist sogar ein Blick auf die Wahlentscheidungen der Befragten bei der vergangenen Bundestagswahl möglich. Leider wurden in dieser Welle die Einkommensdaten nicht erfasst, die Angaben hierzu wurden aus der vorangegangenen Welle vom November 2024 übernommen. Einkommen werden nur klassiert erhoben und beruhen auf Angaben der Befragten zu monatlichen Haushaltsnettoeinkommen. Für die Berechnungen für den Verteilungsbericht wurden die Einkommenswerte der Klassenmitten verwendet.

Alle Einkommen dieses Verteilungsberichts sind verfügbare, äquivalenzgewichtete Haushaltsnettoeinkommen. Dazu werden die Einkommensdaten in mehreren Schritten aufbereitet. Ausgangspunkt sind beim SOEP die generierten Jahresnettoeinkommen auf Haushaltsebene, bei den Erwerbspersonendaten die monatlichen Nettoeinkommen eines Haushalts. Diese werden in einem ersten Schritt mit der neuen OECD-Skala für unterschiedliche Haushaltsgrößen und -zusammensetzungen standardisiert.⁵ In einem zweiten Schritt werden die Werte dann in-

⁴ Die Daten dieser Welle sind für das Jahr 2023, Einkommensdaten werden aber retrospektiv für das Vorjahr erfasst.

⁵ Dabei wird jeder Person eines Haushalts ein „Personengewicht“ zugewiesen: Die erste erwachsene Person erhält das Gewicht 1,0, jede weitere Person über 14 Jahren wird mit 0,5 Punkten gewichtet. Haushaltsmitglieder unter 14 erhalten ein Gewicht von 0,3. Ein Paar mit zwei Kindern unter 14 Jahren kommt somit auf einen Faktor von

flationsbereinigt und in Preise von 2020 umgerechnet. In den SOEP-Daten wird zudem der geldwerte Vorteil selbstgenutzten Wohneigentums hinzugaddiert. Bei der WSI-Erwerbspersonenbefragung liegen diese Angaben nicht vor.

Diese verfügbaren Haushaltseinkommen bilden die Grundlage, um die Befragten in Einkommensklassen einzuteilen. Dem oben eingeführten Ansatz folgend werden diese Klassen relativ zum Medianeneinkommen gebildet.⁶ Die Einteilung erfolgt entlang der etablierten Grenzen: Armut entspricht einem verfügbaren Einkommen von weniger als 60 % des Medians, Einkommensreichtum beginnt bei mehr als dem Zweifachen des mittleren Einkommens. Dazwischen liegt die breite Einkommensmitte. Diese wird in eine untere (60 bis unter 100 % des Medians) und eine obere Mitte (100 bis 200 %) eingeteilt. Für einen exakteren Blick auf die Ränder der Verteilung werden zu dem die Klassen der sehr Armen (weniger als 50 % des Medians) und die der sehr Reichen (mehr als 300 %) ausgewiesen.⁷

Vor allem mit Blick auf die Ränder der Verteilung ist ein Hinweis sehr wichtig: Selbst in den sehr umfassenden SOEP-Daten sind die äußersten Ränder untererfasst. Wohnungslose werden nicht erfasst und auch Topeinkommen sind in den Daten nicht umfassend abgebildet (vgl. hierzu ausführlich Unger et al. 2013, S. 56ff.). Aber auch wenn extreme Armut und sehr großer Reichtum untererfasst sind: Die Einkommensdaten im SOEP sind für Deutschland wohl die exaktesten Daten, um die Verteilung der Einkommen in ihrer ganzen Breite zu untersuchen. Dennoch dürften die Ungleichheitsmaße, die im Folgenden analysiert werden, das Ausmaß der Ungleichheit eher unterschätzen.

Das am weitesten verbreitete Ungleichheitsmaß ist der Gini-Koeffizient. Er kann Werte von 0 (alle besitzen gleichviel Einkommen) bis 1 (die Einkommen konzentrieren sich in einem einzigen Haushalt) annehmen. Je höher also der Gini-Index, desto höher die Einkommensungleichheit. Ein Maß, das besonders sensitiv auf Veränderungen am unteren Rand reagiert, ist der Theil-Index. Er setzt den Einkommensanteil einer Gruppe in Bezug zu ihrem Bevölkerungsanteil. Entspricht der Einkommensanteil einer Gruppe ihrem Anteil in der Bevölkerung, nimmt der Index den Wert 0 an. Es gilt damit wie beim Gini-Index: Je höher der Wert, desto ungleicher die Verteilung. Das entsprechende Gegenstück dazu ist der Palma-Index,

ein Ungleichheitsmaß, das besonders Veränderungen am oberen Rand berücksichtigt. Er setzt den Einkommensanteil des obersten Dezils ins Verhältnis zum gesamten Einkommensanteil der unteren vier Dezile. So nimmt der Palma-Index beispielsweise den Wert 2 an, wenn das oberste Dezil einen Einkommensanteil von 40 % hat und die unteren vier Dezile zusammen über 20 % verfügen. Auch hier gilt: Je höher der Wert, desto größer die Ungleichheit der Einkommen. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, einen Blick auf die oben eingeführten Arms- und Reichtumsquoten zu werfen. Ist der Anteil der sehr Reichen heute höher als im Jahr 2010? Sind heute mehr Haushalte von Armut betroffen als noch vor zehn Jahren? Diesen Fragen werden wir im folgenden Abschnitt nachgehen.

4 Entwicklung von Einkommensungleichheit, Armut und Reichtum 2010–2022

Der Gini-Koeffizient belegt klar, dass die Einkommensungleichheit im Verlauf der untersuchten Jahre zugenommen hat (*Abbildung 1*): Im Ausgangsjahr lag er bei 0,282; fünf Jahre später hat er einen Wert von 0,293 erreicht. Nach einer Phase der Stabilität steigt die Einkommensungleichheit ab dem Jahr 2018 erneut deutlich an. Im Jahr 2022 hat der Koeffizient mit einem Wert von 0,310 einen Höchstwert erreicht.

Auch der Theil-Index, der insbesondere auf Veränderungen am unteren Rand der Einkommensverteilung reagiert, belegt eine insgesamt steigende Ungleichverteilung (*Abbildung 2a*). Er steigt über den Untersuchungszeitraum hinweg von 0,144 auf 0,196 Punkte. Der Anstieg findet vor allem in der zweiten Hälfte der untersuchten Jahre statt, Anfang bis Mitte dieser Dekade tut sich hier wenig.

Eine ähnliche Entwicklung zeigt der Palma-Index (*Abbildung 2b*), der Veränderungen am oberen Rand der Einkommensverteilung stärker abbildet. Er steigt ebenfalls an – vor allem ab dem Jahr 2018 – und erreicht am aktuellen Rand einen Höchststand mit einem Wert von knapp 1,17; ein Anstieg von 15 % und damit relativ gesehen nur halb so stark wie der Zuwachs beim Theil-Index (plus 36 %).

2,1 (1 + 0,5 + 0,3 + 0,3). Durch diesen Wert wird das Haushaltseinkommen bei der sogenannten Äquivalenzgewichtung dividiert.

6 Dieses Einkommen liegt genau in der Mitte, wenn man die Haushalte nach der Höhe ihrer Einkommen sortiert. Im SOEP lag der Median der verfügbaren Einkommen für einen Einpersonenhaushalt 2022 bei 25 732 € im Jahr. Für die Erwerbspersonenbefragung wird der Median aus dem Mikrozensus verwendet, da diese Daten alle Bevölkerungs-

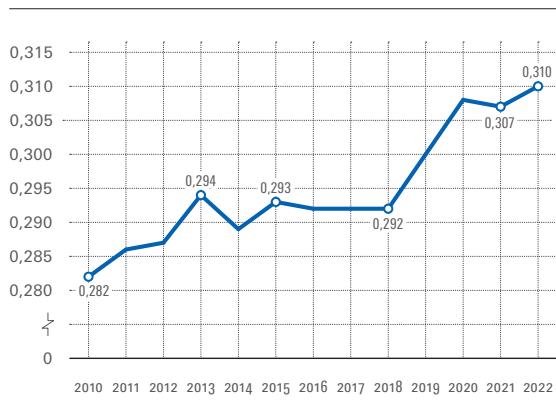
gruppen umfassen und damit repräsentativ für die Gesamtbevölkerung sind. Im November 2024, dem Zeitpunkt, an dem die Einkommensdaten in der Erwerbspersonenbefragung erhoben wurden, lag der Median für einen Singlehaushalt bei 1734 € im Monat.

7 Aufgrund der geringeren Fallzahl lassen sich die Gruppen der sehr Armen und der sehr Reichen nur bei den SOEP-Daten, nicht aber in der WSI-Erwerbspersonenbefragung getrennt analysieren.

ABBILDUNG 1

Ungleichheit der Einkommen in Deutschland, 2010–2022

Gini-Koeffizient der verfügbaren Haushaltseinkommen

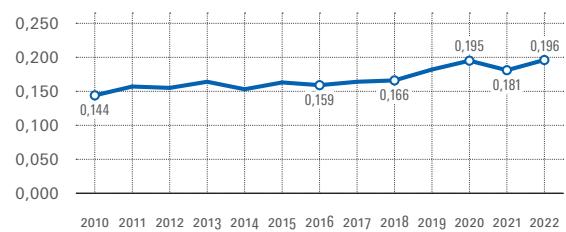


Quelle: SOEP v40.1, eigene Berechnungen

ABBILDUNG 2

Theil- und Palma-Index der verfügbaren Haushaltseinkommen, 2010–2022

a) Theil



b) Palma



Quelle: SOEP v40.1, eigene Berechnungen

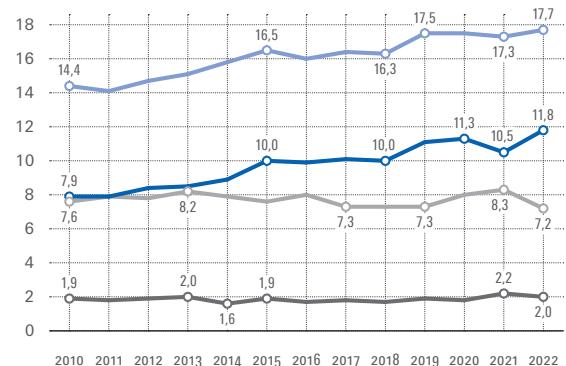
Diese drei Indizes weisen auf zwei entscheidende Ergebnisse hin: Erstens ist die Einkommensungleichheit im Jahr 2022 höher als im Ausgangsjahr 2010 – alle Indizes erreichen in diesem Jahr Höchstwerte. Da im SOEP Daten seit Mitte der 1980er Jahre vorliegen, können wir festhalten, dass die Einkommensungleichheit seitdem nie so hoch war wie im Jahr 2022. Zweitens haben die entscheidenden Entwicklungen erst in der zweiten Hälfte der untersuchten Jahre stattgefunden, bis dahin zeigt sich eine recht große Stabilität der Verteilung. Dass der Theil-Index relativ gesehen stärker steigt als der Palma-Index deutet darauf hin, dass die zunehmende Ungleichverteilung insbesondere auf Veränderungen am unteren Rand der Verteilung zurückgeht. Dieses Bild bestätigt sich im Großen und Ganzen auch in den Daten zur Entwicklung der Armut- und Reichtumsquoten (Abbildung 3):

So hat der Anteil der Bevölkerung, der unterhalb der Armutsgrenze lebt, über die untersuchten Jahre hinweg zugenommen. Im Jahr 2010 waren 14,4 % der Bevölkerung von Armut betroffen, am aktuellen Rand sind es 17,7 %. Der Anstieg vollzieht sich vor allem in den Jahren bis 2015, wo die Armutsquote einen Wert von 16,5 % erreicht. Danach bleibt die Armutsquote zunächst einige Jahre stabil. Der nochmals deutlich höhere Wert im Jahr 2022 beruht dann vor allem auf einem starken Zuwachs zwischen 2018 und 2019. Auch der Anteil der Menschen, die mit weniger als 50 % des Medianeneinkommens zureckkommen müssen, die somit in strenger Armut leben, ist seit Beginn der 2010er Jahre angestiegen. Die Zunahme fällt relativ gesehen deutlich stärker aus bei der 60%-Armutssumme: Von 7,9 % im Ausgangsjahr auf 11,8 % im Jahr 2022. Wieder zeigt sich Mitte der 2010er Jahre nach einem starken Anstieg in der ersten Hälfte dieser Dekade eine Phase gro-

ABBILDUNG 3

Einkommensarmut und Einkommensreichtum in Deutschland, 2010–2022

Angaben in Prozent



Anmerkungen: Anteil der Personen, die in Haushalten mit einem verfügbaren Einkommen von weniger als 60 % des Medianeneinkommens (Gesamtgruppe der Armen) bzw. weniger als 50 % (Teilgruppe der streng Armen) leben; Einkommensreichtum beginnt ab einem verfügbaren Einkommen von mehr als 200 %, großer Reichtum bei mehr als dem Dreifachen des Medians.

Quelle: SOEP v40.1, eigene Berechnungen

WSI Mitteilungen

ßer Stabilität, auf die ab 2018 ein erneuter Anstieg folgt. Im Gegensatz dazu zeigt sich im Bereich des Reichtums über alle untersuchten Jahre hinweg eine relativ hohe Stabilität: Die Reichtumsquote steigt in Wellen leicht von 7,6 % (2010) bis zum Jahr 2021 auf einen Höchstwert von 8,3 %. Zum aktuellen Rand findet dann ein Rückgang auf 7,2 % statt. In großem Reichtum, also mit mehr als dem Drei-fachen des Medianeneinkommens, leben durchgehend rund 2 % der Bevölkerung.

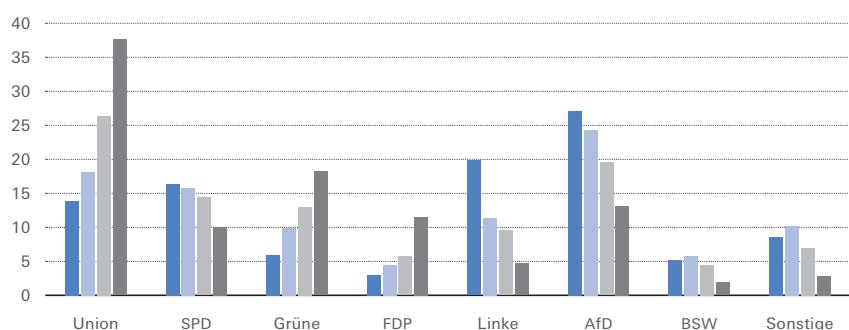
Die Einkommen klaffen also aktuell deutlich stärker auseinander als zu Beginn der 2010er Jahre. Gleichzeitig bestätigt sich das Bild, dass die erste Hälfte der 2010er Jahre von einer höheren Stabilität geprägt war, und sich die Einkommen vor allem ab Mitte dieser Dekade auseinanderentwickelt haben. All diese Entwicklungen bleiben für das gesellschaftliche Miteinander nicht ohne Folgen. Inwieweit sie sich auch in der politischen Sphäre zeigen, sehen wir im folgenden Abschnitt.

ABBILDUNG 4

Zweitstimmenanteile der Parteien bei der Bundestagswahl 2025 nach Einkommensgruppe

Angaben in Prozent

Arme (0% bis < 60%)
Untere Mitte (60% bis < 100%)
Obere Mitte (100% bis < 200%)
Reiche (≥ 200%)



Anmerkung: Bevölkerungsanteil in der jeweiligen relativ zum Median definierten Einkommensgruppe

Quelle: WSI-Erwerbspersonenbefragung Welle 14, eigene Berechnungen

WSI Mitteilungen

5 Politische Polarisierungen

Bisherige Forschungen zu politischem Vertrauen und politischer Teilhabe weisen auf einen starken sozialen Gradienten hin (etwa Busemeyer 2025; Elsässer et al. 2016). Auch die Daten der WSI-Erwerbspersonenbefragung, die die Grundlage für die folgenden Analysen bilden, belegen, dass es bei den politischen Einstellungen deutliche Bruchlinien zwischen den Einkommensgruppen gibt. Wir blicken dazu sowohl auf tatsächliche Wahlentscheidungen wie auch auf Aspekte des politischen Vertrauens. Zunächst wenden wir uns den Ergebnissen der Bundestagswahl 2025 zu. Abbildung 4 stellt dar, wie häufig die verschiedenen Parteien in den unterschiedlichen Einkommensgruppen mit der Zweitstimme gewählt wurden. Wir betrachten dazu die Menschen, die in Armut bzw. Reichtum leben und vergleichen sie mit der unteren und der oberen Mitte.

Die Daten sollen hier nicht im Einzelnen aufgeschlüsselt werden. Wir wollen nur einen Blick auf auffällige Muster werfen: Je höher das Einkommen der Wähler war, desto häufiger wurden die Unionsparteien gewählt. Das gilt auf insgesamt niedrigerem Niveau ebenso für die Grünen wie auch mit nochmals weniger Anteilen für die FDP. Diese drei Parteien wurden mit Abstand am häufigsten von den Reichen gewählt. Das umgekehrte Muster, steigende Stimmanteile mit sinkender Einkommensklasse, finden wir bei SPD, Linken und AfD. Bei der Linkspartei zeigt sich dabei ein deutlicher Abstand zwischen den Stimmanteilen bei den Armen und denen der übrigen drei Einkommensklassen. Bei der SPD fällt auf, dass sie von Armen, der unteren und der oberen Mitte ähnlich oft gewählt wurde, von den Reichen jedoch deutlich seltener.

Auch das BSW hat vor allem von den drei unteren Einkommensklassen Stimmen bekommen.

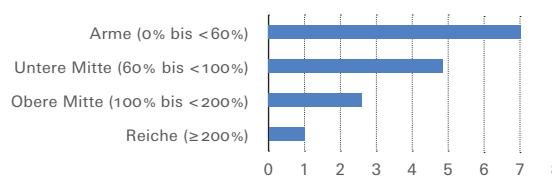
Ein deutlicher sozialer Gradient zeigt sich auch beim Anteil derer, die bei der vergangenen Bundestagswahl nicht gewählt haben (Abbildung 5) – und das ungeachtet der mit 82,5 % höchsten Wahlbeteiligung seit Jahrzehnten: 7 % der Armen haben keine Stimme abgegeben, bei den Reichen war es nur 1 %. In der unteren Mitte haben knapp 5 % nicht gewählt, in der oberen Mitte etwas über 2,5 %.

Das Vertrauen in zentrale Institutionen unseres politischen Systems und unserer Gesellschaft weist ebenfalls ein

ABBILDUNG 5

Anteil der Personen, die bei der Bundestagswahl 2025 nicht gewählt haben nach Einkommensgruppe

Angaben in Prozent



Anmerkung: Bevölkerungsanteil in der jeweiligen relativ zum Median definierten Einkommensgruppe

Quelle: WSI-Erwerbspersonenbefragung Welle 14, eigene Berechnungen

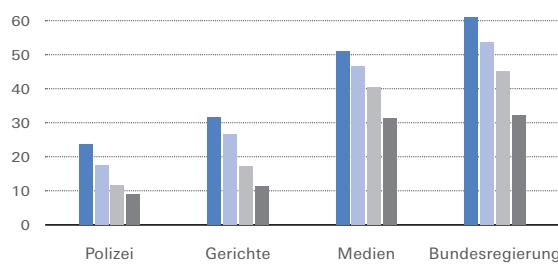
WSI Mitteilungen

ABBILDUNG 6

Anteil der Personen mit gar keinem oder geringem politischen Vertrauen nach Einkommensgruppe, 2025

Angaben in Prozent

- Arme (0% bis < 60%)
- Untere Mitte (60% bis < 100%)
- Obere Mitte (100% bis < 200%)
- Reiche (≥ 200%)



Anmerkung: Bevölkerungsanteil in der jeweiligen relativ zum Median definierten Einkommensgruppe

Quelle: WSI-Erwerbspersonenbefragung Welle 14,
eigene Berechnungen

WSI Mitteilungen

ausgeprägtes Muster auf (Abbildung 6): Je niedriger die Einkommensklasse, desto höher ist der Anteil mit gar keinem oder sehr geringem Vertrauen. Das gilt für alle hier untersuchten Institutionen.⁸ Der Polizei, der Institution, der im Vergleich noch das höchste Vertrauen entgegengebracht wird, vertrauen etwa 24 % der Armen kaum, bei den Reichen sind es nicht mal 9 %. Ein sehr geringes Vertrauen in die Bundesregierung ist demgegenüber deutlich stärker verbreitet, das Muster bleibt aber dasselbe: 61 % der Armen haben hier kaum Vertrauen, bei den Reichen ist der Wert fast halb so niedrig. Auch für die Gerichte und die öffentlich-rechtlichen Medien lässt sich dieses Muster gut erkennen.

6 Fazit und politische Implikationen

Ausgangspunkt des Verteilungsberichts war die Frage, wie sich die Ungleichheit der Einkommen seit dem Jahr 2010 entwickelt hat. Am aktuellen Rand reichen die verfügbaren Daten bis zum Jahr 2022. Damit umfasst der Untersuchungszeitraum zwei unterschiedliche Perioden: Zum einen die Dekade von 2010 bis 2019, wirtschaftlich sehr starke Jahre. Zum anderen erlauben die Daten einen, wenn auch noch etwas vorläufigen Blick darauf, wie sich die Krisenjahre seit 2020 auf die Einkommensverteilung ausgewirkt haben.

Betrachtet man Armut und Reichtum als Pole auf einem Teilhabekontinuum, so gilt: Steigt die Ungleichheit der Einkommen, steigt gleichzeitig die Ungleichverteilung der Teilhabemöglichkeiten. Die Frage, wie sich die Konzentration der Einkommen entwickelt, hat somit eine eminent gesellschaftspolitische Bedeutung. Umso erstaunlicher ist, dass es selbst für die Jahre 2010 bis 2019 weiterhin größere Kontroversen über den Verlauf der Einkommensungleichheit gibt. Kontroversen wohlgemerkt in der Wissenschaft, nicht nur in der Politik. Ziel dieses Verteilungsberichts ist, etwas Licht in das Dickicht dieser Debatten zu bringen, indem verschiedene Ungleichheitsindizes betrachtet werden und nicht, wie in vielen anderen Untersuchungen, nur der Gini-Koeffizient. Die oben analysierten Daten lassen sich dabei zu drei großen Trends zusammenfassen:

(1) Die Einkommensungleichheit ist 2022 deutlich höher als im Jahr 2010. Der Anstieg vollzieht sich dabei vor allem ab dem Jahr 2018. Davor erweist sich die Einkommensungleichheit als recht stabil. Ein differenzierterer Blick zeigt, dass die entscheidenden Entwicklungen am unteren Rand stattfinden. So steigt der Theil-Index, der besonders auf Veränderungen am unteren Rand reagiert, relativ stärker als der top-sensitive Palma-Index.

(2) Über alle untersuchten Jahre hinweg steigt die Armutssquote insgesamt an. Das gilt ebenfalls für strenge Armut (weniger als 50 % des Medianeinkommens). Der Anstieg wird bei beiden Gruppen Mitte der 2010er Jahre von einer Phase größerer Stabilität gebremst.

(3) Der obere Rand der Einkommensverteilung erweist sich unterm Strich als stabil. Das gilt sowohl für Reichtum gemessen an der 200%-Grenze wie auch für großen Reichtum (oberhalb 300 % des Medians).

Zusammengefasst bedeutet das: Auch während der wirtschaftlich starken Dekade der 2010er Jahre ist die Ungleichverteilung der Einkommen gestiegen, wenngleich der Anstieg bis in die Mitte dieses Jahrzehnts eher moderat ausfiel. In einzelnen Jahren ist die Einkommensungleichheit sogar leicht zurückgegangen. Die Ergebnisse lassen einen zweiten Schluss zu: Es gibt Bevölkerungsgruppen, die von dem großen wirtschaftlichen Aufschwung dieser Jahre kaum profitiert haben. Die Armutssquote steigt allein zwischen 2010 und 2015 von 14,4 % auf 16,5 % an, strenge Armut nimmt in diesen Jahren um über zwei Prozent-

8 In der Erwerbspersonenbefragung wird das Vertrauen in weitere Institutionen wie etwa die Bundeswehr, Arbeitgeberverbände oder Gewerkschaften abgefragt. Hier zeigen sich aber für die vier Gruppen keine ausgeprägten Unterschiede.

punkte zu. Der Verteilungsbericht zeigt weiter, dass ab Mitte der 2010er Jahre die Ungleichheit wieder stärker angestiegen ist.

War die Fluchtmigration seit 2015 ein Treiber dieser Entwicklungen? Das lässt sich mit den SOEP-Daten gut untersuchen, da seit 2016 mehrere Stichproben hinzugefügt wurden, die die seit 2013 nach Deutschland gekommenen Flüchtlinge erfassen. Berechnet man nun die oben gezeigten Daten ohne diese Stichproben, sieht man Folgendes: Die dargestellten Trends zeigen sich unabhängig von der Fluchtmigration. Sie fallen allerdings schwächer aus. So liegen Gini-Koeffizient wie auch Armutssquote ohne diese Bevölkerungsgruppen im Jahr 2022 um einiges niedriger (Gini: 0,306; Armutssquote: 16,7%). In beiden Fällen belegen die Daten aber einen klaren Anstieg seit dem Jahr 2010 (Daten nicht dargestellt).

Ob das Einsetzen der Coronapandemie und mit ihr die Jahre der „Polykrisen“ eine Zäsur darstellen, lässt sich mit den vorliegenden Daten noch nicht abschließend beantworten. Zwei Trends scheinen sich jedoch abzuzeichnen: Die Krisen haben den bis dahin eher moderaten Anstieg der Einkommensungleichheit beschleunigt. Das obere Ende hingegen, das ist der zweite Trend, scheint von den Krisen mit Blick auf die Einkommen weitgehend unbeküllt geblieben zu sein.

Diese Entwicklungen führen dazu, dass gesellschaftliche Spannungslinien stärker hervortreten. Beispielhaft zeigt sich das an den oben diskutierten Befunden zur Ungleichheit in der politischen Teilhabe. Diese belegen für den März dieses Jahres eine politisch stark ungleiche Gesellschaft. Das Ergebnis lässt sich einfach zusammenfassen: Je geringer das Einkommen, desto geringer ist das Vertrauen in unsere etablierten demokratischen Institutionen und deren Handeln. Das zweite entscheidende Ergebnis: Trotz der stark gestiegenen Wahlbeteiligung bei der vergangenen Bundestagswahl gingen über sieben % der Armen nicht wählen, bei den Reichen war es gerade mal ein %. Diese Ergebnisse bestätigen Befunde, die in der Forschung schon länger bekannt sind. Es ist gut belegt, dass Arme grundsätzlich ein niedrigeres politisches Vertrauen haben, insbesondere in sozialstaatliche Institutionen (Busemeyer/Jäger 2025) und eher zu rechtspopulistischen Ansichten neigen (Hertel/Esche 2019). Auch dass der Anteil der Nichtwähler*innen mit sinkendem Einkommen steigt, ist seit Jahren bekannt (vgl. etwa Schäfer 2015). Dieser Zusammenhang wird weithin auf die subjektiv wie objektiv unzureichende Repräsentanz der Armen auf der politischen Bühne bzw. allgemeiner auf deren politische Marginalisierung zurückgeführt (u. a. Elsässer et al. 2016). In der aktuellen Leipziger Autoritarismus-Studie wird zudem belegt, dass objektive Benachteiligungen, vor allem aber die Wahrnehmung „politischer Deprivation“, also das Gefühl, von politischen Akteuren marginalisiert zu werden, systematisch mit antidemokratischen Einstellungen und geringem politischen Vertrauen zusammenhängen (Kiess et al. 2024).

Die Wahrnehmung, dass man selbst nicht nur zu wenig vom Kuchen abbekommt, sondern andere auch noch das einem selbst zustehende Kuchenstück erhalten, wird von populistischen Parteien, allen voran der AfD, erfolgreich instrumentalisiert (vgl. Hövermann 2025). Um dies zu erschweren, dürfen die Interessen dieser Bevölkerungsgruppen nicht mehr politisch marginalisiert werden. Neben einer gelingenden politischen Kommunikation aller demokratischen Parteien, die das politische Befinden der Menschen ernst nimmt, sind hierfür einige Maßnahmen besonders geboten:

(1) *Stärkung guter Erwerbstätigkeit:* Eine gut bezahlte, sichere Integration in den Arbeitsmarkt, wo gewünscht in Vollzeit, ist einer der Schlüssel, um die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen zu sichern. Wann, wenn nicht in Zeiten sehr niedriger Arbeitslosigkeit und hohen Arbeitskräftemangs, soll es möglich sein, gute, tarifgebundene und sozialversicherungspflichtig abgesicherte Arbeitsplätze zu schaffen? Flankierend sind zu diesem Punkt die passgenaue Qualifizierung und maßgeschneiderte Beratung von Menschen an den prekären Rändern des Arbeitsmarktes notwendig. Alle Maßnahmen wiederum, die der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen, erleichtern Alleinerziehenden den Zugang zu angemessener Beschäftigung. Sie erhöhen zudem in Paarhausalten, vor allem in denen mit Kindern, den Arbeitsumfang – für zahlreiche Haushalte ein Weg heraus aus der Armut.

(2) *Stärkung der materiellen Teilhabe:* Vor allem für Menschen in Armut gilt es, finanzielle Mittel zielgerichtet zu erhöhen: durch eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt, vor allem aber auch durch angemessene Transferleistungen. Sowohl die Rentenzahlungen als auch die Leistungen der (neuen) Grundsicherung müssen Menschen eine grundlegende gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Die Pläne der Regierungskoalition, das Bürgergeld in die Grundsicherung zurückzuentwickeln, insbesondere die „Anpassung“ der Regelbedarfsleistungen und die Wiedereinführung des „Vermittlungsvorrangs“ – also das Prinzip: „Die schnelle Vermittlung in womöglich nur kurzzeitige Erwerbstätigkeit hat Vorrang vor der nachhaltigen Sicherung einer angemessenen Erwerbstätigkeit“ – sind vor diesem Hintergrund ein Schritt in die falsche Richtung.

(3) *Stärkere Besteuerung höchster Einkommen und Vermögen:* Eine Erhöhung der Steuern für Top-Verdiener*innen, vor allem aber für Menschen mit Topvermögen, ist aus zwei Gründen relevant: zum einen als Einnahmequelle für den Staat, und zum anderen, um dem Ungerechtigkeitsempfinden vieler Menschen entgegenzutreten. Es gilt, den Spaltensteuersatz anzuheben und die derzeitige pauschale Abgeltungssteuer von 25 % in die progressive Einkommenssteuer einzugliedern. In Zeiten knapper Kassen müssen die Superreichen mehr zur Finanzierung des Gemeinwohls beitragen. Dazu gehört auch die angemessene

Besteuerung sehr hoher Erbschaften und die Wiederaufnahme der Vermögenssteuer.

Diese Reformen sind zentral, um Armut und Einkommensungleichheit einzudämmen und eine ausreichende Teilhabe aller Bevölkerungsschichten zu sichern. Um das demokratische Miteinander zu stärken und die AfD einzudämmen, sind sie aber nur ein Ansatzpunkt unter vielen. Es ist allerdings klar: Eine gleichere Verteilung materieller Ressourcen und insbesondere die Verringerung von Armut und mit ihr der Abbau struktureller Exklusionsmechanismen für zahlreiche Menschen am unteren Rand der Gesellschaft kann dazu beitragen, populistischen Kräften wie der AfD den Nährboden zu entziehen. Der Mechanismus dahinter: Menschen, die an der Gesellschaft voll teilhaben können, die das auch subjektiv wahrnehmen und die ihre Teilhabechancen auch in Zukunft abgesichert sehen, sind für die antidemokratischen Kräfte, die die Klaviatur von Verunsicherung und Angst zu bedienen wissen, weniger empfänglich. ■

LITERATUR

Becker, I. / Schmidt, T. / Tobsch, V. (2022): Wohlstand, Armut und Reichtum neu ermittelt. Materielle Teilhabe aus mehrdimensionaler Perspektive – Bericht zum ersten Modul des Projekts „Materielle Teilhabe im Lebensverlauf“. Hans-Böckler-Stiftung: Study Nr. 472, Düsseldorf

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (Hrsg.) (2017): Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (Hrsg.) (2021): Lebenslagen in Deutschland. Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn

Busemeyer, M. R. / Jäger, F. (2025): Sinkendes Vertrauen, zunehmende Ungleichheit? Die Performanz des deutschen Sozialstaats im Spiegel der öffentlichen Meinung. Working Paper April 2025, Cluster of Excellence "The Politics of Inequality", Universität Konstanz

Diermeier, M. / Niehues, J. (2024): Ökonomische Ungleichheit und das Erstarren des rechten Randes – die empirische Suche nach einem Zusammenhang, in: Wirtschaftsdienst 104 (7), S. 448–452

Dietrich, H. / Patzina, A. / Lerche, A. (2021): Social Inequality in the Homeschooling Efforts of German High School Students During a School Closing Period, in: European Societies 23 (sup1), S. 348–369

DIW (Deutsches Institut der Wirtschaftsforschung) (2024): Niedriglohnsektor auf Tiefstand, aber Einkommensungleichheit nimmt nicht ab, Pressemitteilung vom 31. Januar 2024, Berlin

Elsässer, L. / Hense, S. / Schäfer, A. (2016): Lebenslagen in Deutschland. Armut- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Forschungsprojekt: Systematisch verzerrte Entscheidungen? Die Responsivität der deutschen Politik von 1998 bis 2015 (Endbericht), Berlin

Emmler, H. (2023): Das WSI-Erwerbspersonenpanel. Hintergründe, Befunde, Ausblick, in: WSI-Mitteilungen 76 (6), S. 452–459

Fratzscher, M. (2024): Warum trotz eines schrumpfenden Niedriglohnsektors die Einkommensungleichheit steigt, in: DIW Wochenbericht 91 (6), S. 92

Fuest, C. / Neumeier, F. / Peichl, A. (2021): Verteilungspolitik für mehr Inklusion und Wachstum, in: ifo-Schnelldienst 74 (7), S. 28–31

Goebel, J. / Grabka, M. M. / Liebig, S. / Kroh, M. / Richter, D. / Schröder, C. / Schupp, J. (2019): The German Socio-Economic Panel (SOEP), in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 239 (2), S. 345–360

Grabka, M. M. / Goebel, J. / Liebig, S. (2019): Wiederanstieg der Einkommensungleichheit – aber auch deutlich steigende Realeinkommen, in: DIW Wochenbericht 86 (19), S. 343–353

Hertel, F. R. / Esche, F. (2019): Die rechte Mitte? Zur Rolle objektiver Position und subjektiver Verunsicherung für die Identifikation mit rechten Parteien, in: Lübke, C. / Delhey, J. (Hrsg.): Diagnose Angstgesellschaft? Was wir wirklich über die Gefühlslage der Menschen wissen, Bielefeld, S. 255–286

Hövermann, A. (2025): Die Verdopplung des AfD-Elektronats: Erkenntnisse aus dem WSI-Erwerbspersonenpanel 2020–2025. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Study Nr. 42, August 2025, Düsseldorf

Kiess, J. / Dilling, M. / Heller, A. / Brähler, E. (2024): Soziale Ungleichheit, Deprivation, sozialräumlicher Kontext und rechtsextreme Einstellung, in: Decker, O. / Kiess, J. / Heller, A. / Brähler, E. (Hrsg.): Vereint im Ressentiment. Autoritäre Dynamiken und rechtsextreme Einstellungen. Leipziger Autoritarismus Studie 2024, Gießen, S. 101–132

Kohlausch, B. / Zucco, A. / Hövermann, A. (2020): Verteilungsbericht 2020. Die Einkommensungleichheit wird durch die Corona-Krise noch weiter verstärkt. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Report Nr. 62, November 2020, Düsseldorf

Kott, K. (2024): Einkommen, Armutgefährdung, materielle und soziale Entbehrung, in: Statistisches Bundesamt (Destatis) / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) / Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) (Hrsg.): Sozialbericht 2024. Ein Datenreport für Deutschland, Bonn, S. 194–202

Niehues, J. (2017): Einkommensentwicklung, Ungleichheit und Armut: Ergebnisse unterschiedlicher Datensätze, in: IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung 44 (3), S. 117–135

Schäfer, A. (2015): Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Band 81, Frankfurt a. M.

Spannagel, D. (2025): Ungleichheit steigt weiter. WSI-Verteilungsbericht 2025. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Report Nr. 10, November 2025, Düsseldorf

Spannagel, D. / Molitor, K. (2019): Einkommen immer ungleicher verteilt. WSI-Verteilungsbericht 2019. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Report Nr. 53, Oktober 2019, Düsseldorf

Stockhausen, M. (2023): IW-Verteilungsbericht 2023: Einstellungen zur sozialen Mobilität. Institut der deutschen Wirtschaft: IW-Report Nr. 58, November 2023, Köln

Stockhausen, M. / Maiworm, K. (2021): IW-Verteilungsbericht 2012: Wohlstand für alle? Inklusives Einkommenswachstum vor Corona. Institut der deutschen Wirtschaft: IW-Report Nr. 36, September 2021 Köln

Unger, B. / Bispinck, R. / Pusch, T. / Seils, E. / Spannagel, D. (2013): Trendwende noch nicht erreicht. Verteilungsbericht 2013. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Report Nr. 10, November 2013, Düsseldorf

Uslaner, E. M. (2002): The Moral Foundations of Trust, Cambridge

Wachtler, B. / Michalski, N. / Nowossadeck, E. / Diercke, M. / Wahrendorf, M. / Santos-Hövener, C. / Lampert, T. / Hoebel, J. (2020): Sozioökonomische Ungleichheit und COVID-19: Eine Übersicht über den internationalen Forschungsstand, in: Journal of Health Monitoring 5 (S7), S. 3–18

AUTORIN

DOROTHEE SPANNAGEL, Dr., Referatsleiterin für Verteilungsanalyse und Verteilungspolitik im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Forschungsschwerpunkte: Armut- und Reichtumsforschung, Soziale Ungleichheit und Sozialpolitik.

@ dorothée-spannagel@boeckler.de

DOI: 10.5771/0342-300X-2025-6-461

Innovativer Wurf oder am Ziel vorbei? Die Bewertung der EU-Plattformrichtlinie durch deutsche Arbeitsmarktakteure

Nachdem die Arbeitsbedingungen in der Plattformökonomie lange diskutiert und kritisiert wurden, sind die EU-Mitgliedstaaten nun durch eine neue Richtlinie verpflichtet, hier Regelungen umzusetzen. Die Einigung auf diese Richtlinie wurde vom Deutschen Gewerkschaftsbund sowie den mit Plattformarbeit befassten Mitgliedsgewerkschaften (also ver.di, IG Metall und NGG) begrüßt. Digitale Plattformen setzten bislang auf ein „Geschäftsmodell prekäre Arbeit“ (ver.di), das ohne Regulierung zu einem „online-basierten Parallelarbeitsmarkt“ (IG Metall) führen könnte – mit negativen Folgen auch für Arbeitnehmende außerhalb der Plattformökonomie. Doch wie sehen andere arbeitspolitische Akteure die Regulierung der Plattformarbeit?

FABIAN HOOSE, FABIAN BECKMANN, SERKAN TOPAL, SABRINA GLANZ

1 Einleitung

Plattformunternehmen agieren als profitorientierte Vermittler von bezahlten Tätigkeiten, die Rechte der Plattformarbeitenden mit Blick auf Arbeitsbedingungen und soziale Sicherheit externalisieren (Pulignano et al. 2023). Als oftmals Selbstständige müssen sich Plattformarbeitende individuell um ihre Sicherung etwa hinsichtlich Alter oder Krankheit kümmern. Mit dem Modus Operandi der Verteilung von kurzfristigen Aufträgen, sogenannten Gigs, an Selbstständige können Plattformunternehmen Informationspflichten etwa bei betrieblichen Umstrukturierungen oder technischen Veränderungen umgehen; zugleich bleibt der Zugang zu betrieblicher Mitbestimmung verwehrt. Derartige Diagnosen geben Anlass zur Sorge über prekäre Arbeitsbedingungen und eine verschärfte De-Institutionalisierung der Regulierung von Arbeit, verstanden nicht allein als Abbau formaler Regeln, sondern auch als Erosion eingespielter sozialpartnerschaftlicher Praktiken (Beckmann/Hoose 2022).

Um dem entgegenzuwirken, wurde auf EU-Ebene die Richtlinie 2024/2831¹ zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit verabschiedet. Ein Schwerpunkt liegt darin auf dem Beschäftigungsstatus von Plattformarbeitenden und zielt darauf ab, Scheinselbstständigkeiten zu verhindern. Mit dieser Stoßrichtung werden jedoch nicht alle Risiken von Plattformarbeit adressiert:

Beispielsweise bleibt die soziale Sicherung derjenigen, die weiterhin als Selbstständige eingestuft werden (Mangan et al. 2023, S. 561), unangetastet. Zudem möchte ein Teil der Plattformtäglichen – insbesondere in der Online-Plattformarbeit – diese Arbeit auch weiterhin auf selbstständiger Basis ausführen (Beckmann et al. 2024).

Weil nur wenige Studien die Sicht arbeitspolitischer Akteure auf die Regulierung von Plattformarbeit beleuchten (z. B. Spasova/Marenco 2023), bleibt weitgehend unklar, wie traditionelle und neue Arbeitsmarkt-Stakeholder die Regulierungsansätze und ihre potenziellen Auswirkungen auf Plattformarbeit bewerten. Dabei verdient gerade dieser Aspekt Aufmerksamkeit, da der nationalen Ebene bei der Umsetzung der EU-Richtlinie ein breiter Ermessensspielraum eingeräumt wird (Rainone/Aloisi 2024). In diesem Beitrag soll daher der Blick auf die Wahrnehmung und Bewertung der angestrebten Regulierung von Plattformarbeit durch deutsche Arbeitsmarktakteure gerichtet werden, die im Rahmen des Forschungsprojektes „Plattformökonomie und Soziale Sicherung“² erhoben wurden.

¹ Nachfolgend als Plattformrichtlinie oder Richtlinie bezeichnet.

² Das Projekt hatte die Laufzeit von 2021 bis 2024 und wurde im Rahmen des FIS-Fördernetzwerks durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gefördert.

Der Beitrag geht wie folgt vor: Nach einem Blick auf die Bedeutung und die Arbeitsbedingungen von Plattformarbeit in Deutschland (Abschnitt 2) werden zunächst die zentralen Themenfelder der EU-Plattformrichtlinie vorgestellt (3). Anschließend an eine Darstellung der Untersuchungsmethode (4) werden die Stakeholder-Perspektiven auf die Regulierung von Plattformarbeit entlang dieser Bereiche sowie hinsichtlich der erwarteten Auswirkungen analysiert (5). Im Fazit werden die Chancen und Grenzen der Umsetzung der Richtlinie auf nationaler Ebene beleuchtet (6).

2 Plattformarbeit in Deutschland und Europa

Digitale Arbeitsplattformen organisieren mehrseitige Märkte (Kirchner 2019) und vermitteln Angebot und Nachfrage über ein algorithmisch gesteuertes Matching. Plattformarbeit umfasst jene durch digitale Technologien ermöglichten Erwerbsformen, bei denen Arbeit entweder über spezialisierte Plattformen vermittelt wird oder digitale Kanäle (z. B. Social Media) für selbstständigen Gelderwerb genutzt werden – wobei letztere von der Richtlinie nicht abgedeckt werden. Tätigkeiten können ortsgebunden (*Gig Work*) oder ortsungebunden (*Crowdwork/Cloudwork*) erfolgen.

Die tatsächliche Verbreitung von Plattformarbeit lässt sich bislang nur schwer quantifizieren, da offizielle Arbeitsmarktstatistiken fehlen und vorliegende Surveys hinsichtlich der Definitionen, Operationalisierungen und Erhebungsmethoden variieren (Pesole 2021). Erste Studien schätzten die Zahl der Plattformarbeitenden in Deutschland auf nur einige hunderttausend bzw. mitunter sogar auf weniger als 1% der Erwerbsbevölkerung (Bonin/Rinne 2017), während der JRC COLLEEM II-Survey (Urzi Brancati et al. 2020) für das Jahr 2020 bereits annahm, dass 5,7% der erwerbsfähigen Bevölkerung in Deutschland regelmäßig Plattformarbeit ausüben. Nach einer Studie für die Europäische Kommission von Barcevičius et al. (2021) gab es 2021 bereits 28 Mio. Plattformarbeitende in der Europäischen Union und bis 2025 wird ein Anstieg auf 43 Mio. erwartet.

Die Plattformarbeit in Deutschland ist durch eine große Heterogenität gekennzeichnet. Nur eine Minderheit der Plattformarbeitenden in Deutschland übt diese Tätigkeit in Vollzeit aus, stattdessen dient sie meist als Zusatzverdienst und wird häufig neben einer regulären Voll- oder Teilzeitbeschäftigung oder während des Studiums genutzt (Leimeister et al. 2016; Pongratz 2019). Studien zur Soziodemografie der Plattformarbeitenden zeigen, dass diese relativ jung (durchschnittlich 36 Jahre) und oft auf mehreren Plattformen gleichzeitig aktiv sind

(Leimeister et al. 2016). Plattformarbeitende sind häufiger männlich und weisen ein vergleichsweise hohes Bildungsniveau auf, wobei es je nach Art der genutzten Plattform (von Clickwork- über Care-Tätigkeiten bis hin zu kreativen Dienstleistungen oder komplexen Programmieraktivitäten) deutliche Unterschiede gibt.

Auch die Verdienstmöglichkeiten in der Plattformökonomie unterscheiden sich stark. Während insbesondere auf Microtask-Plattformen niedrige Einkommen erzielt werden und Einkommenssicherheit kaum gegeben ist, kann Plattformarbeit für Selbstständige, die auf sogenannte Marktplatz-Plattformen (z. B. für Designarbeiten) aktiv sind, als Mittel zur Kundengewinnung oder Portfolioerweiterung dienen. Eine klare Einkommensspanne lässt sich jedoch kaum bestimmen, da Plattformarbeit mit unbezahlten Suchzeiten für geeignete Aufgaben verbunden ist und bei wettbewerbsbasierten Auftragsvergaben keine garantierten Einkommen erzielt werden können. In der Forschung wird Plattformarbeit daher vorwiegend als prekär beschrieben (Gerber 2020), nicht zuletzt, da das Einkommen als tendenziell niedrig, unsicher und wenig planbar charakterisiert wird.

Kern der politischen und wissenschaftlichen Regulierungsdiskurse ist die rechtlich-organisationale Entgrenzung von Plattformarbeit. Langfristige Arbeitsverträge werden durch kurzfristige Interaktionsbeziehungen zwischen Plattformarbeitenden, Auftraggebenden und Plattformunternehmen ersetzt. In der EU erfolgen neun von zehn „Gigs“ auf solo-selbstständiger Basis (De Groen et al. 2021). Daher hat das Gros der Plattformarbeitenden keinen Anspruch auf aus der Plattformarbeit abgeleiteten Sozialversicherungsleistungen (Beckmann et al. 2024) und genießt keinen Schutz durch arbeitsrechtliche Regelungen, etwa in Bezug auf Kündigung, Mindestlohn oder Arbeitszeit.

Die auf und durch digitale Plattformen neu entstandenen Beschäftigungsmöglichkeiten rückten in Deutschland bereits vor Jahren ins Licht arbeitspolitischer Debatten. So hatten nicht zuletzt Studien der Hans-Böckler-Stiftung (Leimeister et al. 2016) auf die prekären Arbeitsbedingungen verwiesen. Auch das BMAS griff derartige Diskussionen auf und diskutierte im Weißbuch „Arbeiten 4.0“ (BMAS 2017) und einem Eckpunktepapier (BMAS 2020) die durch digitale Erwerbsmöglichkeiten entstehenden Herausforderungen. Konkrete Vorschläge zur gesetzlichen Regulierung von Plattformarbeit in Deutschland blieben jedoch verhalten, auch mit Verweis auf die Notwendigkeit des Einbezugs supranationaler Ebenen. Zeitgleich entwickelten sich selbstorganisierte Initiativen mit *soft law*-Regulierungen wie der Crowdsourcing Code of Conduct oder die Initiative FairTube e. V., die auch von Gewerkschaften wie der IG Metall unterstützt wurden.

Derweil verschoben sich im Laufe der Zeit die Debatten um gesetzliche Regulierungen von Plattformarbeit zunehmend auf die EU-Ebene. Als Ergebnis eines jahrelangen Diskussionsprozesses, an dem sowohl traditionelle als

auch neue sozialpartnerschaftliche Akteure beteiligt waren (Spasova/Mareco 2023, S.78), wurde im Dezember 2021 von der Europäischen Kommission der Entwurf einer Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit vorgelegt, die nach langen und intensiven Diskussionen und Überarbeitungen zum 01. Dezember 2024 in Kraft trat.

3 Die Eckpunkte der EU-Plattformrichtlinie

Aufgrund der langen und wendungsreichen Entstehungsgeschichte (Verhuyck 2024) und wegen ihres umfassenden Geltungsbereichs bekam die Richtlinie Aufmerksamkeit von Interessengruppen und Forschung gleichermaßen. Tomsej (2023) argumentiert, dass für die Regulierung von Plattformarbeit eine Richtlinie auf EU-Ebene notwendig war, da die nationalen Gesetzgeber – abgesehen von wenigen Ausnahmen (z.B. „Ley Rider“ in Spanien, vgl. Capitan/Ranz 2022) – keine ernsthafte Bereitschaft erkennen ließen, sich mit der Frage der Regulierung von Plattformarbeit zu befassen.

Die 32 Artikel der Richtlinie beziehen sich auf vier zentrale Themenfelder: Begriffsbestimmungen von Plattformen und Plattformarbeitenden, Beschäftigungsstatus, algorithmisches Management sowie Transparenzpflichten und Zugänge für Interessenvertretungen.

3.1 Definitionen von „Plattformen“ und „Plattformarbeitenden“

Der Geltungsbereich der Plattformrichtlinie umfasst alle „digitalen Arbeitsplattformen“ in der EU, unabhängig vom Sitz der Plattformunternehmen. Bisher fehlte eine einheitliche Definition von *Plattform* und *Plattformarbeit*, was die Anwendung und Vergleichbarkeit von Rechtsvorschriften erschwerte. Die Richtlinie definiert nun als „digitale Arbeitsplattform“ jede natürliche oder juristische Person, die eine Dienstleistung anbietet, die (a) zumindest teilweise elektronisch erbracht wird, (b) auf Verlangen eines Dienstleistungsempfängers erbracht wird, (c) die Organisation von Arbeit gegen Entgelt einer Einzelperson umfasst (unabhängig vom Ort) und (d) automatisierte Beobachtungs- oder Entscheidungssysteme einsetzt.

Der Begriff „Plattformarbeit“ bezieht sich auf jede Arbeit, die über eine digitale Arbeitsplattform organisiert und auf Grundlage eines Vertragsverhältnisses zwischen der Plattform (oder einem Vermittler) und der Person ausgeführt wird. Durch diese Fokussierung auf das Vertragsverhältnis orientiert sich die Richtlinie in ihrer Definition von Plattformarbeit primär an Beschäftigungsverhältnissen und weicht damit von in der Forschung gän-

gigen Definitionen ab, in denen sowohl selbstständige als auch abhängige Tätigkeiten als Plattformarbeit gefasst werden. In diesem Zusammenhang wird in der Richtlinie unterschieden zwischen einer „Person, die Plattformarbeit leistet“ und „Plattformbeschäftigte“ (Europäische Union 2024, S.14). Ersteres umfasst alle Plattformtätigen, unabhängig vom rechtlichen Status oder der vertraglichen Bezeichnung des Arbeitsverhältnisses. Letzteres hingegen bezieht sich auf Personen, die Plattformarbeit im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses leisten – also abhängig Beschäftigte mit Zugang zu arbeitsrechtlichem Schutz, Tarifverträgen und Mitbestimmungsrechten. Die Unterscheidung ist nicht nur formaljuristischer Natur, sondern hat Konsequenzen für die Statusfeststellung von Erwerbstätigen in der Plattformökonomie.

3.2 Beschäftigungsstatus

Die Auseinandersetzung mit dem Beschäftigungsstatus von Plattformarbeitenden ist das Kernstück und Hauptanliegen der Richtlinie und zugleich der wohl am heftigsten diskutierte Aspekt der Plattformökonomie. In jüngerer Forschung wird betont, dass die Vielfalt der Tätigkeiten in der Plattformökonomie eine pauschale Statuszuweisung erschwert (Buendia Esteban 2022; Tomsej 2023).

Die Richtlinie zielt darauf ab, die Rechte von Plattformarbeitenden an die von abhängig Beschäftigten anzugelichen, sofern erstere den nationalstaatlich festgelegten Kriterien folgend nicht als Selbstständige definiert werden. Damit weniger Personen in der Plattformökonomie fälschlicherweise als Selbstständige eingestuft werden, gab es wiederholt Vorschläge, Plattformbetreiber als Arbeitgeber einzustufen, wenn sie die Arbeitsbedingungen kontrollieren (Countouris/De Stefano 2019). Allerdings beseitigt dies nicht alle Status-Einstufungsprobleme, da die Plattformen ihre Regeln und Arbeitsstrukturen anpassen und so Arbeitgeberpflichten vermeiden können, etwa indem sie über algorithmische Bewertungssysteme Einfluss auf das Handeln von Plattformtätigen nehmen, ohne aber formale Weisungen zu erteilen. Die Plattformrichtlinie sieht daher die Einführung einer widerlegbaren gesetzlichen Vermutung eines Arbeitsverhältnisses vor (Europäische Union 2024, Artikel 5): Liegen bestimmte Anzeichen für Steuerung und Kontrolle durch die Plattform vor – etwa hinsichtlich Arbeitszeit, Arbeitsort oder Leistungserbringung –, so kann nach nationalen Vorgaben ein Beschäftigungsverhältnis vermutet werden. In diesem Fall liegt es an der Plattform, nachzuweisen, dass tatsächlich eine selbstständige Tätigkeit vorliegt. Derartiges wird schon länger für Bereiche empfohlen, in denen davon auszugehen ist, dass die Erwerbstätigen nicht über die Mittel verfügen, ihren Beschäftigungsstatus nachzuweisen (Risak 2018).

Zu diesem Zweck hält die Richtlinie die Mitgliedstaaten dazu an, einen unterstützenden Rahmen in Form von geeigneten Leitlinien für digitale Arbeitsplattformen, Personen, die Plattformarbeit leisten, und die Sozialpartner

zu entwickeln, „damit diese die gesetzliche Vermutung verstehen und umsetzen können, auch in Bezug auf die Verfahren zur Widerlegung dieser Vermutung“ (Europäische Union 2024, S. 16). Die Feststellung, ob faktisch ein Arbeitsverhältnis zwischen Plattformarbeitenden und Plattformen besteht, „stützt sich in erster Linie auf die Tatsachen, die sich auf die tatsächliche Arbeitsleistung beziehen, einschließlich des Einsatzes automatisierter Beobachtungssysteme oder automatisierter Entscheidungssysteme bei der Organisation der Plattformarbeit“ (Europäische Union 2024, S. 15).

3.3 Algorithmisches Management

Die algorithmische Steuerung und Kontrolle von Arbeit wird in der Plattformökonomie weitreichend eingesetzt (Duggan et al. 2020). Digitale Arbeitsplattformen nutzen automatisierte Beobachtungssysteme und algorithmische Entscheidungssysteme, um die Zuweisung von Arbeitsaufträgen, Vergütungshöhen oder Leistungskontrollen zu steuern. Dadurch übernehmen Algorithmen zunehmend Funktionen, die traditionell von (menschlichen) Vorgesetzten ausgeübt wurden. Empirische Untersuchungen legen nahe, dass Plattformarbeitende bislang jedoch meist keinen Einblick in die Funktionsweise dieser Systeme, die Kriterien der Entscheidungsfindung oder die Art der erfassten personenbezogenen Daten haben (Gerber 2020).

Die Richtlinie nimmt sich dieser Problematik an und verpflichtet Plattformunternehmen dazu, hier für mehr Transparenz zu sorgen. Um das „Machtungleichgewicht“ (Europäische Union 2024, S. 2) zu überwinden, zielt die Richtlinie darauf ab, Transparenz, Fairness und Verantwortlichkeit beim algorithmischen Management von Plattformarbeit zu fördern (Europäische Union 2024, Kapitel III). Automatisierte Entscheidungssysteme werden dabei definiert als all jene „Systeme, die eingesetzt werden, um durch elektronische Hilfsmittel Entscheidungen zu treffen oder zu unterstützen, die sich erheblich auf Personen, die Plattformarbeit leisten, einschließlich der Arbeitsbedingungen von Plattformbeschäftigten, auswirken“ (Europäische Union 2024, S. 15). Das betrifft unter anderem Entscheidungen, die sich auf ihren Zugang zu Arbeitsaufträgen, das Entgelt sowie ihre Sicherheit und Gesundheit auswirken.

Personen, die Plattformarbeit leisten, müssen über die eingesetzten automatisierten Entscheidungssysteme, die verwendeten Daten und die Auswirkungen ihres Verhaltens auf algorithmische Bewertungen informiert werden (Europäische Union 2024, Artikel 9). Plattformen müssen sicherstellen, dass algorithmische Entscheidungen nicht ohne menschliche Aufsicht getroffen werden. Wesentliche Entscheidungen, wie der Zugang zu Arbeitsaufträgen, die Beendigung eines Auftrags oder Änderungen der Vergütung, müssen überprüfbar sein. Die Richtlinie verbietet zudem die Verarbeitung sensibler personenbezogener Daten, die über ein notwendiges Maß hinausgehen, insbesondere Informationen über Gewerkschaftszugehörigkeit, politische Ansichten oder den emotionalen Zustand von Plattformarbeitenden.

3.4 Transparenzpflichten und Zugänge für Interessenvertretungen

Die primär in Artikel 9 und Artikel 17 der Richtlinie festgesetzten Informationspflichten stehen in engem Zusammenhang mit einem weiteren wesentlichen Anliegen der Richtlinie: Die Stärkung von Transparenzvorgaben für digitale Arbeitsplattformen sowie die Verbesserung der Zugangsrechte von Interessenvertretungen (Europäische Union 2024, Kapitel IV; IG Metall 2023). Da Plattformarbeit häufig ortsunabhängig und außerhalb betrieblicher Strukturen organisiert ist, sind die hier Tätigen für Interessenvertretungen bisher schwer zu erreichen (Duggan et al. 2020, S. 124).

Die Richtlinie verpflichtet Plattformen daher zur Offenlegung relevanter Informationen gegenüber den zuständigen Behörden sowie den Vertreter*innen der Plattformarbeitenden. Plattformunternehmen müssen künftig den zuständigen nationalen Behörden regelmäßig Daten über die Anzahl, den Beschäftigungsstatus sowie die allgemeinen Arbeitsbedingungen der Plattformarbeitenden bereitstellen (Europäische Union 2024, Artikel 17). Die Richtlinie verpflichtet Plattformen, digitale Kommunikationskanäle zwischen Plattformarbeitenden und Interessenvertretungen einzurichten (Europäische Union 2024, Artikel 20). Die Mitgliedstaaten sollen die digitalen Arbeitsplattformen dazu verpflichten, es „zu unterlassen, auf diese Kontakte und Kommunikation zuzugreifen oder diese zu beobachten“ (Europäische Union 2024, S. 23).

4 Methode und empirische Grundlage

Um der Frage nachzugehen, wie Arbeitsmarkt-Stakeholder aus Deutschland die Plattformrichtlinie wahrnehmen und bewerten, verwenden wir qualitative Interviewdaten, die im Rahmen eines Forschungsprojekts (2021–2024) erhoben wurden. Die Analyse basiert auf zehn leitfadengestützten Experteninterviews, die zwischen Februar und März 2024 online geführt wurden und eine durchschnittliche Länge von 50 Minuten hatten. Zum Teil nahmen mehrere Vertreter*innen einzelner Organisationen gemeinsam an einem Interview teil. Alle Interviews wurden vollständig transkribiert und thematisch codiert. Der Schwerpunkt der Auswertung liegt auf zentralen Gemeinsamkeiten und Unterschieden hinsichtlich der Regulierung von Plattformarbeit.

Aufgrund der Bandbreite der Plattformökonomie gibt es ein vielfältiges Spektrum an Berufsverbänden und Ver-

einigungen sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite, die sich mit Plattformarbeit befassen. Um diese Vielfalt abzubilden, haben wir mit Vertreter*innen in leitenden bzw. hochrangigen Positionen unterschiedlicher Organisationen gesprochen³: Der *Verband der Selbstständigen* widmet sich ausschließlich der Interessenvertretung Selbstständiger. Der *Arbeitgeberverband* ist eine der wichtigsten Arbeitgeber-Organisationen in Deutschland. Der *Wirtschaftsverband* vertritt die Interessen von Unternehmen im IT-Sektor. *Gewerkschaft 1* hat ihren Schwerpunkt im produzierenden Gewerbe, *Gewerkschaft 2* im Dienstleistungsbereich. Das *Ministerium für Arbeit und Soziales* befasst sich in verschiedenen Abteilungen mit Plattformarbeit. Der *Sozialversicherungsträger* ist für Versicherte und Rentner*innen zuständig. Zusätzlich wurden Plattformanbieter aus den Bereichen Usability-Tests (*Test-Plattform*), haushaltsnahe Dienstleistungen (*Care-Plattform*) und IT-Freelancing (*IT-Freelance-Plattform*) einbezogen.

5 Stakeholderpositionen zur Regulierung von Plattformarbeit

Ein gemeinsames Merkmal der Positionen aller von uns befragten Akteure ist ihre grundsätzliche Unterstützung für eine Form der Regulierung – wie auch immer sie gestaltet sein mag – und für die institutionelle Verankerung des Plattformarbeitsmarktes. Ein wiederholt geäußertes Argument für eine Regulierung der Plattformarbeit ist, dass sie zu mehr (und dringend benötigter) Rechtssicherheit führen würde. In der folgenden Analyse der Stakeholder-einschätzungen gehen wir entlang der oben vorgestellten vier Eckpunkte der Richtlinie vor.

5.1 Begriffsdefinitionen

Hinsichtlich der *Definitionen* von Plattformarbeit und dem Geltungsbereich der Richtlinie betonen die Stakeholder durchgängig die Heterogenität von Plattformarbeit in Bezug auf Tätigkeiten, Geschäftsmodelle und Formen der Arbeitsorganisation, was die Regulierung zu einer komplexen Aufgabe mache: Die Unterschiedlichkeit der in der Plattformökonomie Erwerbstätigen erfordere auch flexible Regulierungsansätze. Ein Vertreter der Test-Plattform stellt heraus:

„Das Hauptproblem bei diesem Thema ist, dass die Geschäftsmodelle so unterschiedlich sind, dass so eine Lösung für alle extrem schwierig ist.“ (Test-Plattform: 10)

Gerade wegen dieser Bandbreite von Plattformarbeit bedarf es aus Perspektive der Stakeholder möglichst eindeutiger Definitionen dessen, was Plattformarbeit ist und wer

als Plattformarbeiter*in gilt. Die derzeitige Fassung lasse zu viel Interpretationsspielraum. So berichten die Vertreter*innen des Arbeitgeberverbands von Unsicherheiten ihrer Mitglieder:

„Viele unserer Mitglieder arbeiten durchaus auch mit selbstständigen Beraterinnen und Beratern und müssen sich natürlich jetzt fragen: „Okay – müssen wir die jetzt auf einmal alle einstellen?““ (Arbeitgeberverband: 9)

Während der Arbeitgeber- sowie der Selbstständigenverband Klarstellungen fordern, um eine Ausweitung auf nicht gemeinte Unternehmen und Selbstständige zu vermeiden, warnen andere Stakeholder (Gewerkschaften, aber auch Plattformunternehmen aufgrund des Aspektes fairen Wettbewerbs) vor Schlupflöchern und einer Schwächung der Wirksamkeit der Richtlinie.

Die Ähnlichkeiten der Positionen der Stakeholder sollte nicht den Blick auf die unterschiedlichen Argumente verstellen. So betont der Verband der Selbstständigen die Vielfalt der Plattformarbeit, um bestimmte Bereiche von Regulierung auszunehmen. Gewerkschaften hingegen lehnen es ab, diese Vielfalt als Begründung für differenzierte Regulierungsniveaus heranzuziehen.

5.2 Beschäftigungsstatus

Die Frage nach der Definition von Plattformarbeit und dem Geltungsbereich der Richtlinie ist verknüpft mit der Feststellung des *Beschäftigtenstatus* für Personen, die Plattformarbeit leisten. Während unter den Stakeholdern grundsätzlich Einigkeit hinsichtlich der Notwendigkeit besteht, die Statusbestimmung zu straffen, gehen die Auffassungen darüber, wie dies erreicht werden soll, auseinander. Insbesondere der Selbstständigenverband (8) plädiert dafür, die Wünsche der Plattformarbeitenden stärker zu berücksichtigen: Viele dieser Personen wollen demnach selbstständig sein und dies auch bleiben. Andere Interviewte sehen die mit der Richtlinie verbundenen Gestaltungsspielräume für die nationalen Umsetzungen der Richtlinie kritisch. Ein Vertreter eines Plattformunternehmens äußert sich wie folgt:

„Okay, das muss jedes Land halt selbst definieren. Und das kann ich mir nicht vorstellen, wie das gut funktionieren soll für Plattformen, die in mehreren Ländern tätig sind und dann halt pro Land unterschiedliche Dinge beachten müssen.“ (Test-Plattform: 20)

Da mit dem Beschäftigungsstatus auch die Integration von Plattformarbeitenden in die sozialen Sicherungssysteme verknüpft ist, war der soziale Schutz von (formal) Selbstständigen ein Thema in den Interviews. Die Einbin-

³ Alle an den Interviews beteiligten Organisationen werden im Folgenden anonymisiert dargestellt.

dung von Selbstständigkeit in die Sicherungssysteme berührt die Interessen der Mitglieder des Selbstständigenverbands, des Arbeitgeberverbands und des Wirtschaftsverbands unmittelbar. Alle betonen die Vielfalt der Interessen und Bedürfnisse von Selbstständigen in Bezug auf soziale Sicherheit und argumentieren, dass Selbstständigkeit nicht automatisch Schutzbedürftigkeit bedeutet. Der Wirtschaftsverband mit seinem Fokus auf die IT-Branche nennt gutverdienende IT-Freelancer*innen als Beispiel, die keine Prekarität erleben und daher auch keine (weiteren) Regulierungsmaßnahmen in der Plattformarbeit benötigen. Für alle drei Akteure ist klar, dass Plattformarbeit den ‚bewährten‘ Dualismus von abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit nicht infrage stellt. Sie sprechen sich daher gegen spezifische Regelungen oder abweichende Kriterien zur Statusfeststellung aus, die ausschließlich für Plattformarbeitende gelten würden, und befürworten die Anwendung der allgemeinen rechtlichen Maßstäbe auch in diesem Bereich.

5.3 Algorithmisches Management und Transparenzpflichten

Während diese Gruppe der Stakeholder somit eher für eine ausdifferenzierte Regulierung von Plattformarbeit plädiert, verweisen insbesondere die Gewerkschaften auf Problemlagen hinsichtlich der algorithmischen Entscheidungssysteme als „Blackbox“ in der Plattformökonomie:

„Es gibt schon auf jeden Fall Probleme, die die gemeinsam haben, also vor allem, dass das alles so von Algorithmen gesteuert wird und eine von unseren größten Forderungen ist Transparenz von Benutzung der Algorithmen für Kategorisierungen sowie Rankings von Plattformarbeitern.“

(Gewerkschaft 1: 26)

Auch die Gewerkschaft 2 betont als positiven Aspekt der Richtlinie, dass sie Transparenzpflichten hinsichtlich des algorithmischen Managements vorsieht und für die Erwerbstätigen persönliche Ansprechpartner benannt werden sollen. Aus Sicht der IT-Freelance-Plattform erfüllen diese derartige Forderungen bereits – und zwar aus eigenem, wirtschaftlichen Interesse:

„Wir wollen ja auch, dass das Matchmaking bestmöglich funktioniert und das funktioniert nur, wenn wir die richtigen Daten haben. Und das ist halt was, wo wir auch der Community sehr viel erklären müssen.“

(IT-Freelance-Plattform: 8)

Gerade weil die Plattform Dienstleistungen für hochqualifizierte IT-Expert*innen anbietet (und zudem auch von früheren Freelancer*innen gegründet worden sei), müsste sie sich an deren Ansprüchen und Interessen ausrichten. Nach eigener Darstellung übernimmt die Plattform dabei ausschließlich eine vermittelnde Rolle ohne algorithmische Steuerung oder Leistungsbewertung. Man verfolge zwar die Diskussionen um die Regulierung von Platt-

formarbeit, bleibe selbst aber „relativ entspannt“ (IT-Freelance-Plattform: 18), da die Stoßrichtung der Richtlinie auf andere Formen von Plattformarbeit abziele. Die einzige Sorge sei, „dass wir da dann vielleicht doch überschreiten würden oder es noch ein bisschen strittig ist, ob nicht der ein oder andere Punkt bei uns doch anfallen würde“ (IT-Freelance-Plattform: 18).

5.4 Zugänge für kollektive Interessenvertretung

Ein weiterer wichtiger Regelungsbereich der Richtlinie ist die Schaffung von *Zugängen für kollektive Interessenvertretung*. Grundsätzlich betonen alle Stakeholder die Bedeutung einer verbandlichen Organisation von Interessen in der Plattformökonomie, die sich jedoch als herausfordernd erweise. Dies gelte gleichermaßen für Plattformarbeitende wie für Plattformunternehmen. Die Plattformen betonen diesbezüglich die Unterschiedlichkeit der Geschäftsbereiche und -modelle und berichten von einem eher unregelmäßigen Austausch mit anderen Plattformunternehmen.

Andererseits sind in den vergangenen Jahren in der Plattformökonomie durchaus erste sozialpartnerschaftliche Austauschformate entstanden, wie der Crowdsourcing Code of Conduct und die Ombudsstelle für bezahltes Crowdworking (Heiland 2022). Die Reichweite derartiger Initiativen wird allerdings als begrenzt beschrieben – sowohl von direkt beteiligten Akteuren als auch von Plattformen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, die hier nicht direkt involviert sind. Das Ministerium betont ebenfalls, dass derartige Initiativen in der Vergangenheit wichtig waren, um für das Thema Plattformarbeit zu sensibilisieren. Auch hinsichtlich der nun anstehenden Regulierung stellen die damit geschaffenen Formate wichtige Foren des Austausches dar, die komplementär zur staatlich-regulativen Umsetzung der Plattformrichtlinie seien.

5.5 Auswirkungen und Reichweite der Richtlinie

Hinsichtlich der Einschätzungen des allgemeinen Umfangs und der potenziellen Auswirkungen der Plattformrichtlinie bestehen noch Unsicherheiten: Beispielsweise gibt die Care-Plattform an, dass die Richtlinie je nach Auslegung entweder „den Markt komplett auf Links drehen“ (Care-Plattform: 36) *könne oder aber* die Plattform selbst gar nicht von der Richtlinie betroffen sein werde – wenn sie weiter als bloßer Vermittler und digitales „Schwarzes Brett“ (Care-Plattform: 28) für Care-Dienstleistungen gelte. Das Ministerium sieht für sich zunächst den Handlungsauftrag, die nationalen Spielräume bei der Umsetzung zu prüfen. Über die Plattformrichtlinie hinausgehende Regulierungsvorschläge, etwa ein Einbezug von Plattformarbeitenden in eine Digitale Soziale Sicherung (Weber 2020), verstanden als Fonds-Modell für digitale Erwerbstätige, werden zwar zur Kenntnis genommen, aktuell aber nicht aktiv verfolgt.

Dennoch könnte die Umsetzung der Plattformrichtlinie auch für den Umgang mit neuen Formen von Arbeit und gewandelter Selbstständigkeit über das Feld der Plattformökonomie hinaus wegweisend sein. So werden für die Entwicklung der konkreten Ausgestaltung der Richtlinie in Deutschland auch die betroffenen Unternehmen, Gewerkschaften und Verbände in einem Dialogverfahren hinzugezogen. Eine Vertreterin von Gewerkschaft 2 resümiert:

„Das Thema Plattformarbeit ist für uns ein Hebel. [Es gibt, bezogen auf neue Formen von Arbeit] viele, viele Themen, die in den letzten Jahren liegengelassen sind. Jetzt [...] wird vieles sozusagen mit dem Begriff Digitalisierung, Plattform wieder neu aufgegriffen, was eigentlich alte Themen sind, wo wir sagen, insofern spielt für uns der Begriff eine große Rolle, weil Themen wiederkommen und wir sagen können, ja, jetzt lasst uns dann doch tatsächlich diese Situation nutzen, etwas auf dem Markt oder im sozialen Bereich zu regulieren.“
(Gewerkschaft 2: 14)

die Richtlinie ausgestalten, sondern auch, ob und in welcher Weise die Regulierung über die Plattformarbeit hinaus als Modell für eine breitere Neubewertung von Erwerbsformen und eine Angleichung ihrer Regulierungsdichte dient (Mangold 2024).

Gleichzeitig birgt der erhebliche Gestaltungsspielraum die Gefahr eines regulatorischen Flickenteppichs in Europa. Unterschiedliche nationale Auslegungen und Umsetzungsweisen insbesondere mit Blick auf das zentrale Regulierungsinstrument der Statusfeststellung könnten zu einer fragmentierten Regulierung führen, die weder den Plattformtäglichen noch den Unternehmen langfristige Rechtssicherheit bietet (Rainone/Aloisi 2024). Dabei ist mit der Implementierung der Richtlinie die Herausforderung verbunden, heterogene Arbeitsformen und Plattformfunktionsweisen unter einem gemeinsamen regulatorischen Dach vereinen zu müssen. Obgleich die Bundesregierung mit ersten Stakeholderdialogen Versuche der Interessenaggregation unternommen hat, wird sie letztlich eine politische Entscheidung treffen müssen, wie umfassend die Richtlinie in Deutschland gedeutet werden soll. Trotz des prinzipiell hohen Innovationspotenzials der Richtlinie könnte ihre faktische Wirkung gering bleiben – insbesondere, wenn die Kriterien und der Modus zur Statusfeststellung einzig auf das bestehende institutionelle Setting zurückgreifen und die skizzierten Plattformarbeitspezifika nicht ausreichend berücksichtigt werden. Eine Herausforderung besteht zudem in Ausweichbewegungen der Plattformunternehmen, die seit jeher regulatorische Schlupflöcher ausfindig machen und zum eigenen Vorteil strategisch ausnutzen (Beckmann/Hoose 2022). Um dies zu verhindern, ist ein verstärkter supranationaler Austausch zwischen Gesetzgebern, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Plattformunternehmen erforderlich. Dies könnte dazu beitragen, gemeinsame Standards zu etablieren und eine kohärente Regulierung sicherzustellen, die sowohl den Schutz von Plattformarbeitenden als auch faire Wettbewerbsbedingungen gewährleistet. ■

6 Fazit und Diskussion

Unsere Interviews mit Arbeitsmarkt-Stakeholdern legen nahe, dass die Plattformrichtlinie ein wichtiger Schritt zur Bewältigung der regulatorischen Herausforderungen der Plattformökonomie sein kann. Aus Sicht der interviewten Stakeholder hängt die Wirksamkeit der Richtlinie jedoch davon ab, ob es gelingt, der Heterogenität der Plattformarbeit und den daraus erwachsenden unterschiedlichen Bedürfnissen der über Plattformen Erwerbstäglichen gerecht zu werden. Um faire Arbeitsbedingungen in der Plattformökonomie zu gewährleisten, ist ein umfassender politischer Rahmen notwendig, der klare Definitionen, Transparenz hinsichtlich der digitalen Arbeitsorganisation und des algorithmischen Managements sowie praktikable Zugänge zu Kommunikationskanälen zwischen Plattformtägigen und ihren Interessenvertretern beinhaltet.

In diesem Zusammenhang konnte die hier vorgestellte Analyse eine grundlegende Spannung zwischen dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit und der Sorge vor Überregulierung zeigen. Einige der interviewten Akteure begrüßen die Richtlinie als notwendigen Schritt hin zu faireren Arbeitsbedingungen. Andere hingegen betonen, dass die bestehende Differenzierung zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit im deutschen Recht aus ihrer Sicht weiterhin tragfähig sei – und Anpassungen nur dann erforderlich seien, wenn die nationale Umsetzung dies tatsächlich notwendig mache.

Auch und gerade nach der Verabschiedung der Richtlinie unterliegt die endgültige Umsetzung angesichts der skizzierten Interessendifferenzen und der hohen Dynamik dieses Erwerbsfeldes einem Aushandlungsprozess, in dem die Stakeholder auch in Zukunft Positionen und die Bundesregierung eine Implementierungsstrategie entwickeln müssen. Besonders zentral ist die Einschätzung sowohl der befragten Akteure als auch der jüngsten Forschung, dass sich mit dem aktuellen Umsetzungsprozess der Richtlinie ein politisches Gelegenheitsfenster öffnet, in dem auch weitgehende Weichenstellungen für bislang wenig regulierte Formen digitalisierter Selbstständigkeit, etwa Solo-Selbstständige in der Kreativwirtschaft oder wirtschaftlich abhängige Freelancer ohne Plattformbezug und andere expandierende hybride Erwerbsmodelle, möglich erscheinen (vgl. Murgia 2025). Entscheidend ist daher nicht nur, wie nationale Akteure

LITERATUR

- Barcevičius, E. / Gineikytė-Kanclerė, V. / Klimavičiūtė, L. / Ramos Martin, N. (2021): Study to Support the Impact Assessment of an EU Initiative to Improve the Working Conditions in Platform Work, Luxembourg**
- Beckmann, F. / Glanz, S. / Hoose, F. / Topal, S. (2024): Investigating Social Protection amongst Platform Workers in Germany: Forced Individualisation, Hybrid Income Generation and Undesired Regulation, in: Journal of Social Policy (online first), S. 1–19, DOI: 10.1017/S0047279424000217**
- Beckmann, F. / Hoose, F. (2022): From Loopholes to Deinstitutionalization: The Platform Economy and the Undermining of Labor and Social Security Institutions, in: Partecipazione e Conflitto 15 (3), S. 800–826**
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2017): Weißbuch Arbeiten 4.0, Berlin**
- BMAS (2020): Eckpunkte des BMAS – Faire Arbeit in der Plattformökonomie, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Pressemitteilungen/2020/eckpunkte-faire-plattformarbeit.pdf?__blob=publicationFile&v=1**
- Bonin, H. / Rinne, U. (2017): Omnibusbefragung zur Verbesserung der Datenlage neuer Beschäftigungsformen. Kurzexpertise im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. IZA Institute of Labor Economics: IZA Research Report No. 80, November 2017, Kassel**
- Buendia Esteban, R. M. (2022): Examining Recent Initiatives to Ensure Labour Rights for Platform Workers in the European Union to Tackle the Problem of Domination, in: Transfer: European Review of Labour and Research 28 (4), S. 475–487**
- Capitan, L. P. / Ranz, R. (2022): Don't GIG Up, Never! Country update – SPAIN, https://www.ugt.es/sites/default/files/informe_plataformas._country_update_spain.pdf**

- Countouris, N. / De Stefano, V.** (2019): New Trade Union Strategies for New Forms of Employment, Brussels, https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2019-04/2019_new%20trade%2ounion%20strategies%20for%20new%20forms%20of%20employment_o.pdf
- Duggan, J. / Sherman, U. / Carbery, R. / McDonnell, A.** (2020): Algorithmic Management and App-work in the Gig Economy: A Research Agenda for Employment Relations and HRM, in: Human Resource Management Journal 30 (1), S. 114–132
- Europäische Union** (2024): Richtlinie (EU) 2024/2831 des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2024 zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202402831
- Gerber, C.** (2020): Crowdworker*innen zwischen Autonomie und Kontrolle, in: WSI-Mitteilungen 73 (3), S. 182–192, https://www.wsi.de/data/wsimit_2022_06_heiland.pdf
- De Groen, W. P. / de Kilhoffer, Z. / Westhoff, L. / Postica, D. / Shamsfakhr, F.** (2021): Digital Labour Platforms in the EU: Mapping and Business Models, Luxembourg
- Heiland, H.** (2022): Die Ombudsstelle Crowdwork, in: WSI-Mitteilungen 75 (6), S. 457–464, https://www.wsi.de/data/wsimit_2022_06_heiland.pdf
- IG Metall** (2023): EU Richtlinie zu Plattformarbeit, Pressemitteilung vom 22.12.2023, <https://www.igmetall.de/presse/pressemitteilungen/eu-richtlinie-zu-plattformarbeit>
- Kirchner, S.** (2019): Arbeiten in der Plattformökonomie: Grundlagen und Grenzen von „Cloudwork“ und „Gigwork“, in: KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 71 (1), S. 3–25
- Leimeister, J. M. / Durward, D. / Zogaj, S.** (2016): Crowd Worker in Deutschland: Eine empirische Studie zum Arbeitsumfeld auf externen Crowdsourcing-Plattformen. Hans-Böckler-Stiftung: Study Nr. 323, Juli 2016, Düsseldorf
- Mangan, D. / Muszyński, K. / Pulignano, V.** (2023): The Platform Discount: Addressing Unpaid Work as a Structural Feature of Labour Platforms, in: European Labour Law Journal 14 (4), S. 541–569
- Mangold, S.** (2024): Platform Work and Traditional Employee Protection: The Need for Alternative Legal Approaches, in: European Labour Law Journal 15 (4), S. 726–739
- Murgia, A.** (Hrsg.) (2025): Hybrid Labour. Measuring, Classifying, and Representing Workers at the Boundaries of Employment and Self-employment, New York
- Pesole, A.** (2021): Understanding the Prevalence and Nature of Platform Work: The Measurement Case in the COLLEEM Survey Study, in: Meijerink, J./Jansen, G. / Daskalova, V. (Hrsg.): Platform Economy Puzzles. A Multidisciplinary Perspective on Gig Work, Cheltenham, S. 19–45
- Pongratz, H. J.** (2019): Online-Arbeit als Nebenverdienst, in: Boes, A. / Langes, B. (Hrsg.): Die Cloud und der digitale Umbruch in Wirtschaft und Arbeit. Strategien, Best-Practices und Gestaltungsimpulse, S. 191–205
- Pulignano, V. / Marà, C. / Franke, M. / Muszyński, K.** (2023): Informal Employment on Domestic Care Platforms: A Study on the Individualisation of Risk and Unpaid Labour in Mature Market Contexts, in: Transfer: European Review of Labour and Research 29 (3), S. 323–338
- Rainone, S. / Aloisi, A.** (2024): The EU Platform Work Directive: What's new, what's missing, what's next? European Trade Union Institute: ETUI Policy Brief 2024.06, August 2024, Brussels
- Risak, M.** (2018): Fair Working Conditions for Platform Workers: Possible Regulatory Approaches at the EU Level, Berlin
- Spasova, S. / Marenco, M.** (2023): The Politics Behind EU Legislation on Platform Work: Institutional Synergies and a Novel Constellation of Players, in: Vanhercke, B. / Sabato, S. / Spasova, S. (Hrsg.): Social policy in the European Union: state of play 2022. Policy Making in a Permacrisis, Brussels, S. 69–88
- Tomsej, J.** (2023): Towards an EU Directive on Platform Work: Reflections from the Czech Law Perspective, in: Bellomo, S. / Mezzacapo, D. / Ferraro, F. / Calderara, D. (Hrsg.): Improving Working Conditions in Platform Work in the Light of the Recent Proposal for a Directive, Rom, S. 85–94
- Urzi Brancati, M. C. / Pesole, A. / Fernández-Macías, E.** (2020): New Evidence on Platform Workers in Europe: Results from the Second COLLEEM Survey, Luxembourg
- ver.di** (2024): Für bessere Plattformarbeit, vom 20.03.2024, <https://www.verdi.de/themen/arbeit/++co++1b72283e-65b7-11ed-b234-001a4a160129>
- Verhuyck, H.** (2024): From Rejection to Revival: The long Journey to the Platform Work Directive's Approval, in: EU Law Live No. 179 (2024), S. 1–10
- Weber, E.** (2020): Digitale Soziale Sicherung: Potenzial für die Plattformarbeit, in: Wirtschaftsdienst 100 (S1), S. 37–40

AUTOR*INNEN

FABIAN HOOSE, Dr., Geschäftsführer der Gemeinsamen Arbeitsstelle RUB/IGM an der Ruhr-Universität Bochum. Arbeitsschwerpunkte: Digitalisierung, Plattformarbeit und Selbstständigkeit, Wandel von Mitbestimmung und Partizipation.

@ fabian.hoose@rub.de

FABIAN BECKMANN, Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen. Arbeitsschwerpunkte: Flexibilisierung und Regulierung von Arbeit und Beschäftigung, Plattformarbeit, Arbeitslosigkeit, soziale Sicherung.

@ fabian.beckmann@uni-due.de

SERKAN TOPAL, M.A., Doktorand an der Universität Duisburg-Essen. Arbeitsschwerpunkte: Autonomie und Arbeit, Digitalisierung, Mitbestimmung, Plattformarbeit und Selbstständigkeit, Wandel von Arbeit.

@ serkan.topal@uni-due.de

SABRINA GLANZ, M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Ruhr-Universität Bochum. Arbeitsschwerpunkte: Wandel von Arbeit, sozial-ökologische Transformation, soziale Ungleichheit.

@ sabrina.glanz@rub.de

DOI: 10.5771/0342-300X-2025-6-469

Der Ohnmacht im Betrieb begegnen

Erfahrungen der IG Metall Weser-Elbe in Zeiten von Rechtsruck und Transformation

FELIX GROELL

Das größte Gebiet im Zuständigkeitsbereich der IG Metall-Geschäftsstelle Weser-Elbe, mit Sitz in Bremerhaven, ist das nördliche Elbe-Weser-Dreieck. In dieser großen Fläche und mit ihrer ländlichen Lage ist die Arbeit der Geschäftsstelle geprägt durch die Betreuung von Klein- und Mittelbetrieben. Im Organisationsbereich der Geschäftsstelle Weser-Elbe gibt es heute weniger als zehn freigestellte Betriebsräte und Betriebsrättinnen, fast alle davon in der Metall- und Elektroindustrie und hier insbesondere im Schiffbau und in der Windindustrie. Nur ein Betrieb zählt mehr als tausend Beschäftigte. Umbrüche der Wirtschaftsstruktur sind insbesondere in Bremerhaven nicht neu.¹ Wie diese Umbrüche gedeutet werden, war und ist umkämpft. Seit einigen Jahren sind Gewerkschaften mit einer Umdeutung der Transformationskonflikte von rechts konfrontiert, die mit rechtsextremer Landnahme in den Betrieben und politischen Wahlerfolgen der AfD einhergeht, deren zentrale Trägergruppe Arbeiterinnen und Arbeiter sind.² Rechtsextremen Strategen gelingt es insbesondere, Verteilungskonflikte zwischen Arm und Reich in ethnische Konflikte zwischen innen und außen umzudeuten. So werden soziale Fragen von rechts besetzt. In wirtschaftlichen Umbrüchen aufgrund einer klimapolitisch gewollten Transformation mit Konsequenzen für die Verteilung von Einkommen und anderen Ressourcen sind betriebliche Veränderungen – von permanenten Restrukturierungen über Produktumstellungen bis hin zu Werksschließungen – interpretationsoffen.³ Hier treffen rechtsextreme Deutungsangebote, bis hin zu Gewaltfantasien in Bezug auf Klimaaktivist*innen als Schuldige, auf gewerkschaftliche Solidarität gegen Managemententscheidungen. In diesem Beitrag skizziere ich strategische Vorschläge für den Umgang mit diesen Entwicklungen, basierend auf Erfahrungen vor Ort.

Denn abseits der industriellen Ballungszentren gerät gewerkschaftliches Handeln aufgrund der industriepolitischen Tragweite der Transformationskonflikte bei Großbetrieben wie Volkswagen oder ThyssenKrupp aus dem Blickfeld. Und das, obwohl gerade in den peripheren Regionen der Großteil der mitbestimmungsfreien Zonen liegt und Mitbestimmung betrieblich und gewerkschaftlich mit deutlich weniger Ressourcen auskommen muss. Das liegt an den vielen Klein- und Mittelbetrieben, die Gewerkschaften hier stärker prägen als in urbanen Zentren, sowie an spezifischen Typen betrieblicher Herrschaft in kleinen Betrieben.⁴ Insofern erfahren Arbeiter*innen jenseits der Großbetriebe und in ländlichen Gegenden weniger Aufmerksamkeit für ihre Belange. Es gibt jedoch mittlerweile erfolgversprechende Erkenntnisse, Praxisansätze und Strategien, die Hoffnung machen und Geschäftsstellen mit weniger Ressourcen in die Lage versetzen, rechtsextremen Umdeutungen in der Transformation zu begegnen.⁵

1 Vgl. Berking, H. / Schwenk, J. (2011): Hafenstädte. Bremerhaven und Rostock im Wandel, Frankfurt.

2 Vgl. Westheuser, L. / Lux, T. (2024): Klassenbewusstsein und Wahlentscheidung. Klasse als politischer Kompass? Friedrich-Ebert-Stiftung: FES diskurs, Bonn.

3 Vgl. Dörre, K. (2024): Die verlorene Ehre der Arbeiter. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, <https://www.bpb.de/themen/parteien/rechtspopulismus/556662/die-verlorene-ehre-der-arbeiter> (letzter Zugriff: 13.08.2025); Detje, R. / Sauer, D. / Stöger, U. / Wagner, H. (2024): Der Siegeszug der radikalen Rechten und seine Hintergründe,

in: Urban, H.-J. (Hrsg.): Gute Arbeit gegen Rechts, Hamburg; Brinkmann, U. / Hassan-Beik, M. / Zappino, L. (2020): Solidarität und Skepsis, Hamburg.

4 Hohendanner, C. / Kohaut, S. (2024): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2023, in: WSI-Mitteilungen 77 (4), S. 289–295; Kotthoff, H. / Reindl, J. (2019): Die soziale Welt kleiner Betriebe, Wiesbaden

5 Vgl. Urban, H.-J. (Hrsg.) (2024): Gute Arbeit gegen Rechts, Hamburg.

Das Projekt der IG Metall Weser-Elbe

Angesichts der zunehmenden Präsenz rechter Parolen im Betrieb hat sich die Geschäftsstelle Weser-Elbe auf den Weg gemacht, den Umgang mit Transformationskonflikten stärker in den Blick zu nehmen, denn eine gelingende Transformation kann letztlich nur vor Ort erkämpft und ausgestaltet werden. Hier zu scheitern, öffnet den Rechten die Tür. So wurde in Zusammenarbeit mit der Arbeitnehmerkammer Bremen und der Betriebsratsakademie Küste ein Transformations-Seminar für Betriebsratsvorsitzende und Stellvertreter*innen konzipiert, das an der Situation vor Ort ansetzt. Für Vorsitzende war das Seminar deshalb konzipiert, weil wir ihnen eine besondere Steuerungsfunktion in der Betriebspolitik zuschreiben.

In diesem Seminar wurde deutlich, dass Leistungsverdichtung, Outsourcing, Digitalisierung, Qualifizierung, Arbeitsschutz sowie der Umgang mit demografisch bedingtem Fachkräftemangel und mit dem Verhalten von Führungskräften in nahezu allen Betrieben umkämpft sind. Betriebsräte benennen Wertschätzung, Freistellungszeiten und Rückenwind für die Betriebspolitik seitens der Belegschaft und der IG Metall, aber auch Netzwerke und Kooperationen als besonders wichtig, um diese Konflikte zu bewältigen. Zudem sind Erfolgsmomente und Auszeiten vom anstrengenden Mitbestimmungsalltag bedeutsam, um Kraft zu tanken. Abgestimmt auf die betrieblichen Themen konnten im Seminar Instrumente entwickelt werden, die den Betriebsräten Handlungsmöglichkeiten eröffnen, im Anschluss an das Seminar weiterverfolgt und von der IG Metall im Betrieb flankiert werden.

Parallel zum Seminar wurden die Teilnehmenden von einem Forschungsteam⁶ um den Soziologen Klaus Dörre von der Universität Jena zu ihren Perspektiven auf Veränderungen in der Arbeitswelt befragt. Die Ergebnisse wurden sowohl mit unseren Betriebsräten und Funktionär*innen intern diskutiert als auch der Öffentlichkeit und anderen Gewerkschaften während einer Veranstaltung der Arbeitnehmerkammer in Bremerhaven vorgestellt.

Ergebnisse der Befragung

Zentrale Ergebnisse der Befragung bestätigen die im Seminar benannten betrieblichen Konflikte. Betriebsräte berichten von zu geringen Machtressourcen, um Vorgänge

im Betrieb wirksam zu gestalten. Dabei steigern Fachkräftemangel, Digitalisierung und Auftragsdruck die Arbeitsbelastungen massiv. Aber nicht selten weichen betriebliche Erfahrungen auch vom proklamierten Anspruch der Betriebe, ihr Geschäftsfeld anzupassen, ab, weil die Umstellung der Produktion durch die Geschäftsführung nicht konsequent vorangetrieben wird. So wird Transformation oft ausgebremst, und es ergeben sich unterschiedliche Geschwindigkeiten des Wandels.

Veränderungsprozessen wie der Digitalisierung begleiten Belegschaften oft mit Skepsis oder Widerstand, etwa wenn die Nutzung einer neuen Software schlicht verworfen wird. Die Offenheit für den Einsatz erneuerbarer Energien ist gepaart mit der Angst vor Statusverlust im Zuge der Transformation. Bei einigen führt diese Skepsis zu Wut. Betriebsräte berichten, dass Beschäftigte frustriert und unzufrieden mit den politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen sind. Ihr Eindruck, keinen Einfluss nehmen zu können und bevormundet zu werden, scheint sich immer wieder zu bestätigen. Breiter Konsens ist die Wahrnehmung, dass die Schere zwischen Arm und Reich immer weiter auseinandergeht und diese Entwicklung Sorge bereitet. Diese konkreten Transformationsthemen werden jedoch in den Betrieben überlagert von der wirtschaftlichen Entwicklung und von Debatten um Migration. Die Deutungshoheit über Transformationskonflikte im Betrieb ist also umkämpft, und rechte Interpretationsangebote finden Gehör. Obwohl die Betriebsräte für diese Konflikte rund um die Transformation sensibilisiert sind, agieren nicht alle proaktiv. Manche fürchten, dadurch den Rückhalt in ihrer Belegschaft zu verlieren.⁷

Strategische Antworten

Unsere Erfahrung ist: Gewerkschaften können auch abseits von Tarifrunden konkret im Betrieb handeln, Instrumente ausprobieren und weiterentwickeln und sich mit positiven Beispielen darin bestärken, dass der Kampf gegen rechts gelingen kann. Dafür ist die Präsenz durch Geschäftsstellen in der Fläche eine wichtige Voraussetzung. Aus unseren Erfahrungen stelle ich Vorschläge für die tägliche Arbeit vor Ort zur Diskussion.⁸

Reflexion wagen: Die IG Metall Weser-Elbe hat den Prozess der Reflexion über rechtsextreme Umdeutungen von Transformationskonflikten gewagt. Das stieß anfangs

6 Mein Dank gilt Klaus Dörre, Anna Mehlis, Thomas Rehfeldt, Johanna Sittel und Soziologie-Studierenden für die Durchführung und Auswertung der Befragung, Jonas Eilinghoff von der Betriebsratsakademie Küste für die Organisation sowie Marion Salot und Michaela Gröne von der Arbeitnehmerkammer für die inhaltlich Vorbereitung des Seminars.

7 Dörre, K. / Mehlis, A. / Rehfeldt, T. / Sittel, J. (2024): Wie blicken Betriebsräte auf die Veränderungen in der Arbeits-

welt? Eine Untersuchung der Metall- und Elektroindustrie in Bremerhaven, Jena (unveröffentlichte Projektpräsentation)

8 Für zahlreiche wertvolle Hinweise, Anregungen und Verbesserungen bedanke ich mich bei Danial Bamdad vom Verein zur Bewahrung der Demokratie e.V. und den Teilnehmenden der Auftaktkonferenz 2025 der IG Metall im Bezirk Küste, zu der die IG Metall Weser-Elbe als eine von 16 Geschäftsstellen zählt.

lich auf Zurückhaltung innerhalb der Geschäftsstelle. Es galt, den richtigen Rahmen für eine Reflexion zu finden. Nach dem Seminar mit begleitender Befragung war der Anfang gemacht. Die Schulung hat überwiegend positive Resonanz gefunden und den Blick für betriebliche Transformationsthemen, für die überbetrieblichen Gemeinsamkeiten und für Instrumente der Betriebspolitik geschärft. Zugleich konnte durch die Vorstellung der Befragungsergebnisse das Problembewusstsein für rechte Umdeutungen gefestigt werden. Das erfordert Mut, doch die Reflexion stärkt jenen den Rücken, die tagtäglich die Auseinandersetzung im Betrieb führen müssen. So reagierte ein ehrenamtlicher Funktionär während einer Sitzung auf die Einlassung eines Kollegen mit einem flammenden Appell für Solidarität und klare Kante gegen rechts. Er erhielt dafür brandenden Applaus. Die Reflexion mit einer wissenschaftlichen Begleitung zu verbinden, erwies sich als hilfreich, um eine empirisch fundierte Diskussion zu führen.⁹

Das persönliche Gespräch suchen: Das Eins-zu-eins-Gespräch ist und bleibt ein wirkmächtiges Instrument, um gewerkschaftliche Deutungsangebote zu machen und Beschäftigten eine andere Perspektive auf einen Konflikt zu eröffnen. Etwa die gemeinsamen Interessen der Belegschaft gegenüber dem Arbeitgeber herauszuarbeiten, anstatt einer rechten Interpretation von Innen gegen Außen anheimzufallen. Weniger auf Zahlen, Daten und Fakten kommt es an, als auf die persönliche Beziehung zum Gegenüber. Deshalb sind Ansprache-Aktionen oder Betriebsrundgänge zu verschiedenen Anlässen Mittel, die in der Geschäftsstelle regelmäßig zum Einsatz kommen. Betriebsräte und Vertrauensleute verfügen hier über gewaltige Potenziale für gelingende Interventionen in der Sprache der Kolleginnen und Kollegen.

Gefühle zulassen: Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter dürfen den Beschäftigten ihre Emotionen über empörende Zustände im betrieblichen Alltag nicht zum Vorwurf machen. Es gilt zunächst einmal, Emotionen zu akzeptieren und dann aus Wut Mut zu machen. Emotionen in Hoffnung und Aktion zu überführen, ist nicht leicht, kann aber gelingen, indem man Fragen im Gespräch stellt: Welche Kolleg*innen kannst du auf dieses Thema auch ansprechen? Wie könnte man das Problem angehen? Unter welchen Voraussetzungen bist du bereit, für dieses Thema bei der nächsten Betriebsratswahl anzutreten?

Momente der Selbstwirksamkeit schaffen: Gelegenheiten nutzen und Situationen kreieren, in denen Beschäftigte ihre Handlungsfähigkeit spüren oder ausbauen, etwa einen Betriebsrat gründen, als Betriebsratsgremium einen betrieblichen Konflikt mit dem Arbeitgeber aufzufechten, eine aktivierende Abfrage auf der Betriebsversammlung durchführen, einen Streik organisieren oder auch nur an gewerkschaftlichen Seminaren teilnehmen, um den Horizont zu öffnen. Dafür brauchen Beschäftigte Rückhalt durch die Gewerkschaft. Hauptamtliche können sie da-

bei unterstützen. Wo Betriebsräte und Tarifbindung nicht existieren oder Betriebsräte nicht eng mit der Gewerkschaft verzahnt sind, stoßen rechte Deutungsangebote im Betrieb kaum auf Gegenwehr – eine Erfahrung, die wir auch in Bremerhaven machen mussten. Mit zwei erfolgreichen Betriebsratsgründungen ist es uns aber auch gelungen, durch neue Mitglieder und gewerkschaftlich agierende Betriebsräte Diskursmacht in zwei Kleinbetrieben im Feld der Offshore-Windenergie zu gewinnen.

Kollektive Erfahrungsräume erzeugen: Über geteilte Erfahrungen und das Erleben, nicht allein mit dem Problem zu sein, schaffen wir die Grundlage für eine solidarische Deutung von Konflikten in der Arbeitswelt. Um diese Erfahrungsräume in kontinuierliche Strukturen zu überführen, braucht es Fingerspitzengefühl für die Situation vor Ort. Aber es macht Gewerkschaften trotz knapper Ressourcen handlungsfähig, wenn die Strukturen sich selbst tragen und aus ihnen Impulse von den Beteiligten selbst hervorgehen. Die Ergebnisse der Betriebsrätebefragung haben uns darin bestärkt, immer wieder neue Erfahrungsräume zu eröffnen. So hat sich in Cuxhaven ein Betriebsrättentreffen etabliert, aus dem gegenseitige Impulse zur Verbesserung der Ausbildungssituation hervorgegangen sind. In Zeven ist die Geschäftsstelle dabei, ein Netzwerk aufzubauen, das über die IG Metall hinaus auch Betriebsräte aus der Kautschuk- und Nahrungsmittelindustrie einbezieht, um einer Vereinzelung entgegenzuwirken und voneinander zu lernen. Im Handwerk hat sich ein Quartalstreffen von Betriebsräten und Aktiven durchgesetzt, das auf einem Dreiklang basiert: Anregungen aus den Betrieben, kompetenten Gästen und konsequenter Verzahnung mit den Handwerkskammern, dem örtlichen DGB und der Arbeitnehmerkammer.

Vertrauensleutestrukturen neu denken: In einer Region ohne Großbetriebe bestehen Vertrauensleutestrukturen nur in Betrieben mit einer gewerkschaftlichen Historie, etwa den Werften. In Windkraftbetrieben baut die Geschäftsstelle in enger Kooperation mit selbstbewusst agierenden Betriebsräten nun Vertrauensleute auf. Dazu testen wir, welche Themen in der Belegschaft auf Interesse stoßen, nehmen Mitglieder in die Verantwortung für Aufgaben und stellen die Frage, wer mit einem Thema als Mitglied gewonnen werden kann. Videokonferenzen ermöglichen dabei auch Mitgliedern im Außendienst die Beteiligung.

Aktive Struktur- und Sozialpolitik im Bündnis vor Ort: Basierend auf Impulsen aus unseren gewerkschaftlichen Zusammenhängen greift die IG Metall Weser-Elbe in aktuelle strukturpolitische Debatten vor Ort ein, indem wir Netzwerke nutzen, etwa zum Ausbau des Hafens für zu-

9 Wertvolle Instrumente dazu bietet auch die Förderlinie Transformation der Hans-Böckler-Stiftung; vgl. Wahle, I./Tornau J.F. (2024): Die Förderlinie Transformation. Daten und Projekte, Düsseldorf.

kunststrächtige Geschäftsfelder im Bereich der Offshore-Windkraft oder zur Transformation im Handwerk. Interventionen erfolgen dann durch das lokale Netzwerk der Geschäftsstelle aus DGB, Arbeitnehmerkammer und anderen Akteuren, etwa in den Bremischen Transformationsrat hinein. In der Sozialpolitik nutzen Geschäftsstellen ihren Einfluss vor Ort durch Mitglieder in der Selbstverwaltung der Sozialversicherungen, den Jobcentern oder Berufsgenossenschaften und können dadurch ein solidarisches Sozialsystem im Betrieb thematisieren. Das schont hauptamtliche Ressourcen.

Betriebspolitik als Demokratiepolitik begreifen: Den Kampf gegen rechts und für Demokratie gewinnen wir nur konkret. Demonstrationen für Demokratie und Vielfalt wie im Frühjahr 2024, an denen sich auch die IG Metall Weser-Elbe beteiligt hat, sind wichtig. Wirkmächtiger ist jedoch eine Betriebspolitik, die sichtbare Ergebnisse und spürbare Verbesserungen hervorbringt, weil sie Ohnmachtsgefühlen begegnet. Etwas durch Betriebsräte, die proaktiv Themen der Belegschaften aufgreifen und mit Haltung vorantreiben, indem sie Konflikte um den Beschluss von Freistellungen und Schulungen, um das Hinzuziehen von Anwälten oder sachkundigen Gewerkschaftsmitgliedern und auch Diskussionen auf Betriebsversammlungen nicht scheuen. Alles Instrumente, die im Kleinbetrieb aufgrund spezifischer betrieblicher Herrschaftsbedingungen nicht selbstverständlich sind.

Ausblick: Betriebsratswahlen 2026

Die Betriebsratswahlen 2026 können – neben Tariffrunden – für das Erleben von Handlungsfähigkeit und Selbstwirksamkeit von Beschäftigten Bedeutung erlangen, wenn Gewerkschaften mit den betrieblichen Themen zur Wahl antreten, die die Menschen vor Ort bewegen. Als Alltagsheldinnen und Alltagshelden genießen Betriebsratsmitglieder in den Belegschaften großes Vertrauen. Das gilt es zu nutzen, indem vor Ort analysiert wird, in welchen Betrieben die Wahlen kritisch sind, und gezielt Kampagnen entwickelt werden. Aus dem Transformations-Seminar 2024 kennt die Geschäftsstelle wichtige Themen, die die Belegschaften über die nächsten Jahre beschäftigen werden und für die wir Lösungen finden müssen. Hierbei sind der Geschäftsstelle die Schwierigkeiten im Umgang mit rechtsextremen Umdeutungen sehr bewusst. Aus der Forschung ist der positive Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein eines beteiligungsorientierten Betriebsrats und gestiegenem politischen Interesse anstelle von Ohnmacht bekannt.¹⁰ Beschäftigte, die sich und ihre Anliegen von ihrem Betriebsrat und ihrer Gewerkschaft wahrgenommen und beteiligt sehen, fühlen sich weniger bevor-

mundet oder ohnmächtig. Darin besteht ein Ansatzpunkt für eine wirksame Arbeit gegen rechts, für eine gelingende Transformation und für Vertrauen in demokratische Lösungswege insgesamt. ■

AUTOR

FELIX GROELL, Politischer Sekretär der IG Metall Weser-Elbe, zuständig u.a. für Betriebspolitik und regionale Branchenarbeit in Industrie und Handwerk; Sprecher des Hans-Böckler-Netzwerks Bremen.

@ felix.groell@igmetall.de

¹⁰ Vgl. Jirjahn, U. / Le, T.X.T. (2024): Political Spillovers of Workplace Democracy in Germany, in: Annals of Public and Cooperative Economics 95, S. 5–31.

Sozialstaat neu denken: Effizienz und Zugänglichkeit

SYBILLE STÖBE-BLOSSEY

Die (zu) hohe Komplexität und die Fragmentierung des deutschen Sozialstaates sind aktuell Gegenstand kritischer Diskussionen.¹ Forderungen nach Bürokratieabbau finden sich im Koalitionsvertrag der Bundesregierung und sind in den Medien omnipräsent. Die Ausdifferenzierung des modernen Sozialstaates ist aber kein Ergebnis von Willkür, sondern folgt dem Anspruch, für komplexe Probleme fachlich angemessene Lösungen bereitzustellen.² Daher sind Reformvorschläge daran zu messen, inwieweit sie zugleich Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit stärken, Notlagen verhindern, zu einem zielgenauen und fachlich basierten Einsatz knapper Ressourcen führen sowie den Aufwand sowohl für Bürger*innen als auch für die Verwaltung verringern. Anders als im aktuellen Diskurs oft formuliert, sollte es dabei weniger um „Anreize“ für Arbeit, sondern eher darum gehen, Hürden für die Arbeitsaufnahme abzubauen. Relevant sind dafür nicht nur die Höhe der Leistungen und die Transferenzugsraten (also die Auswirkungen von Erwerbseinkommen auf die Höhe von Sozialleistungen und damit des Gesamteinkommens), sondern vor allem auch Verwaltungsstrukturen und -verfahren.³ Dabei haben Konzepte, die Verfassungsänderungen erfordern, aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag aktuell kaum Realisierungschancen. Vergleichsweise günstig ist hingegen das Zeitfenster für Maßnahmen, die einer Abstimmung zwischen Bund und Ländern bedürfen, da in allen Landesregierungen mindestens eine der die Bundesregierung tragenden Parteien vertreten ist. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden Gedanken für eine vorbeugende Sozialpolitik skizziert, die Verwaltungseffizienz und bürgerfreundliche Zugänglichkeit gleichermaßen adressiert: Im Idealfall müssen relevante Daten nur einmal angegeben werden; Leistungen werden über eine Ankerinstitution gebündelt und bei Bedarf durch fachlich kompetente Unterstützung ergänzt.

Zugang zu Bildung als Schlüssel

Qualifikationsdefizite und fehlende Abschlüsse

se sind zentrale Hürden für die Aufnahme von Arbeit. Mit Blick auf die aktuelle Diskussion um Veränderungen beim Bürgergeld heißt das, dass eine nachhaltige Qualifizierung immer Vorrang vor der schnellen Vermittlung in Arbeit haben muss. Präventiv ist für alle, insbesondere für junge Menschen, der Zugang zu Bildung von zentraler Bedeutung: von der frühen Bildung über Ganztagschulen bis hin zur dualen, schulischen und hochschulischen Berufsbildung, später zu Weiterbildung sowie Neu- und Nachqualifizierung – vor allem bei Lebensläufen, die nicht dem Standardmodell „Schulabschluss-Berufsabschluss-Erwerbstätigkeit“ entsprechen. Junge Menschen brauchen frühzeitige Orientierung für den Übergang in die Berufsbildung, bei Bedarf verbunden mit sozialpädagogischen Hilfen. Jugendberufsagenturen könnten die fachlich kompetente Unterstützung an der Schnittstelle von Arbeitsverwaltung (SGB II/III), Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) und dem Schulsystem koordinieren. Eine Modularisierung von Aus- und Weiterbildung (z.B. durch zweijährige Ausbildungsgänge mit anschließenden Aufbaumodulen), verknüpft mit der Zertifizierung von in der Praxis erworbenen Kompetenzen, würde es ermöglichen, niedrigschwellig in die Berufsbildung und den Arbeitsmarkt einzusteigen sowie sich im Laufe der Erwerbsbiografie weiterzuentwickeln. Von einer so erhöhten Durchlässigkeit würden auch Zuwanderte profitieren. Hier darf vor allem das Fehlen von in Deutschland anerkannten Schulabschlüssen nicht länger eine Hürde für die Aufnahme einer Ausbildung (z.B. in der Pflege oder Erziehung) sein.

Übergang in Arbeit ohne Hürden

Eine weitere Hürde für die Arbeitsaufnahme ergibt sich, wenn das erzielbare Einkommen (zunächst) nicht ausreicht, um eine Wohnung sowie den Unterhalt und die Betreuung von Kindern zu finanzieren. Beim Bezug von Bürgergeld, also einer einkommensersetzen Leistung, werden diese Kosten abgedeckt. Allein aufgrund des verfassungsrechtlichen Ge-

bots, das Existenzminimum zu sichern, muss dies auch bei einer Reform der Grundsicherung so bleiben – einschließlich der Berücksichtigung der tatsächlichen Wohnkosten. Pauschaliereungen würden hier Risiken wie verschärfte Kinderarmut und Obdachlosigkeit mit sich bringen.

Bei niedrigen Erwerbseinkommen sind zwar mit dem Kinderzuschlag und dem Wohngehalt steuerfinanzierte, einkommensergänzende Leistungen vorgesehen (die – wie der Bezug von Bürgergeld – nach § 90 Abs. 4 SGB VIII einen Anspruch auf beitragsfreie Kindertagesbetreuung nach sich ziehen). Allerdings behindern komplexe Antragsverfahren und teils lange Bearbeitungszeiten deren Inanspruchnahme. Einkommensergänzende Leistungen sollten künftig so organisiert werden, dass sie mit Ende des Bezugs von einkommensersetzen Leistungen schnell und idealerweise automatisch verfügbar sind und nicht dem System der Grundsicherung zugerechnet werden. Denn wer sozialversicherungspflichtig arbeitet (auch in Teilzeit), muss auch mit Mindestlohn und unter Berücksichtigung von Miete sowie Unterhalt der Kinder mehr Geld zur Verfügung haben, als für die Sicherung des Existenzminimums erforderlich ist. Und wer Arbeit aufnimmt, darf nicht die Beitragsfreiheit für die Kinderbetreuung und damit möglicherweise auch den für die

¹ Siehe z. B. NKR (Nationaler Normenkontrollrat)/Deloitte (2024): Wege aus der Komplexitätsfalle. Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen, Berlin; Jäkel, J. / de Maizière, T. / Steinbrück, P. / Voßkuhle, A. (2025): Initiative für einen handlungsfähigen Staat. Abschlussbericht, Freiburg/Berlin/Basel

² Stöbe-Blossey, S. / Brussig, M. / Drescher, S. / Ruth, M. (2021): Schnittstellen in der Sozialpolitik, Wiesbaden

³ Bogumil, J. / Gräfe, P. (2024): Fragmentierung der Sozialpolitik – Schnittstellen und Brüche zwischen unterschiedlichen Sozialpolitikfeldern. Eine Literaturstudie. Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung: DIFIS Studie 2024/6

Erwerbstätigkeit notwendigen Kitaplatz verlieren. Ebenso darf eine langwierige Prüfung des Wohngeldanspruchs nicht dazu führen, dass die Miete nicht rechtzeitig gezahlt werden kann.

Digitales Wallet

Als Grundlage für antragslose Verfahren könnte ein digitales Wallet entwickelt werden, in dem für Sozialleistungen relevante persönliche Daten gespeichert und mit Zustimmung der Bürger*innen für unterschiedliche Verwaltungen und Antragsverfahren verfügbar gemacht werden. Dieses kann anknüpfen an die mit der Geburt vergebene Steuerliche Identifikationsnummer und die elektronische Lohnsteuerkarte, über die die Elektronischen Lohnsteuerabzugsmerkmale (ELStAM) abrufbar sind. Die kommunalen Meldebehörden geben Änderungen (etwa Eheschließung, Geburt, neue Anschrift) bereits jetzt direkt an die Finanzverwaltung weiter; andere persönliche Merkmale wie „alleinerziehend“ oder „schwerbehindert“ könnten eingebunden werden. Damit sind die Merkmale abrufbar, die für die Auszahlung des Kindergeldes und für die Berechnung von einkommensergänzenden Leistungen erforderlich sind. Dies gilt für den Kinderzuschlag und auch für das Wohngeld, wenn dieses zwar auch künftig nach Wohnort und Haushaltsgröße differenziert, aber unabhängig von der tatsächlichen Miethöhe pauschaliert wird. Integriert werden müsste die Möglichkeit der Zusammenführung der ELStAM-Daten auf der Ebene eines Haushalts.

Wenn das digitale Wallet für alle sozialstaatlichen Institutionen einsehbar ist, ist es als – vielfach antragslose – Grundlage für die Prüfung der Ansprüche auf einkommensergänzenden Leistungen nutzbar. Bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit kann z. B. das Jobcenter eine automatisierte Prüfung veranlassen, um einen nahtlosen Übergang von einkommensersetzen zu einkommensergänzenden Leistungen zu gewährleisten. Viele Anträge auf Aufstockung könnten durch eine solche Prüfung vermieden werden. Darüber hinaus kann das Wallet gemäß dem Once-Only-Prinzip mit einer Sozialplattform verknüpft werden, über die bei Bedarf ohne die Neueingabe von Daten und Belegen

weitere Leistungen beantragt werden können. In Verbindung mit verständlichen, digitalen und interaktiven Formularen würde es so eine spürbare Vereinfachung für Bürger*innen und Verwaltung bieten.

Das Finanzamt als Ankerinstitution

Im Sinne eines One-Stop-Shops sollten Leistungen wie Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld möglichst über eine Ankerinstitution organisiert werden – also über eine Institution, mit der Bürger*innen in ihrer jeweiligen Lebenssituation standardmäßig in Kontakt stehen und die die individuellen Leistungen bündelt. Diese Logik unterscheidet sich damit von dem in der letzten Legislaturperiode gescheiterten Modell der Kindergrundsicherung, die für alle über die Familienkasse abgewickelt werden sollte: Maßgeblich für das Prinzip der Ankerinstitution ist nicht die Perspektive der Verwaltung, sondern die der Bürger*innen, die eine zentrale Ansprechstelle erhalten. Für spezifische Leistungen, die Beratung und besondere Fachkompetenz erfordern, wären weiterhin die entsprechenden Fachinstitutionen verantwortlich. Dies betrifft z. B. die Feststellung von Pflegebedarf oder die Gewährung von Leistungen der Jugendhilfe. Insbesondere sollten Arbeitsagenturen und Jobcenter aufgrund ihrer Fachkompetenz für alle Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zuständig sein, einschließlich der Umschulung, Weiterbildung und Vermittlung von Menschen mit Rehabilitationsbedarf. Zur Anspruchsprüfung könnten die Fachinstitutionen bei Bedarf auf das digitale Wallet zurückgreifen.

Bei dem Bezug von Grundsicherungsleistungen würden damit die Kosten der Unterkunft und kindbezogene Leistungen einschließlich des Kindergeldes direkt von der für die einkommensersetzen Leistungen zuständigen Stelle abgewickelt, also z. B. bei erwerbsfähigen Personen über das Jobcenter. Für Erwerbstätige hingegen wäre angesichts der Steuerpflicht das Finanzamt die Ankerinstitution, die auf der Basis des Wallets nicht nur Kindergeld, sondern auch Kinderzuschlag und ein pauschaliertes Wohngeld auszahlen könnte. Die bisherige antragslose Günstigerprüfung, bei der das Finanzamt ermittelt, ob für Steuerpflichtige das Kindergeld oder ein Kinderfreibetrag günstiger ist, würde in das System integriert; beim Wohngeld wären eventuell Härtefallregelungen bei besonders hohen Mieten vorzusehen. Da das Arbeitslosengeld (SGB III) dem Progessionsvorbehalt

unterliegt und meldepflichtig ist, wäre auch hier eine Abwicklung einkommensergänzender Leistungen über das Finanzamt denkbar. Auch beim Bezug von Rente könnte das Finanzamt die Funktion der Ankerinstitution erfüllen – vorausgesetzt, die Rentenversicherung müsste (wie Arbeitgeber und private Versicherungen) die Daten über Bezüge automatisiert an das Finanzamt weiterleiten (was Rentenbeziehende und ihre Angehörigen von der Abgabe von Steuererklärungen entlasten würde). Die Familienkasse und kommunale Wohngeldstellen könnten entfallen.

Steuergutschriften

Zu berücksichtigen ist, dass einkommensergänzende Leistungen zeitnah und nicht erst rückwirkend auf Basis einer Steuererklärung ausgezahlt werden müssen. Effizient wären Steuergutschriften,⁴ über die neben Leistungen für Kinder- und Wohngeld auch andere einkommensergänzende Leistungen, z. B. für Alleinerziehende oder für Menschen mit Behinderung organisiert werden könnten – anstelle der bisherigen Freibeträge, von denen Menschen mit hohem Einkommen überproportional profitieren. Wenn die Summe der Steuergutschriften einer Person oder eines Haushalts den Betrag der Steuerschuld übersteigt, erfolgt stattdessen eine Auszahlung („Negativsteuer“). Hier könnte der Direktauszahlungsmechanismus genutzt werden, der in der vergangenen Legislaturperiode für eine effizientere Bewältigung von Krisensituationen auf den Weg gebracht wurde.

Effizienz und Zugänglichkeit

Bei der konkreten Ausgestaltung der hier grob skizzierten Vorschläge steckt der Teufel zweifelsohne im Detail – aber eine Auseinandersetzung mit den Realisierungsmöglichkeiten lohnt sich, um den Sozialstaat zugleich effizienter und bürgerfreundlicher zu machen. ■

AUTORIN

SYBILLE STÖBE-BLOSSEY, Prof. Dr., Leiterin der Forschungsabteilung „Bildung, Entwicklung, Soziale Teilhabe“ (BEST) am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen. Arbeitsschwerpunkte: Steuerung im Bildungssystem, vorbeugende Sozialpolitik, rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit.

@ sybille.stoebe-blossey@uni-due.de

⁴ Blömer, M. / Pannier, M. / Peichl, A. (2024): Die Wirkung von Freibeträgen und die Umwandlung in Steuergutschriften im deutschen Steuer- und Transfersystem. ifo Institut: ifo Forschungsberichte 143, München

Schnelligkeit versus Qualität?

Die Widersprüche der Planungsbeschleunigung bei Bauvorhaben

JOHANNA SCHOPPENGERD

Wohnraummangel, der notwendige Ausbau der regenerativen Energie, die Anpassung an den Klimawandel oder auch die Sanierung der Verkehrsinfrastruktur – es gibt zahlreiche gesellschaftliche Herausforderungen, die es unter großem Zeitdruck zu bewältigen gilt. Angesichts der Dauer der notwendigen Planungs- und Genehmigungsverfahren werden regelmäßig Forderungen nach Planungsbeschleunigung und dem Abbau bürokratischer Hürden laut. Diese Forderungen sind im Einzelnen sehr divers – sie reichen vom Abbau von Standards z.B. im Bereich des Artenschutzes über Ideen, Verfahren zu optimieren, bis zur Einschränkung von Rechtschutzmöglichkeiten und Beteiligungsrechten der Bevölkerung.

Ein aktuelles Beispiel stellt der sogenannte „Bauturbo“ dar, der auf eine Beschleunigung der Genehmigungen für Wohnraum abzielt und am 9. Oktober 2025 vom Bundestag verabschiedet wurde. Er sieht u.a. vor, auf Planungsverfahren für bestimmte Wohnungsbauvorhaben befristet zu verzichten und diese abweichend von den Vorschriften des Baugesetzbuchs (BauGB) direkt zu genehmigen. In der Verbändebeteiligung wurden die vorgeschlagenen Neuregelungen von Seiten der Immobilienwirtschaft¹ begrüßt und teilweise als nicht weitreichend genug angesehen, von planerischen Fachverbänden und Naturschutzorganisation hingegen wurde der Verzicht auf zentrale Planungsverfahren stark kritisiert.² Diese unterschiedlichen Einschätzungen erklären sich in Teilen mit wirtschaftlichen Interessen, da mit der Ausweitung neuer Bauflächen und der Genehmigung von Bauvorhaben auch starke finanzielle Auswirkungen für die Eigentümer*innen und Vorhabenträger*innen verbunden sind. So ändern sich beispielsweise Bodenwerte deutlich, wenn landwirtschaftliche Flächen in Zukunft für Wohnungsbau genutzt werden können.

Aber auch jenseits wirtschaftlicher Interessen gibt es zahlreiche Gründe, die Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren zu hinterfragen: Im Sinne des Klimaschutzes müssen

z.B. der Ausbau der regenerativen Energie oder der Ausbau und die Sanierung der Schieneninfrastruktur möglichst schnell vorangetrieben werden. Wie diese Beschleunigung erreicht werden kann, wird jedoch durchaus kontrovers diskutiert.

Der Sinn der Planung

Dabei lohnt es sich jedoch, sich in der Debatte nochmal zu vergegenwärtigen, wozu die Planungsverfahren dienen und was aktuell dazu führt, dass sie nicht innerhalb weniger Monate abgeschlossen werden (können). Viele der planerischen Regelungen, die wir heute vorfinden, sind historisch als Reaktion auf die Konsequenzen ungesteuerter baulicher Entwicklung entstanden. Im Vordergrund stand zunächst die Abwehr von Gefahren, beispielsweise der Schutz vor Stadtbränden. Über die Jahrhunderte wurden die Erwartungen, die von der Gesellschaft an Planungs- und Genehmigungsverfahren gestellt werden, immer umfassender. So stiegen neben den Erwartungen an den Schutz von Umwelt und Gesundheit auch die Anforderungen von Transparenz und Beteiligung in Planungs- und Entscheidungsprozessen. Dass diese umfassenden Klärungen und Prozesse ihren Sinn haben, wird insbesondere da deutlich, wo Planung unterbleibt und bauliche Entwicklung unreguliert stattfindet. So wurde die Sinnhaftigkeit der umfassenden deutschen Regelungen zum planerischen Umgang mit Störfallbetrieben, die in der Praxis vielfach langwierige Klärungen nach sich ziehen, durch die verheerende

Explosion von Düngemitteln im Beiruter Hafen 2020 nochmal sehr drastisch verdeutlicht.

Damit einher gehen aber aufwendigere Planungs- und Genehmigungsverfahren. Die steigenden Anforderungen an diese Prozesse lassen sich exemplarisch an der zunehmenden inhaltlichen Komplexität von Aufstellungsverfahren eines Bebauungsplans verdeutlichen. Umfasste die Begründung eines Bebauungsplans in den 1970er Jahren oft nur wenige Seiten, so haben wir es heute mit umfassenden Planungsdokumenten zu tun, zu denen in der Regel auch eine Vielzahl an Fachgutachten erstellt wird. Die Unterlagen umfassen in Summe in der Regel mehrere hundert Seiten. Eine zentrale Aufgabe des Planungsverfahrens ist es, alle möglichen Konflikte, die im Zuge der geplanten Vorhaben auftreten können, zu ermitteln und planerisch zu lösen. Dazu nennt §1 BauGB eine umfassende Liste von Belangen, die in den Planungsverfahren zu behandeln sind. Diese reichen von den Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse über die Belange der Wirtschaft bis hin zum Naturschutz. In verschiedenen Novellen der letzten Jahre wurde die Liste der Belange immer weiter ergänzt, unter anderem um Themen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung im Jahr 2011. Sie umfasst heute 28 Themenfelder, die es im Planungsverfahren sachgerecht zu berücksichtigen gilt, und es werden regelmäßig Forderungen formuliert, welche Aspekte in Planungsverfahren noch intensiver zu berücksichtigen wären. In dem Planungsverfahren zeigen sich dabei zwei große Herausforderungen: die (rechtssichere) Ermitt-

¹ u.a. BFW Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen, Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA), GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.

² u.a. Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL), Deutsche Akade-

mie für Städtebau und Landesplanung (DASL), Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) e.V., Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU), UVP-Gesellschaft (Gesellschaft für die Prüfung der Umweltverträglichkeit) e.V. Die Autorin ist Mitglied von ARL, DASL und SRL.

lung der Belange und die Bewältigung von Interessenkonflikten, die zwischen den Belangen auftreten.

Um beispielsweise Fragen des Gesundheitsschutzes fundiert beurteilen zu können, sind Schallgutachten zu erstellen, für die Beurteilung des Artenschutzes bedarf es vielfach einer Kartierung der örtlichen Situation. All das kostet Zeit und ist im Falle von Kartierungen von Flora und Fauna auch nur zu bestimmten Jahreszeiten möglich. Stellt man beispielsweise im Oktober fest, dass eine Brutvogelkartierung notwendig wird, kann dies erst im nächsten Frühjahr/Sommer erfolgen. Auch Änderungen an der Planung können eine Anpassung oder Änderungen von Gutachten erforderlich machen, wenn sich grundlegende Annahmen für die Gutachten verändert haben. All diese inhaltlichen Klärungen sind jedoch notwendig, um in Planungsverfahren negative Auswirkungen zu erkennen und möglichst abzumildern. Besonders herausfordernd ist dabei, dass viele der fachgesetzlichen Anforderungen nicht widerspruchsfrei zueinander sind und sich im jeweiligen Planungsfall zahlreiche Zielkonflikte zeigen. So fordert das Baugesetzbuch zum einen, Neubau möglichst im Zuge der Innenentwicklung zu realisieren, aus Sicht der Klimaanpassung kann es aber auch sinnvoll sein, freie Flächen in der Stadt als Freiraum zu entwickeln und somit einen Beitrag zum Hitzeschutz zu leisten und gerade eben nicht zu verdichten. Um solche Konflikte zu lösen, braucht es eine sorgfältige Planung, die sicherstellt, dass die baulichen Strukturen, die wir im besten Fall für die nächsten Jahrhunderte schaffen, den Anforderungen an eine zukunftsfähige Entwicklung gerecht werden.

Konflikte vor Ort und vor Gericht

Gleichzeitig sind die Erwartungen an die Aufstellungsverfahren deutlich gestiegen. Planerische Projekte werden gesellschaftlich hinterfragt und es wird eine frühzeitige Einbeziehung und Mitbestimmung gefordert. Viele der

Projekte, die heute auf der planerischen Tagesordnung stehen, lösen starke Konflikte im Umfeld aus, die nicht alle durch die Planung abgemildert werden können. Der Bau einer neuen Stromtrasse, die Nachverdichtung in der Stadt oder die Errichtung neuer Windräder sind in der Regel keine konfliktfreien Projekte. Vor diesem Hintergrund finden nicht erst seit den Protesten rund um Stuttgart 21 aus guten Gründen in vielen Planungsverfahren umfangreiche Beteiligungsformate statt, die weit über den gesetzlichen Rahmen z.B. des BauGB hinausgehen. Sie sollen dazu beitragen, Interessen aus der Bürgerschaft frühzeitig zu ermitteln und Konfliktlösungen zu finden.

Gelingt es in den Planungsverfahren nicht, eine breite Akzeptanz für die Projekte zu erzielen, ist zudem mit Klagen zu rechnen, so dass auch die Fragen von rechtsicherer Planung einen großen Raum einnehmen. Nicht selten werden beispielsweise Bebauungspläne von den Gerichten aufgrund einer unzureichenden Beurteilung einzelner Belange oder einer fehlerhaften Abwägung aufgehoben. Um dies zu vermeiden, nimmt die Klärung rechtlich unklarer Sachverhalte und Fragestellungen in den Planungsverfahren oft viel Ressourcen und Zeit in Anspruch. Dabei stellt es für die Praxis eine Herausforderung dar, im jeweiligen Einzelfall die genaue Untersuchungsmethodik festzulegen und die Ergebnisse zu bewerten. Die Fachgesetze selbst geben vielfach keine klaren Methoden oder Richtwerte vor, sondern arbeiten mit unbestimmten Rechtsbegriffen wie „erheblichen Auswirkungen“, die dann über einzelne Gerichtsurteile konkretisiert werden und in jedem Einzelfall zu entscheiden sind.

Bei der Vielzahl dieser Herausforderungen bleibt die Frage, wie es gelingen kann, weiterhin die inhaltliche Qualität von Planung und die Anforderungen an demokratische und transparente Planungsprozesse zu gewährleisten und gleichzeitig zu einer schnelleren Umsetzung zu kommen.³ Eine Idee dazu ist eine klarere Vorgabe von Planungszielen und Standards, damit Planungsverfahren für konkrete Projekte inso-

fern entlastet werden, dass die Frage, ob ein bestimmter Ausbau stattfinden soll oder wie genau bestimmte Sachverhalte zu ermitteln sind, nicht mehr auf der lokalen Ebene verhandelt werden muss. Dieser Gedanke lag beispielsweise dem Windflächenbedarfsgesetz zugrunde, in dem verbindliche Flächenbeitragswerte für die jeweiligen Bundesländer mit zeitlich engen Fristen vorgegeben und für die Ermittlung von Artenschutzbelangen Untersuchungsumfänge konkretisiert wurden. Vor dem Hintergrund, dass in den Jahren zuvor die Festlegung von Standorten für Windenergie reihenweise von den Gerichten aufgehoben wurde, ist es beachtlich, dass nach der Gesetzänderung nun zahlreiche Regionalplanungsbehörden innerhalb kurzer Zeit eine Ausweisung vorgenommen haben.⁴ Gleichzeitig werden die neuen Prüfmethoden im Bereich des Artenschutzes von Umweltverbänden als nicht ausreichend kritisiert und die Verlagerung der Zielfestlegung auf die Bundesebene hat zu einer Beschränkung der kommunalen Planungshoheit geführt. Die Frage, wo die richtige Balance zwischen klaren Vorgaben durch den Gesetzgeber und der Gestaltungsfreiheit auf der lokalen Ebene liegt, ist dabei nicht einfach zu beantworten. Sie wird sehr kontrovers diskutiert, da auch ins Feld geführt werden kann, dass es bei den komplexen Herausforderungen der sozial-ökologischen Transformation gerade die lokalen und individuellen Lösungen braucht und bestehende Zielkonflikte im jeweiligen Einzelfall zu entscheiden sind.

Die Planung planen

Ein weiter Ansatz, der immer wieder vorgeschlagen wird, ist eine sorgfältige „Planung der Planung“, die dazu beitragen kann, das mögliche Konflikte in Planungsverfahren und notwendige Untersuchungen frühzeitig erkannt werden und es somit nicht durch nachträglich erforderliche Gutachten zu Verzögerungen kommen kann. Vor diesem Hintergrund ist bedenklich, dass viele Verfahren zur Planungsschleunigung auf das Kürzen der frühen Ver-

³ Verschiedene Vorschläge im Detail: Bund deutscher Landschaftsarchitekten (bdla) (2024): Landschaftswandel & Planungsbeschleunigung. Empfehlungen für eine landschaftsgerechte Planungsbeschleunigung in Zeiten von Biodiversitäts- und Klimakrise, Berlin, <https://www.bdla.de/de/dokumente/bundesverband/publikationen/1878-landschaftswandel-und-planungsbeschleunigung> (letzter Zugriff:

22.08.2025); Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2025): Verfahrensbeschleunigung der Bauleitplanung insbesondere durch Digitalisierung zur schnelleren und rechtssicheren Schaffung von Wohnraum, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DEForschung/programme/exwest/jahr/2023/verfahrensbeschleunigung/01-start.html> (letzter Zugriff: 22.08.2025)

⁴ Gailing, L. / Panebianco, S. / Priebs, A. / Danielzyk, R. (2025): Meilenstein auf dem Weg zu einer Transformationsplanung? Die Umsetzung der Flächenziele nach Windenergieländerbedarfsgesetz in der Praxis der Regionalplanung in: Raumforschung und Raumordnung, 21. Juli 2025, DOI: 10.14512/rur.3077

fahrengschritte abzielen, z.B. die Verfahren zur Innenentwicklung nach § 13a BauGB, doch gerade diese Verfahrensschritte besonders wichtig wären, um frühzeitig alle Probleme zu erfassen. Schwierigkeiten bereitet in diesem Zusammenhang zum Teil auch die Zusammenarbeit mit Trägern öffentlicher Belange, die widersprüchliche Anforderungen formulieren oder erst spät im Verfahren ihre Belange mitteilen. Eine umfassende und verbindliche Abstimmung zu Verfahrensbeginn scheint vielleicht zunächst aufwendig, kann aber auf lange Sicht Verfahren beschleunigen.

Bei der Zusammenstellung und Auswertung von Daten kann auch eine Unterstützung durch KI-Anwendungen hilfreich sein. Zahlreiche Städte und Regionen arbeiten bereits an digitalen Stadtmodellen (digitale Zwillinge), die unterstützend in Planungsprozessen eingesetzt werden können. Auch die erste Auswertung und Systematisierung von Stellungnahmen mittels KI ist theoretisch denkbar. Dies ist insbesondere in Planungsverfahren, in denen mehrere tausend Stellungnahmen (die wiederum in Teilen mit KI generiert wurden) auszuwerten sind, hilfreich. Hier stellen sich zurzeit allerdings noch zahlreiche Fragen zum Datenschutz und zur inhaltlichen Kontrolle der Ergebnisse.

Auch – oder gerade – wenn zukünftig mehr KI zum Einsatz kommt, setzt dies voraus, dass bei den Planungsträgern ausreichend qualifiziertes Personal vorhanden ist, um diese Prozesse zu koordinieren, die Qualität zu prüfen und die eigentlichen Entscheidungen für die Politik

vorzubereiten bzw. in den Genehmigungsverfahren selbst zu treffen. An der ein oder anderen Stelle braucht es auch etwas Mut bei rechtlich unklaren Situationen: Nicht alle Fragen in Planungs- und Genehmigungsverfahren werden sich rechtlich bis ins Letzte klären lassen. Dabei gilt es im Einzelfall Risiken abzuwägen und an der ein oder andere Stelle auch rechtliche Risiken in Kauf zu nehmen. Damit verbunden sein muss dann aber auch eine andere Art der Fehlerkultur und der gegebenenfalls notwendigen Korrektur bereits getroffener Entscheidungen.

Nicht zuletzt gilt es auch die rechtlichen Grundlagen daraufhin zu überprüfen, wo sie Regelungen enthalten, die viel Aufwand verursachen, aber im Kern keinen Beitrag zu einem besseren Planungsergebnis leisten. Erste Ansätze dazu fanden sich für den Bereich der Umweltprüfung in der großen BauGB-Novelle, die mit dem Ende der Ampel-Regierung nicht mehr weiterverfolgt wurde.⁵ Auch das Land Hamburg hat bestehende Planungs- und Bauvorschriften umfassend untersucht. Zielsetzung war hier primär die Kostensenkung, aber es finden sich in dem Zuge auch einige Vorschläge, die der Planungsbeschleunigung dienen.⁶ Zu

überdenken wären ebenfalls detailreiche Regelungen z.B. in Bebauungsplänen, die im weiteren Vollzug nicht mehr kontrolliert werden (können). Gleichzeitig muss das Ziel sein, die rechtlichen Vorschriften auf ihre Steuerungswirkung hin zu untersuchen und die Regelungen zu identifizieren, die für eine gemeinwohlorientierte Steuerung der Raumentwicklung zentral sind. Um substanziell zu einer Verbesserung zu kommen, braucht es eine umfassende Reform des Planungsrechts, wie sie auch von den Fachverbänden gefordert wird, die nicht im Kern in einer Deregulierung besteht, sondern zu mehr Klarheit und anschließend zu schnellen Prozessen führt. Novellen wie der jüngst beschlossene Bauturbo hingegen, der für bestimmte Vorhaben einen vollständigen Verzicht auf Planungsverfahren beinhaltet, bergen die Gefahr, dass zentrale Themen und ihre Wechselwirkungen wie die notwendige Klimaanpassung in der Entwicklung unserer Städte nicht ausreichend Berücksichtigung finden und wir uns heute die Problemquartiere der Zukunft bauen. ■

AUTORIN

JOHANNA SCHOPPENGERD, Prof. Dr.-Ing., lehrt Stadtplanung und Planungsrecht an der Hochschule Osnabrück. Arbeitsschwerpunkte: Nachhaltige Stadtentwicklung und ihre Zielkonflikte, Bauleitplanung, Urbane Produktion.

@ j.schoppengerd@hs-osnabrueck.de

5 Weyrauch, B. (2025): „Entschlackungskur“ für den Umweltbericht, in: Planerin 1/25, S. 11–13

6 Weitere Informationen: <https://www.bezahlbarbauen.hamburg> (letzter Zugriff 22.08.2025)

Reform der EU-Lieferkettenrichtlinie – Notwendige Entbürokratisierung oder Sozialabbau?

STEFANIE LORENZEN

Die direkten Kosten für Bürokratie sind laut Bürokratieindex des Statistischen Bundesamts von 2012 bis 2024 leicht gefallen.¹ Man horcht auf, wird doch in laufenden politischen Debatten der Preis der Bürokratie als ein Haupthemmnis für die deutsche Wirtschaft ausgemacht. In Unternehmensbefragungen herrscht das Gefühl vor, der Bürokratieaufwand nehme stetig zu. Bürokratie nach dem Index sind vor allem staatliche Informationspflichten, wie etwa Buchführungspflichten und Genehmigungsverfahren.² Landläufig ist Bürokratie dagegen gleichbedeutend mit Ineffizienz, Vorschriften, die zu kompliziert und aufwendig gefasst sind, sich doppeln oder zu viele Behörden einbeziehen. Und wer würde nicht zustimmen, solche unnötige und kostentreibende Papierhuberei abzuschaffen? Ungut nur, wenn die Entbürokratisierung eine vermeintliche ist, wenn sie nur als Chiffre dient, um eigentlich wichtige sozial-ökologische Standards abzubauen.

Keinem Gesetz wurde in letzter Zeit der Bürokratiestempel so aufgedrückt wie dem Lieferkettensoftrichtspflichtengesetz (LkSG). Es verwundert also nicht, dass diese Wahrnehmung auf die europäische Lieferkettenrichtlinie CSDDD abgefärbt hat.³ Ermahnt vom Draghi Report 2024⁴, die EU müsse wieder handlungs- und damit wettbewerbsfähiger werden, hat die Europäische Kommission die Nachhaltigkeitsgesetzgebung des Green Deal in den Blick genommen, um sie durch sogenannte Omnibus-Richtlinien zu vereinfachen. Das erste Regelwerk vom Februar 2025 enthält weitreichende Änderungsvorschläge, die neben der CSDDD auch andere Nachhaltigkeitsrichtlinien wie die

CSRD⁵ betreffen. Der Omnibus-Entwurf der Kommission befindet sich derzeit im Abstimmungsverfahren (Trilogverfahren) mit dem Rat und dem Europäischen Parlament. Eine Einigung wird für Ende 2025 erwartet.

Wird die CSDDD also durch den Omnibus für Unternehmen bürokratisch vereinfacht, ohne das Gesetzesziel zu beeinträchtigen? Oder geht es doch um Sozialabbau, nämlich an Menschen- und Umweltrechten für Arbeitende in der Lieferkette? Im Folgenden werden die wichtigsten Omnibus-Vorschläge daraufhin untersucht.

Bürokratie für wenige statt gleiche Wettbewerbsbedingungen für viele

Die CSDDD sollte ursprünglich etwa 16 000 Unternehmen erfassen. Schließlich wurde sie 2024 mit einem endgültigen Anwendungsbereich von mehr als 1000 Arbeitnehmenden und 450 Mio. € Jahresumsatz verabschiedet, was noch etwa 5000 oder 0,05 % der europäischen Unternehmen umfasst.⁶ Nach den ersten Omnibus-Trilogpositionen des Europäischen Rats und des Europäischen Parlaments (EP) im Bericht des EVP-Rapporteurs Jörgen Warborn vom Juni 2025 soll er weiter stark eingeschränkt werden. Nach dem Warborn-Bericht (3000 Arbeitnehmende/450 Mio. €) würde der Anwendungsbereich fast halbiert auf nur noch ca. 1770 Unternehmen, durch den Ratsvorschlag (5000 Arbeitnehmende/1,5 Mrd. €) sogar um ca. 70 % reduziert auf nur noch etwa 995 Unternehmen. Zum Vergleich: Das norwegische Lie-

ferkettengesetz etwa gilt ab 50 Arbeitnehmenden bei entsprechend niedrigen Umsatzwerten und erfasst damit über 8000 Unternehmen. Eine erste Evaluierung zeigt, dass diese und ihre kleineren Geschäftspartner das Gesetz gut handhabbar finden.⁷

Ein Ziel der europaweiten Lieferkettenregelung ist es, ein *Level playing field*, also gleiche Wettbewerbsbedingungen nach innen zu schaffen, um die Erfüllung menschenrechtlicher Sorgfalt als Wettbewerbsfaktor unter gleich großen Unternehmen in der EU auszuklammern. Durch eine möglichst weit angelegte Verbreitung aus dem gesamten EU-Wirtschaftsraum in globale Handelsbeziehungen ist dies auch nach außen hin angestrebt. Bei einer weiteren Verkleinerung des Anwendungsbereichs steht zu erwarten, dass sich beide Effekte ins Homöopathische verwässern und die gesetzliche Zielerreichung infrage steht.

Bürokratieabbau durch Konzentration der Sorgfalt auf direkte Geschäftspartner?

Mit dem Vorschlag, die Reichweite der menschenrechtlichen Sorgfalt grundsätzlich auf direkte Geschäftspartner (Tier 1) zu beschränken, vereinfacht der Kommissionsentwurf keineswegs deren Erfüllung, sondern entfernt vielmehr ein Herzstück der Richtlinie. Der bisherige risikobasierte Ansatz ist der zentrale Wirkmechanismus der menschenrechtlichen Sorgfalt, wie ihn internationale Standards in mehr als einem Jahrzehnt erarbeitet haben. Schwere menschen- und umweltrechtliche Beeinträch-

¹ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Tabellen/buerokratiekostenindex.html?nn=629442> (letzter Zugriff: 04.09.2025)

² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2025): Frühjahrsgutachten 2025, S. 143ff.

³ Corporate Sustainability Due Diligence Directive (EU) 2024/1760 of 13 June 2024

⁴ Draghi, Mario (2024): The Future of European Competitiveness

⁵ Corporate Sustainability Reporting Directive (EU) 2022/2464

⁶ Danish Institute for Human Rights (2024): The EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive, S. 9

⁷ Hvam-Laheld, B./Sundet, G. (2024): Review of the Effects of the Norwegian Transparency Act, KPMG, review-of-the-norwegian-transparency-act-kpmg.pdf (letzter Zugriff: 14.09.2025)

tigungen, die durch das eigene Geschäftsmodell entstehen können, sollen erkannt und für die Zukunft behoben und verhindert bzw. ihre Auswirkungen wiedergutmacht werden – unabhängig davon, wo sie auftreten, meist in der tieferen Lieferkette, im Bergbau, beim Nähen, Gerben, Anpflanzen etc., also bei mittelbaren Geschäftspartnern in Tier X.

Die Logik, die Sorgfaltspflichten auf die erste Lieferantenstufe zu fokussieren und auf die entfernteren Risiken nur sporadisch bei besonderer Kenntnis zu reagieren, wiederholt den bedauerlichen Fehlanreiz des LkSG. Der abgestufte Ansatz des LkSG verleitet dazu, vorrangig alle direkten, oft inländischen Zuliefererbeziehungen auszuleuchten. Bei Unternehmen, die in dieser Lesart des LkSG zum Teil durch Berater und Softwareanbieter unterstützt werden, macht sich zurecht Frustration breit, wenn Ressourcen verpuffen für wenig Effekt. Das ist Bürokratie! In Bezug auf das norwegische Lieferkettengesetz stellten Unternehmen dagegen positiv heraus, mit dem risikobasierten Ansatz stünde die Priorisierung der Risiken in ihrem Ermessen und ließen sich die signifikantesten Risiken aufdecken.⁸ Ohne größere Wirkungsverluste könnte es dagegen Unternehmen entlasten, das reguläre Risikoanalyseintervall von einem auf etwa zwei Jahre zu erhöhen, insbesondere wenn eine behördliche Prüfung im selben Takt sichergestellt ist.

Beschränkung des Stakeholderbegriffs und der Beteiligungsrechte

Einzelne Gewerkschaftsstimmen aus Produktionsländern mit schwachem Rechtsstaat sehen das Potenzial von Lieferkettengesetzen vor allem darin, das bestehende nationale Arbeitsrecht durchzusetzen. Deshalb braucht es starke Einflussmöglichkeiten von Stakeholdern vor Ort bei allen Sorgfaltsschritten. Insofern sollte deren Beteiligung an der Entscheidung zur Beendigung bzw. Suspendierung von Geschäftsbeziehungen und der Entwicklung von Monitoring-Indikatoren nicht – wie im Omnibus vorgesehen – gestrichen werden. Beabsichtigt ist außerdem, den Stakeholderbegriff auf unmittelbar Betroffene von Menschen- und Umweltrechtsverletzungen einzuschränken. Dazu zählen nur noch Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungen sowie betroffene Gemeinden. In Ländern, in denen die Gewerkschaftsdichte aus verschiedenen Gründen sehr gering sein kann, müssen jedoch Umwelt- und Menschenrechts-NGOs, -institute und -verteidiger weiter

als Stakeholder gelten, um ausreichende Repräsentanz zu sichern.

Abschwächung von Betroffenenrechten ohne zivilrechtliche Haftungsnorm

Im Omnibus-Trilog gibt es verschiedentlich Stimmen, die ausschließen wollen, dass einzelne Mitgliedstaaten das Schutzniveau der CSDDD übertreffen (sogenannte *Gold plating*), um Standortunterschiede in der EU zu vermeiden. Gleichzeitig bewirkt der Omnibus in Bezug auf die zivilrechtliche Haftung genau das, wenn die einheitliche Haftungsnorm aus der Richtlinie gestrichen wird. Die Durchsetzung von Betroffenenrechten würde zusätzlich erheblich erschwert, wenn – wie vorgeschlagen – Gewerkschaften oder NGOs in der EU diese Rechte nicht für Betroffene gerichtlich geltend machen könnten und die Bußgeldhöhe reduziert würde.

Bürokratie durch Deregulierung des Klimatransformationsplans

Die CSDDD sieht vor, dass Unternehmen einen Klimatransformationsplan verfassen sollen, der ihren Beitrag zu einer nachhaltigen Wirtschaft und zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 Grad Celsius nach dem Pariser Abkommen skizziert und mit Maßnahmen unterlegt. Der Omnibus will die Pflicht streichen, die geschilderten Maßnahmen umzusetzen. Die Regelung wird damit zu einem echten Papier tiger abgewertet. Von Wissenschaft und Unternehmen gab es bereits harsche Kritik, dass hier nur die Untätigen belohnt werden.⁹

Vereinfachung der Berichterstattung

Ein Hauptbürokratievorwurf zur CSDDD betrifft eine vermeintliche Doppelung von Berichtspflichten, ein Missverständnis, das zwar häufig wiederholt, aber dadurch nicht wahr wird. Gerade um Doppelbelastungen zu vermeiden, sollen Unternehmen, auf die sowohl die CSRD als auch die CSDDD anwendbar sind,

nach CSRD-Regeln berichten. Nur für die übrigen Unternehmen sieht die CSDDD eine Aufangregelung vor.

Dennoch hat wahrscheinlich die Kritik an der Komplexität und dem Berichtsumfang der CSRD auch der Akzeptanz der CSDDD geschadet. Sofern die Omnibus-Änderungen der CSRD etwa die zu berichtenden Inhalte verringern, dabei aber weiterhin der menschen- und umweltrechtliche Sorgfaltsprozess abgebildet bleibt, würde dies der Wirkung der CSDDD nicht schaden.¹⁰ Vereinfachend wäre außerdem, wenn Unternehmen in beiden Richtlinien bzw. sogar bei den weiteren Nachhaltigkeitsgesetzen des EU Green Deal von gleichbedeutenden Begrifflichkeiten ausgehen könnten und damit Synergien aufgezeigt und Mehraufwand vermieden würden. Während etwa die CSRD von Wertschöpfungskette spricht, führt die CSDDD hierfür den neuen Begriff Aktivitätskette ein. Zur Fokussierung auf drängendste Themen dient in der CSDDD der risikobasierte Ansatz. Das entsprechende Konzept in der CSRD heißt dort jedoch doppelte Wesentlichkeitsprüfung.

Vereinfachungen für kleinere Zulieferer

Eine erste Erfahrung aus dem LkSG zeigt, dass erfasste Unternehmen teilweise die Informationsbeschaffung für ihre Risikoanalyse sowie ihre eigenen Sorgfaltspflichten samt möglicher Haftung ganz auf ihre unmittelbaren Vertragspartner abwälzen, als seien diese selbst Adressaten des Gesetzes. Zur Entlastung will der CSDDD-Omnibus deshalb die Informationsbeschaffung zur Risikoanalyse bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) mit weniger als 500 Arbeitnehmenden auf Informationen aus den *Voluntary Reporting Standards for SME* (VSME) einschränken. Diese sind allerdings für Kleinunternehmen von 10 bis 250 Arbeitnehmenden konzipiert, haben aus Sicht menschenrechtlicher Sorgfalt erhebliche Lücken hinsichtlich der Lieferkette und verwenden erneut eine Terminologie, die nicht anschlussfähig an die CSDDD ist. Im Zusammenspiel mit einer ge-

⁸ aaO.

EU_Art_22_CSDDD_2025.pdf (letzter Zugriff: 04.09.2025)

⁹ Agostini, F. et al. (2025): Legal Scholars Concerned about the Weakening of Article 22 CSDDD on Climate Transition Plans, offener Brief, https://www.smithschool.ox.ac.uk/sites/default/files/2025-05/Letter_Legal_Scholars_

¹⁰ Das von der Kommission eingesetzte Expertengremium EFRAG hat im Juli 2025 hierfür erste Vorschläge erarbeitet.

kappten Reichweite der Sorgfaltspflicht ist zu erwarten, dass hierdurch vor allem oberflächliche ESG-Informationsdossiers zu Tier 1 angesammelt werden. Auch damit würde wohl eher Bürokratie entstehen.

Eine sinnvolle Einschränkung von Informationsanfragen sieht indes bereits die CSDDD vor, wonach vorrangig Geschäftspartner zu befragen sind, bei denen Beeinträchtigungen am wahrscheinlichsten eintreten. Überdies ließe sich verankern, dass Unternehmen primär auf öffentlich zugängliche Informationen zugreifen müssen und gegenüber Vertragspartnern die Rechtsgrundlage ihrer Anfrage nennen. Auch eine zentralisierte Lösung wäre denkbar. In diesem Sinne regt der Menschenrechtsausschuss des Europäischen Parlaments DROI an, dass die Kommission den Zugang und die Nutzung von Nachhaltigkeitsinformationen durch ein Digitalportal vereinfacht, das gleichzeitig Vorlagen und Hilfestellungen zu den Berichtspflichten enthält.

Die CSDDD sieht weiterhin bereit vor, dass Unternehmen die Vertragsbedingungen mit KMU fair, angemessen und diskriminierungsfrei gestalten und Verantwortlichkeiten angemessen teilen. Ergänzend könnte sie ausdrücklich festhalten, dass dies eine vollumfängliche

Abwälzung der eigenen Sorgfaltspflichten ausschließt. Die von der CSDDD vorgesehenen Mustervertragsklauseln sollten dies aufgreifen und rechtzeitig zur Verfügung stehen.

Vereinfachung durch stärkere Kohärenz der EU-Nachhaltigkeitsgesetze

Für Unternehmen ist esfordernd, dass EU-Nachhaltigkeitsgesetze wie CSDDD, CSR-D, die EU-Batterieverordnung, die EU-Zwangsarbeitsverordnung und die EU-Entwaldungsverordnung (EUDR) zwar ähnliche Themen adressieren, aber unterschiedliche Lenkungsansätze verfolgen. Die EU müsste deutlicher klären und erklären, wie diese Gesetze ineinander greifen. Die Handlungspflichten der CSDDD zur Verbesserung der Menschenrechts- und Umweltsituations in Produktionsländern globaler Lieferketten sind dabei ein wichtiges Basismodul, auf das im restlichen Gefüge Bezug genommen wird. Die

CSDDD sollte mit Blick auf solche Kohärenz und unter Berücksichtigung von Evaluierungen wie der des norwegischen Lieferkettengesetzes höchstens punktuell nachgebessert werden. Stattdessen finden sich im Omnibus-Paket fast deckungsgleich sieben von zehn Wünschen wieder, die der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) wenige Wochen zuvor in einem Brief mit zwei anderen europäischen Verbänden an die Kommission adressiert hatte.¹¹ Wie festgestellt, schaffen einige dieser Vorschläge überhaupt erst bürokratische Formpflichten; einige greifen den Inhalt der CSDDD sogar so stark an, dass der Gesetzeszweck gefährdet wird. Was dagegen im Omnibus am allerwenigsten vorgesehen ist, ist Bürokratieabbau. ■

AUTORIN

STEFANIE LORENZEN, Prof. Dr., Professorin für Arbeitsrecht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin und ehrenamtliches Präsidiumsmitglied Germanwatch e. V., Bereich Unternehmensverantwortung. Forschungsschwerpunkte: Regulierung Globaler Wertschöpfungsketten, Mitbestimmung, internationales Arbeitsrecht.

@ stefanie.lorenzen@hwr-berlin.de

¹¹ Schreiben von BDI, Confindustria und Mouvement des Entreprises de France an Kommissionspräsidentin von der Leyen, 22. Januar 2025, n.v.

Schwerpunkthefte 2025

- 1|2025** Kämpfe um Zeit – alte Probleme, neue Konflikte
- 3|2025** Umbrüche der Weltwirtschaft. Aktuelle Herausforderungen der Globalisierung
- 5|2025** Sozialpolitiken ökologisch gestalten

Schwerpunkthefte 2024

- 1|2024** Macht und Gegenmacht in der digitalen Transformation
- 3|2024** Soziale Ungleichheiten in der Gesundheit, Prävention und Gesundheitsversorgung
- 5|2024** Solidarität in transnationalen Arbeitsbeziehungen

Das Jahresabo 2025

Printabo inkl. Onlinezugang für Individualbezieher (Einzelplatz)	114,00 €*
Digitalabo (E-Only) für Individualbezieher (Einzelplatz)	114,00 €*
Printabo inkl. Onlinezugang für Institutionen (Mehrplatz- und Firmenlizenz)	192,00 €*
Digitalabo (E-Only) für Institutionen (Mehrplatz- und Firmenlizenz)	192,00 €*
Studierendenabonnement In- und Ausland inkl. Onlinezugang	52,00 €

* zzgl. Versandkosten (Inland 36,00 € | Ausland 57,00 €)

Kündigungsfrist: sechs Wochen zum Kalenderjahresende

Stand November 2024. Änderungen vorbehalten

Die Bestellung

- Ja, ich bestelle ein **Printabo** inkl. Onlinezugang für **Individualbezieher** (Einzelplatz)
- Ja, ich bestelle ein **Digitalabo** (E-Only) für **Individualbezieher** (Einzelplatz)
- Ja, ich bestelle ein **Studierendenabonnement** In- und Ausland inkl. Onlinezugang
- Ja, ich bestelle ein **Printabo** inkl. Onlinezugang für **Institutionen** (Mehrplatz- u. Firmenlizenz)
- Ja, ich bestelle ein **Digitalabo** (E-Only) für **Institutionen** (Mehrplatz- u. Firmenlizenz)
- Ja, ich bestelle oben angekreuzte **Schwerpunkthefte**

	Firma Institution
	Name Vorname
	Straße Nr.
	PLZ Ort
	Telefon Fax
	E-Mail
	Datum Unterschrift

Der Adressat

Infotelefon: +49 (72 21) 2104-222
E-Mail: service@nomos.de
Online Bestellmöglichkeit:
<https://www.nomos-shop.de/de/p/wsi-mitteilungen-0342-300x>

Postadresse:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Kundenservice
Waldseestraße 3-5
76530 Baden-Baden

Ihre Vertrauensgarantie: Sie haben das Recht, diese Bestellung innerhalb von 14 Tagen bei der nebenstehenden Bestelladresse schriftlich zu widerrufen. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs.

Abstracts

WSI-MITTEILUNGEN 6/2025, SEITEN 415–423
MARTIN KRZYWDZINSKI

Die unsichere Zukunft der Produktionsarbeit in Deutschland

Das Leitwerkkonzept und die Krise
in der Automobilzuliefererindustrie

Durch einen massiven Nachfrageeinbruch, den Wandel zur Elektromobilität, abnehmende Exportmöglichkeiten und zunehmenden Standortwettbewerb steht die deutsche Automobilzuliefererindustrie unter Druck. Dies stellt die Zukunftsfähigkeit von Produktionsstandorten mit Leitwerkfunktionen und damit auch die Wettbewerbsfähigkeit der industriellen Produktionsbeschäftigung in Deutschland in Frage. Der Artikel untersucht, welche Bedeutung das Leitwerkkonzept aktuell hat, wie sich diese Standorte an den technologischen Wandel anpassen und welche Rolle Betriebsräte in diesem Prozess spielen. Die Analyse basiert auf zwei Betriebsratsbefragungen aus den Jahren 2016 und 2024. Die Ergebnisse zeigen, dass etwa ein Drittel der Standorte weiterhin Leitwerkfunktionen innehat. Diese Betriebe treiben die Entwicklung neuer Produkte für die Elektromobilität überdurchschnittlich voran und weisen eine stabilere Beschäftigungsentwicklung auf. Allerdings gibt es Anzeichen für eine Erosion von Standortvorteilen, insbesondere durch die Verlagerung der Produktentwicklung. Eine frühzeitige Einbindung der Betriebsräte begünstigt Innovationsaktivitäten. Langfristig sind industriepolitische Maßnahmen erforderlich, um die Anpassungsstrategien dieser Betriebe erfolgreich zu gestalten. ■

WSI-MITTEILUNGEN 6/2025, PP 415–423
MARTIN KRZYWDZINSKI

The Uncertain Future of Production in Germany

The Lead Plant Concept and the Crisis
in the Automotive Supply Industry

The German automotive supply industry is under pressure from a massive slump in demand, the transition to electromobility, the decline of exports and increasing competition from low-wage countries. This calls into question the future viability of production sites with lead plant functions. The article examines the current significance of the lead plant concept in the German automotive supply industry, how lead plants are adapting to technological change and what role works councils play in this process. The analysis is based on two works council surveys from 2016 and 2024. The results show that around one third of sites continue to have lead plant functions. These sites are driving forward the development of new products for electromobility at an above-average rate and have a more stable employment trend. However, there are signs of erosion of locational advantages, particularly through the relocation of product development. Early involvement of works councils favours innovation activities. In the long term, industrial policy measures are required to successfully shape the adaptation strategies of these companies. ■

WSI-MITTEILUNGEN 6/2025, SEITEN 424–433
REINHARD BAHMÜLLER

Tarifliche Vorteilsregelungen für Gewerkschaftsmitglieder

Durchsetzungschancen, Verbreitung, Wirkungen und Risiken

Vorteilsregelungen für Gewerkschaftsmitglieder waren bis vor Kurzem ein randständiges Thema der Tarifpolitik. Anhaltende Mitgliederverluste und sinkende Organisationsgrade veranlassen die deutschen Gewerkschaften, dieses Instrument verstärkt zu nutzen, um eine Gewerkschaftsmitgliedschaft attraktiver zu machen. Die vorliegende Untersuchung gibt erstmals einen Überblick über die Verbreitung tariflicher Vorteilsregelungen, ihre Durchsetzungschancen sowie deren Chancen, Risiken und Effekte. Sie basiert auf verfügbar gemachten Daten von DGB-Gewerkschaften sowie Interviews mit gewerkschaftlichen Tarifakteur*innen, Betriebsbetreuer*innen und Schwerpunktsekretär*innen für Mitgliedererschließung. ■

WSI-MITTEILUNGEN 6/2025, PP 424–433
REINHARD BAHMÜLLER

Collectively Agreed Benefit Schemes for Trade Union Members

Chances of Implementation, Prevalence, Risks and Effects

Until recently, benefit schemes for trade union members were a marginal topic in collective bargaining policy. Continuing membership losses and declining levels of organisation are prompting German trade unions to make great-

er use of this instrument in order to make trade union membership more attractive. This study is the first to provide an overview of the prevalence of collectively agreed benefit schemes, their chances of being implemented and their opportunities, risks and effects. It is based on data made available by DGB trade unions as well as interviews with trade union bargaining agents, company advisors and secretaries responsible for membership development. ■

WSI-MITTEILUNGEN 6/2025, SEITEN 434–442
CHRISTOPH SCHERRER

Arbeit auf See – trotz Regulierung prekär

Der Beitrag geht der Frage nach, warum trotz eines von fast allen Flaggenstaaten unterzeichneten Seearbeitsübereinkommens und einer verbesserten Überwachung dieses Rechts durch regionale Hafenstaatkontrollabkommen nach wie vor schlechte Arbeitsbedingungen in der Frachtschiffahrt vorherrschen. Er beantwortet diese Frage mit einer Diskussion der Lücken im Seearbeitsrecht und seiner Überwachung sowie vor allem der Marktmacht der Reeder. Die Kapitalkonzentration und die kartellrechtlichen Ausnahmeregelungen für Reedereiallianzen verschaffen den Reedern eine starke Position gegenüber Besatzungen, Hafenbetreibern und Staaten. Diese Position begründet die abschließende Handlungsempfehlung, die Reedereien mit dem Gesetz zur Sorgfaltspflicht in der Lieferkette in die Pflicht zu nehmen. ■

WSI-MITTEILUNGEN 6/2025, PP 434–442
CHRISTOPH SCHERRER

Work at Sea – Precarious Despite Regulation

The author examines the question why poor working conditions continue to prevail in the cargo shipping industry despite the Maritime Labour Convention, which has been signed by almost all flag states, and improved monitoring of this law through regional port state control agreements. He answers this question by discussing the gaps in maritime labour law and its monitoring and, above all, the market power of shipping lines. The concentration of capital and the antitrust exemptions for shipping company alliances give shipping lines a strong position vis-à-vis crews, port operators and states. This position justifies the final recommendation to hold shipping companies accountable with the law on due diligence in the supply chain. ■

WSI-MITTEILUNGEN 6/2025, SEITEN 443–451
ANNETT GRÄFE-GEUSCH, FABIO BEST,
ILSE KUSCHEL

Diskriminierung im Arbeitskontext

Grenzen und Alternativen der Kategorie „Migrationshintergrund“ in der Arbeitsmarktforschung

Der vorliegende Beitrag untersucht die Aussagekraft der Kategorie „Migrationshintergrund“ zur Abbildung von Diskriminierung im Arbeitskontext. Basierend auf einer Bevölkerungsbefragung (N = 4039) zeigt die Studie, dass der Migrationshintergrund wesentliche Unter-

schiede zwischen rassismusvulnerablen und nicht rassismusvulnerablen Gruppen nicht ausreichend erfasst. Im Gegensatz dazu ermöglicht die Selbstidentifikation und Fremdzuschreibung bezüglich rassifizierter Gruppen eine präzisere Identifikation von Diskriminierungsvulnerabilität. Ferner zeigen die empirischen Ergebnisse, dass diese Indikatoren zusätzlich um die Religionszugehörigkeit erweitert werden können. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass multidimensionale Indikatoren, einschließlich sichtbarer Merkmale und reflektierter Fremdwahrnehmungen, besser geeignet sind, um Arbeitsmarktdiskriminierung zu analysieren und zu adressieren. Handlungsempfehlungen schließen den Beitrag ab. ■

WSI-MITTEILUNGEN 6/2025, PP 443–451
ANNETT GRÄFE-GEUSCH, FABIO BEST,
ILSE KUSCHEL

Discrimination in the Workplace

Limitations and Alternatives
to the Category "Migration Background"
in Labour Market Research

This study evaluates if the category "migration background" functions as a proxy for workplace discrimination. Based on a survey ($N = 4039$) the findings reveal that migration background fails to capture significant differences between groups that are vulnerable to racism and those that are not. In contrast, self-identification and outside-perception of racialised groups enable a more precise identification of vulnerability to discrimination. The results also provide evidence that these two indicators can be augmented with religious identification. The results suggest that multidimensional indicators, in-

cluding visible characteristics and reflected external attributions, are better suited to analysing and addressing labour market discrimination. Recommendations for action conclude the article. ■

WSI-MITTEILUNGEN 6/2025, SEITEN 452–460
DOROTHEE SPANNAGEL

Mehr Ungleichheit – weniger politische Teilhabe

WSI-Verteilungsbericht 2025

Der diesjährige Verteilungsbericht untersucht die Entwicklung der Einkommensungleichheit in Deutschland von 2010 bis 2022 sowie deren politische Implikationen. Auf Basis von Daten des SOEP und der WSI-Erwerbspersonenbefragung zeigt sich: Die Ungleichheit der Einkommen verharrte bis Mitte der 2010er Jahre auf relativ stabilem Niveau, stieg jedoch ab 2018 an. Die Armutssquoten wuchsen deutlich, während Reichtum insgesamt stabil blieb. Politisch verstärken sich dadurch soziale Bruchlinien: Niedrigere Einkommensgruppen weisen ein geringeres Vertrauen in zentrale demokratische Institutionen auf und beteiligen sich seltener an Wahlen. Diese Entwicklungen können sich als ein Nährboden für populistische Kräfte wie die AfD erweisen. Politisch notwendig erscheinen daher Maßnahmen zur Stärkung guter Erwerbstätigkeit, zielgerichtete Transferleistungen für arme Menschen sowie eine stärkere Besteuerung höchster Einkommen und Vermögen. All diese Reformen sind wichtig, um die gesellschaftliche Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen zu sichern und können einen Beitrag dazu leis-

ten, demokratieschwächenden Tendenzen entgegenzuwirken. ■

WSI-MITTEILUNGEN 6/2025, PP 452–460
DOROTHEE SPANNAGEL

More Inequality – Less Political Participation

WSI Distribution Report 2025

This year's report on the distribution of income examines the development of income inequality in Germany from 2010 to 2022 and its political implications. Based on data from the GSOEP and the WSI Labour Force Survey, it shows that income inequality remained relatively stable until the mid-2010s but rose from 2018 onwards. Poverty rates increased markedly, while income wealth remained stable overall. Politically, this reinforces social divisions: Lower income groups have less trust in key democratic institutions and are less likely to participate in elections. These developments could prove to be a breeding ground for populist forces such as the AfD. Politically, measures to strengthen good employment, targeted financial transfers for poor people, and higher taxation of top incomes and wealth therefore appear necessary. All these reforms are important to ensure the social participation of all population groups and can help to counteract tendencies that weaken democracy. ■

WSI-MITTEILUNGEN 6/2025, SEITEN 461-468

FABIAN HOOSE, FABIAN BECKMANN,
SERKAN TOPAL, SABRINA GLANZ

**Innovativer Wurf oder am Ziel vorbei?
Die Bewertung
der EU-Plattformrichtlinie
durch deutsche Arbeitsmarktakteure**

Die EU-Richtlinie zur Plattformarbeit markiert einen bedeutenden Schritt zur Regulierung digital vermittelter Erwerbstätigkeit. Sie zielt darauf ab, Scheinselbstständigkeit zu verhindern, mehr Transparenz beim algorithmischen Management zu schaffen und den Zugang zu Interessenvertretungen zu erleichtern. Die empirische Analyse des Beitrags zeigt, dass in Deutschland Stakeholder aus Gewerkschaften, Verbänden und Plattformunternehmen die Richtlinie unterschiedlich bewerten: Während Gewerkschaften sie als notwendige Maßnahme zur Stärkung von Arbeitsrechten begrüßen, befürchten Unternehmen sowie Branchen- und Selbstständigenverbände Überregulierung und Wettbewerbsnachteile. Die Umsetzung der Richtlinie bietet jedoch ein Gelegenheitsfenster für weitergehende arbeitsmarktpolitische Weichenstellungen. Zugleich besteht die Gefahr eines regulatorischen Flickenteppichs in Europa, da nationale Spielräume zur Umsetzung unterschiedlich gefüllt werden könnten. Die Etablierung kohärenter Standards, die sowohl den Schutz von Plattformarbeitenden als auch faire Wettbewerbsbedingungen gewährleisten, bleibt damit eine zentrale Herausforderung. ■

WSI-MITTEILUNGEN 6/2025, PP 461-468

FABIAN HOOSE, FABIAN BECKMANN,
SERKAN TOPAL, SABRINA GLANZ

**Innovative Leap or Wide of the Mark?
The Perspectives
of German Labour Market Players
on the EU Platform Directive**

The EU Directive on platform work represents a significant step toward regulating digitally mediated forms of employment. It aims to prevent bogus self-employment, increase transparency in algorithmic management, and facilitate access to forms of interest representation. The empirical analysis presented in this article shows that stakeholders in Germany – including trade unions, industry associations, and platform companies – assess the directive differently: While trade unions welcome it as a necessary measure to strengthen workers' rights, businesses and associations representing sectors and the self-employed express concerns about over-regulation and competitive disadvantages. Nevertheless, the implementation process opens a window of opportunity for broader labour market policy reforms. At the same time, there is a risk of regulatory patchwork across Europe, as national implementation may vary significantly. Establishing coherent standards that ensure both the protection of platform workers and fair competition thus remains a key challenge. ■

**ABSTRACTS ZU DEN BEITRÄGEN
IN DEN RUBRIKEN AUS DER PRAXIS UND DEBATTE
UNTER WWW.WSI-MITTEILUNGEN.DE**

Die **WSI-MITTEILUNGEN** sind eine referierte wissenschaftliche Zeitschrift im Themenspektrum „Arbeit – Wirtschaft – Soziales“. Ihr Anliegen ist wissenschaftlicher Erkenntnisgewinn und der Transfer gesellschaftsrelevanter Wissenschaftsbefunde in die politische und gewerkschaftliche Praxis. Auf einen ansprechenden Sprachstil legen wir großen Wert. Namentlich gekennzeichnete Artikel geben die Meinung des Autors/der Autorin wieder, nicht unbedingt die der Herausgeberin und der Redaktion.

MANUSKRIFTANGEBOTE für die Rubriken Aufsätze, Forschung aktuell, Aus der Praxis, Debatte sowie Buchbesprechungen werden als Word-Dateien erbeten an die Redaktion: claudia-czingon@boeckler.de.

Das eingereichte Manuskript darf im deutschsprachigen Raum weder veröffentlicht sein noch einer anderen Zeitschrift gleichzeitig angeboten werden. Auch sind Originalbeiträge erwünscht. Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Nomos Verlags. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt der Autor dem Verlag das ausschließliche Verlagsrecht für die Zeit bis zum Ablauf des Urheberrechts. Eingeschlossen sind insbesondere auch das Recht zur Herstellung elektronischer Versionen und zur Einspeicherung in Datenbanken sowie das Recht zu deren Vervielfältigung und Verbreitung online oder offline ohne zusätzliche Vergütung. Nach Ablauf eines Jahres kann der Autor anderen Verlagen eine einfache Abdruckgenehmigung erteilen; das Recht an der elektronischen Version verbleibt beim Verlag.

AUFSÄTZE sind analytische Beiträge zu einem praxisrelevanten Thema mit theoretischem wie auch empirischem Bezug (ca. 40 000 Zeichen inklusive Leerzeichen). Sie werden zweifach doppelt-blind begutachtet (Peer Review). Das Ergebnis wird üblicherweise binnen zwei Monaten nach Einreichung des Manuskripts mitgeteilt. Die Entscheidung über die Veröffentlichung in allen weiteren Rubriken liegt bei der Redaktion.

FORSCHUNG AKTUELL präsentiert zeitnah Befunde aus der empirischen Forschung, aus Datenanalysen oder gibt unter einer praxisrelevanten Fragestellung einen Überblick über den Forschungsstand (ca. 35 000 Zeichen inklusive Leerzeichen).

In **AUS DER PRAXIS** werden aktuelle, praxisrelevante Entwicklungen dargestellt und kritisch kommentiert (max. 20 000 Zeichen inklusive Leerzeichen).

DEBATTE bietet ein Forum für zugespitzte Diskussionsimpulse zu kontroversen wissenschaftlichen und/oder politischen Themen (max. 12 000 Zeichen inklusive Leerzeichen).

BUCHBESPRECHUNGEN stellen Neuerscheinungen aus den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften vor, die für einen breiten Leserkreis von Interesse sind (max. 11 500 Zeichen inklusive Leerzeichen). Für alle Textbeiträge gilt die neue deutsche Rechtschreibung gemäß den Empfehlungen des Dudens. Die detaillierten Redaktionshinweise finden Sie unter: www.wsi.de/de/redaktionshinweise-15414.htm Wir bitten darum, diese bei der Texterstellung zu berücksichtigen.

 <https://www.wsi.de/de/redaktionshinweise-15414.htm>