

### AUS DEM INHALT:

ANDREAS FISCHER

**Der Wandel betrieblicher Mitbestimmungspraxis  
in Ostdeutschland**

Typische Verlaufsmuster und zentrale Einflussfaktoren

FELIX SYROVATKA

**Von staatlicher Delegation zur Privatautonomie:  
Paradigmen und Liberalisierung im Tarifrecht**

THILO JANSSEN, MALTE LÜBKER

**Europäischer Tarifbericht des WSI – 2024/2025:  
Gewerkschaften streiken erfolgreich  
für reale Tariferhöhungen**

FLORIAN BLANK, SIMONE LEIBER

**Reiches Land – Menschen in Armut:  
Was ist von der neuen Regierung zu erwarten?**

## INHALT 4/2025

78. JAHRGANG

<b>326</b>	BUCHBESPRECHUNGEN
<b>330</b>	ZUSAMMENFASSUNGEN
<b>334</b>	HINWEISE FÜR AUTOR*INNEN
IMPRESSUM	
VORSCHAU	

KOMMENTAR		
ALADIN EL-MAFAALANI	Minderheitenschutz für Kinder	<b>244</b>
AUFSÄTZE		
ANDREAS FISCHER	Der Wandel betrieblicher Mitbestimmungspraxis in Ostdeutschland Typische Verlaufsmuster und zentrale Einflussfaktoren	<b>245</b>
JOHANNES KIESS, ANDRE SCHMIDT	Schützt demokratische Selbstwirksamkeit im Betrieb gegen Rechtsextremismus? Ein Vergleich zwischen Ost und West sowie 2020 und 2024	<b>253</b>
JANA YORK, TERESA SARTOR, SARAH LAMB, JAN JOCHMARING, SARAH SCHULZE, JÖRG-TOBIAS KUHN, BASTIAN PELKA	Einheitliche Ansprechstellen für Arbeitgeber im Ökosystem der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe	<b>263</b>
FELIX SYROVATKA	Von staatlicher Delegation zur Privatautonomie: Paradigmen und Liberalisierung im Tarifrecht	<b>271</b>
BERICHTE DES WSI		
THILO JANSSEN, MALTE LÜBKER	Europäischer Tarifbericht des WSI – 2024/2025: Gewerkschaften streiken erfolgreich für reale Tariferhöhungen	<b>280</b>
FORSCHUNG AKTUELL		
CHRISTIAN HOHENDANNER, SUSANNE KOHAUT	Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2024	<b>297</b>
MARCEL ERLINGHAGEN, LISA MANSFELD	Aus- und Rückwanderung deutscher Arbeitskräfte Droht eine Verschärfung des Fachkräftemangels?	<b>304</b>
AUS DER PRAXIS		
MARTEN VON WERDER	Bedarf, Leistung und Gerechtigkeit Eine Studie zu verteilungspolitischen Standpunkten von Mitgliedern der IG Metall	<b>312</b>
DEBATTE: NEUE KOALITION – WAS STEHT AUF DEM SPIEL?		
SEBASTIAN DULLIEN	Die Zeitenwende muss die Wirtschaftspolitik umfassen Nötiger Kurswechsel auch in der Handels- und Industriepolitik	<b>318</b>
FLORIAN BLANK, SIMONE LEIBER	Reiches Land – Menschen in Armut: Was ist von der neuen Regierung zu erwarten?	<b>320</b>
JULIKA BÜRGIN	Mehr (als) Demokratie steht auf dem Spiel	<b>323</b>

**Volltexte zum Download:**  
[www.wsi-mitteilungen.de](http://www.wsi-mitteilungen.de)

# Minderheitenschutz für Kinder

ALADIN EL-MAFAALANI

**D**eutschland steht an einem Wendepunkt: Die geburtenstarken Jahrgänge kommen ins Rentenalter, und die damit einhergehenden demografischen Veränderungen stellen das Land vor ungeahnte Herausforderungen. 2024 feierten doppelt so viele Menschen ihren 60. Geburtstag wie Kinder geboren wurden. Die junge Generation ist eine Minderheit in der alternden Gesellschaft. Sie ist aber nicht nur eine zahlenmäßige Minderheit, sondern auch eine in vielen Bereichen übersehene Generation. Sie ist eine Minderheit ohne Minderheitenschutz.

Wie kommt man zu so einer schwerwiegenden Diagnose? Nun, wir haben so wenige Kinder und Jugendliche wie noch nie – und wir werden ihnen immer weniger gerecht. Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene haben das höchste Armutsrisiko. Die Bildungsstudien weisen einen markanten Abwärtstrend auf – und das schon seit etwa zehn Jahren. Es fehlen Kita- und Ganztagsplätze – und noch verheerender: Die verfassungsrechtlich verankerte Schulpflicht kann nicht flächendeckend eingehalten werden, denn es fehlen zehntausende Schulplätze für neu zugewanderte Kinder und Jugendliche. Im Hinblick auf das Wohlbefinden und die Gesundheit von jungen Menschen liegt einiges im Argen, und es wird im öffentlichen Diskurs kaum wahrgenommen, wie stark sich gesellschaftliche Krisen auf die Jüngsten auswirken.

Nehmen wir exemplarisch den Geburtsjahrgang 2007, also diejenigen, die in diesem Jahr volljährig werden: Vor zehn Jahren, damals waren sie acht Jahre alt, erlebten sie die sogenannte Flüchtlingskrise hautnah: als die geflüchteten Kinder in ihre Grundschulklassen kamen oder weil ihre Sporthallen als Massenunterkünfte zur Verfügung gestellt wurden. Mit dreizehn waren sie die Leidtragenden während der Coronapandemie – Teenager wurden zum Stillstand gezwungen. Als am wenigsten gefährte Gruppe wurden sie unverhältnismäßig eingeschränkt und nachhaltig benachteiligt. Nach der Pandemie folgten ab 2022 der Krieg in der Ukraine, Energiekrise, Inflation – und wieder Flüchtlinge. Hinzu kommt die dauerhafte Sorge um die existenziellen Lebensgrundlagen, die durch die Klimaveränderungen gefährdet sind.

Über den gesamten Zeitraum befanden sich die Schulen in einem Dauerkrisenzustand. Die Heranwachsenden erlebten gesellschaftliche Polarisierung, ratlose und überforderte Erwachsene. Eine Gesellschaft, in der immer weniger funktioniert. Für sie ist der Ausnahmezustand der Normalzustand.

Als der 2007er Jahrgang bei der letzten PISA-Studie (2022) die bisher schlechtesten Ergebnisse erzielte, wurde das nüchtern zur Kenntnis genommen. Erst als die 2007er im vergangenen Jahr bei der Europawahl, als 16-Jährige erstmals wahlberechtigt waren, so „seltsam“ gewählt haben, stand die Frage im Raum: Was ist nur mit den Jungen los?

Die richtige Frage ist: Wie konnte man die junge Generation und die Bedingungen ihres Aufwachsens derart übersehen? Zunächst müssen wir uns eingestehen, dass die Vorstellung, Eltern könnten die Interessen ihrer Kinder wirksam vertreten, nicht mehr greift. Eltern können ihre Kinder

nicht vor den gesellschaftlichen Veränderungen und Krisen oder dem beklagenswerten Zustand des Bildungssystems schützen. Eltern von Minderjährigen sind zudem selbst eine demokratische Minderheit. Und sie haben besonders knappe zeitliche Ressourcen, die es bräuchte, um Öffentlichkeit herzustellen.

Es fehlt ein ausgeprägtes gesamtgesellschaftliches Problembewusstsein für die prekäre Lage von Kindern und Jugendlichen. Und es fehlt ein Minderheitenschutz für Kinder und Jugendliche, der spätestens in dieser demografischen Phase notwendig erscheint. Ein effektiver Minderheitenschutz muss auch Generationengerechtigkeit und zukunftsorientiertes Handeln in unserer alternden Gesellschaft einschließen. Dabei soll es nicht um Schuldzuweisung an ältere Generationen gehen, sondern darum, die Verantwortung der gesamten Gesellschaft für Kinder und Jugendliche in das öffentliche Bewusstsein und in den Mittelpunkt politischer Entscheidungen zu rücken.

Hierfür gibt es nicht die eine, leicht umsetzbare Maßnahme. Vielmehr muss man an sehr vielen Baustellen gleichzeitig arbeiten: Familien entlasten, Bildungsinstitutionen (insbesondere Kita und Grundschule) zu attraktiven Lern- und Lebensorten weiterentwickeln, (politische) Beteiligungsrechte für Kinder und Jugendliche ausweiten. Im Prinzip kann in einer solchen Schieflage kein Bereich unberührt bleiben, auch keine Personengruppe: Würde sich etwa künftig nur jede zehnte Person aus den geburtenstarken Jahrgängen (1960–1969) nach Renteneintritt in Kita oder Grundschule engagieren, wären das mehr Menschen als alle derzeitigen Erzieher\*innen und Grundschullehrkräfte in Deutschland zusammen.

Wir sollten uns nicht zu viel Zeit lassen. Die besagten 2007er, deren Kindheit nun vorbei ist, haben eine durchschnittliche Lebenserwartung von etwa 90 Jahren. Sie könnten also in nennenswerter Zahl noch die Jahrhundertwende erleben. Was auf dem Spiel steht, ist hier nun also wirklich die Zukunft.

Ganz offensichtlich haben wir noch keine Lösungen für die großen Herausforderungen der Zukunft – und vielleicht kann man sie derzeit auch noch nicht haben. Aber was in unserer Macht stünde, nämlich die junge Generation bestmöglich darauf vorzubereiten und darin zu bestärken, eigenständig durch die ungewisse und herausfordernde Zukunft zu manövrieren, das machen wir nachweislich richtig schlecht. ■

## AUTOR

ALADIN EL-MAFAALANI, Prof. Dr., lehrt Migrations- und Bildungssoziologie in Dortmund und ist Autor des Buches „Kinder – Minderheit ohne Schutz. Aufwachsen in der alternden Gesellschaft“.

@ sekretariat.mibi.fk17@tu-dortmund.de

# Der Wandel betrieblicher Mitbestimmungspraxis in Ostdeutschland

## Typische Verlaufsmuster und zentrale Einflussfaktoren

Seit einiger Zeit mehren sich positive Stimmen zum Wandel der Mitbestimmung in Ostdeutschland. Neue gewerkschaftliche Strategien, der Fachkräftemangel und ein generationaler Wandel ermöglichen ein Aufbrechen langwährender Verzichtshaltungen in den Belegschaften und Betriebsratsgremien. Diese Dynamiken und allgemeinen Wandlungsprozesse der Mitbestimmung sind bisher jedoch empirisch kaum beforscht. Der Beitrag zeigt auf Basis einer qualitativen Panelstudie, dass es neben der häufig konstatierten „Revitalisierung der Mitbestimmung“ auch Wandlungsmuster gibt, in denen eine Erosion der Mitbestimmungspraxis den betrieblichen Alltag bestimmt. Die Befunde geben zudem Aufschluss darüber, von welchen Faktoren die langfristige Entwicklung der betrieblichen Mitbestimmung maßgeblich abhängt.<sup>1</sup>

ANDREAS FISCHER

### 1 Einleitung

Die betriebliche Mitbestimmung ist ein zentraler Pfeiler der Wirtschaftsordnung in Deutschland. Zwischen ihrer gesellschaftspolitischen Idee der Demokratisierung der Wirtschaft, ihrer institutionalisierten Rechtsgrundlage im Betriebsverfassungsgesetz und ihrer praktischen Umsetzung im Betrieb herrscht jedoch ein Spannungsfeld. Die konkrete Praxis der betrieblichen Mitbestimmung zählt daher seit den 1980er Jahren zu den Kernthemen der deutschen Forschung zu Industriellen Beziehungen (Greifenstein/Kißler 2010; Kotthoff 2013).

In den frühen 1990er Jahren entstand im Zuge der so genannten „Wende“ eine Vielzahl an Studien, die sich mit der Übertragung des dualen Systems industrieller Beziehungen auf die neuen Bundesländer, dem Entstehen von Betriebsräten und insbesondere den Praktiken der betrieblichen Mitbestimmungsakteure auseinandersetzen (Artus et al. 2001; Kädtler et al. 1997; Osterloh 1993). Das Credo der damaligen Mitbestimmungsforschung war ernüchternd, zeigte deutliche Differenzen zu den westdeutschen Verhältnissen auf und diskutierte potenzielle Rückkopplungseffekte der teils als „defizitär“ bezeichneten ostdeutschen Gewerkschafts- und Mitbestimmungspraktiken auf Westdeutschland (Mahnkopf 1992; Schmidt 1998).

Dreizig Jahre später haben sich die strukturellen Ungleichheiten zwischen Ost und West verhärtet (Fischer 2025; Mau 2024). Sowohl bei den wirtschaftlichen und betrieblichen Strukturen, der Wirtschaftsleistung und der gewerkschaftlichen Organisationskraft als auch beim demografischen Wandel ist Ostdeutschland nach wie vor deutlich im Nachteil (Schmalz et al. 2021). In letzter Zeit werden jedoch Stimmen lauter, die zumindest auf gewerkschaftspolitischer Ebene und im Rahmen der Mitbestimmungspraxis in Ostdeutschland positive Entwicklungen andeuten (Artus/Fischer/Holland/Whittall 2023; Behr 2017). Ob und wie sich Mitbestimmungspraktiken in Ostdeutschland in den vergangenen drei Dekaden tatsächlich gewandelt haben, ist bisher jedoch eine empirische Leerstelle.

Der vorliegende Beitrag präsentiert die Ergebnisse einer qualitativen Panelstudie, die sich mit typischen Wandlungsmustern der ostdeutschen Mitbestimmungspraxis in den vergangenen dreißig Jahren befasst. Der Beitrag skizziert zunächst den Forschungsstand zum Wandel betrieblicher Mitbestimmungspraxis in Ostdeutschland

<sup>1</sup> Ich danke den studentischen Hilfskräften des Projekts „Ostdeutsche Mitbestimmung im historischen Wandel“ Selin Aktas, Tobias Gellenthien und Hanna Wanke für ihre wertvolle Unterstützung bei der Erstellung des Beitrags.

(Abschnitt 2). Anschließend werden das Studiendesign, die Datengrundlage sowie heuristische Überlegungen zur Analyse des Wandels von Mitbestimmungspraktiken vorgestellt (3). Im Mittelpunkt des Beitrags steht die Präsentation typischer Wandlungsmuster der Mitbestimmungspraxis in Ostdeutschland (4). Diese werden abschließend vor dem Hintergrund aktueller Debatten diskutiert (5).

## 2 Betriebliche Mitbestimmung in Ostdeutschland

Der deutsche Einheitsprozess war auch in den Betrieben von hohen Erwartungen bezüglich demokratischer Mitbestimmung geprägt. Entsprechend organisierten viele ostdeutsche Belegschaften bereits vor ihrer gesetzlichen Verankerung frühe Formen der Mitbestimmung: „Runde Tische“, Betriebsräte ohne gesetzliche Grundlage und auch betriebsspezifische Mitbestimmungskonzepte waren Ausdruck der damals vorherrschenden Hoffnungen (Kädtler et al. 1997; Röbenack 2005). Passend dazu arbeitete die frühe Transformationsforschung heraus, dass bei der Übertragung des Betriebsverfassungsgesetzes auf die ostdeutschen Bundesländer im Juli 1990 die neu entstandenen Betriebsräte weitgehende Ansprüche auf äußerst konkrete, beteiligungs- und interessensorientierte Formen der Mitbestimmung erhoben (Artus et al. 2001; Kädtler et al. 1997; Schmidt 1998).

Diese Hoffnungen wurden jedoch im Zuge der Treuhandphase, der betrieblichen Privatisierungen sowie der zunehmenden Massenarbeitslosigkeit massiv enttäuscht. Zur Rettung ihrer Betriebe sahen sich Betriebsräte häufig gezwungen, „Notgemeinschaftspakte“ mit dem neuen, meist westdeutschen Management zu schließen. Die Tarifbindung sank, die Gewerkschaften verloren massenhaft Mitglieder – Konflikt war kaum mehr eine realistische Option auf Ebene der betrieblichen Mitbestimmung (Artus/Fischer/Holland/Whittall 2023). Ungleiche Möglichkeitsräume führten somit bereits in den frühen 1990er Jahren zu Ungleichheiten in der ost- und westdeutschen Mitbestimmungspraxis (Artus et al. 2001). Studien zur ostdeutschen Mitbestimmung beschrieben diese entsprechend als „defizitär“ (Schmidt 1998), es wurde von einer „brüchigen Tarifrealität“ geschrieben (Artus et al. 2000) und die Distanz zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften als „neuralgischer Punkt des Tarifsystems“ diagnostiziert (Artus 2001).

Obwohl sich etliche mitbestimmungsrelevante soziale Ungleichheiten zwischen Ost und West verfestigten (Lohn, Arbeitszeit, Tarifbindung etc.; dazu: Fischer 2025), nahm das wissenschaftliche Interesse an der ostdeutschen Mitbestimmung in den 2000er Jahren deutlich ab. Erst in den 2010er Jahren nahm die Mitbestim-

mungsforschung in Ostdeutschland wieder an Fahrt auf und entwickelte spannende, geradewegs verheißungsvolle Thesen: Ein „Comeback der Gewerkschaften“ (Artus/Fischer/Holland/Whittall 2023; Schmalz/Dörre 2013), eine „Revitalisierung“ und ein „Gründungsboom“ von Betriebsräten (Goes et al. 2015; Röbenack/Artus 2015) sowie nicht zuletzt das „Ende des ostdeutschen Arbeitsspartaners“ (Behr 2017) und ein „Ende der Bescheidenheit“ (Ellinghaus/Wolf 2020) wurden diagnostiziert. Ostdeutsche Belegschaften mit Transformationserfahrung gingen zunehmend in Rente, die einstige Verzichtshaltung und der Nachhall der „Notgemeinschaften“ verschwanden aus den Betrieben und aus der Mitbestimmungspraxis. Neben der Generationentheorie wird auch der Fachkräftemangel als Katalysator des Prozesses verhandelt, wobei erste empirische Studien eher auf widersprüchliche Folgen für die Betriebsratspraxis hinweisen (Artus/Fischer/Gellenthien et al. 2023; König et al. 2025).

Auch abseits der Mitbestimmungsforschung zu Ostdeutschland sind die Forschungsergebnisse zum Wandel der betrieblichen Mitbestimmung widersprüchlich. So existiert eine Vielzahl an Studien über die Folgen der technischen, wirtschaftlichen, politisch-kulturellen und (arbeits-)gesellschaftlichen Transformationsprozesse für die Mitbestimmungspraxis (Stichwort: Globalisierung, Flexibilisierung, Digitalisierung, Deregulierung, Diversifizierung, Prekarisierung etc.). Damit einher geht eine Fülle an durchaus umstrittenen Thesen zum Wandel der Mitbestimmung (Funder 2018; Greifenstein/Kißler 2010; Müller-Jentsch 2018): Trends der Aufwertung, Professionalisierung und Demokratisierung von Betriebsratsarbeit koexistieren offenbar mit einem ausbleibenden Zuwachs an institutionellen Machtressourcen, manchmal auch abnehmenden Einflusschancen und Überforderungssituativen von Mitbestimmung (Funder 2018; Kotthoff 2013).

Bei genauerer Betrachtung zeigen sich deutliche Lücken und offenkundige Schwachstellen des Forschungsstands zum Wandel der betrieblichen Mitbestimmung: Erstens zielt ein Großteil der vorhandenen Studien auf aktuelle Zustandsbeschreibungen, die nicht konsequent in ihrem historischen Entwicklungszusammenhang reflektiert werden; Studien mit explizitem Fokus auf die Muster, Logiken und Einflussfaktoren des Wandels betrieblicher Mitbestimmungspraxis existieren kaum. Eine Studie von Kotthoff (1994) stellt bis heute überhaupt den einzigen Versuch dar, Wandlungsmuster der Betriebsratspraxis empirisch zu erforschen. Zweitens ist ein Großteil der Untersuchungen auch heute noch auf westdeutsche Mitbestimmungsrealitäten konzentriert. Vor dem Hintergrund nach wie vor existenter Unterschiede und Ungleichheiten zwischen Ost und West sowie angesichts einer spezifisch ostdeutschen Mitbestimmungsgeschichte steht also eine empirisch fundierte Analyse des Wandels ostdeutscher Mitbestimmungspraxis aus.

### 3 Das Projekt „Ostdeutsche Mitbestimmung im historischen Wandel“

#### 3.1 Projektdesign und Datengrundlage

Die Ergebnisse dieses Beitrags basieren auf Daten aus dem Projekt „Ostdeutsche Mitbestimmung im historischen Wandel“, das von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wird.<sup>2</sup> Mit seiner Konzeption als Follow-up-Projekt schließt es theoretisch, empirisch und methodisch an die Studie „Neue Formen innerbetrieblicher Austauschbeziehungen in ostdeutschen Industriebetrieben“ an (Artus et al. 2001). Im Vorgängerprojekt wurden in den Jahren 1993/1994 in 27 Betrieben der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie insgesamt 115 Interviews mit Akteur\*innen aus Management und Betriebsrat geführt. Ziel war damals die Rekonstruktion und Analyse typischer Mitbestimmungspraktiken in Ostdeutschland.

Zur Analyse von Wandlungsmustern betrieblicher Mitbestimmungspraxis in Ostdeutschland wurden im aktuellen Folgeprojekt in zehn der damaligen Untersuchungsbetriebe Fallstudien durchgeführt (Pflüger et al. 2017). Hierfür wurden 47 leitfadengestützte Interviews mit 62 betrieblichen und gewerkschaftlichen Akteur\*innen geführt. In jedem Betrieb wurde mindestens der\*die stellvertretende Betriebsratsvorsitzende sowie – je nach betriebsspezifischen Möglichkeiten und Notwendigkeiten – Mitglieder des Managements, des Betriebsrats und des Vertrauenskörpers (teils gemeinsam) interviewt. Zur Ergänzung der innerbetrieblichen Perspektive fanden zudem Interviews in den zuständigen IG Metall-Geschäftsstellen statt. Zusätzlich existiert für alle zehn Untersuchungsbetriebe umfangreiches Interviewmaterial aus dem Vorgängerprojekt. Bei den untersuchten Betrieben handelt sich um eine Mischung aus ländlichen (5) und städtischen (5), tarifgebundenen (8) und nicht tarifgebundenen (2) Betrieben, Großbetrieben mit mehr als 500 Beschäftigten (5) und kleineren Betrieben (5) sowie Betrieben mit Haustarifvertrag (6). Sie verteilen sich auf die Bundesländer Thüringen, Berlin/Brandenburg und Sachsen.

#### 3.2 Methode und heuristische Überlegungen

Die Analyse des historischen und des aktuellen Interviewmaterials sowie die Rekonstruktion und Typisierung von Wandlungsmustern erfolgte inhaltsanalytisch mit MAXQDA (Mayring 2019). Schlüsselpassagen wurden gezielt mit der Dokumentarischen Methode ausgewertet (Bohnsack 2014; Jäde et al. 2021).

Als wichtiger theoretischer und auch methodischer Bezugspunkt diente hierbei das historische Vorläuferprojekt, insbesondere bei der Analyse, Differenzierung und Rekonstruktion typischer „Mitbestimmungspraktiken“. Artus et al. (2001) entwickelten in Anschluss an eine

Studie zur betrieblichen Mitbestimmungspraxis in Westdeutschland (Bosch et al. 1999) eine Typologie *innerbetrieblicher Austauschbeziehungen* in Ostdeutschland. Sie umfasst sechs typische Interaktionsmuster zwischen Betriebsrat und Management, ausgehend von der „konfliktorientierten Interaktion“ über die „interessenbetonte Kooperation“, die „integrationsorientierte Kooperation“, das „Co-Management“, den „harmonistischen Betriebspakt“ hin zum „autoritär-hegemonialen Regime“ (Artus et al. 2001, S. 172f.).<sup>3</sup>

Das aktuelle Projekt nutzte diese Typologie und ihre zugrunde liegenden Kategorien als Heuristik. Sie dienten der Rekonstruktion betrieblicher Mitbestimmungspraxis im historisch-betrieb(srät)lichen Zeitverlauf und wurden dabei stets in ihrer historisch-spezifischen, theoretischen und ursprünglich westdeutschen Perspektive kritisch reflektiert.

### 4 Wandlungsmuster der betrieblichen Mitbestimmungspraxis in Ostdeutschland

Die empirisch rekonstruierten Wandlungsmuster lassen sich entsprechend des Wandlungsverlaufs und des Wandlungsergebnisses einordnen (in Anlehnung an Streeck/Thelen 2005; vgl. *Tabelle 1*). Unterschieden und in ihren Grundzügen dargestellt werden im Folgenden das Muster der „Konsolidierung“ und das der „Wiederherstellung“, bei denen sich zu den Erhebungszeitpunkten (1993/1994 – 2022/2023) identische innerbetriebliche Austauschbeziehungen zeigen, die jedoch auf unterschiedliche Entwicklungsverläufe und Einflussfaktoren zurückzuführen sind. Daneben stehen die „Graduelle Transformation“ und der „Krisenhafte Wandel“, bei denen sich jeweils im historischen Vergleich eine deutliche Veränderung der Mitbestimmungspraxis zeigt.

#### 4.1 „Konsolidierung“

Trotz der identischen und konstant beibehaltenen Mitbestimmungspraxis über dreißig Jahre hinweg ist das Mus-

2 Projektnummer: 2021-427-5

3 Wenn im Folgenden interessenorientierte oder interessenbetonte Mitbestimmungspraktiken beschrieben werden, bezieht sich dies insbesondere auf die ersten drei Interaktionsmuster, bei denen nicht nur gemeinsame Interessen des Managements und des Betriebsrats (z. B. der Betriebserhalt), sondern auch divergierende (Belegschafts-)Interessen in der Mitbestimmungspraxis dominieren bzw. formuliert oder zumindest anerkannt werden (zur theoretischen Fundierung der Typologie: Bosch et al. 1999, S. 44ff.).

TABELLE 1

## Typische Wandlungsmuster der ostdeutschen Mitbestimmungspraxis

Verlauf des Wandels	Ergebnis des Wandels	
	Relative Kontinuität	Diskontinuität
	Inkrementell	Konsolidierung (B1, B8, B9) Graduelle Transformation 1. „Erschöpfung“ (B3) 2. „Spurwechsel“ (B4.1)
Abrupt	Wiederherstellung (B2, B7)	Krisenhafter Wandel 1. „Gebrochene, Gerettete, Geknechtete“ (B5, B6, B10) 2. „Aufbruch“ (B4.2)

Anmerkung: Die Angaben in Klammern beziehen sich auf die zugeordneten Untersuchungsbetriebe (B1–B10)

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Streeck/Thelen (2005)

WSI Mitteilungen

ter der „Konsolidierung“ keineswegs mit institutionellem Stillstand gleichzusetzen. Angesichts des empirisch-historischen Ausgangspunkts, der frühen und wirtschaftlich sehr unsicheren Transformationsphase Ostdeutschlands, findet sich ein solcher „Stillstand“ in keinem der im Folgenden präsentierten Wandlungsmuster. Vielmehr zeichnet sich die „Konsolidierung“ von Mitbestimmungspraxis durch eine stetige Anpassung an ein sich wandelndes betriebliches, regionales oder gesamtwirtschaftliches Umfeld aus.

Das Muster der „Konsolidierung“ findet sich vorwiegend in traditionsreichen Unternehmen, deren wirtschaftliche Strahlkraft bereits zu DDR-Zeiten herausragend war. In der Treuhandzeit kam es zwar auch hier zu Massenentlassungen, die Privatisierung und der Fortbestand der Betriebe waren jedoch vergleichsweise früh absehbar, teils politisch gefördert und nachhaltig abgesichert. Zwei Unternehmen (B1 und B8), die dem Muster zugeordnet sind, wurden jeweils von westdeutschen Konzernen übernommen, etablierten sich in den 1990er Jahren zu ökonomisch ertragreichen Niederlassungen und re-establierten die prestigereiche Stellung und regionale Bedeutung, die ihnen in der DDR zukam.

Die frühe Privatisierung und schnelle wirtschaftliche Konsolidierung sicherten die Möglichkeitsräume der Mitbestimmungspraktiken deutlich ab; für den interessens- und integrationsorientierten Modus der Mitbestimmung sowie die langfristig machtvolle Position des Betriebsrats erweisen sich in der Empirie jedoch insbesondere die konzernspezifischen Mitbestimmungstraditionen als relevant. Die neuen ostdeutschen Niederlassungen wurden nicht als mitbestimmungsfreie Zonen verstanden, im Gegenteil: Mitbestimmung wurde weitgehend akzeptiert und der Austausch zwischen Management und Betriebsräten früh gefördert. Die neuen ostdeutschen Betriebsräte nutzten zudem die Möglichkeit des Austauschs mit Kolleg\*innen aus den West-Betrieben sowie der Integration in Gesamt- und Konzernbetriebsräte und stießen dort mit ihren teils

weitergehenden Vorstellungen und Forderungen sogar an Grenzen der westdeutschen Mitbestimmung:

„Und die Kollegen in [Westdeutscher Sitz des Unternehmens] haben uns ja dann auch als Revoluzzer bezeichnet. Und gut, aber es hat halt auch ein Stück weit geholfen. Und wir waren im Grunde genommen in diesen Dingen auch deutlich beweglicher. Später hat mir mal der IG Metall-Bevollmächtigte von [Westdeutsche Stadt] gesagt: „Ich glaube, in den 1990er Jahren haben wir einiges von euch gelernt.““  
(ehem. BR1.B1<sup>4</sup>)

Trotz einer hochprofessionalisierten und arbeitsteiligen Mitbestimmungspraxis fällt in den Betrieben die tragende und langfristige Rolle der frühen Betriebsratsvorsitzenden auf. Nicht nur waren sie federführend an der Etablierung der Mitbestimmungspraxis in den 1990er Jahren beteiligt, sie prägten die Mitbestimmungskultur über Jahrzehnte hinweg und agierten in den Betrieben bisweilen als interessensbewusste Co-Manager.

Nach dem Ausscheiden eines langjährigen Vorsitzenden folgt in *allen* Betrieben (unabhängig vom Wandlungsmuster) typischerweise eine Phase der Instabilität, die Möglichkeiten zur Anpassung, aber auch zur Erosion der Mitbestimmungspraxis bietet. Im Muster der Kontinuität erfolgt jedoch stets eine lang anvisierte, gut vorbereitete Aufrechterhaltung der Interaktionsmodi, zu der die demokratische Grundstruktur, die konzernspezifische Mitbestimmungskultur und das darüber vermittelte innerbetriebliche Bewusstsein strukturell beitragen.

Die Rolle der Gewerkschaft erweist sich interessanterweise in diesem Verlaufsmuster als ambivalent: Sie gilt einerseits als relevante begleitende Institution, die seit jeher tarifpolitisch und im Falle des Arbeitskampfes hochaktiv ist und aufgrund der sehr guten Tarifbedingungen und der Betriebsgröße auch ein institutionelles Eigeninteresse vor Ort verfolgt; in einem der Betriebe zeigt sich jedoch andererseits, dass gerade die Etablierung der Mitbestimmungspraxis auch aktiv ohne gewerkschaftliche Unterstützung stattfand. Hier konnten Vorbehalte, insbesondere gegenüber dem „ideologischen“ (ehem. BR1.B1) Apparat, erst in jüngerer Zeit langsam abgebaut werden.

#### 4.2 „Wiederherstellung“

Die aktuelle Mitbestimmungsforschung zu Ostdeutschland diskutiert insbesondere das im Folgenden dargestellte zweite Wandlungsmuster. Die „Wiederherstellung“ bzw. „Revitalisierung von Mitbestimmung“ (Röbenack/

4 Zur Logik der Abkürzung von Interviewquellen: BR = Betriebsratsmitglied; B1 = Betrieb 1. Das vorliegende Zitat stammt folglich von einem interviewten (ehemaligen) Betriebsratsmitglied aus Betrieb 1. Die Nummerierung der interviewten Betriebsratsmitglieder folgt keiner spezifischen Logik.

Artus 2015) findet sich in Betrieben, deren einstige Mitbestimmungspraxis über die Jahre hinweg an Interessenbetonung verloren hat, die jedoch über eine Gewerkschaftstradition, ein anrufbares Arbeiter\*innenbewusstsein und somit über Anknüpfungspunkte aktueller gewerkschaftspolitischer Strategien verfügen.

In den beiden Betrieben des Musters entstand in den frühen 1990er Jahren eine interessenbetonte Kultur des Austauschs zwischen Betriebsrat und Management. Ähnlich den strukturell starken Betrieben des Konsolidierungsmusters achteten auch diese auf demokratische Betriebsratsarbeit, und das Management akzeptierte die betriebliche Mitbestimmung. Die Betriebsratsvorsitzenden hatten auch hier federführend die Mitbestimmungskultur und -praxis geprägt. Im Gegensatz zu den Konsolidierungsbetrieben festigten sich die Austauschbeziehungen jedoch nicht nachhaltig. Erstens kam es zu tiefen Zäsuren durch Eigentümerwechsel und steigende räumliche Distanzen der Eigentümer zum Betrieb; darüber vermittelte entwickelte sich zweitens in beiden Betrieben kontinuierlich eine „Rotweindiplomatie“ (BR2.B2), also eine Vier-Augen-Politik zwischen Betriebsratsvorsitzenden und Management. Die betriebliche Mitbestimmung verlor an demokratischer Struktur, betrieblicher Präsenz und Durchsetzungskraft.

In den 2010er Jahren kam es zur „Re-vitalisierung der Mitbestimmung“, und das Muster entspricht tatsächlich weitgehend dem positiven Diskurs der Mitbestimmungsforschung (Behr 2017; Goes et al. 2015; Röbenack/Artus 2015; Schmalz/Dörre 2013). Die Betriebsräte profitieren ganz konkret von einer strategischen Neuausrichtung der IG Metall, die zunehmend auf eine „bedingungsgebundene Gewerkschaftsarbeit“ setzt: Die Gewerkschaft identifiziert die Betriebe als strategisch wichtig und organisierbar und betreibt eine gezielte Aktivierungspolitik. Dabei nimmt sie die Betriebsräte und auch die Belegschaften selbst in die Pflicht, um das Ende der langjährigen Stellvertreterpolitik zu verdeutlichen und eine Gewerkschaftskultur fest zu verankern. Der Organisationsgrad steigt, es entstehen aktive Vertrauenskörper, eine konfliktorientierte Haustarifvertragspolitik und eben auch eine interessenbetonte Mitbestimmungspraxis wie in den frühen 1990er Jahren.

In den Betrieben des Musters ist einerseits eine allgemeine „Revitalisierung“ von Mitbestimmung zu beobachten; andererseits zeigen die Fallbeispiele, dass es hier durchaus um ein konkretes Ziel geht: Die interessenbetonte Mitbestimmungspraxis der Wendezeit ist in den langjährigen, teils mehrgenerationalen Belegschaften auch heute noch präsent oder zumindest gut überliefert. Mit den damaligen Mitbestimmungspraktiken als Zielfolie geht es hier nicht nur um die Aufwertung einer prekären Mitbestimmungssituation, sondern es erfolgt eine konkret anvisierte „Wiederherstellung“ des einstigen Interaktionsmusters.

#### 4.3 „Graduelle Transformation“

Das Muster der „graduellen Transformation“ beschreibt einen moderaten, schrittweisen und schleichenen Wandel der Mitbestimmungspraxis. Im Gegensatz zum relativ einheitlich verlaufenden ersten und zweiten Muster finden sich hier „Subtypen“, d.h. rekonstruierte Wandlungs muster, die sich im Verlauf ähneln, jedoch hinsichtlich der Einflussfaktoren voneinander unterscheiden.

Der Subtypus „Erschöpfung“ bezeichnet eine langsame Erosion der Mitbestimmungspraxis, die ganz deutlich die Folge eines langen betrieblichen Leidens ist (B3). Etliche Eigentümerwechsel, diverse Rettungsaktionen durch staatliche und private Akteure, Übernahmen durch die Konkurrenz und Belegschaftsreduktionen – mit einer fortschreitenden Erosion des Betriebs schwindet auch die Durchsetzungskraft von Belegschaftsinteressen.

Eine solche „Erschöpfung“ von Institutionen und deren Praktiken findet sich auch bei Streeck und Thelen (2005, S. 18ff.), die sich intensiv mit dem graduellen Wandel von Institutionen beschäftigen. Während Streeck und Thelen dieser spezifischen Form des graduellen Wandels einen „institutional breakdown“ prognostizieren (2005, S. 29), ist dieser im betrieblichen Fallbeispiel zumindest kurzfristig nicht erwartbar. Die gewerkschaftliche Präsenz in der Belegschaft und die Mitbestimmungstradition im Betrieb sichern hier das Überleben der Institution Betriebsrat ab.

Im historischen Verlauf zeigen sich dennoch ein zunehmender Verzicht auf Machtmittel sowie eine immer stärkere Betonung „gemeinsamer Interessen“ von Betriebsrat und Management. Die einstige Interessen- und Konfliktorientierung geht zusehends verloren, ohne jedoch in völliger „Harmonie“ von Betriebsrat, Belegschaft und Management aufzugehen.

Der Subtypus „Spurwechsel“ bezieht sich auf einen Betrieb (B4.1), der ähnlich zum Fallbeispiel der „Erschöpfung“ von einer sehr wechselvollen Betriebshistorie seit den frühen 1990er Jahren geprägt ist. Die wirtschaftliche Krise und häufige Managementwechsel gehören auch hier zum betrieb(srät)lichen Alltag. Diese Wechsel gehen mit regelmäßigen Anpassungen des Interaktionsmodus zwischen dem langjährigen Betriebsratsvorsitzenden und dem Management einher, wobei angesichts der wirtschaftlichen Lage das Betriebswohl im Mittelpunkt aller Bemühungen steht. Während die Mitbestimmungspraxis im „Normalmodus“ von einem „harmonistischen Betriebspakt“ zwischen Betriebsratsvorsitzendem und Management geprägt ist, kann es im Falle eines Managementwechsels oder einer akuten Gefährdung der betrieblichen Existenz zwar nicht zum kompletten, aber eben zum kurzzeitig graduellen „Spurwechsel“ in ein ähnliches, jedoch stärker konflikt- und interessenorientiertes Interaktionsmuster kommen:

„Wir haben versucht, normalerweise den Betriebsfrieden hier zu halten, für den wir ja auch ein Stück weit mitverantwortlich sind nach Betriebsverfassungsgesetz, wir waren also nicht die Revoluzzer, die da bei jeder passenden und unpassenden Gelegenheit hier mit dem Säbel gerasselt haben, sondern wir haben eine Weile ausgehalten, aber wenn dann eine bestimmte rote Linie drohte überschritten zu werden, dann haben wir uns natürlich eingeklinkt. [...] Das hatte den Vorteil, dass es einigermaßen friedlich und trotzdem zu guten Bedingungen hier abgelaufen ist, und das hatte auch den großen Vorteil, dass wir mit dieser Art und Weise unseres Agierens auch viele [Mitglieder des Managements] ein Stück weit hinter uns hatten, denke ich.“ (BR1.B4)

#### 4.4 „Krisenhafter Wandel“

Das Muster des „krisenhaften Wandels“ zeichnet sich über einen abrupten, nachhaltigen Wandel der Betriebsratspraxis aus, der durch ein spezifisches Ereignis ausgelöst wird. Einerseits finden sich hier zwei gegensätzliche Spezialfälle des Samples – eine Ausgründung samt hochvitaler Mitbestimmungspraxis (B4.2) und ein aufgelöster Betriebsrat (B10); andererseits prägen zwei fast identische Betriebsfälle das Wandlungsmuster (B5 und B6).

Während sich die grundlegende Typologie in Anlehnung an Streeck und Thelen (2005) potenziell verallgemeinern lässt, untermauern gerade die Betriebsgeschichten von B5 und B6 die Ostspezifik der darunter verorteten rekonstruierten Wandlungsmuster. Die Transformations- und Privatisierungsgeschichte der beiden Betriebe ist von besonders massiven, nie verheilten Frakturen gekennzeichnet. Diese prägen die betriebsinternen Geschichtserzählungen und eben auch die Mitbestimmungspraxis und deren Möglichkeiten.

In beiden Betrieben herrschte in den frühen 1990er Jahren, teils noch vor Einführung des Betriebsverfassungsgesetzes im Juli 1990, eine konfliktorientierte Interaktion von Management und Betriebsrat. Die Mitbestimmungspraxis war angesichts der strukturell und ökonomisch prekären Lage angespannt, äußerst interessenbetont und von einem ständigen Kampf um den Besitzstand geprägt. Dieser Besitzstand bzw. der gesamte Betrieb geriet schließlich durch Treuhandpolitiken unter massiven Druck. Nach Jahren der Veruntreuung, Ausbeutung und des Betrugs ist es in beiden Betrieben einer späten Rettungsaktion zu verdanken, dass sie überhaupt noch existieren. Als „Retter“ vor der Liquidierung bzw. Insolvenz agierten jeweils westdeutsche Einzelinvestoren, die trotz schwieriger Voraussetzungen die Betriebe übernahmen und in diesen gewissermaßen als „Patriarchen“ agieren konnten. Unter ihnen stabilisierten sich die Betriebe langsam, wenngleich auf der Basis fortwährender Prekarität: Bei den Betrieben dieses Musters handelt es sich um die einzigen Betriebe des Samples, in denen es keinen Tarifvertrag mehr gibt. Haustarifliche Bestimmungen weichen zudem stark vom Niveau der Flächentarife ab.

Die Betriebsräte existieren unter den neuen Eigentümern trotz heftigem Gegenwind weiter, agieren jedoch vergleichsweise zurückhaltend. Große Teile der Belegschaften und teils auch der Betriebsräte haben sich angesichts der schwerwiegenden Transformationserfahrungen von der Gewerkschaft abgewendet. Eine interessenbetonte Konfliktorientierung ist gegenüber den einstigen „Rettern“ des Betriebs in den Mitbestimmungsgremien kaum denkbar, hätte in den Belegschaften keinen Rückhalt und ist daher praktisch nicht existent. Während die Ursache in dieser spezifischen Konstellation ein genuin ostdeutsches Phänomen ist, findet sich daran anschließend eine erstaunlich westdeutsch anmutende Mitbestimmungspraxis: Das Verhältnis des Eigentümers zum Betriebsrat und zur Belegschaft erinnert an die „patriarchale Betriebsfamilie“ (Bosch et al. 1999, S. 54f.). Die Beziehung zwischen Geschäftsführung und Betriebsrat ist dabei von deutlicher Machtasymmetrie und einem Autoritätsgefälle geprägt.

Im Gegensatz zu den Betrieben des Musters „Wiederherstellung“ gestaltet sich eine Rückkehr zur einstigen Mitbestimmungspraxis im Muster des „krisenhaften Wandels“ ungemein schwierig. Eine Ursache (von vielen) für die ausbleibende „Revitalisierung“ ist jedoch identisch: Die ausgeprägte Gewerkschaftsferne der Beschäftigten und teils auch des Betriebsrats blockiert die Möglichkeiten einer „bedingungsgebundenen Gewerkschaftsarbeit“.

Etwas hoffnungsvoller gestaltet sich die gewandelte Mitbestimmungspraxis infolge einer Ausgründung eines Untersuchungsbetriebs (B4.2). Es handelt sich um eine Ausgründung aus dem Betrieb 4, von dessen „harmonistischer“ Mitbestimmungspraxis sich die neuen, jungen Betriebsratsmitglieder aktiv abgrenzen. Aktuelle Generationenthesen zur Mitbestimmung in Ostdeutschland und zum „Ende des ostdeutschen Arbeitsspartaners“ finden hier ihr empirisches Pendant (Behr 2017; König et al. 2025). Zusätzlich handelt es sich um die ökonomisch deutlich tragfähiger Sparte des Betriebs, weshalb die strukturellen Voraussetzungen der Betriebsratspraxis deutlich besser sind. Statt eines „harmonistischen Betriebspakts“ findet sich hier eine „interessenbetonte Kooperation“ zwischen Betriebsrat und Management. Aufgrund der strukturellen Einflussfaktoren könnte dieses Muster typisch für Ausgründungen wirtschaftlich ertragreicher Sparten in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie sein.

## 5 Ostdeutsche Mitbestimmungspraxis im Wandel?

Auf Basis umfangreicher Empirie aus den frühen 1990er Jahren und aktueller Interviews mit betrieblichen und gewerkschaftlichen Mitbestimmungsakteur\*innen wur-

den Wandlungsmuster der Mitbestimmungspraxis in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie rekonstruiert. In Anlehnung an Streeck und Thelen (2005) lassen sich vier typische Muster unterscheiden: Die „Konsolidierung“ umfasst (re-)etablierte Betriebe mit einer stark interessenbetonten Mitbestimmungspraxis, die nicht zuletzt aufgrund einer tief verankerten Mitbestimmungstradition der übernehmenden Konzerne eine stabile Betriebsratspraxis über drei Jahrzehnte hinweg aufweisen. Betriebe des Musters „Wiederherstellung“ ähneln den Konsolidierungsbetrieben strukturell, entfalten ebenfalls früh interessenbetonte Mitbestimmungspraktiken, sind jedoch aufgrund diverser Zäsuren (v.a. Eigentümerwechsel) nicht in der Lage, diese aufrechtzuerhalten. Zur „Revitalisierung“ kommt es über jüngere gewerkschaftliche Strategiewechsel, eine bedingungsgebundene Gewerkschaftsarbeit, über die die Institution des Betriebsrats wieder gestärkt und die Mitbestimmungspraxis interessen- und konfliktbetrönter ausgerichtet wird.

Das Muster des „Graduellen Wandels“ findet sich in solchen Betrieben, die seit der Wendezzeit kontinuierlich erodieren, in denen die Krise also zum Dauermodus geronnen ist. Langsame Verschiebungen der Mitbestimmungspraxis gibt es auch hier, im erwartbaren Sinne hin zu einer weniger durchsetzungsfähigen Interessenvertretung, deren Möglichkeitsräume letztlich auch zunehmend begrenzt werden. Doch es zeigen sich bisweilen auch kurzzeitige Spurwechsel hin zu einer stärkeren Interessenvertretung, die besonders auf personelle Veränderungen im Management und eine Jahrzehntelange Erfahrung der Betriebsratsvorsitzenden zurückzuführen sind. Der „Krisenhafte Wandel“ umschreibt eine Veränderung der Mitbestimmungspraxis infolge einer betriebsspezifischen Krise. Hier offenbart sich insbesondere das Privatisierungsgeschehen als brutaler Bruch mit der ursprünglichen Mitbestimmungskultur, die aufgrund der nachhaltigen Transformationserfahrungen des Betriebs, des Betriebsrats und der Belegschaften zumindest mittelfristig nicht revitalisierbar ist.

Als relevante Faktoren, die Einfluss auf die Konstitution und den Wandel der Mitbestimmungspraxis nehmen, stellen sich zuvorderst die ökonomische Situation, das Privatisierungsgeschehen und die Eigentümerstruktur des Betriebs heraus. Bei einer guten wirtschaftlichen Lage, einer schnell und relativ sicher verlaufenden Privatisierung sowie konzernspezifischen Mitbestimmungstraditionen entfaltet sich eine demokratische und professionalisierte interessenorientierte Mitbestimmungspraxis nicht nur einfacher, auch ihre Stabilität ist wahrscheinlicher. Als zentrale Figur fungiert darin der meist langjährige Betriebsratsvorsitzende, der nicht nur die Praxis etabliert, sondern auch den aktuellen und späteren Gremien als Vorbildfigur dient. Ambivalent gestaltet sich die Rolle der Gewerkschaft bzw. ihrer Strategien für den Wandel der Mitbestimmungspraxis. Während sie in den strukturell stärkeren Betrieben tatsächlich eine (Re-)Vitalisierung

von Mitbestimmungspraktiken bewirkt, erschwert das Konzept der bedingungsgebundenen Gewerkschaftsarbeit gerade dort die Mitbestimmungsarbeit, wo die Möglichkeitsräume sehr klein, die perspektivischen Sorgen jedoch recht groß sind. Ebenfalls ambivalent ist die Rolle der Generation und des generationalen Wandels in der Belegschaft und im Betrieb. Während sich durchaus Anzeichen einer jungen konfliktbereiten Generation finden, die ohne Transformationserfahrung aufgewachsen ist und angesichts des Facharbeitermangels wieder eine Forderungsmentalität entwickelt, bleibt ein solcher Effekt in vielen Betrieben aus – eben aufgrund des Facharbeitermangels, der fehlenden Auszubildenden und der daraus entstehenden Gefahr für den Fortbestand des Betriebs.

Der Zusammenhang von Tarifsituation, Interaktionsmustern und Wandlungsmustern der betrieblichen Mitbestimmung in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie ist komplex. Erste Erkenntnisse zum Wandel tarifpolitischer Strategien und betrieblicher Mitbestimmung in Ostdeutschland wurden bereits im Kontext des hier präsentierten Forschungsprojekts veröffentlicht (Artus/Fischer/Holland/Whittall 2023), eine tiefgreifende Analyse steht jedoch weiterhin aus. Auffällig ist in jedem Falle auch in den vorliegenden Analysen der Zusammenhang von Management-dominierten Mitbestimmungspraktiken und fehlender Tarifbindung. Das Muster „Krisenhafte Wandel“ steht symptomatisch für diese Konstellation, ihre oder mindestens eine Ostdeutschland-spezifische Entstehungsgeschichte und letztlich auch für die zurückgehende Tarifdeckung in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie (Ellguth/Kohaut 2022). Abseits davon scheint der Zusammenhang zwischen Tarifbindung und Mitbestimmungspraxis jedoch abermals ambivalent: In Betrieben mit Flächentarifvertrag gestaltet sich die Mitbestimmungspraxis weder hinsichtlich ihrer Interessenorientierung und ihrer Durchsetzungsfähigkeit noch hinsichtlich des Wandlungsmusters einheitlich. Haustarifverträge sind tatsächlich einerseits Ausdruck jüngerer gewerkschaftspolitischer Strategien der IG Metall in mitbestimmungsfähigen Betrieben (Artus/Fischer/Holland/Whittall 2023), andererseits weichen sie bisweilen deutlich vom Niveau der Flächentarife ab und sind keineswegs automatisch Ausdruck interessenorientierter betrieblicher Mitbestimmungspraxis.

Insgesamt liefern die Ergebnisse also eine differenziertere Ergänzung des Forschungsstands. Sicherlich finden sich diverse Hinweise auf das „Comeback der Gewerkschaften“ (Schmalz/Dörre 2013), die „Revitalisierung der Mitbestimmung“ (Goes et al. 2015; Röbenack/Artus 2015) und auf das „Ende des ostdeutschen Arbeitsspartaners“ (Behr 2017). Andererseits aber finden sich ebenso viele Beispiele für Wandlungsmuster, in denen kein Aufschwung und keine (Re-)Vitalisierung, sondern bisweilen eher eine Erosion der Mitbestimmungspraxis den betrieblichen Alltag bestimmt. Letztlich reflektieren die Mitbestimmungspraktiken in hohem Maße die von der betrieblichen, re-

gionalen und (gesamt)wirtschaftlichen Situation bedingten Möglichkeitsräume, und diese sind keineswegs einheitlich strukturiert – weder innerhalb Ostdeutschlands noch zwischen Ost und West.

Forschungsperspektivisch bedarf es daher weiterhin eines gezielten Blicks in den Osten der Republik, der gerade in der Mitbestimmungsforschung unterrepräsentiert ist. Die Ergebnisse der vorliegenden Panelstudie verdeutlichen, dass die Betriebe, Belegschaften und Mitbestimmungspraktiken nach dreißig Jahren Kapitalismus nicht einfach „akklimatisiert“ sind, sondern die Folgen der Transformation sowie etliche gesellschaftliche Brüche noch heute die demokratische Wirtschaftsordnung in Ostdeutschland prägen. Trotz der ungleich schwierigen Voraussetzungen ostdeutscher Mitbestimmungsgeschichte sind jedoch auch viele Momente des Aufschwungs, der gelungenen Revitalisierung und einer teils hochstabilen Interessenvertretung feststellbar. Diese Vielfalt und zugleich Spezifität zeichnen den Wandel ostdeutscher Mitbestimmungspraktiken aus. ■

## LITERATUR

- Artus, I.** (2001): Krise des deutschen Tarifsystems. Die Erosion des Flächentarifvertrags in Ost und West, Wiesbaden
- Artus, I. / Fischer, A. / Gellenthien, T. / Holland, J. / Whittall, M.** (2023): Ostdeutsche Mitbestimmung revisited: Betriebsräte 30 Jahre nach der „Wende“, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 53 (212), S. 493–513, DOI: 10.32387/prokla.v53i212.2064
- Artus, I. / Fischer, A. / Holland, J. / Whittall, M.** (2023): Im Osten was Neues? Tarifpolitische Strategien der IG Metall in Ostdeutschland, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 53 (211), S. 245–266, DOI: 10.32387/prokla.v53i211.2046
- Artus, I. / Liebold, R. / Lohr, K. / Schmidt, E. / Schmidt, R. / Strohwald, U.** (2001): Betriebliches Interessenhandeln. Band 2. Zur politischen Kultur der Austauschbeziehungen zwischen Management und Betriebsrat in der ostdeutschen Industrie, Opladen
- Artus, I. / Schmidt, R. / Sterkel, G.** (2000): Brüchige Tarifrealität. Der schlechende Bedeutungsverlust tariflicher Normen in der ostdeutschen Industrie, Berlin
- Behr, M.** (2017): Das Ende des ostdeutschen Arbeitsspartaners, in: Berliner Debatte Initial 28 (3), S. 29–42
- Bohnsack, R.** (2014): Rekonstruktive Sozialforschung. 9. Auflage, Stuttgart
- Bosch, A. / Ellguth, P. / Schmidt, R. / Trinczek, R.** (1999): Betriebliches Interessenhandeln. Band 1. Zur politischen Kultur der Austauschbeziehungen zwischen Management und Betriebsrat in der westdeutschen Industrie, Opladen
- Ellguth, P. / Kohaut, S.** (2022): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2021, in: WSI-Mitteilungen 75 (4), S. 328–336, DOI: 10.5771/0342-300X-2022-4-328
- Ellinghaus, C. / Wolf, F.** (2020): Ende der Bescheidenheit? Christoph Ellinghaus und Franziska Wolf über Tendenzen der Gewerkschaftsarbeit in Ostdeutschland, LabourNet Germany, <https://www.labournet.de/politik/gw/selbst-verstaendnis/ende-der-bescheidenheit-christoph-ellinghaus-und-franziska-wolf-ueber-tendenzen-der-gewerkschaftsarbeit-in-ostdeutschland> (letzter Zugriff: 26.09.2024)
- Fischer, A.** (2025): „Wir sind Weltmeister im Ertragen.“ Die Wahrnehmung und Deutung innerdeutscher sozialer Ungleichheiten durch ostdeutsche Betriebsratsmitglieder, in: Brunner, D. / Kuhnenne, M. (Hrsg.): Gewerkschaften und ostdeutsche Transformation. Mitgestaltung – Mitbestimmung? (im Erscheinen)
- Funder, M.** (2018): Quo vadis Betriebsrat? Entwicklungstrends der betrieblichen Mitbestimmung, in: WSI-Mitteilungen 71 (6), S. 497–504, DOI: 10.5771/0342-300X-2018-6-497
- Goes, T. / Schmalz, S. / Thiel, M. / Dörre, K.** (2015): Gewerkschaften im Aufwind? Stärkung gewerkschaftlicher Organisationsmacht in Ostdeutschland, Frankfurt am Main
- Greifenstein, R. / Kißler, L.** (2010): Mitbestimmung im Spiegel der Forschung. Eine Bilanz der empirischen Untersuchungen von 1952–2010, Berlin
- Jäde, S. / Labatzki, C. / Lotze, M.** (2021): Forschen mit qualitativem Längsschnittdesign und Dokumentarischer Methode – Chancen und Herausforderungen in der Erhebung und Auswertung, in: Graalmann, K. / Jäde, S. / Katenbrink, N. / Schiller, D. (Hrsg.): Dokumentarisches Interpretieren als reflexive Forschungspraxis, Wiesbaden, S. 135–155
- Kädtler, J. / Kottwitz, G. / Weinert, R.** (1997): Betriebsräte in Ostdeutschland. Institutionenbildung und Handlungskonstellationen 1989–1994, Opladen
- König, V. / Müller, A. / Uruk, R. / Beck, J. / Bochert, M. / Gellenthien, T. / Japp, H. / Artus, I.** (2025): Generation und Mitbestimmung in Ostdeutschland: Von „Jungen Taufrischen“ und „Alten Hasen“, in: Brunner, D. / Kuhnenne, M. (Hrsg.): Gewerkschaften und ostdeutsche Transformation. Mitgestaltung – Mitbestimmung? (im Erscheinen)
- Kotthoff, H.** (1994): Betriebsräte und Bürgerstatus. Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung, München
- Kotthoff, H.** (2013): Betriebliche Mitbestimmung im Spiegel der jüngeren Forschung, in: Industrielle Beziehungen. Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management 20 (4), S. 323–341
- Mahnkopf, B.** (1992): Die Gewerkschaften im West-Ost-Spagat, in: Forschungsjournal NSB 5 (3), S. 33–42
- Mau, S.** (2024): Ungleich vereint. Warum der Osten anders bleibt. Originalausgabe, Berlin
- Mayring, P.** (2019): Qualitative Inhaltsanalyse, in: Baur, N. / Blasius, J. (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, Wiesbaden, S. 633–648
- Müller-Jentsch, W.** (2018): Seven Decades of Industrial Relations in Germany, in: Employee Relations 40 (4), S. 634–653, DOI: 10.1108/ER-01-2017-0016
- Osterloh, M.** (1993): Interpretative Organisations- und Mitbestimmungsforschung, Stuttgart
- Pflüger, J. / Pongratz, H. J. / Trinczek, R.** (2017): Fallstudien in der Organisationsforschung, in: Liebig, S. / Matiaske, W. / Rosenbohm, S. (Hrsg.): Handbuch Empirische Organisationsforschung, Wiesbaden/Heidelberg, S. 389–413
- Röbenack, S.** (2005): „Aber meistens einfach nur ein Kollege“. Über die ersten Betriebsräte in Ostdeutschland, München/Mering
- Röbenack, S. / Artus, I.** (2015): Betriebsräte im Aufbruch? Vitalisierung betrieblicher Mitbestimmung in Ostdeutschland, Frankfurt am Main
- Schmalz, S. / Dörre, K.** (Hrsg.) (2013): Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven, Frankfurt am Main/New York
- Schmalz, S. / Hinz, S. / Singe, I. / Hasenohr, A.** (2021): Abgehängt im Aufschwung. Demografie, Arbeit und rechter Protest in Ostdeutschland, Frankfurt am Main/New York
- Schmidt, R.** (1998): Mitbestimmung in Ostdeutschland: Expertise für das Projekt „Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen“ der Bertelsmann-Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung, Gütersloh
- Streeck, W. / Thelen, K. A.** (Hrsg.) (2005): Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies, New York

## AUTOR

**ANDREAS FISCHER**, Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Arbeitsschwerpunkte: Industrial Relations, Arbeits- und Jugendsoziologie, Methoden der empirischen Sozialwissenschaften.

@ [andreas.fischer@fau.de](mailto:andreas.fischer@fau.de)

DOI: 10.5771/0342-300X-2025-4-253

# Schützt demokratische Selbstwirksamkeit im Betrieb gegen Rechtsextremismus?

## Ein Vergleich zwischen Ost und West sowie 2020 und 2024

Rechtsextreme Parteien und Bewegungen feiern anhaltende Erfolge und sind zunehmend auch für Beschäftigte attraktiv. Das wirft die Frage nach den Hintergründen antidemokratischer Einstellungen unter Beschäftigten und möglichen Gegenstrategien auf. Mitbestimmung und Beteiligung im Betrieb können geeignete Instrumente sein, wenn sie zu Erfahrungen demokratischer Selbstwirksamkeit beitragen. Doch wie hat sich das Erleben demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb in den Krisenjahren seit 2020 in Ost und West entwickelt? Können wir weiterhin von einer schützenden Wirkung gegen die rechtsextreme Politisierung von Beschäftigten ausgehen oder muss diese Vorstellung revidiert werden?

JOHANNES KIESS, ANDRE SCHMIDT

## 1 Einleitung

Bei der zurückliegenden Bundestagswahl ist die AfD bundesweit zweitstärkste und in einigen ostdeutschen Bundesländern stärkste Kraft geworden. Insbesondere unter Wähler\*innen, die sich selbst als Arbeiter\*innen verstehen, war sie dabei sehr erfolgreich.<sup>1</sup> In der Debatte über den Aufstieg der populistischen und marktfreundlichen extremen Rechten und mögliche Gegenstrategien sorgte dies für neue Dynamik. Studien thematisieren u. a. gesellschaftliche Deklassierungserfahrungen und Anerkennungsverluste sowie Repräsentationsprobleme im politischen Raum (Dörre 2020; Beck/Westheuser 2022; Westheuser/Lux 2024). Die Debatte verweist nicht zuletzt auf die Arbeitswelt (Sauer/Detje 2019; Hövermann 2023): Insbesondere Gefühle von Ohnmacht und Fremdbestimmtheit im Arbeitsalltag gelten als Faktoren, die Beschäftigte nach rechts außen treiben. Das Erleben demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb wirkt hingegen verringert auf rechtsextreme, demokratiefeindliche Einstellungen (Kiess/Schmidt 2020, 2024; Kiess et al. 2023; Jirahn 2024).

Durch Arbeitsintensivierung und eine Entgrenzung der Arbeitszeiten sowie Personalengpässe und Reallohnverluste waren die vergangenen Jahre arbeitspolitisch allerdings von wachsenden Spannungen gekennzeichnet (Reusch 2024; Ahlers/Villalobos 2023). Im politischen

Raum erleben wir zudem eine Legitimationskrise der liberalen Demokratie bis in die Mitte der Gesellschaft (Decker et al. 2024). Angesichts dieser Entwicklungen ist zu untersuchen, wie es aktuell um das Erleben demokratischer Selbstwirksamkeit in den Betrieben bestellt ist und inwiefern wir (weiterhin) von einer schützenden Wirkung gegen extrem rechte Einstellungen ausgehen können. Entsprechend verfolgt dieser Beitrag drei Ziele: Erstens soll der Stand demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb im Jahr 2024 beschrieben und mit Daten von 2020 verglichen werden. Zweitens überprüfen wir, ob sich bisherige Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen dem Demokratieerleben in der Arbeitswelt und extrem rechten Einstellungen auch 2024 bestätigen. Drittens nehmen wir unterschiedliche Dynamiken in Ost- und Westdeutschland in den Blick. Eingangs stellen wir dazu unsere theoretischen Überlegungen zu demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb als subjektiver Seite von „Industrial Citizenship“ vor und skizzieren die These von potenziellen Sozialisations- und Ermächtigungseffekten durch betriebliche Demokratisierung (Abschnitt 2). Anschließend werden aktuelle Dynamiken im Bereich des Rechtsextremismus

<sup>1</sup> Siehe <https://www.bundeswahlleiterin.de> (04.04.2025) und für Ergebnisse nach Beschäftigtengruppen z. B. <https://www.tagesschau.de/wahl/archiv/2025-02-23-BT-DE/umfrage-job.shtml> (24.02.2025).

mus beschrieben, wobei wir einen besonderen Fokus auf Unterschiede in Ost und West legen (3). Daran anschließend stellen wir unsere Datengrundlage vor und beschreiben das methodische Vorgehen (4). Im Hauptteil berichten wir unsere Ergebnisse (5), um diese in der abschließenden Diskussion einzurichten (6).

## 2 Demokratische Selbstwirksamkeit im Betrieb und „Spillover“-Effekt?

Mit politischer Selbstwirksamkeit (*political efficacy*) wird in der politischen Soziologie der Glaube an die Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Politik sowie an die Responsivität des politischen Systems bezeichnet (Craig/Magiotto, 1982). Dieses Konzept lässt sich auf verschiedene alltagsweltliche Bereiche übertragen. In der durch ein strukturelles Demokratiedefizit gekennzeichneten (Lockwood 1996) kapitalistischen Arbeitswelt sind Mitbestimmung und Beteiligung keine Selbstverständlichkeit. Kollektive Schutz- und Teilhaberechte, die von und für Beschäftigte erstritten werden, begründen einen Rechtsstatus in der Arbeitswelt, der als „Industrial Citizenship“ (Marshall 1950) bekannt ist. Über formelle Rechte und institutionelle Arrangements hinaus ist hier von zentraler Bedeutung, ob und wie Mitbestimmung und Beteiligung im betrieblichen Alltag erlebt werden.

Laut Elden (1981) hat betriebliche Demokratisierung zwei zentrale Dimensionen, nämlich die Erweiterung der Kontrolle der Beschäftigten im Arbeitsprozess und die Steigerung ihres Einflusses auf Entscheidungsprozesse im Betrieb (s. auch Peterson 1992; Geurkink et al. 2022). Sowohl Kontrolle als auch Einfluss werden dabei nicht nur individuell, sondern auch kollektiv erfahren und ausgeübt (Budd/Lamare 2021). Sie können durch staatliche Kollektiv- und Schutzrechte der Beschäftigten garantiert (Marshall 1950), manchmal jedoch nur im Rahmen von jederzeit reversiblen „Selbstbindungsstrategien des Managements“ gewährt werden (Müller-Jentsch 2008, S. 175ff.). Uns geht es dabei nicht einfach um generelles Selbstwirksamkeitserleben, das gegebenenfalls auch durch die eigentliche berufliche Tätigkeit bestimmt sein kann. Mit *demokratischer Selbstwirksamkeit* beziehen wir uns explizit auf das Erleben von Selbstwirksamkeit in demokratischen Aushandlungsprozessen. Abzugrenzen ist demokratische Selbstwirksamkeit außerdem von rechts-autoritären betrieblichen Strategien, die nicht auf Beteiligung, sondern auf „Kümmerer-Politik“ und das Schüren von Unzufriedenheit und Ressentiments (z. B. gegen Fremde oder „die Eliten“) beruhen (z. B. Aderholz 2021; Schroeder et al. 2019).

Aufbauend auf diesen Überlegungen konkretisieren wir das Erleben demokratischer Selbstwirksamkeit im Ar-

beitskontext wie folgt: Erstens geht es darum, inwiefern Beschäftigte das Gefühl haben, Entscheidungen über die alltägliche Arbeitsorganisation selbst zu treffen oder ob sie sich im Arbeitsalltag vornehmlich als fremdbestimmt erleben. Diese *individuelle Kontrolle* umfasst zum Beispiel die Definition von Aufgaben und Kompetenzen oder Entscheidungen über Arbeitszeiten und Arbeitsdichte (Cotton et al. 1988; Arrighi/Maume 1994). Zweitens basiert *kollektive Kontrolle* – im Gegensatz zu strikt zentralisierten, vertikalen Formen betrieblicher Steuerung – auf einem gewissen Maß an Autonomie für Teams oder Belegschaften. Dies kann sowohl gelungene (und sinnstiftende) Kooperation ermöglichen, als auch soziale Beziehungen der Kollegialität hervorbringen, die „auf wechselseitige Unterstützung und Anerkennung ausgerichtet“ sind (Detje/Sauer 2023, S. 18). Praktiken kollektiver Kontrolle stärken das Vertrauen der Beschäftigten in die eigenen Fähigkeiten zur Selbstorganisation (Geurkink et al. 2022) und gelten als Basis für Solidarität und Interessenhandeln (Markovsky/Lawler 1994; Hodson 1995, S. 80; Detje/Sauer 2023, S. 15ff.).

Unser Konzept von demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb umfasst drittens das Erleben *individuellen Einflusses*, also das Gefühl der Beschäftigten, über die alltägliche Arbeitsorganisation hinaus Betriebspolitik durch eigenes Engagement beeinflussen zu können. Wenn betriebliche Entscheidungsprozesse Beschäftigten die Möglichkeit eröffnen, eigene Anliegen und Expertisen einzubringen und diese wertgeschätzt werden, bedeutet dies auch eine Anerkennung von Beschäftigten als mündige Subjekte (Greenberg et al. 1996, S. 316ff.; Elden 1981, S. 49; Jansen 2016). Viertens sind auch *kollektive Formen der Einflussnahme* durch Gewerkschaften und Betriebsräte zu berücksichtigen (Jirjahn/Kiess 2024). Diese gehen in der Regel mit einer stärkeren Veränderung der innerbetrieblichen Machtverhältnisse zu Gunsten der Beschäftigten einher. Sie ähneln repräsentativ-demokratischen Strukturen in der politischen Arena, weshalb der Mitbestimmung durch Gewerkschaften und Betriebsräte eine privilegierte Rolle für die Bildung demokratischen Bewusstseins zugesprochen wird (Frymer/Grumbrach 2020; Budd/Lamare 2021; Hadziabdic/Baccaro 2020). Die Mitgliedschaft in Gewerkschaften allein trägt nicht automatisch zu einem stärkeren Gefühl demokratischer Wirksamkeit im Betrieb oder demokratischer Einstellungen bei (Hassan 2024). Entscheidend für das Erleben demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb ist daher auch, wie Geschäftsführung und Management auf die organisierten Forderungen der Beschäftigten eingehen (Bryson et al. 2015). Das Konzept beschreibt also ein subjektives Erleben, das mit realen Mitbestimmungsmöglichkeiten und Beteiligungserfahrungen korrespondiert, also teilweise auch durch diese begünstigt wird, jedoch nicht deckungsgleich mit diesen ist (Jirjahn/Kiess 2024).

Im Anschluss an Carole Patemans (1970) Theorem des *democratic spillover* nehmen wir an, dass das Erleben de-

mokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb sozialisierend wirken und eine weitergehende Demokratisierung anstoßen kann. Angesichts der am Arbeitsplatz verbrachten Zeit sowie der Bedeutung von Arbeit für die soziale Integration (Jahoda 1984) gilt die Arbeitswelt als zentrale Sozialisationsinstanz im Erwachsenenleben (Almond/Verba 1972; Marsh 1971; Sigel 1989). Pateman argumentiert, dass Beteiligung im Betrieb Beschäftigte befähigt und ermutigt, sich auch in der politischen Arena einzubringen, und dadurch auch den Glauben an die Legitimität demokratischer Institutionen und Prozesse stärkt (ebd., S. 45ff.). Dieser „Spillover“-Effekt lässt sich zum einen als Demokratiebildung (*democratic learning*, Kiess 2022) beschreiben: Durch Partizipation und Mitbestimmung im Betrieb werden partizipative Kompetenzen geschult und entsprechende Erwartungen (weiter-)entwickelt. Zum anderen können diese Erfahrungen mit autoritären Dynamiken brechen oder ihnen entgegenwirken (Wu/Paluck, 2020): Wer in einem zentralen Bereich des Alltags Einfluss, Kontrolle und die damit verbundene Anerkennung erlebt, muss sich nicht durch die Abwertung Anderer aufwerten oder in die Scheinsicherheiten einer starken Volksgemeinschaft oder autoritären Diktatur flüchten.

(Kiess 2011; Decker et al. 2024; Zick et al. 2023), sondern auch auf die zugrunde liegenden „autoritären Dynamiken“ (Decker et al. 2024). Die Rechtsextremismusforschung widerlegt zudem immer wieder die verkürzende und sich dennoch hartnäckig haltende Darstellung, dass bestimmte soziale Faktoren per se autoritäre Tendenzen erklären können und insbesondere rechtsextreme Einstellung allein auf sozialen Status zurückzuführen sei (Kiess et al. 2024). Als wichtigste Faktoren gelten autoritäre Persönlichkeitsdispositionen, die in der kindlichen Sozialisation erworben und im Erwachsenenleben aktualisiert werden, sowie wirtschaftliche und politische Deprivationserfahrungen (Kiess et al. 2022, 2023; Yoxon et al. 2019).

Ein Strang arbeitssoziologischer Bewusstseinsforschung untersucht außerdem den Zusammenhang zwischen Arbeitserfahrungen und extrem rechten Orientierungen abhängig Beschäftigter (Becker et al. 2018; Menz/Nies 2019). Kontrollverluste, die durch die neoliberalen Restrukturierung von Arbeitsprozessen, durch Prekarisierung und Leistungsintensivierung sowie Herausforderungen wie Digitalisierung und die sozial-ökologische Transformation vorangetrieben werden, konstituieren einen „arbeitsweltlichen Nährboden des Rechtspopulismus“ (Sauer/Detje 2019; vgl. Hövermann et al. 2021, S. 6; Hilmer et al. 2017). Wird der Betrieb als mitbestimmungsfreie Zone erlebt, trägt auch das zu einem Gefühl von Fremdbestimmtheit bei, und völkisch-identitäre Varianten von Sozialkritik und Demokratisierungsforderungen werden für Beschäftigte attraktiv, weil sie es ermöglichen, die als schwach erlebte eigene (Gruppen-)Identität aufzuwerten. Angesichts der „erlebten Ohnmacht im ökonomischen, sozialen und arbeitspolitischen Feld“ (Menz/Nies 2019, S. 179) verschieben Beschäftigte ihre Ansprüche auf politische Gestaltung und Handlungsmacht in andere Politikbereiche, insbesondere eine repressive Migrations- und Flüchtlingspolitik. Demgegenüber weist die internationale Forschung seit längerem positive Effekte betrieblicher Demokratisierung auf die politische Arena nach (Elden 1981; Greenberg et al. 1996). So fördert betriebliche Beteiligung zum Beispiel politische Partizipation (Budd et al. 2018; Geurkink et al. 2022) sowie politisches Vertrauen unter Beschäftigten (Hassan 2024; Ryan/Turner 2021; Timming/Summers, 2020).

Unterschiede zwischen Ost und West sowohl bezüglich rechtsextremer Einstellung als auch bezüglich betrieblicher Erfahrungen sind auch im Kontext der ambivalenten Aneignung repräsentativ-demokratischer Prozesse sowie zivilgesellschaftlicher Strukturschwäche im Osten zu sehen (Mau 2024, S. 39ff.; Mau/Offe 2020). Für die ostdeutsche Arbeitswelt waren ein verstärktes Demokratiedefizit, Niedriglöhne und prekäre Arbeit lange bestimmt (Goes et al. 2015; Röbenack/Artus 2015; Mense-Petermann 1996) und prägten auch das Bewusstsein der Beschäftigten (Kiess et al. 2023; Schmalz et al. 2021; Behr 2017; Dörre et al. 2017). Neben den „Spätfolgen“ der post-sozialistischen Transformation – Deindustrialisierung,

### 3 Rechtsextreme Einstellung und mögliche arbeitsweltliche Einflüsse

In ihrer neuesten Erhebung stellen Decker et al. (2024) folgende Tendenzen zur Verbreitung rechtsextremer Einstellung – gemessen als mehrdimensionales Einstellungsmuster, dessen verbindendes Charakteristikum eine Ideologie der Ungleichwertigkeit ist – fest: Während von 2020 auf 2022 ein Rückgang der rechtsextremen Einstellung zu verzeichnen war, was als „Zusammenrücken“ in der Pandemie (für politisches Vertrauen siehe Kritzinger et al. 2021) und im Zuge des russischen Angriffs auf die Ukraine interpretiert werden kann, ist die Zustimmung 2024 im Osten und Westen wieder angestiegen, wobei Unterschiede zwischen den Dimensionen zu beobachten sind. Diktaturbefürwortung, Sozialdarwinismus (verstanden als Vorstellung natürlicher Ungleichwertigkeit menschlichen Lebens) und die Verharmlosung des Nationalsozialismus (NS) sind in Ost und West ähnlich zustimmungsfähig. Die Zustimmung zum tradierten Antisemitismus ist im Westen signifikant höher, während im Osten der Chauvinismus (verstanden als aggressiver Nationalismus, der mit der Nichtachtung anderer Nationalitäten einhergeht) und die Ausländerfeindlichkeit deutlich höhere Werte erreichen.

Die einschlägigen Studien verweisen in ihren Titeln regelmäßig nicht nur auf die weite Verbreitung rechtsextremer Einstellungen in der „Mitte“ der Gesellschaft

Austeritätspolitik, Massenarbeitslosigkeit – sind aktuelle Transformationen etwa im Energie- oder Automobilsektor im Osten verdichtet zu beobachten. Da das (betriebliche) Ohnmachtserleben im Osten demnach stärker ist, könnte dies auch entsprechende Auswirkungen auf die Verbreitung der rechtsextremen Einstellung haben.

Zusammengefasst: Betriebliche Regime haben demokratiepolitische Folgen, wobei den Erfahrungen von Ohnmacht und Fremdbestimmtheit bzw. Handlungsfähigkeit und Souveränität im Arbeitsalltag eine bedeutsame Vermittlungsfunktion zwischen betrieblichen Erfahrungen und politischer Subjektivität zukommt. Entsprechend können demokratische Selbstwirksamkeit im Betrieb, das Erleben von individueller wie kollektiver Kontrolle und Einfluss im Arbeitsalltag durch politische Lern- und Ermächtigungseffekte extrem rechten Einstellungen unter Beschäftigten entgegenwirken, wie frühere Untersuchungen bereits zeigen konnten (Kiess/Schmidt 2024, 2020; Kiess et al. 2023). Angesichts der dynamischen und (in Ost und West) ungleichen gesellschaftlichen Entwicklungen der vergangenen Jahre sollen im Folgenden drei Annahmen geprüft werden: erstens, dass sich die Verschiebungen im arbeitspolitischen Feld und das subjektive Erleben im Betrieb auf die Verbreitung rechtsextremer Einstellungen auswirken; zweitens, dass die protektive Wirkung demokratischer Selbstwirksamkeit auf extrem rechte Einstellungen weiterhin gilt und drittens, dass jedoch Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland zu beobachten sind.

#### 4 Datengrundlage und methodisches Vorgehen

Für unsere Analyse greifen wir auf Daten zweier bundesweiter Befragungen zurück. Die erste wurde 2020 durchgeführt und dient als Vergleichsgrundlage (Kiess/Schmidt 2020). Auf der zweiten liegt unser Hauptfokus: Die *Paper-and-Pencil*-Erhebung wurde im Auftrag der Universität Leipzig durch das Befragungsinstitut USUMA im Zeitraum von Ende März bis Mitte Juni 2024 durchgeführt. Nach dem ADM-Verfahren<sup>2</sup> wurden in Deutschland wohnhafte Personen ab dem vollendeten 16. Lebensjahr ausgewählt. Insgesamt wurden 2504 Personen befragt, davon 501 in Ostdeutschland. Unsere zentrale Variable zur Messung demokratischer Erfahrungen in der Arbeitswelt kommt nur bei Personen zum Einsatz, die im Erwerbsleben stehen. Personen in Ausbildung, im Ruhestand, in Elternzeit usw. fallen deshalb heraus, und die Fallzahl reduziert sich entsprechend (siehe *Tabelle 1*).<sup>3</sup>

Als abhängige Variable nutzen wir den Fragebogen „Rechtsextreme Einstellung – Leipziger Form“ (Heller et al. 2020; Decker et al. 2024; Kiess 2024). Mit jeweils

drei Items erfasst er die oben genannten, für den deutschen Kontext einschlägigen Dimensionen, die untereinander stark korrelieren und denen eine Ideologie der Ungleichwertigkeit zugrunde liegt. Die Dimension Ausländerfeindlichkeit wird zum Beispiel mit der Aussage „Die Ausländer kommen nur hierher, um unseren Sozialstaat auszunutzen“ gemessen, die Dimension Diktaturverharmlosung unter anderem mit dem Item „Wir sollten einen Führer haben, der Deutschland zum Wohle aller mit harter Hand regiert“. Wir nutzen für unsere Analysen sowohl die Einzeldimensionen als auch eine Gesamtskala<sup>4</sup>.

Unsere zentrale unabhängige Variable besteht aus vier selbstentwickelten und bereits von Kiess und Schmidt (2024) getesteten Items (*Tabelle 1*). Die Skala erfasst wie oben ausgeführt individuelles und kollektives Kontroll- sowie Einflusserleben und damit zentrale Aspekte demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb. Das erste, negativ formulierte Item wird überwiegend abgelehnt und ist linksschief verteilt. Für die Skalenbildung haben wir es invertiert. Die drei übrigen Items sind positiv formuliert und rechtsschief verteilt. Das Cronbachsche Alpha als Reliabilitätsmaß liegt bei .755, und eine Faktorenanalyse (*Principal Factor Analysis, PFA*) ergibt einen Faktor, auf den alle Items laden.

Wir überprüfen den Zusammenhang zwischen demokratischen Erfahrungen in der Arbeitswelt und rechtsextremer Einstellung zunächst bivariat und dann mithilfe linearer multivariater Regressionsanalysen. Als relevantesten Erklärungsfaktor für rechtsextreme Einstellung nehmen wir die Kurzskala von Beierlein et al. (2014) zur Erfassung einer autoritären Persönlichkeitsstruktur auf. Daneben beziehen wir den Wohnort in Ost- und Westdeutschland, das Geschlecht (männlich/weiblich) sowie die Bildung (unter Abitur vs. mindestens Abitur) ein. Das Alter fließt als kontinuierliche Variable ein, Einkommen und Arbeitslosigkeit in Stufenausprägung. Wir nutzen je ein Item zur Einschätzung der persönlichen wirtschaftlichen Situation und zur Wirtschaft in Deutschland. Ein weiteres Item erfasst die wirtschaftliche Krisenwahrnehmung. Schließlich nutzen wir eine Kurzskala zur politischen Deprivation (Gefühl, politisch einflusslos zu sein), die Links-rechts-Selbstpositionierung (10er-Skala) und die Gewerkschaftsmitgliedschaft, um für die politische (Selbst-)Verortung der Befragten zu kontrollieren.

<sup>2</sup> Verfahren des Arbeitskreises Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e. V.

<sup>3</sup> Für eine genaue Beschreibung der Gesamtstichprobe siehe Decker et al. (2024).

<sup>4</sup> Das Cronbachsche Alpha der Einzeldimensionen liegt jeweils zwischen .896 (Antisemitismus) und .762 (Sozialdarwinismus), das der Gesamtskala bei .92. Verteilung, Faktorladungen usw. dieser und der folgenden Variablen können bei den Autoren erfragt werden.

## 5 Einfluss demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb auf die rechtsextreme Einstellung

Zunächst können wir feststellen, dass die Befragten eher positiv über ihre Erfahrungen in der Arbeitswelt berichten, wenngleich einige Antwortverteilungen aufforchen lassen (Tabelle 1). Wenige fühlen sich zwar im Arbeitsalltag übergegangen, ein Viertel kann allerdings nicht offen über Betriebsräte und Gewerkschaften sprechen (das korrespondiert mit Zahlen zur Behinderung von Betriebsratsgründungen, siehe Behrens/Dribbusch 2024). Die

Mehrheit löst Probleme am besten gemeinsam und viele haben auch ein individuelles Gefühl von Einfluss.

Hinsichtlich unserer ersten Forschungsfrage nach dem Erleben von demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb im Vergleich 2020–2024 stellen wir in Ostdeutschland eine eindeutig negative Entwicklung fest (Abbildung 1). Nahmen 2020 nur 10 % der Befragten im Osten wahr, dass sie „bei Entscheidungen im Arbeitsalltag übergegangen“ werden, sind es 2024 30 %. Konnten 2020 noch 45 % im Osten „offen über Betriebsräte und Gewerkschaften sprechen“, berichten das 2024 nur noch 27 %. Nur noch 29 % denken, sie könnten im Betrieb „etwas zum Positiven verändern“; 2020 waren es noch 55 % (Werte gerundet). Auch im Westen sind die Werte etwas schlechter ge-

TABELLE 1

### Zustimmung zu den Aussagen zur Erfassung demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb

Anteile in Prozent

Aspekt (idealtypisch, da die Items stark korrelieren)		Trifft überhaupt nicht zu	Trifft überwiegend nicht zu	Trifft teils zu/Trifft teils nicht zu	Trifft zu	Trifft voll und ganz zu
Individuelle Kontrolle	Ich fühle mich bei Entscheidungen im Arbeitsalltag übergegangen. (N = 1372)	26,9	27,5	28,8	14,1	2,8
Kollektive Kontrolle	In meinem Betrieb kann ich offen über Betriebsräte und Gewerkschaften sprechen, ohne Nachteile befürchten zu müssen. (N = 1367)	10,4	13,2	29,3	30,3	16,8
Kollektiver Einfluss	Probleme oder Konflikte im Betrieb löse ich am besten gemeinsam mit den Kollegen und Kolleginnen. (N = 1369)	5,5	8,1	26,6	37,0	22,9
Individueller Einfluss	Wenn ich in meinem Betrieb aktiv werde, kann ich etwas zum Positiven verändern. (N = 1365)	6,0	13,3	31,6	33,6	15,6

Quelle: Eigene Darstellung

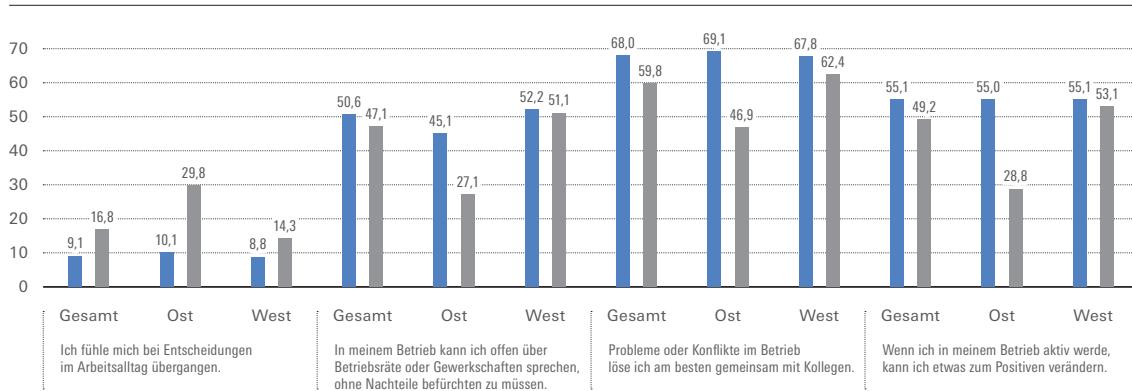
WSI Mitteilungen

ABBILDUNG 1

### Demokratische Selbstwirksamkeit im Betrieb im Vergleich Ost/West und 2020/2024 (stimme überwiegend bzw. voll und ganz zu)

Anteile in Prozent

2020 2024



Quelle: Eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

TABELLE 2

### Bivariate Korrelationen zwischen demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb und rechtsextremer Einstellung

Korrelationskoeffizient

	Demokratische Selbstwirksamkeit im Betrieb
Rechtsautoritäre Diktatur	-0,173**
Chauvinismus	-0,025
Ausländerfeindlichkeit	-0,125**
Antisemitismus	-0,149**
Sozialdarwinismus	-0,117**
NS-Verharmlosung	-0,152**
Rechtsextreme Einstellung (gesamt)	-0,147**

Signifikanzniveaus: \*\*\*p < 0,001; \*\*p < 0,01; \*p < 0,05

Quelle: Eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

TABELLE 3

### Zusammenhang von rechtsextremer Einstellung und demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb (*beta*-Koeffizienten)

Multivariate Regressionen

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Demokratische Selbstwirksamkeit im Betrieb	-0,140***	-0,100***	-0,086**	-0,048*
Wohnort im Osten	-0,010	-0,002	-0,019	-0,015
Alter	-0,002	-0,016	-0,028	-0,072***
Geschlecht (männlich)	0,094***	0,083**	0,087*	0,048*
Bildung (mindestens Abitur)		-0,174***	-0,145***	-0,044*
Einkommen (weniger als 1500 €)				
1500 € bis <2000 €		0,031	0,050	-0,002
2000 € bis <3000 €		0,061	0,084	0,009
3000 € und mehr		0,025	0,057	0,011
Arbeitslos (nie)				
einmal	0,029	0,035	0,041	
mehrfach	0,085**	0,086**	0,056**	
Individuelle wirtsch. Deprivation			-0,063	0,010
Kollektive wirtsch. Deprivation			0,285***	0,166***
Wirtschaftliche Krisen			0,060*	-0,046*
Politische Deprivation				0,038
Gewerkschaftsmitglied				-0,038
Links-rechts				0,133***
Autoritarismus				0,576***
N	1362	1341	1320	1300
R <sup>2</sup>	0,029	0,070	0,149	0,498

Signifikanzniveaus: \*\*\*p &lt; 0,001; \*\*p &lt; 0,01; \*p &lt; 0,05

WSI Mitteilungen

Quelle: Eigene Darstellung

worden. Der Rückgang beschränkt sich hier jedoch auf das Kontrollerleben im Arbeitsprozess und ist bei weitem nicht so deutlich.

Unsere zweite Forschungsfrage zielt darauf, die bereits bekannten Zusammenhänge zur rechtsextremen Einstellung zu replizieren. Die bivariaten Korrelationsmaße zwischen der Skala demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb und rechtsextremer Einstellung sind für die Gesamtskala sowie mit einer Ausnahme für die Subdimensionen jeweils deutlich (*Tabelle 2*). Für den Chauvinismus fällt der Zusammenhang gering und insignifikant aus, am stärksten ist der Zusammenhang für die Zustimmung zu einer rechtsautoritären Diktatur. Damit bestätigen sich vorangegangene Untersuchungen (Kiess/Schmidt 2020; Kiess et al. 2023). Im nächsten Schritt haben wir mit einer Reihe multivariater Regressionsanalysen überprüft, ob der Zusammenhang zwischen rechtsextremer Einstellung und demokratischen Erfahrungen in der Arbeitswelt auch unter Kontrolle weiterer Variablen signifikant bleibt (*Tabelle 3*).

Im ersten Modell haben wir drei klassische sozio-demografische Variablen – Wohnort in Ost- bzw. Westdeutschland, Alter und Geschlecht – hinzugefügt. Im zweiten Modell nehmen wir die sozioökonomischen Faktoren Bildung, Einkommen und bisherige Arbeitslosigkeitserfahrung hinzu. In beiden Modellen bleibt der Zusammenhang zwischen rechtsextremer Einstellung und demokratischen Erfahrungen in der Arbeitswelt signifikant auf dem 0,1%-Niveau. Auch Modell 2 kann aber nur 7 % der Varianz rechtsextremer Einstellung erklären (siehe die Zeile R<sup>2</sup>). Nehmen wir die Wahrnehmung wirtschaftlicher Krisen, individuelles und insbesondere kollektives Deprivationserleben – eine pessimistische Einschätzung der wirtschaftlichen Lage Deutschlands – hinzu (Modell 3), so nimmt die Stärke des für uns hier zentralen Zusammenhangs weiter leicht ab, bleibt aber auf dem 1%-Niveau signifikant. Das R<sup>2</sup> steigt leicht an: Das Modell kann knapp 15 % der Varianz rechtsextremer Einstellung erklären. Noch auf dem 5%-Niveau signifikant, aber deutlich reduziert ist der Zusammenhang, wenn wir für politische Deprivation und Gewerkschaftsmitgliedschaft (beide nicht signifikant) sowie Selbstverortung auf einer Links-rechts-Skala und Autoritarismus kontrollieren. Insbesondere Bildung, kollektive wirtschaftliche Deprivation und Autoritarismus zeigen sich immer wieder als zentrale Erklärungsfaktoren rechtsextremer Einstellung (Kiess et al. 2022), die andere Variablen in den Hintergrund treten lassen. Dennoch behält das Erleben demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb in unserem Modell zumindest einen geringen Einfluss. Das letzte Modell kann zudem die Varianz rechtsextremer Einstellung unter den Befragten mit knapp 50 % sehr gut aufklären.

In einer Reihe zusätzlicher Modelle haben wir den Zusammenhang zwischen demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb und den Einzeldimensionen rechtsextremer Einstellung unter Einbezug der Kontrollvariablen

berechnet (ohne Abbildung). Für die Dimensionen Ausländerfeindlichkeit und Chauvinismus, die die bei weitem höchsten Zustimmungswerte in der Bevölkerung erreichen, ist unsere unabhängige Variable nicht signifikant, in allen anderen Dimensionen bleibt der bivariat bereits gezeigte Zusammenhang signifikant. Für die einzelnen Dimensionen zeigen sich auch unter den Kontrollvariablen Unterschiede: Das Einkommen ist nur für die Ausländerfeindlichkeit relevant, Arbeitslosigkeit insbesondere für die Verharmlosung des NS. Der Wohnort im Osten ist mit höherer Ausländerfeindlichkeit und einer Abnahme von Sozialdarwinismus und NS-Verharmlosung assoziiert. Die Links-rechts-Selbstverortung ist nur für den Sozialdarwinismus relevant, sich links positionierende Befragte sind deutlich weniger sozialdarwinistisch eingestellt.

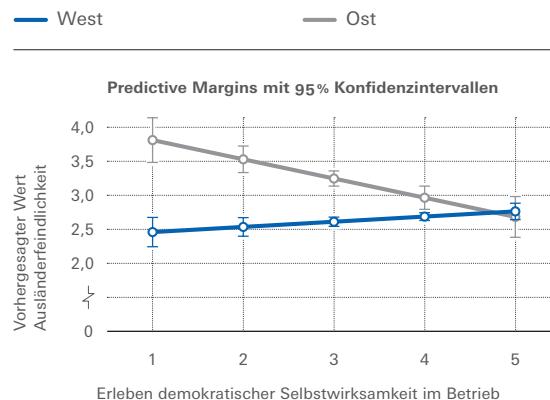
Schließlich haben wir in einem explorativen Schritt berücksichtigt, dass sich das Erleben demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb in Ostdeutschland deutlich verschlechterte, während sich im Westen nur eine geringe Verschlechterung zeigte (Abbildung 1). Problematisch ist, dass uns für Ostdeutschland nur von etwa 200 Befragten Daten vorliegen. Für dieses kleine Teilsample ist der Effekt auf die Gesamtskala rechtsextreme Einstellung deutlich signifikant und substanzial. Für die westdeutsche Teilstichprobe ist der Effekt hingegen marginal und insignifikant. Diesem Befund weiter nachgehend haben wir einen Interaktionseffekt in das Modell 4 aus Tabelle 3 aufgenommen und dabei nach Subdimensionen der rechtsextremen Einstellung differenziert, denn diese sind in beiden Landesteilen wie oben beschrieben unterschiedlich ausgeprägt. In Abbildung 2 ist dargestellt, wie der (auf dem 5%-Niveau signifikante) Interaktionseffekt beispielhaft bei der Ausländerfeindlichkeit wirkt: Je stärker im Osten demokratische Selbstwirksamkeit im Betrieb erlebt wird, desto mehr nimmt die Ausländerfeindlichkeit ab. Im Westen gibt es keinen relevanten Effekt (der leichte Anstieg ist statistisch unbedeutend, vgl. die Konfidenzintervalle). Berechnet man das Modell für die weiteren Subdimensionen, so zeigt sich für die Verharmlosung des NS und den Sozialdarwinismus allerdings im Westen ein reduzierender Effekt, im Osten dagegen nicht. Für den Antisemitismus und die Diktaturbefürwortung ist in beiden Landesteilen ein reduzierender Effekt zu beobachten. Für den Chauvinismus zeigt sich wie bei der Ausländerfeindlichkeit nur im Osten ein reduzierender Effekt.

## 6 Fazit

Zunächst sehen wir insgesamt einen Rückgang des Erlebens demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb, wobei dieser im Osten sehr drastisch ausfällt, im Westen moderat und eher bezogen auf das Kontrollerleben im Arbeits-

## ABBILDUNG 2

### Interaktionseffekt von demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb und Wohnort im Osten auf Ausländerfeindlichkeit



Anmerkung: Der leichte Anstieg der Ausländerfeindlichkeit im Westen mit steigender demokratischer Selbstwirksamkeit ist nicht signifikant (vgl. die sich noch überschneidenden Konfidenzintervallbalken bei 1 und 5). Der Effekt für den Osten ist hingegen deutlich sichtbar.

WSI Mitteilungen

Quelle: Eigene Darstellung

prozess, weniger auf die Einflussmöglichkeiten im Betrieb. Bei der Interpretation dieser Entwicklung sind verschiedene Aspekte relevant: Plausibel ist zum einen, dass sich ökonomische Krisen tatsächlich auf die Gestaltung der innerbetrieblichen Beziehungen auswirken und sie zu mehr Reibung zwischen Management und Belegschaften führen. Der Rückgang individuellen wie kollektiven Kontrollerlebens tendenziell auch in westdeutschen Betrieben könnte also auf schwindende Freiheitsgrade im Arbeitsprozess und erhöhten Druck bei gleichzeitigem Anerkennungsverlust für die Beschäftigten zurückgehen. Tatsächlich nutzen Unternehmen Krisensituationen immer wieder, um auf autoritärere Formen der Arbeitssteuerung (oft unter dem Vorwand der Krisenbewältigung) zurückzutreten (Kratzer et al. 2015). Für Ostdeutschland könnten unsere Ergebnisse ein Hinweis darauf sein, dass Unternehmen nach einer kurzen Periode der Liberalisierung betrieblicher Regime unter dem Eindruck der Krise wieder zu den lange vorherrschenden autoritären Formen betrieblicher Herrschaft zurückkehren und auch Mitbestimmungsfeindlichkeit ein Revival erlebt (Kiess et al. 2023; Bose/Schmidt 2023).

Plausibel ist zudem, dass die polit-ökonomische Großwetterlage der „Polykrise“ (Tooze 2022) und entsprechend düstere Zukunftsszenarien auch die Perspektive der Beschäftigten im Betrieb einfärben. Die Integration in „gute Arbeit“ (Urban 2024) beinhaltet nicht zuletzt das Versprechen einer sicheren Erwerbszukunft. Erlebte wie befürchtete Wohlstandsverluste lassen die Beschäftigten die betrieblichen Verhältnisse negativer beurteilen und auch skeptischer auf Mitbestimmung blicken. Müller-Jentsch

(2008) hat darauf hingewiesen, dass die Mitbestimmung ihre Legitimation auch durch ihre Verteilungsfunktion gewinnt – formale Mitbestimmungsmöglichkeiten also auch tatsächlich relevant werden müssen. Betriebsstudien zeigen, wie Kontrollverluste durch Arbeitsverdichtung und gleichzeitige Reallohnverluste von Beschäftigten auch als Angriff auf die eigene Würde und als symbolische Abwertung erlebt werden (Schmidt et al. 2024). Zusammengefasst: Ein allgemeines, abstraktes Gefühl von Ohnmacht „im Großen“, das seit 2020 salienter geworden ist (Decker et al. 2024) und sich nicht zuletzt aus (tradierten) Erfahrungen im politischen Raum speist (Mau 2024), wirkt in die Betriebe hinein.

Bezüglich des Zusammenhangs zwischen dem Erleben demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb und rechtsextremer Einstellung sehen wir in Ost und West widersprüchliche und teils gegenläufige Effekte, die uns dazu veranlassen, bisherige Forschungsergebnisse auszudifferenzieren. Im Westen beobachten wir einen verringernenden Effekt auf die Verharmlosung des NS, den Sozialdarwinismus, den Antisemitismus und die Diktaturbefürwortung, im Osten nur teilweise. Dafür reduziert betriebliches Selbstwirksamkeitserleben im Osten die Ausländerfeindlichkeit und den Chauvinismus, was wiederum für den Westen nicht zutrifft.

In Ostdeutschland ist der Zusammenhang interpretierbar als Bearbeitung und Kompensation des Ohnmachtserlebens und des Gefühls von Fremdbestimmtheit. Verwehrte Teilhabe wird auf Basis einer nationalistischen Leistungs- und Anspruchsgemeinschaft eingeklagt, Ermächtigung und Selbstaufwertung gehen zulasten schwächerer Gruppen (Schmidt et al. 2024). In Westdeutschland geht die Integration in demokratischere betriebliche Regime – zum Teil – auch mit einer politisch-moralischen Integration einher, welche die Unterstützung für NS-Verharmlosung, (offenen) Antisemitismus und Diktaturbefürwortung verringert. Allerdings vermag sie hier gegen Ausländerfeindlichkeit und aggressiven Nationalismus – also „soziale Schließung“ nach außen (Mackert 2019) – nichts auszurichten. Im klassisch westdeutschen sozialpartnerschaftlichen Modell sind Chauvinismus und eine sozial-exklusive Solidarität anzutreffen, an welche die extreme Rechte – gerade in Krisenzeiten – anknüpfen kann. Wichtig für die Ost-West-Unterschiede und die langfristige Entwicklung des Demokratieerlebens dürfte auch die Entwicklung der Gewerkschaftsmitgliedschaft sein. Sie liegt im Osten niedriger, und seit den 1990er Jahren ist der Trend für Gesamtdeutschland besorgniserregend. Erst jüngst konnten einzelne Gewerkschaften die Entwicklung stabilisieren.

Die Unterschiede sind indes nicht nur aus den Arbeitsverhältnissen zu erklären, sondern ergeben sich aus Dynamiken in beiden Phänomenbereichen, der Arbeitspolitik sowie der politischen Kultur. Auch die rechtsextreme Einstellung unterliegt in Ost und West unterschiedlichen Dynamiken. Während im Westen NS-Verharmlosung und

Antisemitismus etwas weiter verbreitet sind, sind es im Osten Ausländerfeindlichkeit und Chauvinismus. Weitere Forschung ist erforderlich, um diese kontextuellen Unterschiede, welche wir nur explorativ behandeln konnten, genauer zu untersuchen. Ihre Berücksichtigung in der politischen und gewerkschaftlichen Praxis kann zu zielgerichteteren Interventionen gegen die extrem rechte Mobilisierung von Beschäftigten beitragen. Diesbezüglich müssen wir auch betonen, dass der Autoritarismus – insbesondere durch die fröckliche Sozialisation und die damit verbundene Entwicklung bestimmter Persönlichkeitseigenschaften – andere Effekte wie die Erfahrungen im Betrieb und auch den Bildungseffekt dominieren. Gewerkschaftliche Strategien alleine können diese fröcklichen und weitere gesellschaftliche Sozialisationsprozesse kaum aushebeln. ■

## LITERATUR

- Aderholz, D.** (2021): Extrem rechte Zugriffe auf die Arbeitswelt: eine kritisch-hermeneutische Untersuchung von Propagandamaterial von Zentrum Automobil und der Kampagne „Werde Betriebsrat“, in: ZReX – Zeitschrift für Rechtsextrismusforschung 1 (2), S. 323–343
- Ahlers, E. / Villalobos, V. Q.** (2023): Betriebliche Arbeitswelt und Potenziale des Gesundheitsschutzes – Ergebnisse der WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2021. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Report Nr. 89, Düsseldorf
- Almond, G. A. / Verba, S.** (1972): The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Princeton
- Arrighi, B. A. / Maume, D. J.** (1994): Workplace Control and Political Participation, in: Sociological Focus 27 (2), S. 147–159
- Beck, L. / Westheuser, L.** (2022): Verletzte Ansprüche. Zur Grammatik des politischen Bewusstseins von ArbeiterInnen, in: Berliner Journal für Soziologie, 32 (2), S. 279–316
- Becker, K. / Dörre, K. / Reif-Spirek, P.** (2018): Arbeiterbewegung von rechts? Ungleichheit – Verteilungskämpfe – populistische Revolte, Frankfurt a. M.
- Behr, M.** (2017): Das Ende des ostdeutschen Arbeitsspartaners, in: Berliner Debatte Initial 28 (1), S. 29–42
- Behrens, M. / Dribusch, H.** (2024): Mitbestimmung bleibt umkämpft. Ergebnisse der vierten Befragung zur Be- und Verhinderung von Betriebsratswahlen, in: WSI-Mitteilungen 77 (6), S. 467–476
- Beierlein, C. / Asbrock, F. / Kauff, M. / Schmidt, P.** (2014): Die Kurzskala Autoritarismus (KSA-3). Ein ökonomisches Messinstrument zur Erfassung dreier Subdimensionen autoritärer Einstellungen, GESIS-Working Papers 35, Mannheim
- Bose, S. / Schmidt, A.** (2023): „Aufbruch Ost“ in der Arbeitswelt? Perspektiven sächsischer Gewerkschafter auf die demokratiepolitische Bedeutung arbeitsweltlicher Mobilisierungen, in: Decker, O. / Kalkstein, F. / Kiess, J. (Hrsg.): Demokratie in Sachsen. Jahrbuch des Else-Frenkel-Brunswik-Instituts für 2022, Leipzig, S. 273–291
- Bryson, A. / Gomez, R. / Kretschmer, T. / Willman, P.** (2015): What Accounts for the Union Member Advantage in Voter Turnout? Evidence from the European Union, 2002–2008, in: Industrial Relations 69 (4), S. 732–765
- Budd, J. W. / Lamare, J. R.** (2021): Worker Voice and Political Participation in Civil Society, in: Zimmermann, K. F. (Hrsg.): Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics, Cham, S. 1–20
- Budd, J. W. / Lamare, J. R. / Timming, A. R.** (2018): Learning about Democracy at Work: Cross-national Evidence on Individual Employee Voice Influencing Political Participation in Civil Society, in: ILR Review 71 (4), S. 956–985
- Cotton, J. / Vollrath, D. / Froggatt, K. / Lengnick-Hall, M. L. / Jennings, K. R.** (1988): Employee Participation: Diverse Forms and Different Outcomes, in: The Academy of Management Review 13, S. 8–22
- Craig, S. C. / Magiotto, M. A.** (1982): Measuring Political Efficacy, in: Political Methodology 8 (3), S. 85–109
- Decker, O. / Kiess, J. / Heller, A. / Brähler, E.** (2024): Die Leipziger Autoritarismus Studie 2024: Methoden, Ergebnisse und Langzeitverlauf, in: Decker, O. / Kiess, J. / Heller, A. / Brähler, E. (Hrsg.): Vereint im Ressentiment: Autoritäre Dynamiken und rechtsextreme Einstellungen. Leipziger Autoritarismus Studie 2024, Gießen, S. 29–99
- Detje, R. / Sauer, D.** (2023): Solidarität in den Krisen der Arbeitswelt: Aktualität kollektiver Widerstandserfahrungen, Hamburg
- Dörre, K.** (2020): In der Warteschlange: Arbeiter\*innen und die radikale Rechte, Münster
- Dörre, K. / Goes, T. / Schmalz, S. / Thiel, M.** (2017): Streikrepublik Deutschland? Die Erneuerung der Gewerkschaften in Ost und West, Frankfurt a. M.
- Elden, J. M.** (1981): Political Efficacy at Work: The Connection Between More Autonomous Forms of Workplace Organization and a More Participatory Politics, in: American Political Science Review 75 (1), S. 43–58
- Frymer, P. / Grumbach, J. M.** (2021): Labor Unions and White Racial Politics. American Journal of Political Science 65 (1), S. 225–240
- Geurkink, B. / Akkerman, A. / Sluiter, R.** (2022): Political Participation and Workplace Voice: The Spillover of Suppression by Supervisors, in: Political Studies 70 (2), S. 327–347
- Goes, T. / Schmalz, S. / Thiel, M. / Dörre, K.** (2015): Gewerkschaften im Aufwind? Stärkung gewerkschaftlicher Organisationsmacht in Ostdeutschland. Otto-Brenner-Stiftung: OBS Arbeitshefte 83, Frankfurt a. M.
- Greenberg, E. S. / Grunberg, L. / Daniel, K.** (1996): Industrial Work and Political Participation: Beyond “Simple Spillover”, in: Political Research Quarterly 49 (2), S. 305–330
- Hadziabdic, S. / Baccaro, L.** (2020): A Switch or a Process? Disentangling the Effects of Union Membership on Political Attitudes in Switzerland and the UK, in: Industrial Relations. A Journal of Economy and Society 59, S. 466–499
- Hassan, B.** (2024): Workplace Democracy and Democratic Legitimacy in Europe, in: Economic and Industrial Democracy 45 (2), S. 389–414
- Heller, A. / Decker, O. / Brähler, E.** (2020): Rechtsextremismus – ein einheitliches Konstrukt? Ein Beitrag zur Frage der Operationalisierung anhand des Fragebogens Rechtsextremismus – Leipziger Form (FR-LF), in: Decker, O. / Brähler, E. (Hrsg.): Prekärer Zusammenhalt. Die Bedrohung des demokratischen Miteinanders in Deutschland, Gießen, S. 151–172
- Hilmer, R. / Kohlrausch, B. / Müller-Hilmer, R. / Gagné, J.** (2017): Einstellung und soziale Lebenslage. Eine Spurenreise nach Gründen für rechtspopulistische Orientierung, auch unter Gewerkschaftsmitgliedern. Hans-Böckler-Stiftung: Working Paper Forschungsförderung Nr. 44, Düsseldorf
- Hodson, R.** (1995): Worker Resistance: An Underdeveloped Concept in the Sociology of Work, in: Economic and Industrial Democracy 16 (1), S. 79–110
- Hövermann, A.** (2023): Das Umfragehoch der AfD. Aktuelle Erkenntnisse über die AfD-Wahlbereitschaft aus dem WSI-Erwerbspersonenpanel. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Report Nr. 92, Düsseldorf
- Hövermann, A. / Kohlrausch, B. / Voss-Dahm, D.** (2021): Anti-demokratische Einstellungen: Der Einfluss von Arbeit, Digitalisierung und Klimawandel. Hans-Böckler-Stiftung: Forschungsförderung Policy Brief, Nr. 007, Düsseldorf
- Jahoda, M.** (1984): Braucht der Mensch die Arbeit?, in: Niess, F. (Hrsg.): Leben wir, um zu arbeiten? Die Arbeitswelt im Umbruch, Köln, S. 11–17
- Jansen, T.** (2016): Anerkennung oder komplexe Verhältnisse? Interpretative Mitbestimmungsforschung jenseits von Macht und Partizipation, in: Zeitschrift für Qualitative Forschung 16 (2), S. 279–297
- Jirjahn, U.** (2024): Gibt es eine demokratische Dividende betrieblicher Mitbestimmung? Universität Trier: Research Papers in Economics 06/24, Trier
- Jirjahn, U. / Kiess, J.** (2024): Does Employee Representation Foster Workplace Democracy? Universität Trier: Research Papers in Economics 13/24, Trier
- Kiess, J.** (2011): Rechtsextrem – extremistisch – demokratisch?, in: Forum kritische Rechtsextremismusforschung (Hrsg.): Ordnung. Macht. Extremismus, Wiesbaden, S. 240–260
- Kiess, J.** (2022): Learning by Doing: The Impact of Experiencing Democracy in Education on Political Trust and Participation, in: Politics 42 (1), S. 75–94
- Kiess, J.** (2024): Die Verbreitung rechtsextremer Einstellung in Deutschland, in: Virchow, F. / Hoffstadt, A. / Heß, C. / Häusler, A. (Hrsg.): Handbuch Rechtsextremismus, Wiesbaden (online first)
- 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. 101–131
- Kiess, J. / Schmidt, A.** (2020): Beteiligung, Solidarität und Anerkennung in der Arbeitswelt: *industrial citizenship* zur Stärkung der Demokratie, in: Decker, O. / Brähler, E. (Hrsg.): Autoritäre Dynamiken: Alte Ressentiments – Neue Radikaliät: Leipziger Autoritarismus Studie 2020, Gießen, S. 119–147
- Kiess, J. / Schmidt, A.** (2024): The Political Spillover of Workplace Democratization: How Democratic Efficacy at the Workplace Contributes to Countering Right-wing Extremist Attitudes in Germany, in: Economic and Industrial Democracy 46 (2), S. 469–495
- Kiess, J. / Schuler, J. / Decker, O. / Brähler, E.** (2022): Comeback des Autoritarismus-Konzepts: Autoritäres Syndrom und autoritäre Dynamik zur Erklärung rechtsextremer Einstellung, in: Amadeu Antonio Stiftung (Hrsg.): Wissen schafft Demokratie. Schwerpunkt Ursachen von Ungleichwertigkeitsideologien und Rechtsextremismus Vol. 10, S. 14–25, Jena
- Kiess, J. / Wesser-Saalfrank, A. / Bose, S. / Schmidt, A. / Brähler, E. / Decker, O.** (2023): Arbeitswelt und Demokratie in Ostdeutschland. Erlebte Handlungsfähigkeit im Betrieb und (anti)demokratische Einstellungen, Otto-Brenner-Stiftung: OBS Arbeitspapier 64, Frankfurt a. M.
- Kratzer, N. / Menz, W. / Tullius, K. / Wolf, H.** (2015): Legitimationsprobleme in der Erwerbsarbeit. Gerechtigkeitsansprüche und Handlungsorientierungen in Arbeit und Betrieb, Baden-Baden
- Kritzinger, S. / Foucault, M. / Lachat, R. / Partheymüller, J. / Plescia, C. / Brouard, S.** (2021): “Rally Round the Flag”: The COVID-19 Crisis and Trust in the National Government, in: West European Politics 44 (5–6), S. 1205–1231
- Lockwood, D.** (1996): “Civic Integration and Class Formation”, in: The British Journal of Sociology (47): 3, S. 531–550

- Mackert, J.** (2019): Liberal and Organic Populism, and the Politics of Social Closure, in: Fitzi, G. / Mackert, J. / Turner, B. S. (Hrsg.): *Populism and the Crisis of Democracy*, Abingdon/New York, S. 91–108
- Markovsky, B. N. / Lawler, E. J.** (1994): A New Theory of Group Solidarity, in: Markovsky, B. / Heimer, K. / O'Brien, J. (Hrsg.): *Advances in Group Processes* (11), S. 113–137
- Marsh, D.** (1971): Political Socialization: The Implicit Assumptions Questioned, in: *British Journal of Political Science* 1 (4), S. 453–465
- Marshall, T. H.** (1950): *Citizenship and Social Class. And Other Essays*, London/New York
- Mau, S.** (2024): Ausgebremste Demokratisierung, in: ebd. (Hrsg.): *Ungleich vereint. Warum der Osten anders bleibt*, Berlin, S. 39–53
- Mau, S. / Offe, C.** (2020): Vom Einheitsrausch zum AfD-Kater? Steffen Mau und Claus Offe im Gespräch mit Claudia Czingon über 30 Jahre deutsche Einheit, in: *Leviathan* 48 (3), S. 358–380
- Mense-Petermann, U.** (1996): Die Verbetrieblichung der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland als Herausforderung für das duale System, in: *Industrielle Beziehungen* 3 (1), S. 65–78
- Menz, W. / Nies, S.** (2019): Fragile Sicherheiten und Legitimationsprobleme. Rechtspopulismus aus arbeitssoziologischer Perspektive, in: *WSI-Mitteilungen* 72 (3), S. 177–184
- Müller-Jentsch, W.** (2008): *Arbeit und Bürgerstatus: Studien zur sozialen und industriellen Demokratie*, Wiesbaden
- Pateman, C.** (1970): *Participation and Democratic Theory*, Cambridge
- Peterson, S. A.** (1992): Workplace Politicization and its Political Spillovers: A Research Note, in: *Economic and Industrial Democracy* 13 (4), S. 511–524
- Reusch, J.** (2024): „Arbeitspolitik 2024“, in: Urban, H.-J. (Hrsg.): *Gute Arbeit gegen rechts, Arbeitspolitik: Theorie, Praxis, Strategie*, Hamburg, S. 104–133
- Röbenack, S. / Artus, I.** (2015): Betriebsräte im Aufbruch? Vitalisierung betrieblicher Mitbestimmung in Ostdeutschland. Otto Brenner Stiftung: *OBS Arbeitsheft* 82, Frankfurt
- Ryan, L. / Turner, T.** (2021): Does Work Socialisation Matter? Worker Engagement in Political Activities, Attachment to Democracy and Openness to Immigration, in: *Industrial Relations Journal* 52 (2), S. 125–144
- Sauer, D. / Detje, R.** (2019): Rechtspopulismus im Betrieb – Erscheinungsformen, Hintergründe, politischer Umgang, in: *WSI-Mitteilungen* 72 (3), S. 159–167
- Schmalz, S. / Hinz, S. / Singe, I. / Hasenohr, A.** (2021): Abgehängt im Aufschwung: Demografie, Arbeit und rechter Protest in Ostdeutschland, Frankfurt
- Schmidt, A. / Bose, S. / Kiess, J.** (2024): Zwischen Fatalismus und Selbstbehauptung. Facetten des Deprivationserlebens von Arbeiterinnen und Arbeitern in Sachsen, in: Decker, O. / Kalkstein, F. / Kiess, J. / Kocyba, P. (Hrsg.): *Demokratie in Sachsen. Jahrbuch des Else-Frenkel-Brunswik-Instituts für 2023*, Leipzig
- Schroeder, W. / Greef, S. / Elsen, J. R. / Heller, L.** (2019): Rechtspopulistische Aktivitäten in betrieblichen Kontexten und gewerkschaftliche Reaktionen, in: *WSI-Mitteilungen* 72 (3), S. 185–192
- Sigel, R. S.** (1989): *Political Learning in Adulthood: A Sourcebook of Theory and Research*, Chicago
- Timming, A. / Summers, J.** (2020): Is Workplace Democracy Associated with Wider Pro-democracy Affect? A Structural Equation Model, in: *Economic and Industrial Democracy* 41 (3), S. 709–726
- Toope, T.** (2022): Welcome to the World of the Polycrisis, *Financial Times* vom 28.10.2022, <https://www.ft.com/content/498398e7-11b1-494b-9cd3-6d669dc3de33> (letzter Zugriff: 26.05.2025)
- Urban, H.-J.** (2024): *Gute Arbeit gegen rechts*, Hamburg
- Westheuser, L. / Lux, T.** (2024): Klassenbewusstsein und Wahlentscheidung. Klasse als politischer Kompass? Friedrich-Ebert-Stiftung: *FES diskurs* September 2024, Berlin
- Wu, S. J. / Paluck, E. L.** (2020): Participatory Practices at Work Change Attitudes and Behavior toward Societal Authority and Justice, in: *Nature Communications* 11 (1), S. 2633
- Yoxon, B. / Hauwaert, S. / Kiess, J.** (2019): Picking on Immigrants: A Cross-national Analysis of Individual-level Relative Deprivation and Authoritarianism as Predictors of Anti-foreign Prejudice, in: *Acta Politica* 54 (3), S. 479–520
- Zick, A. / Küpper, B. / Mokros, N.** (2023): Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23, Bonn

## AUTOREN

**JOHANNES KIESS**, Dr., stellvertretender Direktor des Else-Frenkel-Brunswik-Instituts für Demokratieforschung an der Universität Leipzig. Forschungsschwerpunkte: politische Mobilisierung, politische Einstellungen (insb. Rechtsextremismus), industrielle Beziehungen und Europa.

@ [johannes.kiess@uni-leipzig.de](mailto:johannes.kiess@uni-leipzig.de)

**ANDRE SCHMIDT**, MA, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Else-Frenkel-Brunswik-Institut für Demokratieforschung an der Universität Leipzig. Forschungsschwerpunkte: Demokratie und Arbeitswelt, gewerkschaftliche Revitalisierung und soziale Konflikte.

@ [andre.schmidt@uni-leipzig.de](mailto:andre.schmidt@uni-leipzig.de)

DOI: 10.5771/0342-300X-2025-4-263

# Einheitliche Ansprechstellen für Arbeitgeber im Ökosystem der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe

Die Chancen auf Teilhabe an Arbeit sind für Menschen mit Behinderungen trotz umfangreicher gesetzlicher Regelungen zur Schaffung eines inklusiven Arbeitsmarktes nach wie vor deutlich geringer als für Menschen ohne Behinderungen. Eine Ursache dafür ist die Komplexität des Systems der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe. Als gesetzliche Reaktion auf die Systemkomplexität wurden im Jahr 2022 bundesweit „Einheitliche Ansprechstellen für Arbeitgeber“ implementiert. Der Beitrag untersucht, in welches Ökosystem diese eintreten, wie sie sich zu anderen Akteuren verhalten und wie das bestehende Ökosystem auf diese Innovation reagiert – inwiefern es sie aufnimmt, fördert oder hindert.<sup>1</sup>

JANA YORK, TERESA SARTOR, SARAH LAMB, JAN JOCHMARING, SARAH SCHULZE,  
JÖRG-TOBIAS KUHN, BASTIAN PELKA

## 1 Einführung

Die Erwerbsquote schwerbehinderter Menschen<sup>2</sup> betrug im Jahr 2021 49,8 %. Trotz einer Steigerung in den vergangenen Jahren liegt sie damit deutlich unter der Erwerbsquote der Gesamtbevölkerung von 78,7 % (BA 2024). Auch zeigt eine Analyse der Erfüllungsgrade der gesetzlich verankerten Beschäftigungspflicht Schwerbehinderter (§ 154 SGB IX) für das Anzeigjahr 2022, dass nur 39 % aller Arbeitgeber ihre Pflichtarbeitsplätze vollständig besetzten. Weitere 36 % taten dies nur teilweise, und 26 % besetzten diese Stellen gar nicht (ebd.).

Im Jahr 2023 waren 166 000 schwerbehinderte Menschen arbeitslos. Dabei sind arbeitslose Menschen mit Schwerbehinderung gut qualifiziert: „Im Jahresdurchschnitt 2023 hatten 53 Prozent der schwerbehinderten Arbeitslosen einen Berufs- oder Hochschulabschluss – bei nicht-schwerbehinderten Arbeitslosen waren es 42 Prozent“ (BA 2024). Ergebnisse einer repräsentativen Betriebsbefragung weisen für das vierte Quartal des Jahres 2024 gleichzeitig über 1,4 Mio. offene, sofort zu besetzende Stellen in der deutschen Wirtschaft aus (IAB 2024). Offene Stellen mit Menschen mit Behinderungen zu besetzen, kann nicht nur für bisher vom Arbeitsmarkt exkludierte Menschen mit Behinderungen, sondern auch für

Arbeitgeber auf der Suche nach qualifiziertem Fachpersonal ein Gewinn sein.

Derzeit scheitert die Einstellung und (Weiter-)Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen jedoch häufig (BIH 2024): Als ursächlich für die verhältnismäßig geringe Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderungen lassen sich unter anderem die hohe Komplexität des Systems beruflicher Rehabilitation und Teilhabe (York/Jochmaring 2024) sowie fehlendes Wissen über Förder- und Unterstützungsleistungen oder Beratungs- und Informationsangebote des Systems in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) benennen (BIH 2024). Die system-

1 Wir bedanken uns bei allen an diesem Forschungsprojekt beteiligten Personen aus der EAA-Steuerungsgruppe des LVR-Inklusionsamtes, die im Rahmen des partizipativ-dialogischen Verfahrens maßgeblich zu diesem Artikel beigetragen haben. Unser besonderer Dank gilt den Interviewteilnehmer\*innen und den schriftlich Befragten.

2 Dieser Beitrag nutzt zumeist den Begriff „Menschen mit Behinderungen“, wie er im Bundesteilhabegesetz oder in der UN-Behindertenrechtskonvention verwendet und von Selbstvertretungsorganisationen eingefordert wird. Der Terminus „schwerbehinderte Menschen“ wird immer dann genutzt, wenn auf amtliche Statistiken oder Gesetzestexte rekurriert wird, die mit dem Konstrukt „Schwerbehinderung“ operieren.

immanente Ausdifferenzierung nach Rechtsansprüchen, Zuständigkeiten und Unterstützungsleistungen schürt Unsicherheiten auf Arbeitgeberseite mit negativen Auswirkungen auf das Angebot und die Aufnahme von Beschäftigung (BIH 2024). Darüber hinaus reduzieren antizipierte Minderleistung (ob real oder imaginiert) sowie Einstellungshemmnisse und Vorbehalte auf Arbeitgeberseite die Beschäftigungschancen von Menschen mit Behinderungen zusätzlich (Fietz et al. 2011; Kardorff et al. 2013).

Als gesetzliche Reaktion auf die Systemkomplexität wurden 2022 „Einheitliche Ansprechstellen für Arbeitgeber“ (EAA) nach § 185a SGB IX eingeführt. Sie sollen insbesondere KMU mit fehlender Erfahrung in der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen proaktiv zu bestehenden Förder- und Unterstützungs möglichkeiten beraten (LVR 2023). Sie haben einen gesetzlichen Lotsenauftrag und sollen trägerunabhängig „bei Fragen zur Ausbildung, Einstellung, Berufsbegleitung und Beschäftigungssicherung von schwerbehinderten Menschen zur Verfügung stehen“ (§ 185a Abs. 2 SGB IX). Angelehnt an die Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) (2023) lässt sich das Aufgabengebiet der EAA wie folgt zusammenfassen: Sie beraten Unternehmen umfassend, verknüpfen mit passenden Ansprechpartner\*innen, unterstützen beim Stellen von Anträgen, bauen rund um Arbeitgeber ein Unterstützungsnetzwerk auf und betreiben Öffentlichkeitsarbeit, um für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen zu sensibilisieren. Die Finanzierung der EAA erfolgt durch die Ausgleichsabgabe (§ 185a Abs. 2 SGB IX), welche von Arbeitgebern zu leisten ist, wenn sie ihrer Beschäftigungspflicht (§ 154 Abs. 1 SGB IX) nicht nachkommen, respektive nicht oder nicht in ausreichendem Maße schwerbehinderte Menschen beschäftigen. Die Inklusionsämter sind gesetzlich beauftragt, die EAA zu etablieren (§ 185a Abs. 5 SGB IX).

Im vorliegenden Beitrag werden die EAA aus einer innovationstheoretischen Perspektive betrachtet, und es wird untersucht, in welches „Ökosystem“ (Carayannis/Campbell 2012) die EAA eintreten, wie sie dort mit anderen Akteuren interagieren und wie das bestehende System auf diese Innovation reagiert – ob es sie aufnimmt, fördert oder hindert. Der Begriff Innovationsökosysteme beschreibt dabei eine dynamische Gruppe von Akteuren und Aktivitäten in den jeweiligen Institutionen. Erfasst werden sich ergänzende wie auch substituierende Funktionen innerhalb des Systems (Granstrand/Holgersson 2020). Empirisch stützt sich der Beitrag auf Teilergebnisse des vom Inklusionsamt des Landschaftsverbands Rheinland (LVR-Inklusionsamt) geförderten Projektes „Evaluation der Einheitlichen Ansprechstellen für Arbeitgeber\*innen, betrachtet als soziale Innovation im Eco-System von Rehabilitationssystem und Arbeitsmarkt (EvaEfA)“.

Im ersten Schritt werden die EAA aus konzeptioneller wie theoretischer Perspektive beschrieben (Abschnitt 2), bevor die Methodik erläutert wird (3). Als Ergebnis eines

iterativen Prozesses der Dokumentenrecherche und -analyse werden dann zentrale Institutionen der Arbeitgeberberatung im Ökosystem der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe expliziert sowie Sichtweisen von Expert\*innen auf das Ökosystem der EAA skizziert, die im Rahmen von Interviews erhoben wurden (4). Abschließend werden die Befunde kritisch diskutiert (5).

## 2 Konzeptionelle Perspektiven

Die Funktion der EAA im System der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe beschreibend, äußerten die EAA-Verantwortlichen des LVR-Inklusionsamtes: „Aktuell stellen wir uns Netzwerkpartner\*innen so vor, dass wir erklären, was wir nicht sind“. Dies falle kommunikativ leichter, als sich über die tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben zu definieren. Einer unveröffentlichten Präsentation des EAA-Teams des LVR-Inklusionsamtes aus dem Jahr 2024 sind dazu nachstehende Aussagen zu den EAA entnommen:

- „Sie sind weder die besseren Berater\*innen, noch haben sie neue oder erweiterte Möglichkeiten oder einen besonderen „Inselauftrag““
- „Sie haben keinen Vermittlungsauftrag“
- „Sie geben keine Rechtsauskünfte oder Rechtsberatung“
- „Sie übernehmen keine Unternehmer\*innenverantwortung“
- „Weder stellen sie im eigenen Namen Anträge, noch entscheiden sie darüber“

Die Aufgabenstellung der neuen Institution EAA scheint im Ökosystem noch nicht verarbeitet zu sein; zumindest deuten die Anstrengungen der EAA, sich von bestehenden Einrichtungen abzugrenzen, auf Herausforderungen bei der Differenzierung hin. Systemtheoretisch (Luhmann 1987, 1997; Parsons 1964, 1971) interpretiert zeigt sich hier der Versuch der EAA, sich über die Abgrenzung zu bestehenden Angeboten der Arbeitgeberberatung innerhalb des Ökosystems der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe zu definieren und perspektivisch zu etablieren. Das Bemühen um Konturierung, respektive Stabilisierung einer „Innen/Außen-Differenz“ (Luhmann 1969) kann als kennzeichnend für die EAA expliziert werden und lässt sich als systemimmanente Strategie zur „Reduktion von Komplexität“ (Luhmann 1969) interpretieren. Das EAA-Team des LVR-Inklusionsamtes beschreibt die Funktion der EAA im Ökosystem der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe wie folgt: Die EAA „ergänzen und füllen „Lücken“, arbeiten im Netzwerk, agieren trägerunabhängig, bleiben „am Ball“ und stehen den AG [Arbeitgebern] in Sachen Inklusion zur Seite“ (unveröffentlichte Präsentation

des EAA-Teams des LVR-Inklusionsamtes 2024). Damit werden dem System beruflicher Rehabilitation einerseits „Lücken“ attestiert, andererseits wird aber auch die Frage aufgeworfen, ob die EAA Aufgaben übernehmen, die bereits von anderen Akteuren bearbeitet werden. Fraglich ist also, von welchen Institutionen sich die EAA im Ökosystem der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe wie abgrenzen und wo es Überschneidungen gibt, beispielsweise im Adressatenkreis oder im Hinblick auf die Zielsetzung. Wie also passt das Puzzlestück der EAA ins Bild oder wie komplettiert es das System? Diesen Fragen wird im Folgenden nachgegangen.

Während sich systemtheoretische Überlegungen dazu anbieten, reale (gesellschaftliche) Verhältnisse fundiert zu beschreiben, liegt der Nutzen innovationstheoretischer Modelle in ihrer Prospektivität. Nach Zapf (1989, S.177) sind soziale Innovationen „neue Wege, Ziele zu erreichen, insbesondere neue Organisationsformen, neue Regulierungen, neue Lebensstile, die die Richtung des sozialen Wandels verändern, Probleme besser lösen als frühere Praktiken, und die es deshalb wert sind, nachgeahmt und institutionalisiert zu werden“. Diesbezüglich lässt sich fragen, wie etwas Neues in die Welt kommt, welche Kosten und welcher Nutzen damit einhergehen, wie es sich verbreitet und veralltäglich (Gillwald 2000; Howaldt/Schwarz 2021). Die EAA werden im Projekt EvaEfA als soziale Innovation konturiert, denn sie sind nicht nur durch ihre bundesweite Implementation qua Gesetz verbreitet, sondern rekonfigurieren zudem soziales und institutionelles Handeln, indem sie neue Wege in der Arbeitgeberberatung gehen mit dem Ziel, Probleme der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben besser zu adressieren und zu lösen.

Mit Konzepten zur Analyse von Innovationsphänomenen sind Entwicklungen im Ökosystem der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe analysierbar. Innovationsökosysteme lassen sich dabei über eine definierte Akteurskonstellation erschließen. Zur Analyse von Akteurskonstellationen bieten sich sogenannte Helixmodelle an. Diese fokussieren die Wissensproduktion heterogener Innovationsquellen innerhalb von Innovationsprozessen und markieren damit eine Abkehr von einem linearen Innovationsprozess (Egelhaaf 2023; Schütz et al. 2022). Helix-Modelle unterscheiden sich danach, wie sie die relevanten Akteure gruppieren (Carayannis/Campbell 2012, 2019; Etzkowitz/Leydesdorff 2000; Hansson et al. 2014); gemeinsam ist ihnen aber der Fokus auf eine Multipolarität, in der Innovationen entstehen. Zusammenfassend unterstreichen sie die Bedeutung des Zusammenwirkens von Akteuren auf verschiedenen Helix-Strängen: Die Helix bezieht ihre Stabilität erst aus der Vielzahl der Stränge und deren Verknüpfungen miteinander. Mit Hilfe eines Helix-Modells lassen sich komplementäre wie substituierende Funktionen innerhalb eines Ökosystems identifizieren.

Im EvaEfA-Projekt wird zur Verortung der EAA im Ökosystem der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe

be die Quadruple-Helix von Carayannis und Campbell (2012) herangezogen, welche Akteure in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft/Bildung differenziert. Die Helix ermöglicht sowohl eine Verortung innovationsrelevanter Akteure in den Quadranten, wie auch eine Reflexion der Funktionen der beteiligten Akteure und wird im EvaEfA-Projekt als Heuristik zur Untersuchung des Puzzlestücks EAA herangezogen. Die EAA haben wir aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags und ihrer Finanzierung durch Mittel der Ausgleichsabgabe dem Quadranten Politik zugeordnet. An anderer Stelle wurde die historische Entwicklung der Arbeitgeberberatung für die Region Rheinland in Nordrhein-Westfalen in Form einer Innovationsbiografie rekonstruiert. Die Innovationsbiografie visualisiert relevante Meilensteine der sukzessiven Implementierung von Beratungsangeboten für Arbeitgeber zwischen 2001 und 2024. Weiter wurde die Vernetztheit der EAA mit den Akteuren des Ökosystems mittels Methoden der Sozialen Netzwerkanalyse dokumentiert (Lamb et al. 2024a, b, c) und die rekonfigurierte Zusammenarbeit sowie die Kommunikations- und Informationsaustauschprozesse zwischen den Akteuren erfasst.<sup>3</sup>

Hier wird nun analysiert, welche weiteren Akteure im Quadranten Politik mit gesetzlichem Auftrag im System der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe sowie einem Auftrag zur Beratung von Arbeitgebern im Ökosystem agieren. Neben den EAA wurden der Arbeitgeber-Service der Bundesagentur für Arbeit (BA), der Firmenservice der Deutschen Rentenversicherung (DRV) und die Beratungsangebote der Integrationsfachdiensste (IFD) identifiziert. Angemerkt sei, dass Arbeitgeberberatung im Ökosystem der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe nicht nur von Akteuren aus dem Quadranten Politik angeboten wird, sondern auch von Akteuren, die den Quadranten Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Bildung/Wissenschaft zuzuordnen sind (Lamb et al. 2024a, b, c). Als relevante Akteure des Quadranten Wirtschaft, die zum Thema Behinderung, Inklusion und Teilhabe beraten, sind beispielsweise die Gewerkschaften, die Industrie- und Handelskammern (IHK), die Landwirtschaftskammern (LWK), die Handwerkskammern (HWK), die Fortbildungssakademie der Wirtschaft (FAW) sowie die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) zu nennen. Weiter beraten Selbstvertretungsorganisationen wie die Sozialhelden e. V. oder Mensch zuerst – Netzwerk People First Deutschland e. V. – beide dem Quadranten Zivilgesellschaft zugehörig – Menschen mit Behinderung zur Teilhabe am Arbeitsleben. Darüber hinaus entstehen aus dem Quadranten Bildung/Wissenschaft he-

3 Die Darstellung der Innovationsbiografie sowie der Kommunikationsprozessanalyse ist weiteren Veröffentlichungen vorbehalten, die zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Aufsatzes in Vorbereitung sind.

raus Innovationsimpulse für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an Arbeit. Diese sowie weitere Akteure, denen kein gesetzlicher Auftrag erteilt wurde, bleiben im Rahmen der nachfolgenden Analyse unberücksichtigt.

### 3 Methodik

Das Projekt EvaEFA arbeitet mit einem partizipativ-dialogischen Verfahren im Mixed-Methods-Design (Kelle 2022; Hollstein 2022). Angelehnt an Konzepte partizipativer Forschung (Hartung et al. 2020), Prozesse von Co-Creation (Eckhardt/Krüger 2023) sowie dialogische Verfahren (Köppen et al. 2022; Pelka et al. 2011) wird das partizipativ-dialogische Verfahren als Heuristik zur Ideengenese wie Problemlösung verstanden. Es beteiligt relevante Stakeholder – insbesondere das EAA-Steuerungsteam des LVR-Inklusionsamtes – an allen Schritten der Datenerhebung und Interpretation in monatlichen Treffen und halbjährlichen Workshops. Das Ziel des Verfahrens ist eine Anreicherung der Forschungsergebnisse mit der Praxiserfahrung relevanter Expert\*innen sowie deren kommunikative Validierung (Flick 2011).

Um die neue Institution EAA innerhalb einer – teils langjährig – etablierten Akteurskonstellation zu verorten, wurde im Jahr 2024 mit dem EAA-Steuerungsteam des LVR-Inklusionsamtes ein iterativer Dokumentenrecherche- und -analyseprozess aufgesetzt. In diesem Prozess wurden die Kategorien gesetzlicher Auftrag, Laufzeit, Angebot, Adressaten, Finanzierung, Ausstattung und Reichweite entwickelt, um das Angebotsspektrum der EAA (im Rheinland und bundesweit) mit dem des Arbeitgeber-Service der Bundesagentur für Arbeit (BA), des Firmenservice der Deutschen Rentenversicherung (DRV) und der Beratungsangebote der Integrationsfachdienste (IFD) zu kontrastieren (*Tabelle 1*).

In einem ersten Schritt wurden öffentlich zugängliche Dokumente der genannten Akteure mit Informationen zu den genannten Kategorien untersucht. Die Dokumente wurden inhaltsanalytisch entlang der zuvor genannten Kategorien ausgewertet (Kuckartz 2016) und relevante Fundstellen in *Tabelle 1* integriert. Nachfolgend wurde der Versuch unternommen, die verbliebenen Leerstellen mithilfe von KI-Modellen zu füllen. Ein gezieltes Prompting erfolgte in den KI-Modellen ChatGPT 4.0, CHatGPT 0, Mistral und Sennett, beispielsweise zu der Frage „Wieviel Personal beschäftigt der Firmenservice der DRV?“ Diese erweiterte Recherche blieb ebenfalls ergebnislos. Die fehlenden Informationen wurden anschließend bei Expert\*innen innerhalb der Institutionen mündlich wie schriftlich erfragt. Die wörtlich übernommenen Ergebnisse dieser Befragung sind in der Ergebnistabelle mit dem Begriff „Befragung“ gekennzeichnet.

Des Weiteren wurden im Rahmen von zehn einstündigen leitfadengestützten Interviews im Jahr 2023 Expert\*innensichtweisen auf das Ökosystem erhoben. Bundesweit befragt wurden Expert\*innen aus der BA, der DRV, den IFD, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), der Fortbildungskademie der deutschen Wirtschaft (FAW), dem Sozialverband VdK Deutschland e. V., dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), aus den Rechtswissenschaften sowie aus einem EAA-Steuerungsteam. Die Expert\*innen wurden in Abstimmung mit dem EAA-Team des LVR-Inklusionsamtes entlang folgender Kriterien ausgewählt: Beteiligung an der Konzeptionierung der EAA und/oder antizipierte Gestaltungschancen im laufenden Implementierungsprozess der EAA sowie eine ausgewiesene Expertise für das Themenfeld der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe.

### 4 Ergebnisse

#### 4.1 Arbeitgeberberatung im Ökosystem

**Auftrag:** Alle hier beschriebenen Institutionen im Ökosystem der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe haben einen gesetzlichen Auftrag zur Beratung von Arbeitgebern. Dieser ergibt sich aus den Sozialgesetzbüchern II, III, VI und IX.

**Laufzeit:** Die EAA treten in ein Ökosystem ein, in welchem die Beratung von Arbeitgebern bereits seit mehr als zwei Jahrzehnten etabliert ist: Die IFD-Beratung ist mit ihrem über zwanzigjährigem Bestehen das älteste Angebot, gefolgt vom Arbeitgeber-Service der BA, welcher seit knapp 20 Jahren existiert.

**Angebot:** Ein zentrales, in § 185a SGB IX ausdrücklich formuliertes Ziel der EAA ist die Übernahme einer Lotsenfunktion im System der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe. Dieses Ziel überschneidet sich mit dem Ziel des Arbeitgeber-Service der BA und des Firmenservice der DRV, welche für sich ebenfalls eine Lotsenfunktion zum Leistungsangebot anderer Sozialleistungsträger angeben. Der Arbeitgeber-Service der BA, der Firmenservice der DRV und die IFD-Beratung treten als Beratungsinstanzen auf und sind gleichsam Leistungserbringer im Ökosystem der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe. Die Funktion Leistungserbringung markiert hier einen Unterschied zu den EAA, die keinen Auftrag zur Erbringung von Rehabilitations- und Teilhabeleistungen haben, trägerunabhängig agieren und einen sogenannten „Vermittlungsunterstützungs-Auftrag“ (unveröffentlichte Präsentation des EAA-Teams des LVR-Inklusionsamtes) haben. Weiteres Alleinstellungsmerkmal der EAA ist darüber hinaus die proaktive Ansprache der Arbeitgeber. Die etablierten Beratungsstrukturen werden durch das neue Beratungsangebot der EAA dahingehend ergänzt, dass bestehende

TABELLE 1

## Arbeitgeberberatung

	EAA (NRW, LVR-Gebiet)	EAA (bundesweit)	Arbeitgeber-Service (BA)	Firmenservice (DRV)	IFD Beratung (für Arbeitgeber)
<b>Auftrag</b>	SGB IX, § 185a	SGB IX, § 185a	SGB II, § 16 SGB III, §§ 1, 2, 29, 34, 35 SGB IX, § 187	SGB VI	SGB IX, §§ 192, 193
<b>Laufzeit</b>	seit 2022 (BIH 2023)	seit 2022 (BIH 2023)	seit 2005 (Befragung)	seit 2015 (DRV 2024a)	seit 2001 (SGB IX)
<b>Angebot</b>	Niederschwellige Information, Beratung und Unterstützung von Arbeitgebern zur Ausbildung, Einstellung und Beschäftigung von schwerbehinderten und diesen gleichgestellten Menschen. Lotsenfunktion im System der beruflichen Inklusion; Proaktive Ansprache von Arbeitgebern; Antworten und Lösungen für individuelle Probleme und Situationen der Arbeitgeber (LVR 2023)	Lotsenfunktion, Ansprechpartner bei allen Fragen rund um die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen, Vermittlung an zuständige Leistungsträger, Hilfestellungen bei der Beantragung von Unterstützungsleistungen (BIH 2024)	Information, Beratung und Unterstützung von Arbeitgebern bei der Personalgewinnung und -entwicklung sowie der Mitarbeiterbindung. Vermittlung von Arbeitskräften und Auszubildenden. Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes. Informationen zu Förderleistungen für Arbeitgeber. Beratung u.a. zu den Potenzialen von Langzeitarbeitslosen (SGB II), zur Gleichstellung von Frauen und Männern (SGB III) sowie zur Teilhabe am Arbeitsleben (SGB IX). Vermittlung von geeigneten schwerbehinderten Menschen. Lotsenfunktion für entsprechende Hilfen weiterer Rehabilitationsträger und begleitende Hilfen durch die Integrationsämter (Befragung)	Informationen zu gesunden Beschäftigten, Rente, Altersvorsorge und Sozialabgaben; Beratung zum Leistungsspektrum der gesetzlichen Rentenversicherung; Wegweiser- und Lotsenfunktion zum Leistungsangebot anderer Sozialleistungsträger (DRV 2024b)	Information und Hilfestellung zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben: Begleitung betrieblicher Ausbildung und Arbeit, Akquise und Vermittlung von Arbeitsplätzen, Beratung von Vorgesetzten und Kolleg*innen, Ansprechpartner*in für Arbeitgeber (BIH 2022)
<b>Adressaten</b>	Arbeitgeber; insbesondere KMU (LVR 2023)	Arbeitgeber (BIH 2024)	Arbeitgeber (BA 2025)	Arbeitgeber, Personalverantwortliche, Beauftragte betriebliches Gesundheits- oder betriebliches Eingliederungsmanagement, Werks- oder Betriebsärzt*innen, Betriebsrät*innen und Schwerbehindertenvertretungen (DRV 2024b)	Arbeitgeber (BIH 2022)
<b>Finanzierung</b>	Ausgleichsabgabe: 1,77 Mio.€ (Berichtsjahr 2023) (BIH 2024)	Ausgleichsabgabe: 15,5 Mio.€ (Berichtsjahr 2023) (BIH 2024)	Sozialversicherungsbeiträge, Zuschüsse des Bundes: Ausgaben für berufliche Rehabilitation rd. 2,7 Mrd.€; 100 Mio. zur Förderung schwerbehinderter Menschen an Unternehmen und Arbeitnehmer*innen (Berichtsjahr 2023) (Befragung)	Sozialversicherungsbeiträge, Zuschüsse des Bundes: zur Höhe des Finanzvolumens keine Auskunft erhalten (Befragung)	Ausgleichsabgabe: Anteil von 107 Mio.€ im Jahr 2020 (BIH 2021a)
<b>Personal</b>	20 Vollzeitäquivalente (Berichtsjahr 2023) (BIH 2024)	167 Vollzeitäquivalente (Berichtsjahr 2023) (BIH 2024)	5108 Vollzeitäquivalente bei der Agentur für Arbeit und in gemeinsamen Einrichtungen (Berichtsmonat Dezember 2023) (Befragung)	110 Vollzeitäquivalente (Berichtsjahr 2023) (Befragung)	1237 Vollzeitäquivalente (Berichtsjahr 2020) (BIH 2021a)
<b>Reichweite</b>	4827 Kontakte; 778 Betriebsbesuche (Berichtsjahr 2023) (LVR-Inklusionsamt 2024)	31500 Kontakte; 6800 Betriebsbesuche (Berichtsjahr 2023) (BIH 2024)	„Eine differenzierte Auswertung nach der Häufigkeit und Art der Betriebskontakte ist technisch nicht möglich.“ (Befragung)	Keine Auskunft erhalten (Befragung)	861 313 Kontakte; 57 045 Betriebsbesuche (Berichtsjahr 2023) (Befragung)

Quelle: Eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

Beratungslücken trägerunabhängig geschlossen werden (unveröffentlichte Präsentation des EAA-Teams des LVR-Inklusionsamtes).

**Adressaten:** Während sich die EAA und der Firmenservice der DRV in ihrem Lotsenauftrag ähneln, zeigt ein Vergleich der von den EAA und dem Firmenservice angeprochenen Adressaten einen wesentlichen Unterschied:

Die EAA sprechen ausschließlich Arbeitgeber an (BIH 2024; LVR 2023), wohingegen der Firmenservice Beratung auch für Personalverantwortliche, Beauftragte für betriebliches Gesundheitsmanagement oder betriebliches Eingliederungsmanagement, Werks- oder Betriebsärzt\*innen, Betriebsrät\*innen und Schwerbehindertenvertretungen (DRV 2024b) anbietet.

**Finanzierung:** Die EAA und der IFD werden durch Mittel der Ausgleichsabgabe finanziert, wohingegen der Arbeitgeber-Service der BA und der Firmenservice der DRV durch Sozialversicherungsbeiträge sowie Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt getragen werden.

**Personal:** Die EAA (167 Vollzeitäquivalente) und der Firmenservice der DRV (110 Vollzeitäquivalente) weisen eine ähnliche Personalausstattung auf, wohingegen die IFD mit 1237 und der Arbeitgeber-Service der BA mit 5108 Vollzeitäquivalenten deutlich umfanglicher mit Personal ausgestattet sind.

**Reichweite:** Im ersten Jahr nach gesetzlicher Implementierung unterhielten die EAA 31500 Kontakte zu Arbeitgebern und führten 6800 Betriebsbesuche durch. Die seit 2001 tätigen IFD hatten 861313 Kontakte zu Arbeitgebern, wovon 679 472 persönlicher Art waren und davon 57 045 beim Arbeitgeber stattfanden.

#### 4.2 Expert\*innensicht auf das Ökosystem

Auf die Frage danach, wie und warum die EAA implementiert wurden, äußerten die befragten Expert\*innen, dass mit den EAA ein „bundeseinheitliches Konstrukt“ geschaffen wurde, „sodass Arbeitgeber sich nicht mehr alles zurechtsuchen müssen“. Weiter berichtete eine Expertin:

„Ausgangspunkt ist die Arbeitslosenzahl der Menschen mit Schwerbehinderung, sodass vor allem Verbände Alarm geschlagen haben, dass die Politik etwas tun muss. Unternehmerverbände und Unternehmen wollten nicht, dass einfach die Ausgleichsabgabe erhöht wird, sondern auch etwas für sie getan wird.“

Laut Expert\*innen sind die EAA als „Ergänzung zu den anderen Arbeitgeberberatungen“ konzipiert, wie beispielsweise zur Arbeitgeberberatung der BA („Platzhirsch“) und der IFD („allparteilicher Beratungsauftrag“). Nach Einschätzung der Expert\*innen lässt sich die Intention zur Einrichtung der EAA wie folgt zusammenfassen: Die EAA schließen vorhandene Lücken in der Arbeitgeberberatung, insbesondere in der Beratung von KMU, klären Unternehmen nicht nur über Fördermöglichkeiten auf, sondern leisten auch Aufklärungsarbeit zum Thema Behinderung, und beraten „niedrigschwellig“ Arbeitgeber, die bisher „Hemmungen“ hatten, sich bei den IFD oder der BA „unverbindlich zu informieren“. Sie sind eine Antwort darauf, „dass zu wenig Wissen im Reha-Bereich vorliegt, der Dschungel zu groß ist, um Unterstützungsmöglichkeiten in Eigenregie zu identifizieren.“

Institutionen, die bereits vor Implementierung der EAA im Ökosystem mit der Beratung zum Thema Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen beauftragt waren, wurden in die konkrete Konzeptionierung der EAA eingebunden: Die BA

„fand es gut, dass sie und auch andere wichtige Player wie die Rente mit in die Konzeptionierung [...] eingebunden

wurden. Alle wichtigen Player haben sich zusammengesetzt und ausgearbeitet, wie das System das neue Angebot unterstützen und gut aufnehmen/einbinden kann, sodass es sich nicht wie ein Fremdkörper im System anfühlt.“

Die Implementierung der EAA im Ökosystem wurde von Vertreter\*innen zentraler Akteure weiterhin als „sinnvolle Ergänzung“ beschrieben.

Auf die Interviewfragen nach der Funktion der EAA im System der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe äußerten die Expert\*innen, dass die EAA eine „gute Position“ im System einnähmen. Der Wert der EAA im Ökosystem ergibt sich laut Expert\*innen aus der „neutralen Position“ und der „Unabhängigkeit der Beratung“. Mit „Unabhängigkeit“ beziehen sich die Expert\*innen auf die fehlende „Entscheidungsmacht über Finanzierungen“ oder „Entscheidungsgewalt“, weshalb „entspannter beraten werden kann“. Die beschriebene Unabhängigkeit bedingt laut Expert\*innen jedoch auch ein Ungleichgewicht: „Im Zweifel sitzen die Leistungsträger am längeren Hebel.“

Die EAA werden als „Lückenfüller“ im Ökosystem beschrieben: „Der IFD macht auch Arbeitgeberberatung, vor allem im Bereich Sicherung. Die EAA entlasten den IFD mit ihrer Arbeit. Die Lücke, die die EAA füllt, ist vor allem das proaktive Kontaktieren der Betriebe, die noch keine Berührungspunkte mit Menschen mit Schwerbehinderung gemacht [sic] haben.“ Zentrales Merkmal der EAA ist laut Expert\*innen die umfangliche Beratung. „Andere Beratungsstellen wissen immer nur über ihre eigenen Förderleistungen Bescheid und können nicht vollumfänglich unabhängig beraten.“

Als kritisch wird die Abgrenzung zu anderen Institutionen im Ökosystem beschrieben:

„Die EAA brauchen eine klare Abgrenzung zum IFD oder anderen Stellen, die Menschen mit Behinderung begleiten und beraten. Die Abgrenzung ist wichtig, dennoch sollte niemand hängen gelassen werden: Wenn eine Anfrage kommt, sollten die EAA trotzdem Tipps geben bzw. an richtige Stellen vermitteln.“

Auch das Ausloten von Zuständigkeiten oder im Falle der EAA von Nicht-Zuständigkeiten, beispielsweise in der Vermittlung von Beschäftigten in Arbeit, wird von den Expert\*innen als herausfordernd beschrieben. Als zentrale Zukunftsaufgabe der EAA wird jedoch nicht etwa das Ausloten von Zuständigkeitsbereichen, sondern die Vernetzung mit anderen relevanten Akteuren im Ökosystem benannt: „Wichtig ist die Vernetzung und der gegenseitige Austausch innerhalb des Netzwerkes. Hand in Hand zu arbeiten und sich nicht als Konkurrenz zu sehen, denn im Endeffekt verfolgen alle das gleiche Ziel.“

Als förderlicher Faktor für eine langfristige Etablierung der EAA im Ökosystem wird der gesetzliche Auftrag angeführt: „Es ist förderlich, dass die EAA im Gesetz verankert sind, sodass sie von anderen Playern im System nicht ignoriert werden können.“ Auch die Ausstattung

mit (personellen) Ressourcen wird als relevante Voraussetzung für eine Diffusion ins bestehende Ökosystem beschrieben. „Andere Beratungsangebote wurden in der Vergangenheit wieder eingestampft, weil sie on top gemacht werden mussten und keine Stellen – Rahmenbedingungen – geschaffen wurden.“

und in ihrer Fort- und Weiterentwicklung zu evaluieren. So wird erst der Praxistest zeigen, ob die EAA tatsächlich einen entscheidenden Beitrag zur Verbesserung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben leisten können. ■

## 5 Diskussion

Die Analyse von Akteurskonstellationen im Quadruple-Helix-Quadanten Politik zeigt, dass die EAA in ein ausdifferenziertes Ökosystem der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe eintreten, in welchem die Beratung von Unternehmen zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben langjährig etabliert ist. Die system- und innovationstheoretische Perspektive hat einerseits einen Blick auf die Lücke im bestehenden System gestattet, andererseits aber auch erhellt, wie das Puzzlestück EAA in diese Lücke passt. Die EAA – und dies ist Alleinstellungsmerkmal im konturierten Ökosystem – verfolgen das Ziel, Arbeitgeber proaktiv für das Thema Behinderung zu sensibilisieren, so auch Einstellungen von Arbeitgebern gegenüber Menschen mit Behinderung in Richtung einer Inklusionsoffenheit zu verändern (Schulze et al. 2025). Zukünftig gilt es in bundesweiten Erhebungen zu prüfen, ob das Aufzeigen von Chancen – nicht nur in Zeiten des Fachkräftemangels – einer Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen und das Lotsen durch den Dschungel des Systems tatsächlich Innovationspotenzial für die Teilhabe von Menschen mit Behinderung an Arbeit freizusetzen vermag.

In der weiteren Entwicklung gilt es nun, die Passgenauigkeit der Innovation mit dem bestehenden Ökosystem zu verbessern. Aufgabe in naher Zukunft ist insbesondere die Abgrenzung zu anderen Institutionen im Ökosystem wie auch die Vernetzung mit relevanten Akteuren. Eine zumindest theoretische Abgrenzung zwischen den EAA und den IFD, insbesondere im Hinblick auf die Zielsetzungen, die Beratungsgegenstände/-leistungen und die Adressaten, wurde durch die BIH bereits vorgelegt (BIH 2021b). Weiter ist der aktuelle Stand der Vernetzung der EAA mit anderen Akteuren im Ökosystem Gegenstand laufender Forschung im EvaEfA-Projekt.

Sowohl die Erwerbsquoten von Menschen mit und ohne Behinderungen (BA 2023, 2024) als auch die Erfüllungsgrade der gesetzlich verankerten Beschäftigungspflicht (BA 2024) zeigen deutlich, dass die umfangreichen Beratungs-, Förder- und Unterstützungsmöglichkeiten Arbeitgeber – insbesondere KMU – nur in begrenztem Maße zur Ausbildung, Einstellung und (Weiter-)Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen motivieren. Dies liegt nach Aussage der befragten Expert\*innen auch an der Komplexität des Systems beruflicher Rehabilitation und Teilhabe und an der Vielzahl konkurrierender Beratungsangebote, die mit teils intransparenten, heterogenen Beratungszielsetzungen verbunden sind. Fraglich ist, ob eine weitere Steigerung der Systemkomplexität mit Implementierung der EAA eine zielführende Strategie auf dem Weg in eine inklusivere Arbeitswelt sein kann oder ob das Ökosystem der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe nicht tiefgreifender gesetzlicher Reformen bedarf – etwa durch Exnovationsimpulse für bestehende Instrumente und Institutionen (York/Jochmaring 2024). Die Neukonfiguration der Beratungspraxis gilt es in den nächsten Jahren zu beobachten, kritisch zu analysieren

## LITERATUR

- BA (Bundesagentur für Arbeit)** (2023): Berufliche Rehabilitation – Deutschland, Regionaldirektionen, Bundesländer und Agenturen für Arbeit (Mona tszahlen). Oktober 2023 – Deutschland, [https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche\\_Formular.html?r\\_f=ur\\_Deutschland&topic\\_f=berufliche-rehabilitation-reha&dateOfRevision=201509-202310](https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?r_f=ur_Deutschland&topic_f=berufliche-rehabilitation-reha&dateOfRevision=201509-202310) (letzter Zugriff: 20. 03. 2025)
- BA** (2024): Arbeitsmarktsituation schwerbehinderter Menschen 2023, Nürnberg, <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/ Statischer-Content/Statistiken/ Themen-im-Fokus/Menschen-mit-Behinderungen/generische-Publikation/ Arbeitsmarktsituation-schwerbehinderter-Menschen.pdf> (letzter Zugriff: 20. 03. 2025)
- BA** (2025): Arbeitgeber-Service, <https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/arbeitgeber-service> (letzter Zugriff: 27. 03. 2025)
- BIH (Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen)** (2021a): BIH Jahresbericht 2020|2021. Behinderung & Beruf und soziale Entschädigung, [https://www.bih.de/fileadmin/user\\_upload/BIH\\_Jahresbericht\\_2021\\_barrierefrei\\_pdf-ua.pdf](https://www.bih.de/fileadmin/user_upload/BIH_Jahresbericht_2021_barrierefrei_pdf-ua.pdf) (letzter Zugriff: 20. 03. 2025)
- BIH** (2021b): Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) zu den Einheitlichen Ansprechstellen für Arbeitgeber nach § 185a SGB IX in Verbindung mit §§ 14 Abs. 1 Nr. 2, 27a Abs. 2, 36 Satz 1 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV), [https://www.bih.de/fileadmin/user\\_upload/BIH\\_Empfehlung\\_zu\\_185a\\_SGB\\_IX\\_23112021\\_GESAMT\\_PDF-UA.pdf](https://www.bih.de/fileadmin/user_upload/BIH_Empfehlung_zu_185a_SGB_IX_23112021_GESAMT_PDF-UA.pdf) (letzter Zugriff: 20. 03. 2025)
- BIH** (2022): Integrationsfachdienst, <https://www.bih.de/integrationsaemter/medien-und-publikationen/fachlexikon/detail/integrationsfachdienst> (letzter Zugriff: 20. 03. 2025)
- BIH** (2023): Einheitliche Ansprechstellen für Arbeitgeber (EAA). Einrichtung, Betrieb und Aktivitäten, [https://www.bih.de/fileadmin/user\\_upload/EAA\\_BIH\\_Bericht\\_2022.pdf](https://www.bih.de/fileadmin/user_upload/EAA_BIH_Bericht_2022.pdf) (letzter Zugriff: 20. 03. 2025)
- BIH** (2024): Einheitliche Ansprechstellen für Arbeitgeber (EAA). Beratungsstellen inklusiver Arbeitsmarkt, <https://www.bih.de/integrationsaemter/aufgaben-und-leistungen/einheitliche-ansprechstellen> (letzter Zugriff: 20. 03. 2025)
- Carayannis, E. G. / Campbell, D. F. J.** (2012): Mode 3 Knowledge Production in Quadruple Helix Innovation Systems. 21st-Century Democracy, Innovation, and Entrepreneurship for Development, New York
- Carayannis, E. G. / Campbell, D. F. J.** (2019): Quadruple and Quintuple Helix Innovation Systems and Mode 3 Knowledge Production, in: Carayannis, E. G. / Campbell, D. F. J. / Euthymiopoulos, M.-P. (Hrsg.): Handbook of Cyber-Development, Cyber-Democracy, and Cyber-Defense, New York, S. 9–27
- DRV (Deutsche Rentenversicherung)** (2024a): Die Geschichte der Deutschen Rentenversicherung, [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/ Ueber-uns-und-Presse/Historie/historie\\_detailseite.html](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/ Ueber-uns-und-Presse/Historie/historie_detailseite.html) (letzter Zugriff: 20. 03. 2025)
- DRV** (2024b): Firmenservice, [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/ DE/ Experten/Arbeitgeber-und-Steuerberater/Firmenservice\\_NEU/firmenservice\\_NEU\\_node.html](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/ DE/ Experten/Arbeitgeber-und-Steuerberater/Firmenservice_NEU/firmenservice_NEU_node.html) (letzter Zugriff: 20. 03. 2025)
- Eckhardt, J. / Krüger, D.** (2023): Teilhabe durch Co-Creation, in: Schröer, A. / Blättel-Mink, B. / Schröder, A. / Späte, K. (Hrsg.): Soziale Innovationen in und von Organisationen. Sozialwissenschaftliche Studien zur Transformation von Organisation, Wiesbaden, S. 83–99
- Egelhaaf, B.** (2023): Ökosysteme für Innovationen in der Sozialen Arbeit. Organisations- und sektorübergreifende Perspektiven, Wiesbaden
- Etzkowitz, H. / Leydesdorff, L.** (2000): The Dynamics of Innovation: From National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations, in: Research Policy 29 (2), S. 109–123
- Fietz, B. / Gebauer, G. / Hammer, G.** (2011): Die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen auf dem ersten Arbeitsmarkt. Einstellungsgründe und Einstellungshemmisse. Akzeptanz der Instrumente zur Integration, Bremen, [https://ams-forschungsnetzwerk.at/downloadpub/2011\\_Einstellungsgruende\\_und\\_Einstellungshemmisse.pdf](https://ams-forschungsnetzwerk.at/downloadpub/2011_Einstellungsgruende_und_Einstellungshemmisse.pdf) (letzter Zugriff: 20. 03. 2025)

- Flick, U.** (2011): Qualitative Sozialforschung: Eine Einführung, Reinbek bei Hamburg
- Gillwald, K.** (2000): Konzepte sozialer Innovation, in: WZB Discussion Paper Nr. P00-519, S. 1–50
- Granstrand, O. / Holgersson, M.** (2020): Innovation Ecosystems: A Conceptual Review and a New Definition, in: Technovation 90–91, S. 1–12
- Hansson, J. / Björk, F. / Lundborg, D. / Olofsson, L.-E.** (2014): An Ecosystem for Social Innovation in Sweden. A Strategic Research and Innovation Agenda, Lund, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1410376/FULLTEXT01.pdf> (letzter Zugriff: 20.03.2025)
- Hartung, S. / Wihoiszky, P. / Wright, M.** (Hrsg.) (2020): Partizipative For- schung, Wiesbaden
- Hollstein, B.** (2022): Qualitative Netzwerkdaten, in Baur, N. / Blasius, J. (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, Wiesbaden, S. 1423–1433
- Howaldt, J. / Schwarz, M.** (2021): Social Innovation and Social Change, in: Howaldt, J. / Kalletka, C. / Schröder, A. (Hrsg.): A Research Agenda for Social Innovation, Cheltenham, S. 39–57
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)** (2024): IAB Stellenerhebung, <https://iab.de/das-iab/befragungen/iab-stellenerhebung> (letzter Zugriff: 20.03.2025)
- von Kardorff, E. / Ohlbrecht, H. / Schmidt, S.** (2013): Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen. Expertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, [https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise\\_zugang\\_zum\\_allg\\_arbeitsmarkt\\_f\\_menschen\\_mit\\_behinderungen.pdf](https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise_zugang_zum_allg_arbeitsmarkt_f_menschen_mit_behinderungen.pdf) (letzter Zugriff: 20.03.2025)
- Kelle, U.** (2022): Mixed Methods, in Baur, N. / Blasius, J. (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, Wiesbaden, S. 163–177
- von Köppen, M. / Kümpers, S. / Hahn, D.** (2022): Co-Production of Knowledge and Dialogue: A Reflective Analysis of the Space Between Academic and Lay Co-Researchers in the Early Stages of the Research Process, in: Forum: Qualitative Social Research 23 (1)
- Kuckartz, U.** (2016): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung, Weinheim
- Lamb, S. / Sartor, T. / Jochmaring, J. / Pelka, B. / Kuhn, J.-T. / York, J.** (2024a): Die Einheitlichen Ansprechstellen für Arbeitgeber (§ 185a SGB IX) im Rheinland – Netzwerkarten, in: Diskussions-Forum Rehabilitations- und Teilhaberecht, D13-2024
- Lamb, S. / Sartor, T. / Jochmaring, J. / Pelka, B. / Kuhn, J.-T. / York, J.** (2024b): Die Einheitlichen Ansprechstellen für Arbeitgeber (§ 185a SGB IX) im Rheinland – Netzwerkarten, in: Diskussions-Forum Rehabilitations- und Teilhaberecht, D14-2024
- Lamb, S. / Sartor, T. / Jochmaring, J. / Pelka, B. / Kuhn, J.-T. / York, J.** (2024c): Die Einheitlichen Ansprechstellen für Arbeitgeber (§ 185a SGB IX) im Rheinland – Netzwerkarten, in: Diskussions-Forum Rehabilitations- und Teilhaberecht, D15-2024
- LVR (Landschaftsverband Rheinland)** (2023): Was macht die Einheitliche Ansprechstelle für Arbeitgeber?, [https://www.eaa-rheinland.de/de/was\\_macht\\_die\\_einheitliche\\_ansprechstelle\\_.html#section-4558974](https://www.eaa-rheinland.de/de/was_macht_die_einheitliche_ansprechstelle/_was_macht_die_einheitliche_ansprechstelle_.html#section-4558974) (letzter Zugriff: 20.03.2025)
- Luhmann, N.** (1969): Moderne Systemtheorien als Form gesamtgesellschaftlicher Analyse., in: Adorno, T. W. (Hrsg.): Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft? Verhandlungen des sechzehnten deutschen Soziologentages, Stuttgart, S. 253–266
- Luhmann, N.** (1987): Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie, Frankfurt am Main
- Luhmann, N.** (1997): Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt am Main
- LVR-Inklusionsamt** (2024): Bericht zur Einrichtung und zum Betrieb der Einheitlichen Ansprechstellen für Arbeitgeber (EAA) gemäß § 185 a SGB IX im Rheinland. Berichtszeitraum: 01.01.2023–31.12.2023, Köln
- Parsons, T.** (1964): The Social System, New York
- Parsons, T.** (1971): The System of Modern Societies, Englewood Cliffs, New Jersey
- Pelka, B. / Schröder, A. / Lohrmann, L. / Schwanenberg, J.** (2011): Das Ausbildungsmarktmonitoring des Kreises Herford, Dortmund, [https://sfs.sowi.tu-dortmund.de/storages/sfs-sowi/r/Publikationen/Beitraege\\_aus\\_der\\_Forschung/Band\\_183.pdf](https://sfs.sowi.tu-dortmund.de/storages/sfs-sowi/r/Publikationen/Beitraege_aus_der_Forschung/Band_183.pdf) (letzter Zugriff: 20.03.2025)
- Schulze, S. / Lamb, S. / York, J. / Pelka, B.** (2025): Einstellungen zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderung – Perspektiven von Akteur\*innen, in: Empirische Sonderpädagogik 17 (1) (im Erscheinen)

- Schütz, F. / Muschner, A. / Ullrich, R. / Schäfer, A.** (2022): Innovation Eco- system Strategy Tool, <https://www.cerri.iao.fraunhofer.de/de/projekte/AktuelleProjekte/realizing-impact--wie-lassen-sich-radikale-innovationen-erfolgr/ddtauwodejf.html> (letzter Zugriff: 20.03.2025)
- York, J. / Jochmaring, J.** (2024): Inclusion-Light or Innovation of Inclusion: Modes of Innovation and Exnovation for the German Vocational Rehabilitation and Participation System, in: Frontiers in Rehabilitation Sciences (5), S. 1–12
- Zapf, W.** (1989): Über soziale Innovationen, in: Soziale Welt 40 (1/2), S. 170–183

## AUTOR\*INNEN

**JANA YORK**, Dr., Akademische Rätin, TU Dortmund, Fakultät Rehabilitationswissenschaften. Forschungsschwerpunkte: Berufliche Rehabilitation und Teilhabe, Systeme arbeitsweltbezogener Gesundheitspolitik, Partizipative For- schung.

@ [jana.york@tu-dortmund.de](mailto:jana.york@tu-dortmund.de)

**TERESA SARTOR**, Dr., Mitarbeiterin, Stabsstelle Chancengleichheit, Familie und Vielfalt, TU Dortmund. Forschungsschwerpunkte: Elternbelastungen, Teil- habe an Arbeit.

@ [teresa.sartor@tu-dortmund.de](mailto:teresa.sartor@tu-dortmund.de)

**SARAH LAMB**, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, TU Dortmund, Fakultät Rehabilitationswissenschaften. Forschungsschwerpunkte: Berufliche Rehabilitation und Teilhabe, Lernstörungen, Inklusionsorientierte Lehrer\*innenbildung.

@ [sarah.lamb@tu-dortmund.de](mailto:sarah.lamb@tu-dortmund.de)

**JAN JOCHMARING**, Dr., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, TU Dortmund, Fa- kultät Rehabilitationswissenschaften. Forschungsschwerpunkte: Berufliche Re- habilitation und Teilhabe, Transitions- und Ungleichheitsforschung, Soziologie der Behinderung.

@ [jan.jochmaring@tu-dortmund.de](mailto:jan.jochmaring@tu-dortmund.de)

**SARAH SCHULZE**, Dr., Wissenschaftliche Mitarbeiterin, TU Dortmund, Fakul- tät Rehabilitationswissenschaften. Forschungsschwerpunkte: Berufliche Re- habilitation und Teilhabe, Einstellungen zu Behinderung und Inklusion, Evidenzba- sierte Förderung im inklusiven Unterricht.

@ [sarah.schulze@tu-dortmund.de](mailto:sarah.schulze@tu-dortmund.de)

**JÖRG-TOBIAS KUHN**, Prof. Dr., TU Dortmund, Fakultät Rehabilitationswissenschaften. Forschungsschwerpunkte: Methoden der empirischen Bildungs- forschung, Lernstörungen.

@ [tobias.kuhn@tu-dortmund.de](mailto:tobias.kuhn@tu-dortmund.de)

**BASTIAN PELKA**, Vertr.-Prof. PD Dr., TU Dortmund, Fakultät Rehabilitations- wissenschaften. Forschungsschwerpunkte: Berufliche Rehabilitation und Teil- habe, Digitale Teilhabe, Innovation der Teilhabe.

@ [bastian.pelka@tu-dortmund.de](mailto:bastian.pelka@tu-dortmund.de)

# Von staatlicher Delegation zur Privatautonomie: Paradigmen und Liberalisierung im Tarifrecht

Deregulierung und Liberalisierung haben seit den 1990er Jahren die industriellen Beziehungen in Deutschland geschwächt. Gewerkschaftliche Machtressourcen und die Tarifbindung sind stark zurückgegangen. Einzig das Kollektivarbeitsrecht gilt weiterhin als intakt und von den Liberalisierungsprozessen der letzten Jahrzehnte weitgehend verschont. Dabei hat sich in den 1990er Jahren im Tarifrecht ein Paradigmenwechsel vollzogen, der die rechtsdogmatische Grundlage veränderte und damit auch das Grundgerüst juristischen Denkens über die Tarifautonomie grundlegend verschoben hat. Der Beitrag zeichnet diesen Paradigmenwechsel analytisch nach und zeigt auf, wie das neue, liberale Paradigma die Funktionsweise des Tarifvertragssystems beeinflusst.

FELIX SYROVATKA

## 1 Einleitung

Der Wandel der Arbeitsgesellschaft manifestiert sich in einer Kommodifizierung der Arbeitskraft. Globalisierung und Digitalisierung gehen einher mit arbeitspolitischer Deregulierung und dem Abbau von Arbeitnehmer\*innenrechten. Aus ehemals gut geschützten Arbeitnehmer\*innen sind vielerorts Beschäftigte geworden, die fernab von Gewerkschaft, Tarifvertrag und Mitbestimmung um die Verwertung ihrer Arbeitskraft konkurrieren. Diese Wandlungsprozesse werden mit dem Begriff der „Liberalisierung“ gefasst – verstanden als „Delegation von Allokations- und Distributionsentscheidungen an Märkte“ (Höpner et al. 2011, S.3) und damit als Abkehr von staatlichen oder kollektiven Regelungsmechanismen. Im Kern bezeichnet Liberalisierung die Durchsetzung einer „Kultur des Marktes“ (Gill 1998), die den bürgerlichen Individualvertrag als dominante Vergesellschaftungsform etabliert. Damit verbunden ist ein Wandel vom Status zum Kontrakt und ein Perspektivwechsel vom Kollektiv zum Individuum (Dukes/Streeck 2023a).

Während sich die Liberalisierungsforschung intensiv mit den Arbeitsbeziehungen auseinandergesetzt hat, blieb das Kollektivarbeitsrecht als Handlungsgrundlage der Tarifpartner weitgehend unbeachtet. Die wenigen sozialwissenschaftlichen Arbeiten kommen zu dem Schluss, dass sich das kollektive Arbeitsrecht den Liberalisierungs-

tendenzen „entgegenstemmt“ und maßgeblich zum „Erhalt des Tarifsystems in Deutschland“ beigetragen hat (Rehder 2011, S.15; S.309). Wenn überhaupt, dann habe sich das Kollektivarbeitsrecht „zugunsten der Gewerkschaften gewandelt“ (Diekmann 2023, S.200). Im vorliegenden Beitrag wird diese Bestandsaufnahme hinterfragt und argumentiert, dass auch das kollektive Arbeitsrecht Liberalisierungsprozessen unterworfen war. Es wird die These entwickelt, dass in den 1990er Jahren ein Paradigmenwechsel im deutschen Tarifrecht stattfand, der eine liberale rechtsdogmatische Auslegung der Tarifautonomie etablierte. Diese rückte die individuelle Selbstbestimmung ins Zentrum der juristischen Argumentation und konzeptualisierte die Tarifautonomie als kollektiv ausgeübte Privatautonomie.

Der Beitrag zeichnet den Paradigmenwechsel mithilfe einer Rechtsdiskursanalyse nach, die die Wechselwirkungen zwischen juristischen Argumentationsmustern und gesellschaftspolitischen Entwicklungen beleuchtet (Buckel 2013). Mit diesem Ansatz werden die inkrementellen Veränderungen in der Rechtsauslegung untersucht und es wird aufgezeigt, wie der Interpretationswandel bestehender Normen die Funktionsweise des Tarifvertragssystems verändert. Ein Korpus aus 741 Dokumenten bildet die empirische Grundlage der Analyse. Es setzt sich aus Gerichtsurteilen, Kommentaren, Fachartikeln, Festschriften und Zeitungsartikeln zusammen. Im Fokus stehen Urteile des Bundesarbeitsgerichts (BAG) und des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), die als strukturierende Auto-

ritäten des Rechtsdiskurses zentrale Ankerpunkte für die Analyse darstellen. Die Dokumente wurden systematisch klassifiziert, kategorisiert und verschlagwortet. Nach einer hermeneutischen Lektüre und Selektion erfolgte eine detaillierte Codierung mithilfe der Software MAXQDA. Der Codierungsprozess war prozesszentriert und reflexiv, wobei die initiale Kategorienbildung auf theoretischen Annahmen basierte (Denzin/Lincoln 2013). Daraus ergaben sich drei Hauptkategorien: „Individuum und Gemeinschaft“, „Rolle und Funktion von Gewerkschaften“ und „Verständnis der Tarifautonomie“. Diese wurden durch Subcodes präzisiert und anhand der empirischen Befunde kontinuierlich weiterentwickelt. Die systematische Codierung ermöglichte eine analytische Verknüpfung der Textpassagen mit den jeweiligen Rechtsparadigmen. Dadurch konnten fundierte Aussagen über die Entwicklung und Verschiebung der Paradigmen im Rechtsdiskurs generiert werden, die im Folgenden zusammenfassend dargestellt werden.

Dem Aufsatz liegt ein sozialwissenschaftliches Erkenntnisinteresse an arbeitsrechtlichen Entwicklungen mit einer Fokussierung auf die Rekonstruktion politischer Ideen im Tarifrecht zugrunde. Während eine detaillierte Akteursanalyse an anderer Stelle erfolgen muss (vgl. Syrovatka 2023), konzentriert sich dieser Beitrag darauf, wie sich politisches Denken in rechtsdogmatischen Paradigmen materialisiert. Damit leistet er einen Beitrag zur Debatte um die Liberalisierung der Arbeitsbeziehungen und trägt zum Verständnis des komplexen Verhältnisses von Politik und Recht bei. Dazu werden zunächst die theoretischen Grundlagen juridischer Paradigmen dargelegt (Abschnitt 2), um anschließend den Wandel der rechtsdogmatischen Auslegung der Tarifautonomie nachzuzeichnen (3 und 4) und die damit verbundenen Auswirkungen auf das Tarifsystem zu analysieren (5). Abschließend werden die Ergebnisse vor dem Hintergrund des Wandels der Arbeitsgesellschaft als Liberalisierungsprozess diskutiert (6).

## 2 Konkurrierende Rechtsparadigmen im kollektiven Arbeitsrecht

Pierre Bourdieu (2019) definiert das Recht als soziales Feld, auf dem gesellschaftliche Konflikte in formalisierter Gestalt ausgetragen werden. Die Besonderheit des juridischen Feldes liegt in seiner Logik kohärenter Regeln und der Formalität seiner Prozesse, wodurch es eine relative Autonomie gegenüber anderen sozialen Feldern herausbildet (Buckel et al. 2024). Die auf dem juridischen Feld geführten Auseinandersetzungen basieren auf divergierenden und konkurrierenden „Deutungsmustern“ sozialer Phänomene (Habermas 1992, S. 489). Die juristische

Argumentation baut grundlegend auf einem Ensemble von philosophischen Annahmen und rechtsdogmatischen Herleitungen auf, was eine konkrete Interpretation der sozialen Realität impliziert (Habermas 1992). Als Schablonen der Realitätserfassung legen sie somit einen spezifischen Zugriff auf das Recht nahe (Habermas 1992, S. 489). In der juristischen Argumentation artikuliert sich ein „Modell der zeitgenössischen Gesellschaft“, auf dessen Grundlage „Rechtsstaatsprinzipien und Grundrechte begriffen und gehandhabt werden“ (Habermas 1992, S. 238). Somit konstituiert sich der juridische Diskurs durch divergierende und konkurrierende Rechtsontologien, die als Interpretationsrahmen für die Auslegung von Normen sowie für die Bestimmung ihrer Relation zueinander dienen.

Mit Jürgen Habermas werden diese konkurrierenden Ontologien als Rechtsparadigmen verstanden. Sie fungieren als Prismen, durch die juristische Akteure das Recht „im wahrgenommenen Kontext der jeweils gegebenen Gesellschaft“ (ebd.) betrachten und die entsprechenden Normen auf unterschiedliche Weise interpretieren. In Anlehnung an Gramscis (2012) Hegemoniekonzept lässt sich ein Paradigma als hegemonial charakterisieren, wenn es den herrschenden Rechtsstandpunkt verkörpert und als „herrschende Lehre“ anerkannt ist. Ein Paradigmenwechsel ist somit ein politischer Prozess und Ergebnis eines tiefgreifenden Ringens um Rechtspositionen. Er ist ein „disjunktiver Prozess, der mit periodischen Diskontinuitäten verbunden ist“ (Hall 1993, S. 279, Übers. d. Autors), was jedoch nicht zwangsläufig eine Revision etablierter Normen bedeuten muss. Vielmehr kann sich ihre Auslegung und damit die Rolle und Logik spezifischer Grundbegriffe und Prinzipien verändern (Habermas 1992, S. 116).

Da die Tarifautonomie das Verhältnis von Individuum und Gemeinschaft berührt, können die auf sie bezogenen Rechtsparadigmen entsprechend der philosophischen Grundströmungen des politischen Denkens typologisiert werden (vgl. Habermas 1996, S. 277). Im arbeitsrechtlichen Diskurs der Bundesrepublik lassen sich drei distinkte idealtypische Paradigmen – das liberale, das etatistische und das sozial-demokratische – identifizieren, die sich primär darin unterscheiden, welche Rolle und welche Rechte sie dem Kollektiv zugestehen.

Das *liberale Rechtsparadigma* basiert auf der Idee einer allumfassenden Autonomie des Individuums, die sich im Rechtsprinzip der individuellen Selbstbestimmung manifestiert. Das Individuum verfügt aus sich heraus über unveräußerliche Freiheiten, die in Form subjektiver Bürger- und Menschenrechte kodifiziert werden (Menke 2018). Diese schützen die Freiheit des Einzelnen, die erst dort endet, wo sie die Freiheiten anderer verletzt (Shklar 2013). Damit wird ein negativer Freiheitsbegriff vertreten, der Freiheit als Abwesenheit von Zwang definiert und hohe Legitimitätshürden für ihre Einschränkung etabliert (Berlin 2005). Individuen werden als freie und gleiche Marktteilnehmer\*innen konstituiert, die über den Vertrag und durch die Steuerungslogik der Konkurrenz vergesellschaftet

tet werden. Als handlungsleitend wird eine rationale Kosten-Nutzen-Kalkulation unterstellt. Entsprechend werden auch Kollektive als freiwillige Zusammenschlüsse von Individuen konzeptualisiert, deren Zweck in der individuellen Interessenverfolgung ihrer Mitglieder liegt (Olson 1971). Auch die Existenz von Gewerkschaften begründet sich durch den selektiven Mehrwert für ihre Mitglieder. Das Kollektiv selbst ist die Summe seiner Mitglieder, wodurch kollektives Handeln vom Handeln des Individuums abgeleitet wird. Dieses wiederum besitzt stets eine Handlungsprärogative, also ein Vorrecht individueller Selbstbestimmung gegenüber dem Kollektivwillen (Shklar 2013). Für die Tarifautonomie ergeben sich vier Implikationen: 1. Sie wird als Ausübung individueller Privatautonomien der einzelnen Mitglieder gefasst. 2. Es besteht die Möglichkeit, die individuelle Ausübung zu unterlassen und das Kollektiv zu verlassen. 3. Die Wirkung tarifvertraglicher Normen wird auf die eigenen Mitglieder begrenzt, da sie nur von diesen legitimiert wurden. 4. Die Begrenzung der Normwirkung wird als Notwendigkeit erachtet, da die Ausweitung von Tarifnormen auf Dritte zu einer Reduzierung kostenmaximierender Handlungsmotivation – und damit zu einer Schwächung der Gewerkschaften – führen würde.

Das *sozial-demokratische Rechtsparadigma* begreift die Gesellschaft als durch antagonistische Klasseninteressen charakterisiert. Da einzelne Arbeitnehmer\*innen allein aufgrund des strukturellen Machtungleichgewichts nicht in der Lage sind, ihre Interessen zu vertreten, ist es die Gewerkschaft, die die Klasse der abhängig Beschäftigten als kollektiven Akteur organisiert und (tarif-)politisch repräsentiert (Engels 1845). Gewerkschaften folgen einer kollektiven Logik der (Klassen-)Solidarität, die auf die Herstellung von Zusammenhalt und Gemeinschaft zielt. Obwohl das Individuum am kollektiven Willensbildungsprozess demokratisch partizipiert, ordnet es seine individuellen Interessen einem objektiven Klasseninteresse solidarisch unter (Sinzheimer 1916, S. 89). Damit steht gewerkschaftliches Handeln diametral zur Konkurrenzlogik der bürgerlichen Gesellschaft und durchbricht diese bewusst mittels Streik und Tarifvertrag. Beide Instrumente zielen normativ auf die Regelung der Arbeitsbedingungen aller Beschäftigten und nicht nur auf jene der Gewerkschaftsmitglieder, womit die Gewerkschaften in der Tradition eines „kollektivistischen Sozialideals“ (Kahn-Freund 1931, S. 5) stehen. Ihre Existenz legitimiert sich aus dem gesellschaftspolitischen Vertretungsanspruch der Arbeiterklasse innerhalb einer kollektiven sozialen Ordnung (Sinzheimer 1916). Das Tarifsystem ist insofern eine Institution „kollektiver Demokratie“ (Fraenkel 1999) und Tarifnormsetzung eine Form demokratischer Gesetzgebung (Kahn-Freund 1979, S. 12f.; Schulten 2025). Der Gewerkschaftsbeitritt begründet sich durch die Identifikation als Klassensubjekt und aus der Logik klasseninterner Solidarität. Im Mittelpunkt gewerkschaftlichen Handelns stehen nicht subjektive Mitglieder-, sondern objektive Klassenin-

teressen. Tarifautonomie wird insofern als soziale Selbstbestimmung der Klassen gefasst, die die „Herrschaft des Kollektivwillens über den Individualwillen“ (Sinzheimer 1927, S. 262) demokratisch legitimiert (Kahn-Freund 1954, S. 215).

Das *etatistische Rechtsparadigma* bezieht sich dagegen auf ein Volk, das sich als Schicksalsgemeinschaft in Form der Nation konstituiert und organisiert. Das Volk wird als „sekundäre Vergemeinschaftung“ (Weber 1980, S. 21ff.) gefasst, das heißt, es ist über Kultur und Sprache bzw. Blut und Boden vereint. Erst in und durch die (imaginäre) (Volks-)Gemeinschaft kann das Individuum eine eigenständige Identität herausbilden (Calhoun 1991). Bürgerhandeln ist normativ auf die Gemeinschaft ausgerichtet und dem Allgemeinwohl verpflichtet. Im Zentrum der gemeinschaftlichen Selbstorganisation steht der Staat als politischer Ausdruck eines „in territorialer Geschlossenheit organisierten Volks“ (Schmitt 2009, S. 19), dessen Handeln durch den Volkswillen legitimiert wird. Staatliches Handeln zielt zwingend auf das Allgemeinwohl und die Herstellung von Einheit und Homogenität der imaginären Gemeinschaft. Materielle Interessenunterschiede, ungleiche Machtstrukturen und Klassenkonflikte werden in identitärer Bezugnahme auf die (Volks-)Gemeinschaft überdeckt und mit Verweis auf das Allgemeinwohl relativiert, integriert oder bekämpft. Gewerkschaften werden nicht als Vertreter partikularer Mitgliederinteressen, sondern als staatliche Ordnungsmächte definiert. Ihre Existenz legitimiert sich in der Herstellung von Einheit und Homogenität, da sie dem Zweck dienen, „das Proletariat, eine nicht besitzende und nicht gebildete Masse, in eine politische Einheit zu integrieren“ (Carl Schmitt 1928, zit. n. Quaritsch 2018, S. 71). Da Gewerkschaften durch das Tarifsystem mit staatlichen Aufgaben betraut sind, werden sie auf das Allgemeinwohl verpflichtet und ihre Aktivitäten unter staatlichen Vorbehalt gestellt. Die Normsetzungsmacht der Gewerkschaften wird als vom Staat geliehen bzw. delegiert verstanden (Nipperdey 1924, S. 140f.) und kann jederzeit entzogen werden, wenn diese nicht dem Allgemeinwohl dienen oder – etwa durch Streiks – dagegen verstößen. In solchen Fällen gelten sie als gemeinschaftszerstörende Interessenvertretungen, die vom Staat eingeschränkt oder bekämpft werden müssen.

Die drei idealtypischen Paradigmen bilden den analytischen Rahmen, anhand dessen die historische Entwicklung der rechtsdogmatischen Begründung der Tarifautonomie analysiert wird.

### 3 Kontinuität und Bruch nach dem Zweiten Weltkrieg

Die Debatte über die Rechtsnatur des Tarifvertrags, die die deutsche Arbeitsrechtswissenschaft seit jeher umtreibt, hat ihre Wurzeln in der Kaiserzeit, in der der Tarifvertrag als neues, nicht eindeutig dem Privatrecht zuordenbares juristisches Phänomen auftauchte (Rudischhauser 2017). Manifestiert wurde sie erstmals in der 1918 verabschiedeten Tarifvertragsordnung der Weimarer Republik, die primär dem sozial-demokratischen Paradigma folgte, allerdings die rechtsdogmatische Begründung der Tarifautonomie offenließ. Daher verschob sich der juridische Diskurs zum Ende der Republik und tendierte zum etatistischen Rechtsparadigma. So begründete etwa das Reichsgericht die Tarifautonomie aus dem Willen des Gesetzgebers heraus, der den Tarifparteien eine „öffentliche Vereinsaufgabe“ delegiere (RAG 10. 04. 1929).

Diese *Delegationstheorie* war jedoch höchst umstritten. Der sozialdemokratische Arbeitsrechtler Otto Kahn-Freund (1931, S. 66) kritisierte, dass sie auf einen „ideellen Einbau der kämpfenden Organisationen in eine [...] nationale Gemeinschaft“ ziele. Das juridische Feld sei dominiert durch ein Rechtsparadigma, das in „der Erhaltung der kapitalistischen Wirtschaft und des friedlichen Zusammenwirkens von Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Interesse der nationalen Produktion“ (Kahn-Freund 1931, S. 61) den tieferliegenden Zweck des kollektiven Arbeitsrechts definiere. Die Tarifautonomie werde als eine vom Staat geliehene Ordnungsfunktion konzeptualisiert, was die Gewerkschaften zu quasi-staatlichen Organisationen mache. Gleichzeitig stelle die Rechtsfigur der Delegation sicher, dass im Fall überhöhter Tarifforderungen oder eskalierender Arbeitskämpfe die staatliche Zwangsschlichtung das Prinzip der Ordnungsfunktion rechtssicher durchsetzen könne.

Nach dem Zweiten Weltkrieg knüpfte das neugegründete BAG in nahezu ungebrochener Kontinuität an die Delegationstheorie an. Dies war möglich, weil linke und liberale Arbeitsrechtswissenschaftler durch die Faschisten zur Flucht gezwungen oder ermordet worden waren und nun jene den arbeitsrechtlichen Diskurs und die Rechtsprechung dominierten, die im deutschen Faschismus Karriere gemacht hatten und nahtlos an das etatistische Paradigma anschließen konnten. Obgleich Zwangsschlichtungen nicht länger möglich waren, akzentuierte das BAG die restriktive Bindung der Gewerkschaften an das Allgemeinwohl. Besonders deutlich wird dies im Arbeitskampfurteil von 1955, wo postuliert wird, dass

„Arbeitskämpfe (Streik und Aussperrung) im Allgemeinen unerwünscht [sind], da sie volkswirtschaftliche Schäden mit sich bringen und den im Interesse der Gesamtheit liegenden sozialen Frieden beeinträchtigen.“ (BAG 28. 01. 1955)

Die Betonung der Ordnungsfunktion passte sich gut in das ordoliberalen Regulationsdispositiv des exportorientierten Kapitalismusmodells Westdeutschlands ein (Syrovatka 2023). Wie im konservativen Gesellschaftskonzept der „formierten Gesellschaft“ (Altmann 1965, S. 13) ausformuliert, sollten sich „Interessenkonflikte“ dem „Prinzip der optimalen Entfaltung wirtschaftlicher Prozesse“ unterordnen. Dafür bedurfte es der institutionellen Einbindung der Gewerkschaften, die sich auf dem politischen Feld in der korporativen Logik der Sozialpartnerschaft, auf dem ökonomischen Feld in einer Steigerung des Reallohneinkommens und auf dem juridischen Feld in einer disziplinierenden Rechtsprechung darstellte (Erd 1978, S. 15). Das BAG agierte als Absorber industrieller Konflikte, indem es die Tarifparteien, gestützt auf die Delegationstheorie, als quasi-staatliche Organisationen juristisch konstituierte. So betonte das BAG den etatistischen Ordnungsgedanken in einer Reihe von Grundsatzurteilen, indem es darauf verwies,

„[...] dass die Tarifvertragsparteien ihre Autonomie zur Rechtssetzung aus ausdrücklicher staatlicher Übertragung im Tarifvertragsgesetz herleiten. Sie würde ohne diese nicht bestehen.“ (BAG 15. 01. 1955; Herv. d. Autors)

Das BVerfG schloss sich diesem Delegationsverständnis an und sah die Betätigung der Gewerkschaften nur in einem undefinierten Kernbereich durch die Koalitionsfreiheit geschützt. Im Anschluss daran unternahm das BAG den Versuch, diese Kernbereichslehre durch seine Rechtsprechung zu konkretisieren und einen engen Schutzbereich zu definieren (Höfling 1996).

### 4 Paradigmenwechsel: Von der Delegation zur Privatautonomie

Als herrschende Lehre dominierte das etatistische Rechtsparadigma fast dreißig Jahre den arbeitsrechtlichen Diskurs und legitimierte die Begrenzung und Kontrolle gewerkschaftlicher Aktivitäten durch die Rechtsprechung. Offene Auseinandersetzungen wurden durch die Dominanz konservativer Arbeitsrechtler an Universitäten und Gerichten sowie die Kompatibilität der Delegationstheorie mit der deutschen Exportstrategie weitgehend erstickt. Erst im Zuge der Proteste und Streiks Ende der 1960er Jahre entwickelte sich eine wirkmächtige Kritik.

Einerseits wurde es durch die progressive Grundgesetzinterpretation eines *sozial-demokratischen Paradigmas* infrage gestellt, das sich insbesondere in den rechtspolitischen Debatten um die Allgemeinwohlbindung der Gewerkschaften und eine Begrenzung des Streiks konturierte (Kempen 1979; Zachert 1976). Anknüpfend an die Grund-

gesetzinterpretation von Wolfgang Abendroth (1976, S. 71) wurde Art. 20 GG als „Strukturprinzip der verfassungsrechtlichen Ordnung“ aufgefasst (Ridder 1976). Das darin verankerte Demokratieprinzip könne insofern nicht nur auf die politische Sphäre beschränkt bleiben, sondern müsse ebenso in der ökonomischen Sphäre Anwendung finden. Die Tarifautonomie galt als Ausdruck dieses verfassungsimmanenten „Grundrechts auf Mitbestimmung“ (Däubler 1973), weshalb sie nicht staatlich delegierte Normsetzung sei, sondern immanenter Ausdruck einer „demokratischen Verfahrensgarantie“. Der Streik war hierfür eine notwendige Voraussetzung, da er durch kollektive Gegenmacht die in der Produktionssphäre versagende individuelle Privatautonomie kompensierte (Däubler 1973, S. 174ff.; Kempen 1979).

Andererseits wurde das Privatrecht gegen die etatistische Auslegung der Tarifautonomie mobilisiert. Beeinflusst von einem „Liberalismus der Furcht“ (Shklar 2013), der Staat und (Volks-)Massen grundsätzlich mit Skepsis betrachtete, etablierte sich das *liberale Rechtsparadigma* mit dem Ziel, das kollektive Arbeitsrecht privatrechtlich zu rekonstruieren und die Grenzen der Tarifautonomie möglichst eng zu ziehen (Syrovatka 2023). Ausgehend von einem negativen Freiheitsbegriff leitete es die Tarifautonomie aus der individuellen Vertragsautonomie ab. Die Mitglieder der Tarifverbände würden diese Vertragsautonomie im Moment des Tarifvertragsschlusses kollektiv ausüben, womit sich Tarifautonomie originär aus „den Privatautonomien der Beteiligten“ (Richardi 1968, S. 178) ergebe. Da individuelle Privatautonomie unveräußerlich sei, könne sie auch nicht an die Verbände abgetreten, sondern nur im Sinne einer „Personengemeinschaft“ (Richardi 1980, S. 24) ausgeübt werden. Dadurch legitimiere sich die normative Wirkung von Tarifverträgen durch den individuellen Unterwerfungsakt der Mitglieder (Richardi 1968; Zöllner 1966).

Die Etablierung der beiden Rechtsparadigmen und ihre gemeinsame Frontstellung gegen die Delegationstheorie verdeutlichen die Anomalien des etatistischen Paradigmas (Däubler 1973; Richardi 1968). Gleichzeitig verzichtete die BAG-Rechtsprechung zunehmend auf eine rechtsdogmatische Begründung, was zu weiteren Widersprüchen in der Delegationstheorie führte (Däubler 2014, S. 378f.; Ulber 2022, S. 105ff.). Das etatistische Paradigma wurde im juridischen Diskurs zunehmend zurückgedrängt und isoliert. Zudem erweiterte die Öffnung der Hochschulen in den 1970er Jahren den Kreis an Arbeitsrechtsprofessuren und ermöglichte so eine breitere Repräsentation alternativer Paradigmen.

Während in den 1970er Jahren ein offener Paradigmenstreit möglich wurde, etablierte sich in den 1980er Jahren die Vorherrschaft des liberalen Paradigmas im juridischen Diskurs. Das etatistische Paradigma blieb noch durch die Rechtsprechung präsent, doch das sozial-demokratische Paradigma verlor insbesondere bei den Gewerkschaften an Resonanz. Dies lag u. a. daran, dass sei-

ne Rechtsdogmatik als zu komplex empfunden wurde. Im Gegensatz dazu forderte die Arbeitgeberseite aktiv die Weiterentwicklung des liberalen Paradigmas und integrierte es in ihre juristische Argumentation (Syrovatka 2023). Auch gewerkschaftsnahe Arbeitsrechtler\*innen verwiesen auf das liberale Paradigma, da dessen Bedeutung der mitgliedschaftlichen Legitimation einen vermeintlich basisdemokratischen Anspruch formulierte und es dadurch als radikaler Gegensatz zur staatlichen Delegation verstanden wurde. Dies zeigte sich besonders in Debatten, in denen Streikrecht und Tarifautonomie gegen staatliche Eingriffe verteidigt werden mussten (Zachert 1984).

In den 1990er Jahren verstärkten sich politische und juristische Forderungen nach Flexibilisierung und Deregulierung des kollektiven Arbeitsrechts (Dieterich 2003). Mit Gesetzen sollten die Tarifparteien zur Dezentralisierung des Tarifsystems gezwungen werden. Zudem hatte das BVerfG (14.11.1995) Anfang der 1990er Jahre seine Kernbereichslehre revidiert und die Schutzwirkung der Koalitionsfreiheit auf alle „koalitionsspezifischen Verhaltensweisen“ ausgeweitet. Das Urteil markierte eine Kehrtwende und erhöhte den Druck auf das etatistische Paradigma (Ulber 2022).

In dieser gesellschaftspolitischen Gemengelage revidierte das BAG (14.10.1997) die rechtsdogmatische Grundlage der Tarifautonomie und übernahm das liberale Paradigma in die arbeitsrechtliche Rechtsprechung. Konkret ging es um eine im Flächentarifvertrag vereinbarte Übernahmegarantie für Auszubildende, die ein Arbeitgeber mit Verweis auf seine Unternehmerfreiheit nach Art. 12 GG in Frage stellte. Das BAG verhandelte somit die juristische Grundsatzfrage, ob Tarifverträge wie Gesetze auf ihre Einhaltung der Grundrechte kontrolliert werden sollten. Die konsequente Anwendung der Delegationstheorie wäre also auf eine Normenkontrolle hinausgegangen (Dieterich 1998). Das Gericht stand somit vor der Entscheidung, entweder eine faktische Tarifzensur zu etablieren oder die Delegationstheorie aufzugeben – und entschied sich für Letzteres, gestützt auf die liberale Rechtsdogmatik. Der Wechsel in der Legitimationsbegründung hatte zur Folge, dass die Ausübung der Koalitionsfreiheit rechtslogisch die Unternehmensfreiheit voraussetzte, da Tarifautonomie eben „kollektiv ausgeübte Privatautonomie“ und der Tarifvertrag mitgliedschaftlich legitimiert sei (BAG 14.10.1997). Insofern könne sich der Arbeitgeber nicht auf seine Unternehmerfreiheit berufen, da die „Wahrnehmung der Koalitionsfreiheit zugleich Berufsausübung“ darstelle (Dieterich 1998, S. 127). In der Folge verteidigte der ehemalige BAG-Präsident Thomas Dieterich (1998) die Rechtsprechung daher auch als Zurückweisung einer tarifvertraglichen Inhaltskontrolle und als Etablierung eines „freiheitlichen Konzepts“ der Tarifautonomie (Dieterich 2010, S. 537). Fernab staatlicher Delegation sei die Tarifautonomie der „gebündelte Ausdruck individueller Selbstbestimmung“ (Dieterich 1998, S. 121). Damit voll-

endete das BAG den seit den 1970er Jahren andauernden juridischen Paradigmenwechsel.

Das Urteil selbst stieß bei den Gewerkschaften auf wenig Kritik, was nicht nur an der Dominanz des liberalen Paradigmas im Rechtsdiskurs lag, sondern auch daran, dass gewerkschaftsnahe Arbeitsrechtler es nicht problematisierten. Im Gegenteil: Die Fokussierung auf das individuelle Mitglied entsprach dem politischen Selbstverständnis der Gewerkschaften als nicht-staatliche Akteure. Sie stärkte die Mitte der 1980er Jahre etablierte Mitgliederorientierung und damit jene Kräfte, die auf Mitgliedervorteilsregelungen und eine weitere Demokratisierung innergewerkschaftlicher Strukturen drängten. Zudem waren die kurzfristigen juristischen Vorteile für die Gewerkschaften offensichtlicher als die disruptiven Folgen, die erst nach und nach an die Oberfläche treten sollten. So erlaubte die mitgliedschaftlich legitimierte Tarifautonomie eine überzeugende Zurückweisung der Gemeinwohlinbindung. Die langfristigen Auswirkungen des liberalen Paradigmas wurden dagegen unterschätzt und die damit einhergehenden Gefahren für das Tarifvertragssystem nicht unmittelbar erkannt (vgl. als Ausnahme: Blanke 2003; Däubler 2014). Diese traten nämlich erst langsam und inkrementell an die Oberfläche und offenbarten ihre Mächtigkeit, je stärker die Tarifbindung erodierte.

## 5 Konsequenzen des liberalen Rechtsparadigmas für das Tarifsystem

Das liberale Rechtsparadigma etablierte „ein freiheitlich-liberales“ Konzept der Tarifautonomie (Höpfner 2015, S. 29), das die individuelle Privatautonomie ins Zentrum kollektiver Normsetzung rückt. Es verortet die „Legitimität kollektiver Sicherungssysteme“ in der „subsidiäre[n] Sicherung der Freiheit des Einzelnen“ (Bayreuther 2005, S. 80) und bindet Wirkung und Geltung von Tarifverträgen an die aktive Zustimmung der Koalitionsmitglieder. Dadurch bleiben Tarifverträge notwendigerweise auf diese Mitglieder beschränkt.

Auf den ersten Blick scheint diese Interpretation mit der Definition der Tarifgebundenheit in Art. 3 Abs. 1 Tarifvertragsgesetz vereinbar. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass sie erhebliche Folgen für die Stabilität und Funktionsfähigkeit des Tarifsystems hat. Denn das Verständnis der Tarifautonomie als kollektiv ausgeübte Privatautonomie stärkt einerseits die Position tarifpolitischer Außenseiter und delegitimiert andererseits staatliche Stabilisierungsmaßnahmen. Damit steht das Rechtsparadigma in der Tradition eines liberalen Denkens, das die Zivilgesellschaft als Sphäre individueller Freiheit und Selbstbestimmung gegenüber dem Staat definiert. Die Ko-

alitionsfreiheit wird zu einem individuellen Freiheitsrecht, das primär als Abwesenheit von jeglichem Zwang verstanden wird. Dieses Verständnis umfasst nicht nur staatliche, sondern auch kollektive Normsetzung. Die liberale Skepsis gegenüber Monopolen und kollektiven Zusammenschlüssen findet ihre Grundlage darin, dass die Ausübung individueller Vertragsautonomie vor äußeren Zwängen geschützt werden muss. Für das solidaritätsbasierte Tarifsystem hat diese „Rückkehr des Tarifrechts zur Privatautonomie“ (Bayreuther 2005, S. 80) jedoch disruptive Auswirkungen und eine Verschiebung des Kräfteverhältnisses zwischen den Tarifparteien zur Folge.

Deutlich wird dies in der BAG-Rechtsprechung zur Zulässigkeit der *Arbeitgeberverbandsmitgliedschaft ohne Tarifbindung* (OT-Mitgliedschaft), die in den 1990er Jahren verstärkt eingeführt wurde, jedoch aufgrund fehlender Rechtssicherheit zunächst auf begrenzte Resonanz stieß. Dies änderte ein BAG-Urteil (18. 07. 2006), das die Definition des tarifpolitischen Außenseiters erweiterte. Das Gericht argumentierte, dass Art. 9 Abs. 3 GG auch jene schützt, die zwar Mitglieder eines tarifschließenden Arbeitgeberverbands sind, sich aber den tariflichen Normen nicht unterwerfen wollen. So bestehe ein individuelles Schutzrecht, die Ausübung der eigenen Privatautonomie zum Zweck der kollektiven Vertragsschließung zu verweigern. Die damit geschaffene Rechtssicherheit resultierte in einer erheblichen Ausweitung der OT-Mitgliedschaft (Behrens/Helfen 2019). Tarifpolitisch untergräbt die Entkopplung von Tarifbindung und Mitgliedschaft die Tarifautonomie: Zum einen dient sie als rechtssicheres Instrument, um sich der Tarifbindung zu entziehen; zum anderen wird sie als direkte oder indirekte Drohung eingesetzt, um in Tarifverhandlungen Druck auf Gewerkschaften auszuüben (Sirovatka 2024).

In eine ähnliche Richtung geht auch der BAG-Entschluss zur *Spannensicherungsklausel* (Klocke 2023, 289ff.). Diese spezielle Form qualifizierter Differenzierungsklauseln soll sicherstellen, dass Gewerkschaftsmitglieder mehr bekommen als Nichtmitglieder, wenn der Arbeitgeber den Nichtmitgliedern freiwillig die gleichen Vorteile gewährt (BAG 23. 03. 2011). Das BAG erklärte sie jedoch für unwirksam: Tarifnormen dürften nur Koalitionsmitglieder binden, da nur sie den Tarifvertragsinhalt durch ihre Privatautonomie legitimiert haben – nicht jedoch die Außenseiter, die von den Normen in ihrer Vertragsautonomie eingeschränkt seien. Spannenklauseln überschreiten die Tarifmacht der Koalitionen (Hartmann 2011). Tarifpolitisch führte das Urteil dazu, dass exklusive tarifpolitische Leistungen zeitweise<sup>1</sup> auf nicht-organisierte

<sup>1</sup> Infolge des Urteils sind Umgehungsmöglichkeiten (etwa gemeinsame Einrichtungen, eingetragene Vereine) geschaffen worden, um bspw. „Erholungsbeihilfe“ als exklusive Leistung an die Mitglieder auszubezahlen. Derartige Regelungen wurden vom BAG als zulässig erachtet.

te Arbeitnehmer\*innen ausgeweitet werden durften. Differenzierungsklauseln verloren ihre Funktion als Organisationsanreiz, um den Aufwand organisierter Arbeitnehmer\*innen zu kompensieren. Mitgliedergewinnung und langfristige Organisierung der Gewerkschaften wurden dadurch geschwächt.

Zuletzt hob das BVerfG mit Verweis auf das liberale Paradigma die ständige BAG-Rechtsprechung zu *tariflichen Nachtarbeitszuschlägen* auf. Es ermahnte das BAG, seine Rechtsdogmatik konsequent anzuwenden, und argumentierte, dass Tarifverträge aufgrund ihrer privatautonomen Aushandlung grundsätzlich als sachgerecht angesehen werden sollten (Richtigkeitsvermutung) und daher nur eingeschränkt durch Gerichte überprüft werden dürfen (begrenzte Kontrolldichte) (BVerfG 11.12.2024). Insofern seien auch tarifvertragliche Regelungen zu ungleichen Nachtarbeitszuschlägen sachgerecht, solange sie nicht offensichtlich willkürlich beschlossen wurden. Eine nachträgliche Anpassung der Nachtarbeitszuschläge „nach oben“, wie es das BAG mit Verweis auf den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG angeordnet hatte, sei daher als erheblicher Eingriff in die Tarifautonomie zu werten. Abgesehen vom rechts- und tarifpolitischen Schaden der Gewerkschaften festigte das Urteil die Vorherrschaft des liberalen Rechtsparadigmas. In bisher nicht gekannter Klarheit definiert das Urteil die Koalitionsfreiheit als individuelles „Freiheitsrecht“ und leitet die Tarifautonomie von individueller Selbstbestimmung ab (ebd., RN 143–144). Die Wirkung von Tarifverträgen wird auf die Koalitionsmitglieder beschränkt, da sie sich aus dem „mitgliedschaftlichen Verhältnis [...] zu dem jeweils tarifschließenden Tarifpartner“ legitimieren (ebd., RN 167). Koalitionen sind freiwillige „Vereinigungen“ individueller Mitglieder, die „individuelle Freiheitsgewinne [...] durch die kollektive Verfolgung der eigenen Interessen“ (ebd., RN 160) erstreben. Die Legitimation von Gewerkschaften liege darin, Mitgliedervorteile zu schaffen – metaphorisch als „Früchte der Mitgliedschaft“ (ebd., RN 45) bezeichnet.

Entgegen der verbreiteten Rezeption als Stärkung der Tarifautonomie dürfte das Urteil die strukturellen Herausforderungen des Tarifsystems verschärfen. Diese Annahme stützt sich auf Entwicklungen im, der Rechtsprechung vorgelagerten, juridischen Diskurs, in dem zunehmend jene Prozesse delegitimiert werden, die eine Ausweitung der Normwirkung ermöglichen (vgl. dazu auch: Klocke 2023). Dies betrifft etwa Betriebsnormen oder die Nachbindungswirkung von Tarifverträgen (Henssler 2010). Besonders stark unter Druck geraten ist jedoch die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE). Im Licht des liberalen Rechtsparadigmas erscheint die staatliche Geltungserstreckung auf Außenseiter als unvereinbar mit der Tarifautonomie und als ungerechtfertigter Eingriff in die Koalitions- und Unternehmensfreiheit (Henssler 2021, S. 6; Höpfner 2019, S. 151). Zwar urteilte das BAG (21.09.2016), dass die AVE „noch ausreichend demokratisch legitimiert“ sei, doch wird sie im juridischen Diskurs zuneh-

mend als „verfassungsrechtlich problematisch“ (Höpfner et al. 2021, S. 419) bewertet (Hartmann 2014, S. 193ff.; Höpfner 2015, S. 389ff.).

Tarifpolitische Relevanz gewinnt diese Position einerseits durch die partielle Blockade der AVE durch die Arbeitgeberverbände im Tarifausschuss (Günther/Höpfner 2023). Diese begründen ihre Haltung mit Verweis auf das liberale Paradigma, wonach die AVE ein kollektivistischer Fremdkörper im freiheitlichen Tarifsystem sei und nur in Ausnahmefällen eingesetzt werden sollte (Günther 2019). Die Folge ist ein Rückgang allgemeinverbindlicher Tarifverträge, insbesondere von Lohn- und Gehaltstarifverträgen. Andererseits wird die AVE grundsätzlich als tarifpolitisches Instrument infrage gestellt. So sieht sich etwa die Gewerkschaft ver.di seit der letzten Tarifrunde im Handel mit Schadensersatzklagen konfrontiert, nachdem Arbeitgeber zuvor versucht hatten, den Arbeitskampf gerichtlich zu untersagen. Grund dafür war das Streikziel der gemeinsamen AVE-Antragstellung (Ubber/Grundherr 2024).<sup>2</sup>

Die Infragestellung der Verfassungsmäßigkeit hatte zudem zur Folge, dass eine politische Stärkung der AVE – wie von den Gewerkschaften gefordert – bisher nicht umgesetzt wurde. So passen politische Akteure ihr Verhalten präventiv an die herrschende Lehre an, um juristische Auseinandersetzungen und das Risiko eines politischen Scheiterns zu vermeiden. Dadurch wirkt der juristische Diskurs als externe Restriktion des politischen Gestaltungsspielraums. Insofern lässt das liberale Rechtsparadigma die AVE heute in einem juristischen Graubereich erscheinen, wodurch politische Initiativen zu ihrer Stärkung Gefahr laufen, juristisch zu scheitern. Das AVE-Beispiel zeigt zudem, dass die Hegemonie des liberalen Rechtsparadigmas staatliche Unterstützung für das Tarifsystem insgesamt erschwert. Indem Tarifautonomie als kollektive Mobilisierung individueller Privatautonomien verstanden wird, werden auch staatliche Eingriffspunkte auf freiwillige Anreize begrenzt und weitergehende Maßnahmen wie Tariftreueregelungen juristisch angreifbar (Henssler 2021).

## 6 Re-Individualisierung des Tarifrechts?

Das Tarifrecht überstand die Liberalisierungswellen der 1990er und 2000er Jahre formal unverändert, doch vollzog sich auch hier ein Liberalisierungsprozess im Sinne eines „endogenen Wandels“ (Streeck 2009, Übers. d. Au-

<sup>2</sup> Die Klagen wurden in fast allen Fällen abgewiesen, da das Streikziel nicht „offensichtlich rechtswidrig“ sei und einen Grundrechtsentzug nicht begründe.

tors): Das rechtsdogmatische Grundgerüst des Tarifsystems wurde in Bedeutung, Logik und Kohärenz des Normenbestands in spezifischer Weise transformiert – mit nicht zu unterschätzenden Folgen für die Stabilität und Funktionsweise des Tarifsystems insgesamt (Rödl 2023).

Der Grund dafür liegt in der radikalen Veränderung des rechtsdogmatischen Bezugspunkts: Wurde die Tarifautonomie nach 1945 als staatlich delegierte Normsetzung verstanden, begründet das liberale Paradigma sie heute aus der individuellen Privatautonomie heraus. Die Koalitionsfreiheit wird von einem Ermöglichungsrecht zur Koalitionsbildung im Lichte des liberalen Paradigmas zu einem individuellen Schutzrecht vor den Koalitionen. Dadurch jedoch wird die Gerechtigkeitsfunktion des Tarifvertrages negiert, er seiner kollektiven und damit auch solidarischen Dimension beraubt. Der Klassencharakter des Tarifvertrages als temporäres Stillstandsabkommen wird verdeckt, während die mitgliedschaftliche Legitimation die Stellung des tarifpolitischen Aufenseiters stärkt. Damit begrenzt das liberale Rechtsparadigma einerseits politische Bestrebungen zur staatlichen Stärkung des Tarifsystems und ermöglicht andererseits die Aufweichung der Tarifbindung und Normwirkung sowie die Flexibilisierung des Tarifrechts (Klocke 2023). Eduard Picker (2000, S. 47) stellte bereits im Jahr 1997 in einem Vortrag für die Walter-Raymond-Stiftung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände fest, dass

„jede Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsrechts [...] als erste Bedingung dessen Re-Individualisierung voraus[setzt]! Jede wirkliche Auflockerung des Geflechts von staatlichen und verbandlichen Normen macht die Rückverlagerung von Regelungskompetenzen an den einzelnen zwingend.“

Insofern scheint es kein Zufall zu sein, dass die Anfänge des liberalen Rechtsparadigmas eng mit der gesellschaftlichen Modernisierung verbunden sind und seine Durchsetzung in einen Zeitraum fällt, der als Rekonfigurationsphase des deutschen Kapitalismus bezeichnet wird. Diese wiederum ist durch marktliberale Reformen zur Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsrechts und den Abbau sozialstaatlicher Leistungen charakterisiert (Klocke 2023; Syrovatka 2023). Das juridische Feld zeigt sich dabei als hochgradig umkämpft und eng mit sozialen Kräfteverhältnissen verflochten. Die Vorherrschaft des liberalen Paradigmas ist daher auch heute nicht unwidersprochen. Vielmehr lässt sich die Revitalisierung des sozial-demokratischen Paradigmas beobachten, das zunehmend im juridischen Diskurs Fuß fasst (Klocke 2023; Rödl 2023; Ulber 2023). Daraüber hinaus ist ein ähnlicher Paradigmenwandel auch in anderen Ländern zu erkennen (Dukes/Streeck 2023b). Trotz länderspezifischer Unterschiede lässt sich dabei insgesamt eine Individualisierungstendenz im Arbeitsrecht konstatieren. Ein europäischer Vergleich könnte helfen, parallele Entwicklungen und Dynamiken über Ländergrenzen hinweg zu identifizieren und dadurch Liberalisierungsprozesse besser zu verstehen. ■

- BAG (23. 03. 2011):** Urteil vom 23. März 2011 – 4 AZR 366/09  
**BAG (21. 09. 2016):** Beschluss vom 21. September 2016 – 10 ABR 33/15  
**Bayreuther, F.** (2005): Tarifautonomie als kollektiv ausgeübte Privatautonomie. Tarifrecht im Spannungsfeld von Arbeits-, Privat- und Wirtschaftsrecht, München  
**Behrens, M. / Helfen, M.** (2019): Small Change, Big Impact? Organisational Membership Rules and the Exit of Employers' Associations from Multiemployer Bargaining in Germany, in: Human Resource Management Journal 29 (1), S. 51–66, DOI: 10.1111/1748-8583.12210  
**Berlin, I.** (2005): Two Concepts of Liberty, in: Berlin, I. (Hrsg.): Liberty, Oxford, S. 166–217  
**Blanke, T.** (2003): Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie. Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen der Gewerkschaften in Deutschland, in: Schroeder, W. / Weßels, B. (Hrsg.): Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, S. 144–173  
**Bourdieu, P.** (2019): Die Kraft des Rechts. Elemente einer Soziologie des juridischen Feldes, in: Kretschmann, A. (Hrsg.): Das Rechtsdenken Pierre Bourdieus, Weilerswist, S. 35–75  
**Buckel, S.** (2013): „Welcome to Europe“ – Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Juridische Auseinandersetzungen um das „Staatsprojekt Europa“, Bielefeld  
**Buckel, S. / Pichl, M. / Vestena, C. A.** (2024): Legal Struggles: A Social Theory Perspective on Strategic Litigation and Legal Mobilisation, in: Social & Legal Studies 33 (1), S. 21–41, DOI: 10.1177/09646639231153783  
**BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (14. 11. 1995):** Beschluss vom 14. November 1995 – 1 BvR 601/92  
**BVerfG (11. 12. 2024):** Beschluss vom 11. Dezember 2024 – 1 BvR 1109/21  
**Calhoun, C.** (1991): Indirect Relationships and Imagined Communities. Large-Scale Social Integration and the Transformation of Everyday Life, in: Bourdieu, P. / Coleman, J. (Hrsg.): Social Theory for a Changing Society, S. 95–121  
**Däubler, W.** (1973): Das Grundrecht auf Mitbestimmung und seine Realisierung durch tarifvertragliche Begründung von Beteiligungsrechten, Frankfurt a. M.  
**Däubler, W.** (2014): Privatautonomie oder demokratische Tarifautonomie?, in: Kritische Justiz 47 (4), S. 372–383  
**Denzin, N. / Lincoln, Y.** (2013): Collecting and Interpreting Qualitative Materials, London  
**Diekmann, M.** (2023): Die demokratische Bedeutung des kollektiven Arbeitsrechts. Der Arbeitskampf zwischen Zivilrechts- und Grundrechtedogmatik, Weilerswist  
**Dieterich, T.** (1998): Die Grundrechtsbindung von Tarifverträgen, in: Schlachter-Voll, M. (Hrsg.): Tarifautonomie für ein neues Jahrhundert, München, S. 117–134  
**Dieterich, T.** (2003): Tarifautonomie und Gesetzgebung. Ein verfassungsgeleitetes Kompetenzverhältnis, Frankfurt a. M.  
**Dieterich, T.** (2010): Koalitionswettbewerb – Nutzung von Freiheit oder Störung der Ordnung?, in: Dieterich, T. / Le Friant, M. / Nogler, L. / Kuzuka, K. / Pfarr, H. (Hrsg.): Individuelle und kollektive Freiheit im Arbeitsrecht. Gedächtnisschrift für Ulrich Zachert, Baden-Baden, S. 532–543  
**Dukes, R. / Streeck, W.** (2023a): Democracy at Work. Contract, Status and Post-industrial Justice, Cambridge  
**Dukes, R. / Streeck, W.** (2023b): Labour Law after Neoliberalism?, in: Journal of Law and Society 50 (2), S. 165–184, DOI: 10.1111/jols.12423  
**Engels, F.** (1845): Die Lage der arbeitenden Klasse in England, Berlin  
**Erd, R.** (1978): Verrechtlichung industrieller Konflikte. Normative Rahmenbedingungen des dualen Systems der Interessenvertretung, Frankfurt a. M.  
**Fraenkel, E.** (1999): Kollektive Demokratie, in: Buchstein, H. (Hrsg.): Recht und Politik in der Weimarer Republik. Ernst Fraenkel. Gesammelte Schriften 1, Baden-Baden, S. 343–357  
**Gill, S.** (1998): European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe, in: New Political Economy 3 (1), S. 5–26, DOI: 10.1080/13563469808406330  
**Gramsci, A.** (2012): Gefängnishefte, Hamburg  
**Günther, W.** (2019): Staatliche Stützung der Tarifpolitik, Wiesbaden  
**Günther, W. / Höpner, M.** (2023): Why Does Germany Abstain from Statutory Bargaining Extensions? Explaining the Exceptional Erosion of Collective Wage Bargaining in Germany, in: Economic and Industrial Democracy 44 (1), S. 88–108, DOI: 10.1177/0143831X211065783  
**Habermas, J.** (1992): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt am Main  
**Habermas, J.** (1996): Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Berlin  
**Hall, P. A.** (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, in: Comparative Politics 25 (3), S. 275–296

## LITERATUR

- Abendroth, W.** (1976): Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: Kempen, O. E. (Hrsg.): Sozialstaatsprinzip und Wirtschaftsordnung, S. 70–96  
**Altmann, R.** (1965): Die Formierte Gesellschaft, Stuttgart  
**BAG (Bundesarbeitsgericht) (15. 01. 1955):** Urteil vom 15. Januar 1955 – 1 AZR 305/54  
**BAG (28. 01. 1955):** Beschluss vom 28. Januar 1955  
**BAG (14. 10. 1997):** Urteil vom 14. Oktober 1997 – 7 AZR 298/96  
**BAG (18. 07. 2006):** Beschluss vom 18. Juli 2006 – 1 ABR 36/05

- Hartmann, F.** (2011): Die Unwirksamkeit tarifvertraglicher Spannensicherungsklauseln, in: SAE 65 (5), S. 225–239
- Hartmann, F.** (2014): Negative Tarifvertragsfreiheit im deutschen und europäischen Arbeitsrecht, Tübingen
- Henssler, M.** (2010): Nachbindung und Nachwirkung. Praxisfragen und rechts-politische Forderungen, in: Lobinger, T. / Wilhelm, J. / Richardi, R. (Hrsg.): Festschrift für Eduard Picker zum 70. Geburtstag, Tübingen, S. 987–1011
- Henssler, M.** (2021): Stärkung der Tarifbindung durch den Gesetzgeber?, in: Recht der Arbeit 74 (1), S. 1–8
- Höfling, W.** (1996): Grundelemente einer Bereichsdogmatik der Koalitionsfreiheit. Kritik und Reformulierung der sog. Kernbereichslehre, in: Wendt, R. (Hrsg.): Staat, Wirtschaft, Steuern, Heidelberg, S. 377–389
- Höpfner, C.** (2015): Die Tarifgeltung im Arbeitsverhältnis, Baden-Baden
- Höpfner, C.** (2019): 100 Jahre Tarifvertragsverordnung, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht 50 (2), S. 108–162, DOI: 10.1515/zfa-2019-500204
- Höpfner, C. / Lesch, H. / Schneider, H. / Vogel, S.** (2021): Tarifautonomie und Tarifgeltung, Berlin
- Höpfner, M. / Petring, A. / Seikel, D. / Werner, B.** (2011): Liberalisierungspolitik, in: KölnZsozial 63 (1), S. 1–32, DOI: 10.1007/s11577-010-0125-y
- Kahn-Freund, O.** (1931): Das soziale Ideal des Reichsarbeitsgerichts. Eine kritische Untersuchung zur Rechtsprechung des Reichsarbeitsgerichts, Mannheim
- Kahn-Freund, O.** (1954): Intergroup Conflicts and Their Settlement, in: British Journal of Sociology 5 (3), S. 193–227
- Kahn-Freund, O.** (1979): Arbeit und Recht, Köln
- Kempen, O. E.** (1979): Zwischen Gemeinwohlpostulat und demokratischen Verfahrensgarantien: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit, in: Der Staat 18 (1), 81–101
- Klocke, K.** (2023): Tarifautonomie und Außenseiter, Tübingen
- Menke, C.** (2018): Kritik der Rechte, Berlin
- Nipperdey, H. C.** (1924): Beiträge zum Tarifrecht, Mannheim
- Olson, M.** (1971): The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge
- Picker, E.** (2000): Die Tarifautonomie in der deutschen Arbeitsverfassung, Köln
- Quaritsch, H.** (2018): Positionen und Begriffe Carl Schmitts, Berlin
- Radke, O.** (1967): Das Koalitionsrecht als Ausdruck der Freiheit, in: von Oertzen, P. / Abendroth, W. (Hrsg.): Festschrift für Otto Brenner zum 60. Geburtstag, Frankfurt a. M., S. 113–151
- RAG (Reichsarbeitsgericht)** (10.04.1929): Urteil vom 10. April 1929 – RAG. 4, 1.
- Rehder, B.** (2011): Rechtsprechung als Politik, Frankfurt a. M.
- Richardi, R.** (1968): Kollektivgewalt und Individualwille bei der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses, München
- Richardi, R.** (1980): Die Grenzen der Zulässigkeit des Streiks, Bielefeld
- Ridder, H.** (1976): Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in: Kempen, O. E. (Hrsg.), a. a. O., S. 97–150
- Rödl, F.** (2023): Der Tarifvertrag: Ausdruck privater oder politischer Autonomie?, in: WSI-Mitteilungen 76 (3), S. 168–176, DOI: 10.5771/0342-300X-2023-3-168
- Rudischhauser, S.** (2017): Geregelte Verhältnisse. Eine Geschichte des Tarifvertragsrechts in Deutschland und Frankreich (1890–1918/19), Köln
- Schmitt, C.** (2009): Der Begriff des Politischen, Berlin
- Schulzen, T.** (2025): Tarifautonomie und Wirtschaftsdemokratie, in: Rödl, F. / Syrovatka, F. (Hrsg.): Tarifbürgerschaft. Die Tarifautonomie in der modernen Demokratie, Frankfurt, im Erscheinen
- Shklar, J.** (2013): Der Liberalismus der Furcht, Berlin
- Sinzheimer, H.** (1916): Ein Arbeitstarifgesetz. Die Idee der sozialen Selbstbestimmung im Recht, Berlin
- Sinzheimer, H.** (1927): Grundzüge des Arbeitsrechts, Jena
- Streeck, W.** (2009): Re-forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy, Oxford
- Syrovatka, F.** (2023): Der leise Paradigmenwechsel im Tarifvertragsrecht, in: Industrielle Beziehungen 30 (3), S. 5–34, DOI: 10.5771/0943-2779-2023-3-5
- Syrovatka, F.** (2024): Precarious Associational Power: Reflections on the Power Resources of Employers' Associations Illustrated by the Example of German Metal and Electrical Industry, in: Global Labour Journal 15 (1), 21–39, DOI: 10.15173/glj.v15i1.5207
- Über, T. / Grundherr, F. von** (2024): Allgemeinverbindlicherklärung durch Arbeitskampf, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht 55 (2), S. 264–295. DOI: 10.9785/zfa-2024-550207
- Über, D.** (2022): Tarifvertrag und nationales Recht, in: Däubler, W. (Hrsg.): Tarifvertragsgesetz, Baden-Baden, S. 79–206
- Über, D.** (2023): Grenzen der Tarifmacht – Interpretation oder Implosion der Koalitionsfreiheit?, in: Arbeit und Recht 70 (1), S. 6–11
- Weber, M.** (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen
- Zachert, U.** (1976): Die unbehagliche Nähe eines Streikverbots und einer staatlichen Zwangsschlichtung zum autoritären Staat, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 9 (8), S. 185–188
- Zachert, U.** (1984): Hintergrund und Perspektiven der „Gegenreform im Arbeitsrecht“, in: Kritische Justiz 17 (2), S. 186–201, DOI: 10.5771/0023-4834-1984-2-186
- Zöllner, W.** (1966): Die Rechtsnatur der Tarifnormen nach deutschem Recht, Wien

## AUTOR

**FELIX SYROVATKA**, Dr. rer. soc., Leiter des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekts „Juridische Strategien im kollektiven Arbeitsrecht“ am Institut für Soziologie an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Forschungsschwerpunkte: Arbeits-, Tarif-, und Sozialpolitik sowie Politische Ökonomie der Europäischen Integration.

@ f.syrovatka@uni-jena.de

# Europäischer Tarifbericht des WSI – 2024/2025: Gewerkschaften streiken erfolgreich für reale Tariferhöhungen

Im Jahr 2024 haben die Gewerkschaften in Europa erstmals seit Beginn des Preisauftriebs wieder auf breiter Front reale Tariferhöhungen durchgesetzt. Um gegen Kaufkraftverluste vorzugehen, griffen sie dabei vermehrt zu Arbeitskampfmaßnahmen. Die beiden vergangenen Jahre waren deshalb in vielen Ländern von Streiks geprägt – und zwar auch dort, wo diese sonst eher die Ausnahme sind. Trotzdem gibt es in den meisten Ländern der Europäischen Union weiterhin Aufholbedarf. Dies gilt auch für Deutschland, wo das reale Tarifniveau im vergangenen Jahr noch deutlich unterhalb des Vorkrisenniveaus lag.

THILO JANSSEN, MALTE LÜBKER

## 1 Einleitung

Der Preisauftrieb der vergangenen Jahre hat für die Beschäftigten in Europa erhebliche Belastungen mit sich gebracht – in vielerlei Hinsicht waren sie die Inflationsverlierer (Janssen/Lübker 2023). Gleichzeitig haben steigende Gewinnmargen die Inflation weiter befeuert und zu einer Verschiebung in der funktionalen Einkommensverteilung zugunsten des Kapitals beigetragen. Dieses Jahr legt der Europäische Tarifbericht den Fokus auf die Gegenreaktionen: Arbeitskämpfe als letztes Mittel im Kampf um einen Ausgleich der Kaufkraftverluste.

Zunächst werden das schwierige ökonomische Umfeld sowie die Trends auf den Arbeitsmärkten beleuchtet und die Entwicklung von Produktivität und Preisen analysiert (Abschnitt 2). Danach erfolgt eine detaillierte Betrachtung der Tariflöhne (3) sowie der Effektivlöhne (4). Abschnitt 5 widmet sich dem gestiegenen Arbeitskampfvolumen in verschiedenen EU-Ländern. Zudem wird untersucht, inwieweit Unterschiede im nationalen Streikrecht die Fähigkeit der Gewerkschaften beeinflussen, die Interessen der Beschäftigten durchzusetzen. In diesem Zusammenhang wird auch die Debatte über mögliche Einschränkungen des Streikrechts in Deutschland thematisiert. Abschließend wird der Aufholprozess der realen Tariflöhne bilanziert und der Frage nachgegangen, inwiefern hohe Lohnforderungen auch im laufenden Jahr gerechtfertigt sind (6).

## 2 Ökonomische Rahmenbedingungen der Tarifpolitik

### 2.1 Allgemeine Wirtschaftsentwicklung

Nach einem halben Jahrzehnt der Krise wird die wirtschaftliche Erholung in der Europäischen Union von neuen Unsicherheiten überschattet, die auf die erratische Handelspolitik der Vereinigten Staaten zurückzuführen sind (Europäische Kommission 2025; IWF 2025; Dullien et al. 2025). Besonders exponiert ist das verarbeitende Gewerbe. Hier wirken derzeit die Unsicherheiten aufgrund des Weltmarktgeschehens und erhöhte Finanzierungskosten dämpfend auf die Investitionen. Dienstleistungen bleiben der wesentliche Treiber für das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in der EU (IWF 2025, S.2f.).

Das verhaltene BIP-Wachstum in der EU von durchschnittlich 1,0 % im Jahr 2024 und prognostizierten 1,1 % im Jahr 2025 wird von steigenden Staatsausgaben und dem privaten Konsum gestützt, der sich besser als erwartet entwickelt (Tabelle 1, siehe S.282). Die Kaufkraft der Haushalte profitiert von einer positiven Beschäftigungsentwicklung und der Erholung der Reallöhne (Europäische Kommission 2025; EZB 2025b; Dullien et al. 2025). Stabilisierend wirkt auch die rückläufige Inflationsrate (EZB 2025a).

Vor diesem Hintergrund entwickelte sich das BIP der EU-Mitgliedstaaten uneinheitlich, was auch auf die

jeweils unterschiedliche Bedeutung von Industrie und Dienstleistungen zurückzuführen ist. Das kleine Malta ist derzeit das wachstumsstärkste EU-Land mit einem BIP-Wachstum von 6,0 % im Jahr 2024 und erwarteten 4,1 % im laufenden Jahr, gestützt auf Dienstleistungen in den Bereichen Tourismus, Finanzen und IT (Europäische Kommission 2025, S. 116). In Südeuropa verzeichneten im Jahr 2024 auch Länder wie Spanien (3,2 %), Griechenland (2,3 %) und Portugal (1,9 %) überdurchschnittliche Wachstumsraten. In Nordeuropa sticht Dänemark hervor, dessen BIP entgegen dem Trend bei den exportstarken Industrieländern um 3,7 % wuchs. Dänische Unternehmen konnten ihre Industrieproduktion im exportorientierten pharmazeutischen Sektor ausbauen (ebd., S. 136).

Die meisten westeuropäischen Länder wiesen im Jahr 2024 ein verhaltenes Wachstum von rund einem Prozent auf. Nur in Deutschland (-0,2 %) und Österreich (-1,2 %) ging die Wirtschaftsleistung zurück. Die deutsche Konjunktur ist von einer negativen Entwicklung der Außenhandelsbilanz gezeichnet. Es wurden weniger Industrieprodukte wie Fahrzeuge, Maschinen und chemische Produkte ausgeführt. Auch der Automobilexport nach China ist stark rückläufig (Dullien et al. 2025, S. 11). Zur sinkenden Industrieproduktion trugen auch hohe Energiekosten, Defizite in der Infrastruktur und Unsicherheiten bezüglich der grünen Transformation bei (ebd., S. 6).

In Osteuropa ist das Bild heterogen, wobei in den meisten Ökonomien das BIP-Wachstum 2024 über dem EU-Durchschnitt lag. In Bulgarien (2,8 %), Kroatien (3,9 %), Litauen (2,8 %) und Polen (2,9 %) lag das Wachstum in der Nähe der Drei-Prozent-Marke. Das polnische BIP wurde getragen vom privaten Konsum, gestützt auf außerordentlich stark gestiegene Reallöhne und Sozialausgaben (ebd., S. 140). In Estland (-0,3 %) und Lettland (-0,4 %) ging die Wirtschaftsleistung hingegen leicht zurück. Dort hemmt auch die geopolitische Unsicherheit im Zuge des russischen Krieges gegen die Ukraine den privaten Konsum und Investitionen (ebd., S. 110, S. 94).

Im laufenden Jahr 2025 stagniert das BIP laut Prognose der Kommission<sup>1</sup> in Deutschland (0,0 %) und Österreich (-0,3 %) weiterhin. Unter der Annahme, dass die neue Bundesregierung die angekündigten öffentlichen Investitionen schon im laufenden Jahr ausweitet, geht das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) davon aus, dass das deutsche BIP bereits im kommenden Jahr um 1,7 % zunehmen könnte (Dullien et al.

2025). Auch in Frankreich (0,6 %) schwächt sich die Konjunktur 2025 deutlich ab, gebremst durch geplante Sparmaßnahmen der Regierung und die Unsicherheit auf den Exportmärkten (ebd., S. 102; OECD 2024, S. 153). Italien (0,7 %) wächst verhalten und im dritten Jahr hintereinander stabil. Das für 2025 in der EU prognostizierte BIP-Wachstum von rund einem Prozent geht damit vor allem auf Länder im Süden und Osten Europas zurück. In Spanien (2,6 %), Griechenland (2,3 %) und Portugal (1,8 %) legt die Wirtschaftsleitung voraussichtlich überdurchschnittlich zu. Das gleiche gilt für Osteuropa, insbesondere für Polen (3,3 %).

## 2.2 Die Lage auf dem Arbeitsmarkt

Trotz der niedrigen Wachstumsraten setzt sich der positive Beschäftigungstrend in der EU fort. Die Erwerbstägigenquote erreichte mit 75,8 % im Jahr 2024 ein neues Allzeithoch (Eurostat 2025). Gleichzeitig geht die Arbeitskräfteknappheit nach ihrem Höchststand im 2. Quartal 2022 (3,2 %) schrittweise zurück. Im 4. Quartal 2024 waren noch 2,3 % der Stellen vakant (Europäische Kommission 2025, S. 41). Dies deutet auf ein Abflachen des Beschäftigungsaufbaus in der Zukunft hin.

Die positive Entwicklung geht vorwiegend vom Dienstleistungssektor aus. Besonders bei privaten Dienstleistungen wie Handel, Beherbergungsgewerbe und Transport werden neue Jobs geschaffen (ebd., S. 40). Allein im vergangenen Jahr legte die Zahl der abhängig Beschäftigten im Dienstleistungssektor der EU um rund 1,6 Mio. zu, seit 2019 um insgesamt 8,2 Mio. Im verarbeitenden Gewerbe stagnierte die Zahl hingegen im vergangenen Jahr und ist verglichen mit 2019 um rund 460 000 gefallen. Davon entfällt allein auf Deutschland ein Rückgang um 314 000 Arbeitsplätze, während auch hierzulande die Zahl der abhängig Beschäftigten im Dienstleistungsbereich über den gleichen Fünf-Jahres-Zeitraum um 1,3 Mio. angestiegen ist.<sup>2</sup>

Die gute Verfassung des Arbeitsmarktes lässt sich auch an der Arbeitslosenquote festmachen, die im Schnitt der EU mit 5,9 % im Jahr 2024 auf ein Rekordtief gefallen ist und im 1. Quartal 2025 bei 5,8 % lag (nicht tabellarisch ausgewiesen). Für das Gesamtjahr 2025 erwartet die Europäische Kommission (2025, S. 40) eine stabile Entwicklung (*Tabelle 1*). Dabei ist die Lage auf den nationalen Arbeitsmärkten heterogen. Spanien (11,4 %) und Griechenland

<sup>1</sup> Sofern nicht anders ausgewiesen beziehen sich die Daten im Europäischen Tarifbericht auf die aktuelle Prognose der Europäischen Kommission (2025), namentlich die AMECO-Datenbank (Version vom 19. Mai 2025). Die erratische Handelspolitik der USA macht wirtschaftliche Prognosen unsicherer. In ihrer Frühlingsprognose geht die Europäische Kommission in ihrem Basiszenario davon aus, dass die USA die allgemeinen Zölle von 10 % und 25 % auf Stahl, Aluminium und Automobile für den

Projektionszeitraum nicht verändern (ebd., S. 2).

<sup>2</sup> Bezieht sich auf die Zahlen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aus der AMECO-Datenbank (Version vom 19. Mai 2025), Seriencodes EU27.1.0.0.0.NWTM (verarbeitendes Gewerbe) und EU27.1.0.0.0.NWT5 (Dienstleistungen) sowie DEU.1.0.0.0.NWTM (verarbeitendes Gewerbe) und DEU.1.0.0.0.NWT5 (Dienstleistungen).

TABELLE 1

Wachstum und Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union, 2022–2025<sup>A</sup>

Angaben in Prozent

	Bruttoinlandsprodukt <sup>B</sup>				Arbeitslosigkeit <sup>C</sup>			
	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025
<b>Nordeuropa</b>								
Dänemark	1,5	2,5	3,7	3,6	4,5	5,1	6,2	6,2
Finnland	0,8	-0,9	-0,1	1,0	6,8	7,2	8,4	8,6
Schweden	1,5	-0,1	1,0	1,1	7,5	7,7	8,4	8,7
<b>Westeuropa</b>								
Belgien	4,3	1,2	1,0	0,8	5,6	5,5	5,7	6,1
Deutschland	1,4	-0,3	-0,2	0,0	3,2	3,1	3,4	3,5
Frankreich	2,6	0,9	1,2	0,6	7,3	7,3	7,4	7,8
Irland	8,6	-5,5	1,2	3,4	4,5	4,3	4,3	4,3
Luxemburg	-1,1	-0,7	1,0	1,7	4,6	5,2	6,4	6,6
Niederlande	5,0	0,1	1,0	1,3	3,5	3,6	3,7	4,0
Österreich	5,3	-1,0	-1,2	-0,3	4,8	5,1	5,2	5,4
<b>Südeuropa</b>								
Griechenland	5,7	2,3	2,3	2,3	12,5	11,1	10,1	9,4
Italien	4,8	0,7	0,7	0,7	8,1	7,7	6,5	6,0
Malta	4,3	6,8	6,0	4,1	3,5	3,5	3,1	3,0
Portugal	7,0	2,6	1,9	1,8	6,2	6,5	6,5	6,4
Spanien	6,2	2,7	3,2	2,6	13,0	12,2	11,4	10,5
Zypern	7,2	2,8	3,4	3,0	6,3	5,8	4,9	4,7
<b>Osteuropa</b>								
Bulgarien	4,0	1,9	2,8	2,0	4,2	4,3	4,2	4,0
Estland	0,1	-3,0	-0,3	1,1	5,6	6,4	7,6	7,6
Kroatien	7,3	3,3	3,9	3,2	6,8	6,1	5,0	4,5
Lettland	1,8	2,9	-0,4	0,5	6,9	6,5	6,9	6,8
Litauen	2,5	0,3	2,8	2,8	6,0	6,9	7,1	6,7
Polen	5,3	0,2	2,9	3,3	2,9	2,8	2,9	2,8
Rumänien	4,0	2,4	0,8	1,4	5,6	5,6	5,4	5,2
Slowakei	0,4	2,2	2,1	1,5	6,1	5,8	5,3	5,3
Slowenien	2,7	2,1	1,6	2,0	4,0	3,7	3,7	3,8
Tschechien	2,8	-0,1	1,1	1,9	2,2	2,6	2,6	2,7
Ungarn	4,3	-0,8	0,5	0,8	3,6	4,1	4,5	4,5
<b>EU-27</b>	<b>3,5</b>	<b>0,5</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>6,2</b>	<b>6,1</b>	<b>5,9</b>	<b>5,9</b>

<sup>A</sup> Angaben für 2025: Prognose der Europäischen Kommission<sup>B</sup> Bruttoinlandsprodukt = Veränderung des realen BIP in % gegenüber dem Vorjahr<sup>C</sup> Arbeitslosenquote = Anzahl der Arbeitslosen in % der zivilen Erwerbsbevölkerung (Eurostat-Definition)

Quelle: AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 19. Mai 2025)

WSI Mitteilungen

(10,1%) waren 2024 weiterhin die Länder mit den höchsten Arbeitslosenquoten. Sie konnten die Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren jedoch kontinuierlich abbauen, sodass sie im Jahr 2025 nach Prognose der Kommission Werte von 10,5% bzw. 9,4% erreichen könnten. Mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit findet auch hier eine weitere Verschiebung der Beschäftigung in den Dienstleistungssektor statt.<sup>3</sup> Im Norden und Westen wiesen im Jahr 2024 Finnland (8,4%), Schweden (8,4%) und Frankreich (7,4%) überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten auf.

Die meisten Länder im Osten Europas haben weit unterdurchschnittliche Arbeitslosenquoten. Dies wird sich nach Prognose der Kommission auch 2025 nicht gravierend ändern. So werden etwa für Polen (2,8%) und Tschechien (2,7%) Werte unterhalb der Drei-Prozent-Marke

<sup>3</sup> Vgl. AMECO ESP.1.0.0.0.NWTM (verarbeitendes Gewerbe) und ESP.1.0.0.0.NWT5 (Dienstleistungen).

vorausgesagt. In Deutschland ist in jüngster Zeit ein geringfügiger Anstieg der Arbeitslosenquote zu verzeichnen, die nach dem international maßgeblichen ILO-Konzept von 3,1% (2023) auf 3,4% (2024) zunahm. Obwohl im laufenden Jahr ein weiterer Anstieg auf 3,5% erwartet wird, gehört Deutschland weiterhin zu den fünf Ländern mit den niedrigsten Arbeitslosenquoten in der EU.

### 2.3 Produktivitätsentwicklung, BIP-Deflator und Verteilungsspielraum

Eine Richtschnur für Lohnabschlüsse ist der Verteilungsspielraum, der sich aus der Produktivitäts- und Preisentwicklung berechnen lässt (DESTATIS 2025c; Lübker/Schulzen 2017, S. 422). Wird er langfristig ausgeschöpft, stabilisiert dies die funktionale Einkommensverteilung zwischen Arbeit und Kapital. Die Beschäftigten können in diesem Fall durch Reallohnzuwächse in der Größenordnung der Produktivitätsfortschritte an den gesamtgesellschaftlichen Wohlstandsgewinnen teilhaben. In diesem Sinne stellt auch die Europäische Mindestlohnrichtlinie auf „langfristige nationale Produktivitätsniveaus und -entwicklungen“ als ein verbindliches Kriterium für die Festlegung von Mindestlöhnen ab (Europäisches Parlament/Rat 2022, Art. 5 Abs. (2) d.).

Der Zusatz „langfristig“ ist dabei mit Bedacht gewählt, da die Arbeitsproduktivität typischerweise im Konjunkturverlauf schwankt. Eine Kopplung der Lohnerhöhungen an kurzfristige Veränderungen würde prozyklisch und damit destabilisierend wirken (s. a. Lübker/Schulzen/Herzog-Stein 2025, S. 30). Abhängig vom gesamtwirtschaftlichen Kontext kann auch ein gezieltes Über- oder Unterschreiten des Verteilungsspielraums sinnvoll sein, um Fehlentwicklungen der Vergangenheit zu korrigieren (Herr/Horn 2012). Da die Verteilungsbilanz im Zuge der Inflationskrise deutlich zu Ungunsten des Faktors Arbeit ausgefallen ist, bedingt dies in den meisten EU-Ländern entsprechenden Nachholbedarf seitens der Löhne (Janssen/Lübker 2024, S. 282f.).

Die positive Beschäftigungsentwicklung bei verhaltenem BIP-Wachstum spiegelt sich in einer schwachen Entwicklung der Arbeitsproduktivität wider. Da der Beschäftigungsaufbau im Jahr 2023 das BIP-Wachstum übertragen hat, ergibt sich EU-weit ein leichter Rückgang um 0,7%, gefolgt von weitgehender Stagnation im Jahr 2024 (0,2%). Für das laufende Jahr rechnet die Europäische Kommission (2025, S. 43) wieder mit einem leichten Anstieg des Produktivitätswachstums auf 0,6%.

Auch in Deutschland belastet die schwache wirtschaftliche Lage die Entwicklung der Arbeitsproduktivität. Nach Rückgängen in den Jahren 2023 (-1,0%) und 2024 (-0,4%) dürfte sie im laufenden Jahr stagnieren (0,1%). Eine Umfrage der Bundesbank (2025a) legt nahe, dass 2024 rund ein Viertel der Unternehmen trotz geringer Auslastung betriebsbedingte Entlassungen vermieden haben und Arbeitskräfte „horteten“. Ausschlaggebend hier-

für war die „Hoffnung auf eine bessere Geschäftstätigkeit und die Sorge vor Arbeitskräfteknappheit“ in der Zukunft (ebd.). Für das Jahr 2026 erwartet das IMK eine wirtschaftliche Erholung für Deutschland und eine Zunahme der Arbeitsproduktivität um 1,0%, in erster Linie bedingt durch das Investitionspaket der Bundesregierung (Dullien et al. 2025, S. 20).

Der rechnerische Verteilungsspielraum geht deshalb vor allem auf die Preisentwicklung zurück. Diese wird in *Tabelle 2* anhand des BIP-Deflators dargestellt, der die Preisentwicklung der inländischen Wertschöpfung misst. Anders als der Harmonisierte Verbraucherpreisindex (HVPI), der nachfolgend zur Preisbereinigung der Löhne verwendet wird, ist der BIP-Deflator weitgehend unabhängig von Veränderungen der Importpreise. Während sich HVPI und BIP-Deflator oft parallel zueinander entwickeln, hat sich der Zusammenhang im Zuge des Energiepreisschocks und des anschließenden Rückgangs der Importpreise für fossile Energieträger abgeschwächt. Die beiden Preisindizes haben eine komplementäre Funktion: Während mit dem BIP-Deflator das verteilungsneutrale Nominallohnwachstum berechnet wird, werden mit dem HVPI die Kaufkraftveränderungen aus Sicht der Beschäftigten dargestellt (Janssen/Lübker 2023, S. 282f.).

Der BIP-Deflator hat sich in der Europäischen Union in den Jahren 2022 (5,8%) und 2023 (6,1%) deutlich oberhalb der historischen Norm entwickelt, was zu einem wesentlichen Teil auf steigende Gewinne zurückging (Janssen/Lübker 2023, S. 290ff.). Auch in Deutschland haben die Stückgewinne einen „deutlichen Beitrag zur Preissteigerung jenseits des Inflationsziels“ geleistet und sind zudem „früher und schneller angestiegen als die Lohnstückkosten, sodass man von einer gewinninduzierten Inflation sprechen kann“ (Dullien et al. 2023, S. 1). Entgegen Befürchtungen, dass sich die hohe Inflation durch eine Lohn-Preis-Spirale verfestigt (Obst/Stockhausen 2023), hat sich die Wachstumsrate des BIP-Deflators in Deutschland im Jahr 2024 (3,1%) deutlich abgeschwächt und dürfte im laufenden Jahr (2,4%) weiter rückläufig sein. Dies gilt ähnlich für die gesamte Europäische Union (2,7%).

Parallel zur Entwicklung des BIP-Deflators ist der rechnerische Verteilungsspielraum in der EU in den Jahren 2022 (7,1%) und 2023 (5,4%) sehr hoch ausgefallen und hat sich 2024 (3,4%) wieder normalisiert. Für das laufende Jahr lässt sich aus den Prognosen der Europäischen Kommission mit 3,3% ein ähnlicher Wert ableiten. Dies liegt in der Nähe des Richtwerts von 3%, den die EZB nach der Faustformel „2% Inflationsziel der EZB plus 1% Trendwachstum der Produktivität“ als mit einer stabilen Preisentwicklung vereinbar erachtet (Lane 2024). Während dies für geringere Lohnabschlüsse spricht, gibt es jedoch aufgrund der Unterausschöpfung des Verteilungsspielraums im Zuge der Inflationskrise in vielen Ländern weiterhin Nachholbedarf (Janssen/Lübker 2024, S. 282ff.), sodass auch aus geldpolitischer Sicht ein Überschreiten des Verteilungsspielraums unproblematisch ist.

## TABELLE 2

**Arbeitsproduktivität, Preisentwicklung der inländischen Wertschöpfung und Verteilungsspielraum in der Europäischen Union, 2022–2025<sup>A</sup>**

Angaben in Prozent

	Arbeitsproduktivität <sup>B</sup>				BIP-Deflator <sup>C</sup>				Verteilungsspielraum <sup>D</sup>			
	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025
<b>Nordeuropa</b>												
Dänemark	-2,4	1,1	2,8	3,1	9,1	-3,8	1,8	1,7	6,5	-2,7	4,7	4,9
Finnland	-2,7	-1,8	0,4	0,8	6,2	3,5	1,4	1,8	3,4	1,6	1,8	2,6
Schweden	-2,0	-1,3	1,3	0,9	5,8	6,0	2,8	1,7	3,7	4,7	4,1	2,6
<b>Westeuropa</b>												
Belgien	2,3	0,4	0,7	0,4	6,8	4,5	1,9	2,8	9,3	4,9	2,6	3,3
Deutschland	0,0	-1,0	-0,4	0,1	6,1	6,1	3,1	2,4	6,1	5,1	2,7	2,6
Frankreich	0,2	-0,1	0,6	0,7	3,2	5,3	2,3	1,7	3,4	5,2	2,9	2,5
Irland	1,6	-8,7	-1,4	1,6	6,8	3,6	3,3	2,7	8,5	-5,4	1,9	4,4
Luxemburg	-4,3	-2,8	-0,1	0,4	6,2	6,3	5,2	2,5	1,7	3,3	5,1	2,9
Niederlande	1,1	-1,5	-0,1	0,9	6,2	7,3	5,2	3,7	7,3	5,7	5,1	4,7
Österreich	2,6	-1,8	-1,2	-0,4	4,8	6,6	3,1	3,5	7,5	4,8	1,8	3,1
<b>Südeuropa</b>												
Griechenland	3,2	1,1	1,0	1,1	6,5	5,9	3,2	3,4	9,9	7,0	4,2	4,6
Italien	2,8	-1,2	-0,9	-0,3	3,5	5,9	2,1	2,2	6,4	4,7	1,2	2,0
Malta	-0,6	0,0	0,8	1,0	5,1	5,3	3,2	2,5	4,4	5,2	4,0	3,5
Portugal	3,1	1,5	0,3	0,7	5,3	7,0	4,4	3,1	8,6	8,7	4,8	3,9
Spanien	2,6	-0,3	0,9	0,4	4,7	6,2	3,0	2,3	7,4	5,9	3,9	2,7
Zypern	3,0	1,3	1,4	1,7	6,7	3,8	3,5	2,6	9,9	5,2	5,0	4,3
<b>Osteuropa</b>												
Bulgarien	3,0	0,8	1,7	1,7	15,9	8,0	6,5	5,4	19,3	8,9	8,4	7,1
Estland	-4,3	-6,0	-0,5	1,2	15,8	8,1	3,7	3,9	10,8	1,5	3,3	5,1
Kroatien	5,0	1,1	-2,0	0,6	8,0	11,7	5,5	4,3	13,4	12,9	3,4	4,9
Lettland	1,6	2,7	0,5	0,9	9,8	6,0	2,6	3,9	11,6	8,9	3,1	4,9
Litauen	-2,3	-1,1	1,0	2,4	16,1	9,0	3,4	3,6	13,4	7,9	4,4	6,1
Polen	4,1	0,2	3,7	3,2	10,7	9,9	3,6	4,2	15,2	10,0	7,4	7,5
Rumänien	3,2	4,0	-1,0	0,8	12,1	12,8	8,8	6,5	15,7	17,2	7,7	7,3
Slowakei	-1,3	1,9	2,2	1,6	7,5	10,1	3,6	3,9	6,1	12,2	5,9	5,5
Slowenien	-0,2	0,5	1,4	1,4	6,5	10,1	3,1	2,8	6,3	10,6	4,6	4,2
Tschechien	1,8	-1,1	0,8	1,5	8,7	8,1	4,0	2,9	10,6	7,0	4,8	4,5
Ungarn	2,7	-1,1	0,4	0,8	14,2	15,2	7,3	4,9	17,3	13,9	7,7	5,7
<b>EU-27</b>	<b>1,2</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,2</b>	<b>0,6</b>	<b>5,8</b>	<b>6,1</b>	<b>3,1</b>	<b>2,7</b>	<b>7,1</b>	<b>5,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3,3</b>

A Angaben für 2025: Prognose der Europäischen Kommission

B Arbeitsproduktivität = Reales BIP pro Erwerbstätigem, Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr (Personenkonzept, nicht arbeitszeitbereinigt)

C BIP-Deflator = aus dem Unterschied zwischen nominaler und realer Entwicklung des BIPs abgeleiteter Preisindex

D Verteilungsspielraum = Produkt aus Preis- und Arbeitsproduktivitätsentwicklung (basierend auf dem BIP-Deflator)

Quelle: AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 19. Mai 2025); Berechnungen des WSI

WSI Mitteilungen

### 3 Die Entwicklung der Tariflöhne

#### 3.1 Der EZB-Tariflohnindikator

Der Tariflohnindikator der EZB<sup>4</sup> bestätigt, dass die Tariflöhne in der Eurozone noch im Jahr 2022 – am Höhepunkt der Inflationskrise – mit 2,9 % sehr moderat gewachsen

sind. Sie blieben deutlich unter dem rechnerischen Verteilungsspielraum und fielen hinter die Inflationsrate zurück,

4 Der Tariflohnindikator der EZB bildet die Ergebnisse von Tarifverhandlungen in der Euro-Währungsunion ab. Er greift auf nicht-harmonisierte Daten aus neun Ländern zurück, die zusammen 94 % des Arbeitnehmerentgelts im Euroraum repräsentieren (Górnicka/Koester 2024, S.9ff.).

was in einem historisch hohen Kaufkraftverlust der Tariflöhne von 5,0 % mündete (Abbildung 1). Bedingt durch die langen Laufzeiten von Tarifverträgen konnten die Gewerkschaften erst 2023 (4,4 %) und 2024 (4,5 %) höhere nominale Abschlüsse durchsetzen, häufig erst nach konfliktreichen Auseinandersetzungen mit den Arbeitgebern.

Aufgrund der weiterhin hohen Inflation bedeutete dies im Jahr 2023 im Aggregat des Euroraums trotzdem noch einen realen Rückgang um 0,9 %. Erst das Jahr 2024 brachte positive Nachrichten für die Beschäftigten: Inflationsbereinigt stiegen die Tariflöhne im Vergleich zum Vorjahr um 2,1 % und sorgten so für die erste Kaufkraftsteigerung seit 2020. Trotzdem lagen die realen Tariflöhne auch im Jahr 2024 in der Eurozone noch 5,1 % unterhalb des Jahres 2020 (nicht tabellarisch ausgewiesen), sodass der Aufholprozess noch nicht abgeschlossen ist. Auch dies erklärt die weiterhin hohen Lohnforderungen der Gewerkschaften.

Die Analyse der vierteljährlichen Daten (Abbildung 2) bestätigt, dass die Tariflöhne deutlich verzögert auf den Preisschock reagiert haben: Über alle Quartale des Jahres 2022 lag das nominale Tariflohnwachstum bei rund 3 %, erst ab dem 1. Quartal 2023 sind Steigerungsraten von mehr als 4 % zu beobachten. Da die Effektivlöhne, also die tatsächlich gezahlten Löhne inklusive außertariflicher Leistungen, in diesem Zeitraum deutlich stärker anzogen, kam es bis ins 3. Quartal 2023 zu einer positiven Lohndrift. Eine ähnliche Entwicklung war auch in Deutschland zu beobachten (Deutsche Bundesbank 2024, S. 24). Die Aufholbewegung setzte sich auch im Jahr 2024 fort. Doch war die Entwicklung der Tariflöhne im vergangenen Jahr aufgrund zeitversetzter Lohnanpassungen und Einmalzahlungen in den einzelnen EU-Ländern und Branchen sehr volatil (EZB 2024, S. 4, 21).

Derzeit deutet sich ein Abflachen der Tariflohnentwicklung an: Bereits im 4. Quartal 2024 sind die Tarifverdiene mit 4,1 % deutlich schwächer gestiegen als im Vorquartal, das mit 5,4 % den vorläufigen Höhepunkt markiert. Im 1. Quartal 2025 setzte sich mit einem Wert von 2,4 % der abfallende Trend fort. In Deutschland ist eine ähnliche Entwicklung zu beobachten: Während die Tarifverdiene im 4. Quartal 2024 noch um 5,8 % im Vergleich zum Vorjahr gestiegen waren, waren es im 1. Quartal 2025 nur noch 0,9 % (Deutsche Bundesbank 2025).

Ein wesentlicher Grund dafür ist das Auslaufen von tariflichen Einmalzahlungen, die im Jahr 2024 zur Abmilderung der Inflationseffekte beigetragen haben. Auch in Deutschland sind die staatlichen Sonderregeln zum Ende des Jahres 2024 ausgelaufen, welche die Inflationsausgleichsprämien von Steuern und Sozialabgaben befreit hatten. Der Wegfall der nicht tabellenwirksamen Einmalzahlungen wirkt sich dämpfend auf die Tariflohnentwicklung aus (Schulten/WSI-Tarifarchiv 2025, S. 8; Holton/Koester 2024; Bispinck 2023).<sup>5</sup>

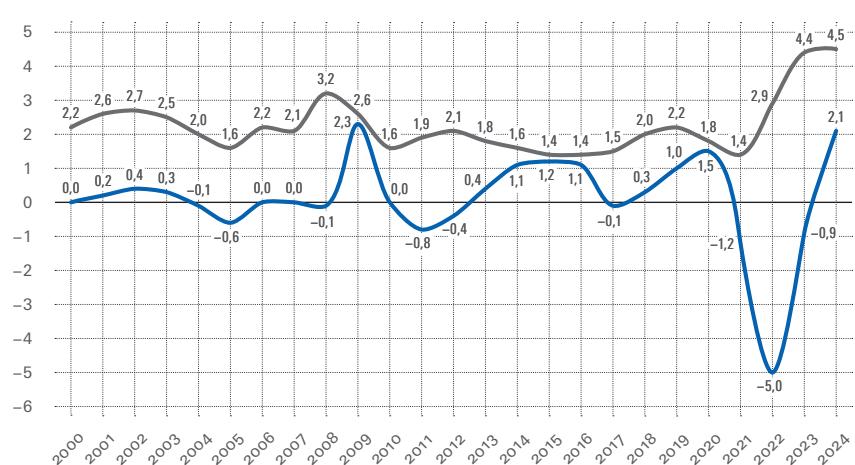
Für das laufende Jahr 2025 sieht die EZB auf Grundlage des *Forward-looking Wage Tracker*<sup>6</sup> einen „steilen Ab-

## ABBILDUNG 1

### Entwicklung der Tariflöhne in der Eurozone, 2000–2024

Veränderungen zum Vorjahr in Prozent

Real Nominal



Anmerkung: Reale Entwicklung inflationsbereinigt auf Basis des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI)

Quelle: Europäische Zentralbank (Tariflöhne) und AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 19. Mai 2025) (HVPI); Berechnungen des WSI

WSI Mitteilungen

wärtstrend“ bei den Steigerungen der Tarifverdiene in der Eurozone voraus. Während damit aus geldpolitischer Sicht kein Inflationsdruck mehr von den Tariflöhnen ausgeht, würde dies für die Beschäftigten bedeuten, dass die Aufholbewegung der Tariflöhne zum Erliegen kommt, bevor die Kaufkraftverluste vollständig ausgeglichen worden sind.

### 3.2 Die Tariflohnentwicklung in ausgewählten EU-Staaten

Vorab verfügbare Daten der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound)<sup>7</sup> aus elf EU-Mitgliedstaaten zeigen kein einheit-

5 Bei den Effektivlöhnen, also den tatsächlich gezahlten Stundenlöhnen, die auch außertarifliche Zulagen beinhalten, zeigt sich bereits seit dem Höhepunkt im 1. Quartal 2024 (5,2 %) ein Abwärtstrend, der sich bis zum 4. Quartal (4,0 %) fortgesetzt hat.

6 Der Forward-looking Wage Tracker der EZB erlaubt anhand von bereits vereinbarten, zukünftigen Stufenerhöhungen in Tarifverträgen aus sieben Euro-Ländern einen Ausblick auf die künftige Tarifentwicklung (Górnicka/Koester 2024).

7 Wir danken Felix Appler, Mária Sedláková und Christine Aumayr-Pintar von Eurofound, die uns für das Jahr 2024 freundlicherweise vorab Daten zur Tariflohnentwicklung zur Verfügung gestellt haben.

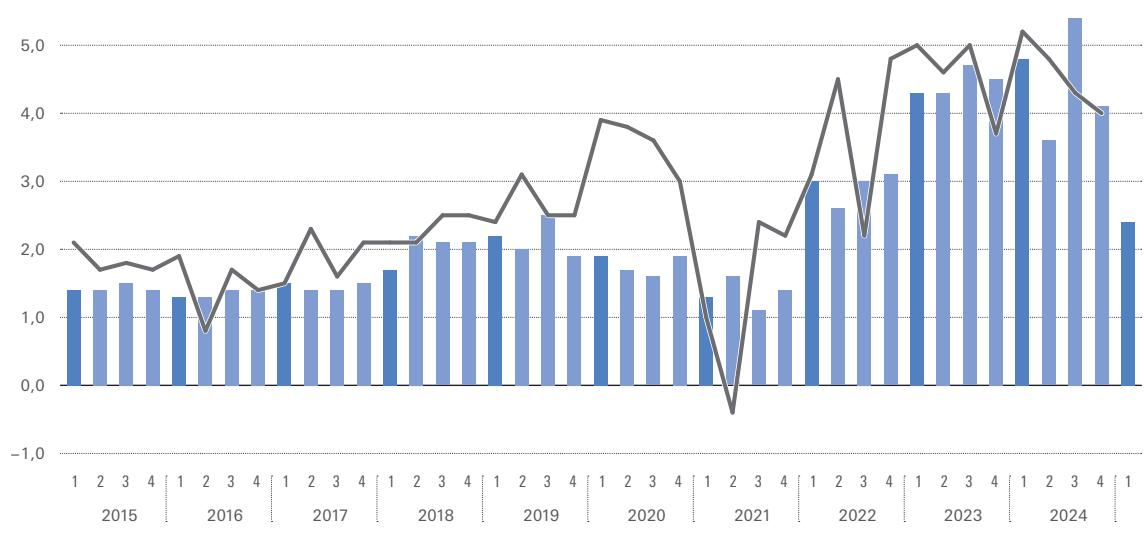
## ABBILDUNG 2

## Entwicklung der Tarif- und Effektivlöhne in der Eurozone, 2015–2024/2025

Veränderungen zum Vorjahresquartal in Prozent

Tariflöhne

Effektivlöhne



Anmerkung: Effektivlöhne beziehen sich auf NACE Rev. 2 Abschnitte B bis S (d. h. Gesamtwirtschaft ohne Landwirtschaft, ohne private Haushalte als Arbeitgeber und ohne exterritoriale Organisationen) ohne Berücksichtigung der Lohnnebenkosten. Die Daten sind kalenderbereinigt, aber nicht saisonbereinigt.

Quelle: Europäische Zentralbank, Berechnungen des WSI

WSI Mitteilungen

liches Bild (Abbildung 3): Wie im Vorjahr verzeichnete Österreich 2024 überdurchschnittliche Zuwächse der nominalen Tariflöhne (8,5 %), ebenso wie Portugal (7,3 %) oder die Slowakei (7,1 %). Deutschland (5,4 %)<sup>8</sup> liegt im Mittelfeld, während Frankreich (2,8 %), Italien (3,1 %) und Spanien (3,1 %) am unteren Ende der Skala zu finden sind.

Die Tariflöhne stiegen in allen ausgewiesenen EU-Ländern auch preisbereinigt an: Vor dem Hintergrund sinkender Inflationsraten schlügen sich vergleichsweise hohe nominale Tarifabschlüsse teilweise in beachtlichen Kaufkraftgewinnen nieder, so in Österreich (5,4 %) und Portugal (4,5 %). Auch in Deutschland (2,8 %) und Tschechien (2,9 %) gab es spürbare Verbesserungen. Kaum hinzugewinnen konnten 2024 die Beschäftigten in Frankreich (0,5 %) und Spanien (0,2 %). Bei der Betrachtung der jährlichen Zuwachsquoten muss allerdings berücksichtigt werden, dass sich die zeitliche Entwicklung der Tariflöhne bisweilen deutlich unterscheidet. Es ist daher sinnvoll, die Entwicklung der Tariflöhne über einen längeren Zeitraum zu betrachten.

Nimmt man das Jahr 2020 als Ausgangspunkt (Indexwert = 100), so haben die realen Tariflöhne in fast allen ausgewiesenen EU-Ländern 2024 – trotz zum Teil intensiver Arbeitskämpfe – noch nicht wieder das Niveau erreicht, das sie zu Beginn der Pandemie hatten. Besonders drastisch sind die Verluste in Tschechien (–11,4 %) und Italien (–9,1 %). Aber auch in Frankreich (–3,3 %), Spanien (–5,6 %) und Deutschland (–4,7 %) gibt es weiterhin großen Aufholbedarf (Abbildung 4). Für Deutschland werden hier die Zahlen des WSI-Tarifarchivs zugrunde gelegt. Verwendet man stattdessen den Tarifindex von DESTATIS, ist der Verlust gegenüber 2020 deutlich größer: Inklusive Sonderzahlungen lagen die Tariflöhne im vergangenen Jahr preisbereinigt noch immer um 7,8 % unterhalb des Ausgangsniveaus, ohne Sonderzahlungen sogar um fast 10 %.<sup>9</sup>

Auffällig ist der Einbruch der realen Tariflöhne im Jahr 2022, dem Höhepunkt des Inflationsschubs. Während die Teuerungsrate im EU-Mittel 9,2 % betrug (Tabelle 3), stiegen die Tariflöhne zu diesem Zeitpunkt weiterhin nur sehr

8 Die von Eurofound genutzten Daten für Deutschland entstammen dem Tarifpolitischen Jahresbericht des WSI-Tarifarchivs (Schulzen/WSI-Tarifarchiv 2025). Sie weichen von den Daten des Statistischen Bundesamts (DESTATIS) aufgrund unterschiedlicher Berechnungsmethoden ab (Schulzen/WSI-Tarifarchiv 2024, S. 9f.; DESTATIS 2021, S. 8).

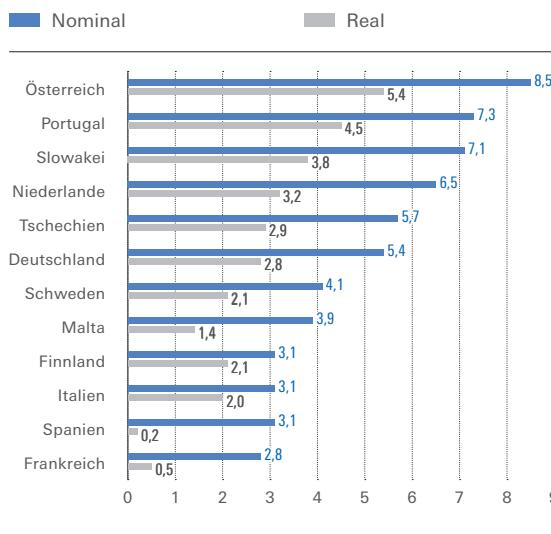
DESTATIS (2025a) meldet für das Jahr 2024 ein Wachstum der Tariflöhne um 4,8 %.

9 Die Berechnung beruht auf der Genesis-Datenbank (Seriencode 62221-0001) und dem HVPI aus der AMECO-Datenbank (Stand: 19. Mai 2025).

ABBILDUNG 3

### Entwicklung der Tariflöhne in ausgewählten EU-Staaten, 2024<sup>A</sup>

Veränderungen zum Vorjahr in Prozent



<sup>A</sup> Reale Entwicklung inflationsbereinigt auf Basis des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI). Daten teilweise noch vorläufig.

Quelle: Eurofound (i. E.); Developments in work; AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 19. Mai 2025); Berechnungen des WSI

WSI Mitteilungen

moderat: Im Median der zwölf Länder, für die Daten von Eurofound vorliegen, betrug das nominale Wachstum gerade einmal 3,1 % und fiel damit ausnahmslos hinter die Inflationsrate zurück (nicht tabellarisch ausgewiesen). Damit bestätigt sich der Befund, der bereits oben auf Basis des EZB-Tariflohnindikators gemacht wurde. Ausnahmen von dem generellen Bild sind, wie bereits oben erwähnt, Frankreich und Belgien, wo durch die automatische Indexierung der Tariflöhne bzw. die Kopplung vieler Tarifverträge an den indexierten Mindestlohn zum Teil schnellere Anpassungen an die Preisentwicklung erfolgten (de Spieghelaere 2023).

Neben den Tariflöhnen prägen auch die gesetzlichen Mindestlöhne das Lohngeschehen in den 22 EU-Staaten, die eine allgemeine Lohnuntergrenze haben. Da Geringverdienende besonders von der Lebenshaltungskostenkrise betroffen sind, kommt der Höhe der Mindestlöhne aktuell eine entscheidende Bedeutung zu (Lübker/Schulzen 2023). Anders als bei den Tariflöhnen gelang hier während der Inflationskrise zumindest im Mittel der EU eine Sicherung der Kaufkraft. So stiegen die Mindestlöhne im EU-Durchschnitt zum 1. Januar 2025 real um 3,8 % gegenüber dem Vorjahreszeitpunkt, nachdem sie bereits zuvor preisbereinigt um 2,4 (2024), 0,4 % (2023) und 1,4 % (2021) gestiegen waren (Lübker/Schulzen 2025).

ABBILDUNG 4

### Entwicklung der realen Tariflöhne in ausgewählten EU-Staaten, 2020–2024<sup>A</sup>

Index, 2020 = 100



<sup>A</sup> Reale Entwicklung inflationsbereinigt auf Basis des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI). Daten teilweise noch vorläufig.

Quelle: Eurofound (i. E.); AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 19. Mai 2025); Berechnungen des WSI

WSI Mitteilungen

## 4 Die Entwicklung der Effektivlöhne

### 4.1 Entwicklung von Löhnen und Verbraucherpreisen

Für die Entwicklung der Kaufkraft der Beschäftigten ist das Zusammenspiel von tatsächlich gezahlten Löhnen – den Effektivlöhnen – und Veränderungen der Verbraucherpreise entscheidend. Im Europäischen Tarifbericht werden die Effektivlöhne auf Basis der AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission als Arbeitnehmerentgelte pro Beschäftigten approximiert. Für die Preisentwicklung wird der Harmonisierte Verbraucherpreisindex (HVPI) verwendet, der europaweit nach einheitlichen Regeln berechnet wird (Eurostat 2024). Aus beiden Indika-

toren wird in *Tabelle 3* die Entwicklung der Reallöhne abgeleitet.

Die Daten verdeutlichen, dass auch die Nominallöhne dem Anstieg der Verbraucherpreise erst mit erheblicher Verzögerung gefolgt sind: EU-weit hat die Inflation im Jahr 2022 mit 9,2 % ihren Höhepunkt erreicht und ist dann in den Jahren 2023 (6,4 %) und 2024 (2,6 %) deutlich

gefallen. Für das laufende Jahr dürfte die Inflation in der EU weiter auf 2,3 % zurückgehen und in der Eurozone auf mittlere Sicht wieder nah am Zielwert der Europäischen Zentralbank von 2 % liegen (EZB 2025a, S. 3). Die Wachstumsrate der Nominallöhne blieb sowohl 2022 (4,8 %) als auch 2023 (6,0 %) hinter der Inflationsrate zurück. Im Jahr 2024 (5,3 %) und den Prognosen der Europäischen Kom-

TABELLE 3

### Entwicklung von Löhnen und Verbraucherpreisen in der Europäischen Union, 2022–2025<sup>A</sup>

Angaben in Prozent

	Nominallöhne <sup>B</sup>				Verbraucherpreise (HVPI) <sup>C</sup>				Reallöhne <sup>D</sup>			
	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025
<b>Nordeuropa</b>												
Dänemark	2,6	3,1	4,4	3,9	8,5	3,4	1,3	1,6	-5,5	-0,2	3,1	2,3
Finnland	2,5	3,4	0,5	2,3	7,2	4,3	1,0	1,7	-4,3	-0,9	-0,4	0,6
Schweden	2,1	5,4	4,7	3,7	8,1	5,9	2,0	2,2	-5,5	-0,5	2,7	1,4
<b>Westeuropa</b>												
Belgien	7,5	8,0	2,9	3,6	10,3	2,3	4,3	2,8	-2,6	5,6	-1,4	0,8
Deutschland	4,3	5,8	5,2	3,4	8,7	6,0	2,5	2,4	-4,0	-0,2	2,7	1,1
Frankreich	4,8	4,2	3,2	2,5	5,9	5,7	2,3	0,9	-1,0	-1,4	0,8	1,6
Irland	2,5	6,8	3,5	3,4	8,1	5,2	1,3	1,6	-5,2	1,5	2,1	1,8
Luxemburg	4,5	2,4	2,2	3,8	8,2	2,9	2,3	2,1	-3,4	-0,5	-0,1	1,6
Niederlande	3,6	6,3	6,4	5,1	11,6	4,1	3,2	3,0	-7,2	2,1	3,1	2,0
Österreich	4,9	6,8	8,4	3,2	8,6	7,7	2,9	2,9	-3,4	-0,9	5,3	0,3
<b>Südeuropa</b>												
Griechenland	1,8	3,7	6,0	3,8	9,3	4,2	3,0	2,8	-6,9	-0,5	2,9	0,9
Italien	3,7	2,9	3,4	3,4	8,7	5,9	1,1	1,8	-4,6	-2,8	2,2	1,6
Malta	5,0	2,3	5,9	4,1	6,1	5,6	2,4	2,2	-1,1	-3,1	3,3	1,9
Portugal	5,6	8,0	8,0	4,9	8,1	5,3	2,7	2,1	-2,3	2,6	5,2	2,6
Spanien	4,9	5,8	5,0	3,4	8,3	3,4	2,9	2,3	-3,2	2,4	2,1	1,1
Zypern	7,3	5,0	4,5	3,6	8,1	3,9	2,3	2,0	-0,8	1,1	2,2	1,5
<b>Osteuropa</b>												
Bulgarien	14,2	13,4	10,4	9,6	13,0	8,6	2,6	3,6	1,0	4,5	7,6	5,7
Estland	8,2	8,2	5,6	4,5	19,4	9,1	3,7	3,8	-9,4	-0,9	1,8	0,7
Kroatien	12,3	15,9	11,2	8,8	10,7	8,4	4,0	3,4	1,5	6,9	6,9	5,2
Lettland	13,1	15,6	9,1	5,5	17,2	9,1	1,3	3,0	-3,5	6,0	7,6	2,5
Litauen	11,6	11,9	9,1	7,6	18,9	8,7	0,9	2,6	-6,1	2,9	8,2	4,8
Polen	12,3	14,4	12,3	6,2	13,2	10,9	3,7	3,6	-0,8	3,2	8,3	2,5
Rumänien	13,7	18,1	16,6	8,9	12,0	9,7	5,8	5,1	1,5	7,6	10,2	3,7
Slowakei	5,9	10,3	7,3	4,9	12,1	11,0	3,2	4,0	-5,5	-0,6	4,0	0,9
Slowenien	5,0	9,5	6,2	5,6	9,3	7,2	2,0	2,1	-3,9	2,1	4,2	3,5
Tschechien	6,9	6,7	5,9	6,5	14,8	12,0	2,7	2,2	-6,9	-4,7	3,1	4,2
Ungarn	17,1	14,9	12,6	8,7	15,3	17,0	3,7	4,1	1,6	-1,8	8,6	4,4
<b>EU-27</b>	<b>4,8</b>	<b>6,0</b>	<b>5,3</b>	<b>3,8</b>	<b>9,2</b>	<b>6,4</b>	<b>2,6</b>	<b>2,3</b>	<b>-4,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>2,6</b>	<b>1,5</b>

Anmerkung: Alle Angaben beruhen auf dem Personenkonzept (nicht auf Vollzeitäquivalenten). Dadurch ergeben sich für Frankreich, die Niederlande, Italien, Spanien sowie die EU-27 Abweichungen zu den Veröffentlichungen der Europäischen Kommission (2025). Die Europäische Kommission verwendet zur Berechnung der Reallöhne im Unterschied zum WSI den Preisindex für den privaten Konsum; auch hierdurch kommt es zu geringfügigen Abweichungen zwischen beiden Veröffentlichungen.

A Angaben für 2025: Prognose der Europäischen Kommission

B Nominallöhne = Nominale Arbeitnehmerentgelte pro Arbeitnehmer\*in, Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr (nicht arbeitszeitbereinigt)

C Verbraucherpreise = Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI), Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

D Reallöhne = Nominale Arbeitnehmerentgelte pro Arbeitnehmer\*in inflationsbereinigt auf Basis des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI), Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr (nicht arbeitszeitbereinigt)

Quelle: AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 19. Mai 2025); Berechnungen des WSI

WSI Mitteilungen

mission zufolge auch im Jahr 2025 (3,8 %) schwächt sich das Nominallohnwachstum wieder deutlich ab. Auch die Europäische Zentralbank (EZB 2025c, S. 23) erwartet für die Eurozone eine weitere Abschwächung der Lohndynamik von 3,4 % im Jahr 2025 auf 2,6 % im Jahr 2027.

Der Nachholeffekt lässt sich auch anhand der Reallöhne darstellen: Diese sind in der EU aufgrund des Inflationsschubs im Jahr 2022 (-4,0 %) eingebrochen, was die Beschäftigten zu „Inflationsverlierern“ gemacht hat (Janssen/Lübker 2023, S. 290). Nach einem Jahr der Stagnation (2023: -0,4 %) setzt die Erholung erst 2024 (2,6 %) ein, verliert aber im laufenden Jahr 2025 (1,5 %) voraussichtlich schon wieder an Fahrt. Selbst unter der Annahme, dass die Inflation auf den EZB-Zielwert von 2 % zurückgeht, sind gemäß der EZB-Projektion für die Eurozone in den kommenden beiden Jahren nur minimale Reallohn gewinne zu erwarten (EZB 2025c, S. 23).

Die Bilanz der Inflationskrise erinnert an ein Glas Wasser, das entweder halb voll oder halb leer ist: Einerseits sind die Reallohnverluste bei den Effektivlöhnen inzwischen – im Gegensatz zur Entwicklung bei den Tariflöhnen – weitgehend ausgeglichen. Andererseits impliziert dies mehrere Jahre der Stagnation, wobei wenig Aussicht auf eine Besserung in naher Zukunft besteht. Die Reallohnentwicklung bleibt damit deutlich hinter dem zurück, was vor Zuspitzung der Inflation im Jahr 2022 zu erwarten war (Janssen/Lübker 2024, S. 284ff.). Auch in diesem Sinne belastet die Krise die Beschäftigten weiterhin.

Auffällig ist im Rückblick, wie unterschiedlich stark sich der Inflationsschock in den einzelnen Ländern auf die Reallöhne ausgewirkt hat. Die Deutsche Bundesbank (2024, S. 88) verweist auf Unterschiede in der Abhängigkeit von Energieimporten und bezüglich staatlicher Eingriffe in die Märkte. So deckte Frankreich schon im Herbst 2022 die Energiepreise und federte so die Kaufkraftverluste der Beschäftigten ab, während Deutschland zögerlicher agierte (ebd.; s. a. Krebs/Weber 2024). In Estland, das seinen Bedarf an Erdgas und Motorkraftstoffen vor Beginn des Angriffskriegs auf die Ukraine weitgehend durch Importe aus Russland gedeckt hatte, stiegen die Energiepreise hingegen etwa doppelt so stark wie im Rest der Eurozone (Lepmets 2023). Dies hatte entsprechend negative Rückwirkungen auf Inflation und Reallöhne.

Um die Diskrepanz zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten zu verdeutlichen, wird in *Abbildung 5* die kumulative Entwicklung der Reallöhne in der Europäischen Union von 2022 bis 2025 dargestellt.<sup>10</sup> Verglichen mit dem Ausgangsjahr 2021 steht für die EU insgesamt nach der Prognose der Europäischen Kommission für das laufende Jahr noch immer ein Reallohnverlust von 0,5 % zu Buche. Dies gilt in gleichem Ausmaß für Deutschland (-0,5 %), die größte Volkswirtschaft der EU. Gleicht man die Daten der AMECO-Datenbank mit nationalen Quellen ab, so bestätigt sich das Bild der unvollständigen Erholung: Der vom Statistischen Bundesamt ermittelte Reallohnindex lag im Jahr 2024 noch 1,0 % unterhalb des Niveaus des

Jahres 2021.<sup>11</sup> Auch die in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesenen Indikatoren für das Arbeitnehmerentgelt und die Bruttolöhne und -gehälter haben, mit dem HVPI preisbereinigt, das Niveau des Jahres 2021 noch nicht wieder erreicht (Destatis 2025b).

Neben Estland (-7,9 %) verharren die Reallöhne auch in Finnland (-5,0 %) und Schweden (-2,1 %) deutlich unterhalb ihres Ausgangsniveaus. In den beiden letztgenannten Ländern belasten die schwache Konjunktur und die vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit die Lohnentwicklung (Europäische Kommission 2025, S. 128f. und 144f.). Auch Griechenland (-3,8 %), Italien (-3,7 %) und Tschechien (-4,7 %) sind noch weit von einer vollständigen Erholung entfernt. Im Gegensatz dazu sind die Reallöhne in Portugal (8,2 %) seit 2021 deutlich gestiegen, begünstigt u. a. durch Fachkräftemangel im IT-Sektor und im Bau gewerbe (ebd., S. 122). Auch in Osteuropa sind Engpässe am Arbeitsmarkt nach Analyse der Europäischen Kommission (2025, S. 142, 104, 132) ein wesentlicher Faktor für Reallohnzuwächse seit dem Jahr 2021, wie beispielsweise in Rumänien (24,7 %), Kroatien (22,1 %) und Bulgarien (20,0 %).

#### 4.2 Verteilungsbilanz und funktionale Einkommensverteilung

Aus dem rechnerischen Verteilungsspielraum (*Tabelle 2*) und der tatsächlichen Nominallohnentwicklung (*Tabelle 3*) lässt sich die Verteilungsbilanz ableiten (*Tabelle 4*). Positive Werte stehen für ein Überausschöpfen des Verteilungsspielraums, negative für ein Unterausschöpfen. Werte nahe Null implizieren eine ausgeglichene Verteilungsbilanz und eine weitgehend stabile funktionale Einkommensverteilung zwischen Arbeit und Kapital. Die Verwerfungen der vergangenen Jahre haben deshalb weitreichende Verteilungswirkungen.

Wie bereits in den Vorjahren thematisiert, haben die Preisanhebungen auf dem Höhepunkt der Inflationskrise zu steigenden Gewinnmargen geführt und einen wesentlichen Beitrag zum BIP-Deflator geleistet (Janssen/Lübker 2023, S. 290). Dies spiegelt sich für das Jahr 2022 in einer negativen Verteilungsbilanz in der EU (-2,3 Prozentpunkte) wider. Nach einem praktisch ausgeglichenen Saldo im Jahr 2023 (+0,5 Prozentpunkte) setzt die Gegenbewegung erst 2024 (+1,9 Prozentpunkte) ein. Während ein starkes Überschreiten des Verteilungsspielraums durch eine Erhöhung der Lohnstückkosten inflationstreibend sein

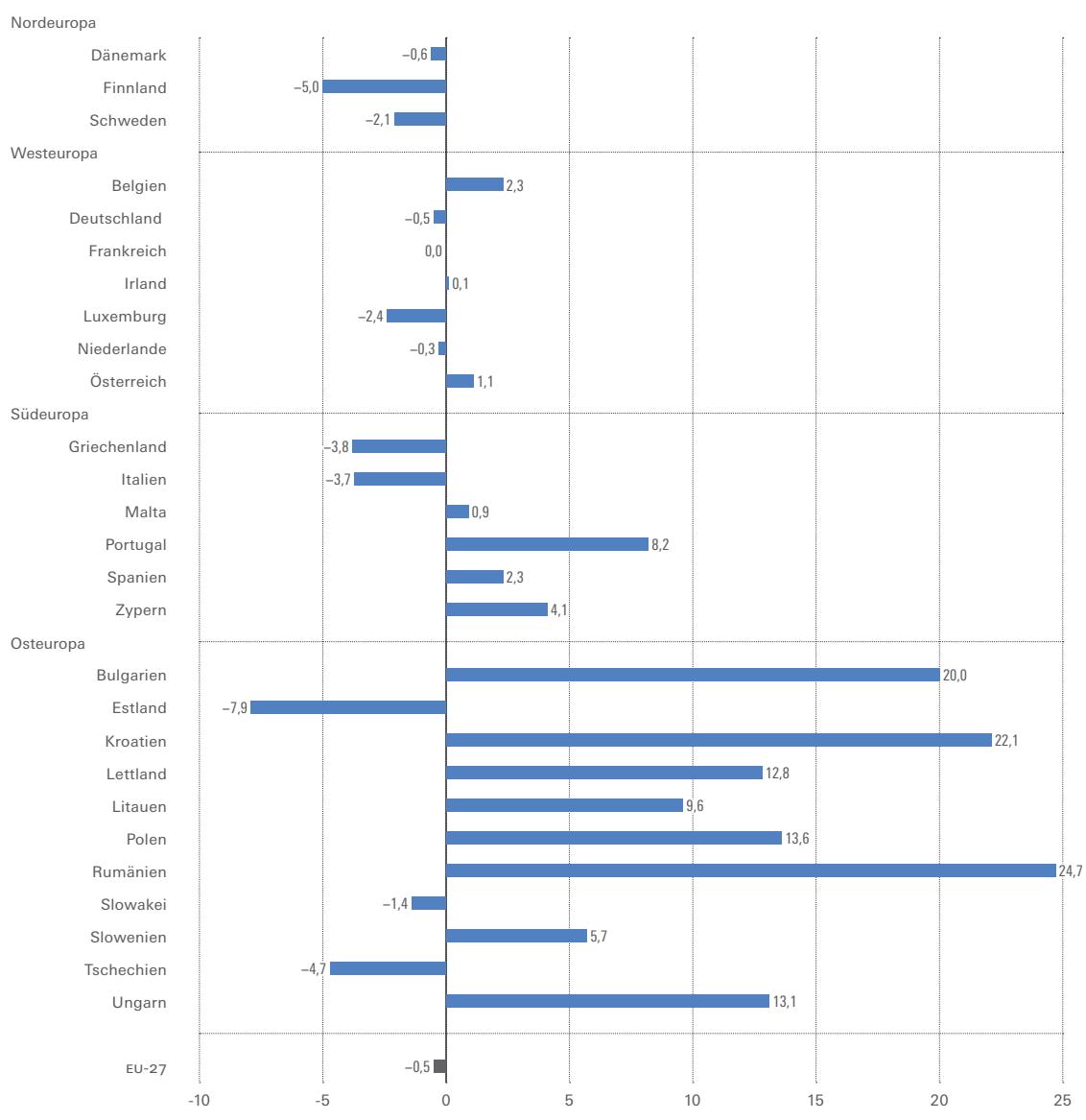
10 Im Europäischen Tarifbericht wird, wie oben dargelegt, der HVPI zur Preisbereinigung verwendet. Im Unterschied dazu verwendet die Europäische Kommission (2025) zur Berechnung der Reallöhne den Preisindex für den privaten Konsum, was zu geringfügigen Abweichungen zwischen beiden Veröffentlichungen führen kann.

11 Vgl. Genesis-Datenbank, Seriencode 62361-0020.

## ABBILDUNG 5

Kumulative Entwicklung der Reallöhne in der Europäischen Union, 2022–2025<sup>A</sup>

Angaben in Prozent, Veränderung gegenüber dem Ausgangsniveau im Jahr 2021



Anmerkung: Siehe methodische Anmerkungen zu Tabelle 3  
 A Angaben für 2025: Prognose der Europäischen Kommission

Quelle: AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 19. Mai 2025), Berechnungen des WSI

WSI Mitteilungen

kann, können die erhöhten Gewinnmargen diesen Effekt nach Analyse der EZB teilweise abfedern (EZB 2025a, S. 20).

Die negative Verteilungsbilanz bedingte, dass die bereinigte Lohnquote in der EU im Jahr 2022 (54,7 %) gegenüber dem Durchschnitt der 2010er Jahre (55,5 %, nicht tabellarisch ausgewiesen) rückläufig war. Die positive Verteilungsbilanz des Jahres 2024 korrespondiert mit einem Anstieg der bereinigten Lohnquote auf 55,9 %. Auch 2025 (56,1 %) dürfte die Lohnquote stabil bleiben. Eine ausge-

prägte Aufwärtsbewegung gab es in den baltischen Ländern und in Südosteuropa. Besonders hohe Lohnquoten finden sich in Lettland (64,8 %) und Slowenien (65,6 %); Ausreißer nach unten ist Irland (32,6 %).

Zu berücksichtigen ist, dass die bereinigte Lohnquote sowohl zwischen den Ländern als auch über die Zeit nicht uneingeschränkt vergleichbar ist. So ist in Irland die Wertschöpfung – der Nenner der Lohnquote – davon geprägt, dass das Land Sitz vieler multinationaler Unternehmen ist (O’Grady 2024). Zudem beruht das Bereinigungsverfah-

TABELLE 4

Verteilungsbilanz und Entwicklung der funktionalen Einkommensverteilung, 2022–2025<sup>A</sup>

Angaben in Prozentpunkten (Verteilungsbilanz) bzw. Prozent (Lohnquote)

	Verteilungsbilanz <sup>B</sup>				Lohnquote (bereinigt) <sup>C</sup>			
	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025
<b>Nordeuropa</b>								
Dänemark	-4,0	5,8	-0,3	-1,0	50,9	53,9	53,8	53,3
Finnland	-0,8	1,8	-1,3	-0,3	53,1	54,0	53,3	53,2
Schweden	-1,6	0,7	0,6	1,1	49,7	50,0	50,3	50,8
<b>Westeuropa</b>								
Belgien	-1,8	3,0	0,2	0,4	57,8	59,4	59,6	59,8
Deutschland	-1,8	0,8	2,5	0,9	57,6	58,0	59,4	59,9
Frankreich	1,4	-1,0	0,3	0,0	58,2	57,7	57,8	57,8
Irland	-6,0	12,2	1,6	-1,0	28,7	32,4	32,9	32,6
Luxemburg	2,8	-0,9	-3,0	0,9	52,2	51,7	50,3	50,7
Niederlande	-3,6	0,6	1,3	0,3	55,2	55,5	56,2	56,4
Österreich	-2,6	2,0	6,6	0,1	55,2	56,2	59,9	60,0
<b>Südeuropa</b>								
Griechenland	-8,2	-3,4	1,8	-0,8	48,4	46,9	47,7	47,3
Italien	-2,7	-1,7	2,2	1,4	51,1	50,3	51,4	52,1
Malta	0,6	-3,0	1,8	0,5	48,7	47,4	48,2	48,4
Portugal	-3,1	-0,6	3,2	1,0	55,2	54,9	56,6	57,1
Spanien	-2,5	0,0	1,1	0,7	55,9	55,9	56,5	56,8
Zypern	-2,7	-0,1	-0,4	-0,7	48,9	48,8	48,6	48,3
<b>Osteuropa</b>								
Bulgarien	-5,2	4,6	2,0	2,4	55,1	57,5	58,5	59,9
Estland	-2,6	6,7	2,3	-0,6	52,5	56,0	57,2	56,9
Kroatien	-1,1	2,9	7,9	3,9	51,4	52,7	56,8	58,9
Lettland	1,5	6,7	6,0	0,7	57,3	60,9	64,4	64,8
Litauen	-1,8	4,0	4,6	1,5	52,9	54,9	57,4	58,2
Polen	-2,9	4,3	4,9	-1,4	47,2	49,0	51,3	50,6
Rumänien	-2,0	0,9	8,9	1,5	48,0	48,3	52,3	53,1
Slowakei	-0,2	-1,9	1,4	-0,6	49,4	48,6	49,2	48,9
Slowenien	-1,3	-1,1	1,7	1,4	64,4	63,8	64,8	65,6
Tschechien	-3,8	-0,2	1,1	2,0	50,1	50,0	50,5	51,5
Ungarn	-0,2	1,0	4,9	3,0	44,4	44,8	46,8	48,2
<b>EU-27</b>	<b>-2,3</b>	<b>0,5</b>	<b>1,9</b>	<b>0,6</b>	<b>54,7</b>	<b>54,9</b>	<b>55,9</b>	<b>56,1</b>

<sup>A</sup> Angaben für 2025: Prognose der Europäischen Kommission<sup>B</sup> Verteilungsbilanz = Saldo des jährlichen Nominallohnzuwachses und des Verteilungsspielraums auf Basis des BIP-Deflators, in Prozentpunkten<sup>C</sup> Lohnquote (bereinigt) = Arbeitnehmerentgelte pro Beschäftigtem, in % des BIP pro Erwerbstätigem

(jeweils zu laufenden Marktpreisen, Personenkonzept, nicht arbeitszeitbereinigt)

Quelle: AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 19. Mai 2025), Berechnungen des WSI

WSI Mitteilungen

ren auf der Hilfsannahme, dass die Wertschöpfung von Selbstständigen denen von abhängig Beschäftigten entspricht (Freeman 2011). Wenn dies in der Realität nicht der Fall ist, kann es zu systematischen Verzerrungen kommen.

Da der Anteil der abhängig Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigtenzahl in der EU erheblich schwankt und sich auch über die Zeit verändert hat, beeinträchtigt dies die Vergleichbarkeit.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Alle Angaben basieren auf der AMECO-Datenbank (Version vom 19. Mai 2025, Seriencode XXX.1.O.O.O.NWTD und XXX.1.O.O.O.NETD).

## 5 Streik als letztes Mittel im Kampf gegen Kaufkraftverluste

Seit dem Beginn des plötzlichen Preisauftriebs versuchen die Gewerkschaften in den EU-Mitgliedstaaten, in Tarifverhandlungen verlorene Kaufkraft zurückzugewinnen. Dies lässt sich auch als Gegenbewegung zur einseitigen Belastung der Reallöhne zugunsten der Unternehmensgewinne verstehen (Janssen/Lübker 2024, S.17f.; Cipollone 2024). Im Verteilungskonflikt zwischen Arbeit und Kapital lässt sich sowohl in Deutschland als auch in anderen europäischen Ländern eine Intensivierung der Arbeitskämpfe beobachten (vgl. Eurofound 2024; Schulten 2024; Dribbusch et al. 2024; Lesch/Eckle 2025). Bereits 2022 nahmen die Streikaktivitäten in Europa zu (Müller et al. 2024, S.105f.), und insbesondere 2023 wurde zu einem streikreichen Jahr (Eurofound 2024).

### 5.1 Deutlich erhöhtes Arbeitskampfvolumen als Reaktion auf den Preisschok

Um das Arbeitskampfvolumen zu messen, ist in der internationalen Streikforschung die Zahl der streikbedingten Ausfalltage pro Jahr und 1000 Beschäftigte das übliche Maß (vgl. IAO 2025; ETUI 2024). Zusätzlich zum Arbeitskampfvolumen wird häufig auch die Anzahl der Arbeitsniederlegungen und der Streikteilnehmenden angegeben. Für die vergleichende Darstellung wird rückwirkend der Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre betrachtet, wie in der Strike Map des Europäischen Gewerkschaftsinstituts (ETUI 2024) oder der Arbeitskampfbilanz des WSI (Dribbusch et al. 2024). Der längere Vergleichszeitraum wird gewählt, um die teilweise erheblichen jährlichen Schwankungen auszugleichen (Dribbusch 2025). Grundsätzlich ist zu beachten, dass die internationale Streikstatistik erheblichen Einschränkungen bezüglich der Vergleichbarkeit unterliegt (Dribbusch/Vandale 2016).

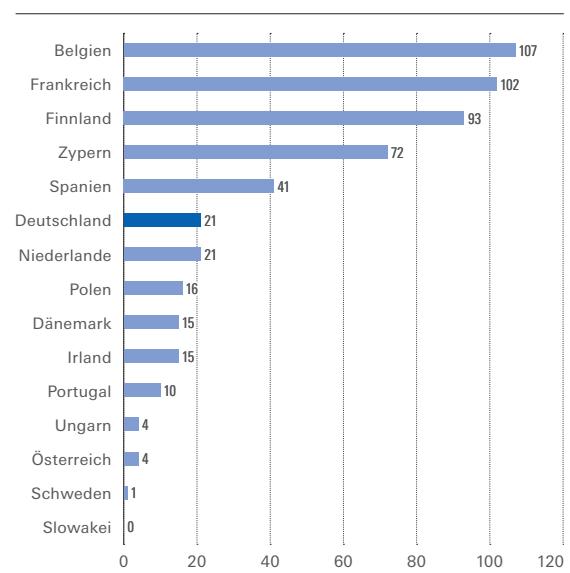
Im Zeitraum zwischen 2014 und 2023 ist Belgien mit jährlich 107 streikbedingten Ausfalltagen pro 1000 Beschäftigte innerhalb der EU Spitzenreiter, gefolgt von Frankreich (102) und Finnland (93) (Abbildung 6). In Deutschland fielen im Vergleichszeitraum durchschnittlich 21 Arbeitstage pro Jahr und 1000 Beschäftigte aus. Im jüngsten verfügbaren Zehnjahresschnitt schlagen sich die Arbeitskämpfe des Jahres 2023 bereits deutlich nieder – im Mittel der Jahre 2013 bis 2022 waren es hierzulande noch 18 Ausfalltage. Damit liegt Deutschland im europäischen Vergleich nur im Mittelfeld. In allen genannten Ländern hat das Streikjahr 2023 den Zehnjahresdurchschnitt angehoben (ebd.; Dribbusch et al. 2024, S.16).

Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass trotz der jüngsten Mobilisierungen der Beschäftigten quer durch alle EU-Länder das durchschnittliche Arbeitskampfvolumen seit Jahrzehnten rückläufig ist (Müller et al. 2024,

### ABBILDUNG 6

#### Streikaufkommen in ausgewählten Ländern der Europäischen Union, Jahresdurchschnitt 2014–2023<sup>A</sup>

Streikbedingte Ausfalltage pro 1000 Beschäftigte



A Frankreich nur Privatsektor; Spanien ohne Generalstreiks; Ungarn ohne 2020; Portugal ohne öffentliche Verwaltung

Quelle: Dribbusch 2025; eigene Bearbeitung

WSI Mitteilungen

S.104). Auch absolut gesehen ist das Streikvolumen gering: Rechnet man die übliche Statistik auf eine Pro-Kopf-Basis um, so ergibt sich selbst für Belgien nur eine durchschnittliche Streikdauer von 51 Minuten pro Beschäftigtem und Jahr. Deutsche Arbeitnehmer\*innen streiken durchschnittlich 10 Minuten pro Jahr.

### 5.2 Streikbewegungen in EU-Ländern

In Deutschland, wo die Laufzeit von Tarifverträgen im langjährigen Mittel bei etwa zwei Jahren liegt (Schulten/WSI-Tarifarchiv 2025, S.123), konnten die Tarifvertragsparteien wegen der damit einhergehenden Friedenspflicht erst mit erheblicher Verzögerung auf den Preisschok reagieren. Hier wurde 2023 so viel gestreikt wie seit 2015 nicht mehr. Laut WSI-Arbeitskampfbilanz (Dribbusch et al. 2024) stieg die Zahl der streikbedingten Ausfalltage 2023 auf 1,5 Mio. und verdoppelte sich damit gegenüber dem Vorjahr.

Nach der Streikstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA)<sup>13</sup>, die auf Meldungen von Arbeitgebern basiert, war

13 Die Streikdaten der BA unterliegen einigen Einschränkungen. Zum einen werden nur Streiks und Aussperrungen

auch das Jahr 2024 überdurchschnittlich arbeitskampfinstensiv (BA 2025; s. a. Lesch/Eckle 2025). Viele im Jahr 2023 begonnene Arbeitskonflikte zogen sich, wie im Einzelhandel, weit in das Jahr 2024 hinein. Hinzu kamen größere Streiks in der Metall- und Elektroindustrie, bei Volkswagen, im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und im Öffentlichen Dienst. Im Bausektor fand der erste Streik seit über 20 Jahren statt (Dribbusch et al. 2024; BA 2025).

Auch in anderen Ländern mussten Gewerkschaften verstärkt auf Arbeitsniederlegungen setzen: Spanien verzeichnete im Jahr 2023 mit fast einer Million streikbedingter Ausfalltage den höchsten Wert seit zehn Jahren. Im Jahr 2024 waren die Aktivitäten wieder rückläufig, lagen jedoch weiterhin über dem Durchschnitt der vergangenen Jahre (MITES 2024).

Bemerkenswert ist, dass es 2023/24 selbst in EU-Ländern, in denen traditionell kaum gestreikt wird, vermehrt zu Arbeitskämpfen gekommen ist: In Österreich, das durch seine korporatistischen Arbeitsbeziehungen geprägt ist, machten Specht-Prebanda und Pernicka (2024) eine „neue Streikfreudigkeit“ aus: Für 2023 weisen die vom Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) veröffentlichten Daten 788 836 Streikstunden aus – der höchste Wert seit 20 Jahren und ein Anstieg um beinahe das Siebenfache im Vergleich zum Vorjahr. Allerdings normalisierten sich die gemessenen Streikwerte bereits im Jahr 2024 wieder (ÖGB 2024). Auch in den Niederlanden war 2023 ein Jahr der Streik-Rekorde: Mit 52 vom niederländischen Zentralamt für Statistik (CBS) gezählten kollektiven Arbeitsniederlegungen wurde 2023 mehr gestreikt als in jedem Jahr der vergangenen 50 Jahre. Insgesamt gingen 1 421 000 Arbeitstage durch Streiks verloren (CBS 2025).

Das hohe Streikaufkommen in Frankreich ergibt sich zum einen aus tarifbezogenen Auseinandersetzungen, zum anderen aus Protesten gegen Regierungsvorhaben, insbesondere im Bereich der Sozial- und Rentenpolitik. Die Steigerung der streikbedingten Ausfalltage um rund 71% zwischen 2022 und 2023 war nach Angaben des französischen Arbeitsministeriums zu einem wesentlichen Teil auf Streiks im Zuge der Proteste gegen die geplante Rentenreform zurückzuführen (DARES 2025; vgl. auch Dribbusch et al. 2024, S. 29).

Für viele EU-Länder liegen keine zuverlässigen Streikdaten vor. So veröffentlicht Italien seit der Finanzkrise 2008 keine Streikstatistik mehr (ETUI 2024). Jedoch legen bei Eurofound veröffentlichte qualitative Berichte nahe, dass auch in Tschechien, Finnland, Luxemburg, Norwegen, Portugal und Schweden mehr gestreikt wurde als gewöhnlich (Eurofound 2024).

### 5.3 Streikrecht beeinflusst Durchsetzungsfähigkeit der Beschäftigteninteressen

Dass Gewerkschaften Streiks – oder die Drohung mit Streiks – in Tarifverhandlungen als Druckmittel einsetzen können, ist eine zentrale Funktion des Streikrechts. Inner-

halb der EU gibt es jedoch große Unterschiede, wie das nationale Streikrecht ausgeformt ist. Dies prägt die Art, Häufigkeit und Intensität von Streiks. Dazu kommen Faktoren wie die Haltung der Arbeitgeber, Traditionen der nationalen Arbeitsbeziehungen, der gewerkschaftliche Organisationsgrad, die Ausgestaltung der Tariflandschaft und die Arbeitsmarktsituation (vgl. Warneck 2008; Schulz 2024).

Teilweise führen auch Auseinandersetzungen über das Streikrecht zu Streiks. So kamen in Finnland in den vergangenen Jahren zu den intensiven Tarifauseinandersetzungen in verschiedenen Branchen zahlreiche politische Streikaktionen hinzu. Die Arbeitsniederlegungen richteten sich gegen die Pläne der finnischen Regierung, das Streikrecht einzuschränken und den Sozialstaat zu beschneiden (Dribbusch et al. 2024, S. 30; Liukkunen 2024; Rühle 2024).

In Frankreich sind politische Streiks ein bewährtes Mittel der Gewerkschaften, um in Auseinandersetzungen mit der Regierung Druck auszuüben. Das Recht zu streiken ist dort ein in der Verfassung verankertes individuelles Grundrecht, das jedoch kollektiv ausgeübt werden muss. Das bedeutet, dass Gruppen von mindestens zwei Beschäftigten die Arbeit niederlegen können, um beschäftigungsbezogene Forderungen gegenüber dem Arbeitgeber durchzusetzen. Auch ist das Streikrecht durch seinen konstitutionellen Status nicht an Tarifverträge und eine etwaige Friedenspflicht gebunden (vgl. Warneck 2008, S. 27ff.).

In Schweden und anderen nordischen Ländern ermöglicht das Streikrecht vergleichsweise umfassende Solidaritätsstreiks (Warneck 2008). Ein bekanntes Beispiel ist der Konflikt zwischen der schwedischen Gewerkschaft IF Metall und Tesla: Da der amerikanische Konzern sich weigert, mit seinen schwedischen Niederlassungen Tarifverhandlungen aufzunehmen, hat IF Metall im Oktober 2023 zu einem Streik gegen Tesla aufgerufen, an dem sich inzwischen zwölf andere Gewerkschaften beteiligen. Auch in den Nachbarländern Finnland, Dänemark und Norwegen führten Gewerkschaften inzwischen Sympathieaktionen gegen Tesla durch, sodass sich länderübergreifend rund 20 Gewerkschaften aus verschiedenen Branchen am Arbeitskampf gegen Tesla beteiligen. Der Arbeitskampf ist inzwischen der längste in der schwedischen Geschichte (Nyström/Kutlu Mutluer 2025).

Hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen fällt Deutschland eher durch ein restriktives Streikrecht auf. Als Teil der Koalitionsfreiheit ist es in Art. 9 Abs. 3 des

erfasst, an denen mindestens zehn Beschäftigte mindestens einen Tag die Arbeit niedergelegt haben oder durch die mindestens 100 Arbeitstage ausgefallen sind. Zum anderen weist die BA darauf hin, dass die ausgewiesenen Zahlen über betroffene Personen, Betriebe und ausgefallene Arbeitstage untererfasst sind (BA 2025).

Grundgesetzes (GG) verankert. Nach ständiger Rechtsprechung können nur Gewerkschaften zum Streik aufrufen, um tarifvertragsfähige Forderungen durchzusetzen. Ein individuelles Recht auf Streik gibt es nicht. Politische Streiks sind unzulässig, Sympathiestreiks nur in sehr engen Grenzen möglich (Nyström/Kutlu Mutluer 2025). Außerdem verletzt das generelle Streikverbot für Beamte, die keine unmittelbare staatliche Autorität ausüben, nach Ansicht der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) das IAO-Übereinkommen Nr. 87<sup>14</sup>, d. h. international bindendes Recht (IAO 1994).

#### 5.4 Angriffe auf das Streikrecht

Trotz des vergleichsweise restriktiven Streikrechts und des im europäischen Vergleich moderaten Arbeitskampfvolumens steht das Streikrecht in Deutschland von Seiten der Arbeitgeberverbände immer wieder unter Beschuss (Klengel/Brandt 2025; Dribbusch 2025; ETUI 2024). Zuletzt hat der Arbeitgeberverband Gesamtmetall einen erneuten Vorstoß zur Einschränkung des Streikrechts gemacht. Kern ist die Einführung eines gesetzlichen Schlichtungsverfahrens, mit dem das Streikrecht der Gewerkschaften ausgehebelt werden kann. Darüber hinaus werden weitergehende Einschränkungen des Streikrechts in der sogenannten Daseinsvorsorge vorgeschlagen (Giesen/Höpfner 2025; Klengel/Brandt 2025). Arbeitgeber versuchen zudem vermehrt, Streiks durch einstweilige Verfügungen gerichtlich zu unterbinden. Da Gewerkschaften bei rechtswidrigen Streiks ein Risiko tragen, Schadensersatz leisten zu müssen, übt allein schon die Einreichung einer Klage erheblichen Druck aus (Klengel/Brandt 2025).

Die aktuelle Debatte um eine weitere Einschränkung des Streikrechts in Deutschland geht daher an der Realität vorbei. Weder ist das Streikvolumen ausufernd noch ist das Streikrecht besonders liberal. Öffentliche Aufmerksamkeit bekommen Arbeitskämpfe vor allem dann, wenn auch Dritte betroffen sind, etwa von Streiks bei der Deutschen Bahn oder im ÖPNV. Die große Mehrzahl der Arbeitskämpfe findet jedoch außerhalb der öffentlichen Wahrnehmung statt. Auch wenn die weitreichendsten Vorschläge aus dem jüngsten Vorstoß der Metallarbeitergeber nur auf die Daseinsvorsorge abzielen, beträfen auch diese Einschränkungen bis zu 50 % der Beschäftigten (Schulten 2025, S. 15). Gleichzeitig wird die Verantwortung der Arbeitgeber weitgehend ausgeblendet, die durch Tarifflucht für eine seit Jahren sinkende Tarifbindung sorgen (Hohendanner/Kohaut 2025). Für Beschäftigte und ihre Gewerkschaften bleibt der kollektive Streik das letzte Mittel, um besonders in Zeiten hoher Reallohneinbußen zu

mindest einen gewissen Interessenausgleich mit den Arbeitgebern zu erzwingen.

## 6 Bilanz:

### Aufholprozess bei Tariflöhnen noch nicht abgeschlossen

Tarifverträge bringen Planungssicherheit. Dies ist eine ihrer wesentlichen Funktionen, die in Deutschland insbesondere von den Arbeitgebern – von der Metall- und Elektroindustrie bis hin zu den Kommunen – immer wieder hervorgehoben wird (Lesch/Winter 2021, S. 11; VKA 2019, S. 1 und S. 5). Die oft langen Laufzeiten von Tarifverträgen bedingen aber auch, dass die Tarifvertragsparteien erst mit Verzögerung auf unvorhergesehene Ereignisse reagieren können. Dies wird anhand der jüngsten Inflationskrise überdeutlich, während die Tarifsteigerungen zunächst drastisch hinter die Inflationsrate zurückfielen.

Die damit einhergehenden Kaufkraftverluste für die Beschäftigten – und die Verschiebung in der funktionalen Einkommensverteilung zu Lasten des Faktors Arbeit – hat der Europäische Tarifbericht bereits in den Vorjahren dokumentiert (Janssen/Lübker 2023, 2024). In diesem Jahr können wir konstatieren, dass die Gewerkschaften im Kampf um den Ausgleich der Inflationsverluste Fortschritte gemacht haben: Die Tarifabschlüsse überstiegen 2024 erstmals seit vier Jahren wieder auf breiter Front die Teuerungsrate. Für die Eurozone verbleibt von der nominalen Tarifsteigerung von 4,5 % ein realer Zugewinn von 2,1 %. Unter anderem in Österreich (reales Wachstum: +5,4 %), Portugal (+4,5 %) und Deutschland (+2,8 %) fällt die tarifpolitische Bilanz des vergangenen Jahres noch positiver aus.

Die Erfolge wurden von den Gewerkschaften teilweise hart erkämpft: Die vergangenen beiden Jahre waren in Europa ausgesprochen streikreich. Durchsetzungsstarke Gewerkschaften, die die Mittel des Arbeitskampfes im Notfall ausschöpfen können, sind aus Sicht der Beschäftigten auch weiterhin erforderlich. Denn die Aufholbewegung ist bei den Tariflöhnen nicht abgeschlossen: In der Eurozone lagen die realen Tariflöhne im vergangenen Jahr noch rund 5 % unterhalb des Ausgangsniveaus des Jahres 2020. Insofern ist das Abflachen des Tariflohnwachstums, das die EZB erwartet, bedenklich. Mit der Ausnahme Portugals (+6,7 %) besteht auch in allen anderen Ländern, für die Daten zur Verfügung stehen, weiter Aufhol-

<sup>14</sup> Übereinkommen Nr. 87 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG 2018) und der Europäische Gerichtshof für Men-

schenrechte (EGMR 2024) haben zuletzt geurteilt, dass das Streikverbot für verbeamtete Lehrer\*innen nicht im Widerspruch zum Grundgesetz und zur Europäischen Menschenrechtskonvention steht.

bedarf – wenngleich in sehr unterschiedlichem Ausmaß. So hat das reale Tarifniveau in Österreich (−1,1%) und Frankreich (−3,3%) bereits wieder annähernd das Ausgangsniveau erreicht, während die Lücke in Italien (−9,1%) und Tschechien (−11,4%) besonders groß ist.

Deutschland liegt nach den Daten des WSI-Tarifarchivs mit einem realen Rückgang des Tarifniveaus von 4,7% im Mittelfeld. Wenn stattdessen der Tarifindex des Statistischen Bundesamtes verwendet wird, ergibt sich aufgrund methodischer Unterschiede gegenüber 2020 ein realer Verlust von 7,9%. Diese Zahl beinhaltet Sonderzahlungen; ohne Sonderzahlungen beträgt der Verlust sogar fast 10%. Selbst wenn es gelingt, die im vergangenen Jahr ausgelaufenen Inflationsausgleichsprämien vollstän-

dig in tabellenwirksame Erhöhungen zu überführen (vgl. Schulten / WSI-Tarifarchiv 2025, S.125), ist der Aufholprozess noch unvollständig. Hohe Tarifforderungen haben weiterhin ihre Berechtigung. ■

## LITERATUR

- BA (Bundesagentur für Arbeit)** (2025): Streikstatistik – Deutschland und Länder (Jahreszahlen und Zeitreihe), [https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202412/iiia6/streik/streik-dl-0-202412-xlsx.xlsx?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202412/iiia6/streik/streik-dl-0-202412-xlsx.xlsx?__blob=publicationFile&v=2) (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- Bispinck, R.** (2023): Inflationsausgleichsprämie oder Tariferhöhung? Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: Analysen zur Tarifpolitik Nr.94, Düsseldorf
- BVerfG (Bundesverfassungsgericht)** (2018): Urteil vom 12. Juni 2018, 2 BvR 1738/12, 2 BvR 646/15, 2 BvR 1068/14, 2 BvR 1395/13
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek)** (2025): How Often Do Workers Go on Strike?, <https://longreads.cbs.nl/the-netherlands-in-numbers-2024/how-often-do-workers-go-on-strike> (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- Cipollone, P.** (2024): The Confidence to Act: Monetary Policy and the Role of Wages During the Disinflation Process, Rede vom 27. März 2024, Brüssel, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2024/html/ecb.sp240327~30ao5c6862.en.html> (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques)** (2025): Les grèves en 2023 – Une intensification essentiellement portée par la contestation de la réforme des retraites, [https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/053173a0b20707b88813baac227ed2fc/Dares\\_R%C3%A9sultats\\_Les\\_gr%C3%A8ves\\_en\\_2023.pdf](https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/053173a0b20707b88813baac227ed2fc/Dares_R%C3%A9sultats_Les_gr%C3%A8ves_en_2023.pdf) (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- DESTATIS (Statistisches Bundesamt)** (2021): Index der Tarifverdienste – Methodische Erläuterungen, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Tarifdienste/Tarifverdienste-Tarifbindung/Methoden/Downloads/Tarifindex.pdf> (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- DESTATIS** (2025a): Tarifverdienste im Jahr 2024 um 4,8% gestiegen, Pressemitteilung Nr. 078 vom 28. Februar 2025, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/02/PD25\\_078\\_622.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/02/PD25_078_622.html) (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- DESTATIS** (2025b): Arbeitsmarkt – Erwerbslosigkeit (Webseite), [https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbslosigkeit/\\_inhalt.html#235974](https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbslosigkeit/_inhalt.html#235974) (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- DESTATIS** (2025c): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Lohnkosten, Inflation und Produktivität, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Methoden/verteilungsspielraum.html> (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- Deutsche Bundesbank** (2024): Monatsbericht Oktober 2024, 76. Jahrgang, Nr.10, Frankfurt
- Deutsche Bundesbank** (2025): Konjunktur in Deutschland, Monatsbericht Mai 2025, 77. Jahrgang, Nr.5, Frankfurt
- Dribbusch, H.** (2025): Arbeitskämpfe im internationalen Vergleich. Ein quantitativer Überblick über die Jahre 2014–2023, in: Express – Zeitung für sozialistische Betriebs- und Gewerkschaftsarbeit, Ausgabe 4/2025
- Dribbusch, H. / Schulten, T. / Luth, M. / Janssen, T.** (2024): WSI-Arbeitskampfbilanz 2023. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: Report Nr.95, Düsseldorf
- Dribbusch, H. / Vandaele, K.** (2016): Comparing Official Strike Data in Europe – Dealing with Varieties of Strike Recording, in: Transfer 22 (3), S. 413–418, European Trade Union Institute (ETUI), Brüssel
- Dullien, S. / Herzog-Stein, A. / Hohlfeld, P. / Rietzler, K. / Stephan, S. / Theobald, T. / Tober, S. / Watzka, S.** (2025): Mit staatlichen Investitionen aus der Stagnation: Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2025/2026. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung: Report Nr.195, Düsseldorf
- Dullien, S. / Herzog-Stein, A. / Stein, U.** (2023): Gewinninflation: Realität oder Fata Morgana? Die Rolle der Gewinnentwicklung für die aktuelle deutsche Inflation. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung: Report Nr.185, Düsseldorf
- EGMR (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte)** (2024): Rechtssache Humpert u.a. / Deutschland, Individualbeschwerden Nrn. 59433/18, 59477/18, 59481/18 und 59494/18, Straßburg
- ETUI (European Trade Union Institute)** (2024): Strike Map of Europe, zuletzt aktualisiert am 14.10.2024, <https://www.etui.org/strikes-map> (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- Eurofound** (2024): Labour Disputes Across Europe in 2023: Ongoing Struggle for Higher Wages as Cost of Living Rises, <https://www.eurofound.europa.eu/en/resources/article/2024/labour-disputes-across-europe-2023-ongoing-struggle-higher-wages-cost-living> (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- Europäische Kommission** (2025): European Economic Forecast, Spring 2025, Institutional Paper 318, Brüssel
- Europäisches Parlament/Rat** (2022): Richtlinie 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L275 vom 25.10.2022, S. 33–47
- Eurostat (Statistisches Amt der Europäischen Union)** (2024): Harmonised Index of Consumer Prices (HICP), Methodological Manual, 2024 edition, Luxembourg
- Eurostat** (2025): Erwerbstätigtenquote nach Geschlecht, zuletzt aktualisiert am 14.04.2025, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TESEM010/bookmark/table?lang=de&bookmarkId=bo63fae8-48c3-4443-a404-59e86a115d77> (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- EZB (Europäische Zentralbank)** (2024): Economic Bulletin, Issue 7/2024, Frankfurt a. M.
- EZB** (2025a): Economic Bulletin, Issue 3/2025, Frankfurt a. M.
- EZB** (2025b): ECB Staff Economic Projections, March 2025, Frankfurt a. M.
- EZB** (2025c): Economic Bulletin, Issue 2/2025, Frankfurt a. M.
- Freeman, R. A.** (2011): Accounting for the Self-employed in Labour Share Estimates: The Case of the United States, OECD, Paris
- Giesen, R. / Höpfner, C.** (2025): Vorschlag für ein Schlichtungsgesetz, erstellt im Auftrag des Gesamtverbands der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektro-Industrie e. V., Gesamtmetall, München und Köln
- Górnicka, L. / Koester, G.** (2024): A Forward-looking Tracker of Negotiated Wages in the Euro Area. Europäische Zentralbank: Occasional Paper Series, Frankfurt a. M.
- Herr, H. / Horn, G. A.** (2012): Lohnpolitik heute. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung: Policy Brief, Mai 2012, Düsseldorf
- Hohendanner, C. / Kohaut, S.** (2025): Tarifbindung und betriebliche Mitbestimmung: keine Trendwende in Sicht, in: IAB-Forum 30. Mai 2025, <https://www.iab-forum.de/tarifbindung-und-betriebliche-mitbestimmung-keine-trendwende-in-sicht> (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- Holton, S. / Koester, G.** (2024): Tracking Euro Area Wages in Exceptional Times, The ECB Blog vom 23. Mai 2024, <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2024/html/ecbblog20240523~1964e193b7.en.html> (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- IAO (Internationale Arbeitsorganisation)** (1994): Freedom of Association and Collective Bargaining, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference, 81st Session 1994, Report III (Part 4B), Genf
- IAO** (2025): ILOSTAT Days Not Worked Due to Strikes and Lockouts by Economic Activity, Annual Industrial Relations Data (IRdata) <https://ilo.org/topics/industrial-relations> (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- IWF (Internationaler Währungsfonds)** (2025): World Economic Outlook – A Critical Juncture Amid Policy Shifts, Washington, D. C.

- Janssen, T. / Lübker, M.** (2023): Europäischer Tarifbericht des WSI – 2022/2023: Inflationsschock lässt Reallöhne europaweit einbrechen, in: WSI-Mitteilungen 76 (4), S. 280–295
- Janssen, T. / Lübker, M.** (2024): Europäischer Tarifbericht des WSI – 2023/2024: Reallöhne haben nach Krisenverlusten weiterhin Aufholbedarf, in: WSI-Mitteilungen 77 (4), S. 273–288
- Klengel, E. / Brandt, L.** (2025): Streikrecht unter Druck, Hintergrund vom 30.04.2025, <https://www.rosalux.de/news/id/53375/streikrecht-unter-druck> (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- Krebs, T. / Weber, I.** (2024): Can Price Controls Be Optimal? The Economics of the Energy Shock in Germany, IZA Discussion Paper Nr. 17043, Juni 2024
- Lane, P.** (2024): Interview mit Corriere della Sera vom 13. Januar 2024, <https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2024/html/ecb.in240113~63455a0f8c.en.html> (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- Lepmets, J.** (2023): Energy Without Russia: Country Report Estonia, Berlin
- Lesch, H. / Eckle, L.** (2025): Tarifpolitischer Bericht 2. Halbjahr 2024. Hohe Konfliktintensität bei unterschiedlicher Konfliktneigung. Institut der deutschen Wirtschaft: IW-Report Nr. 6, Köln
- Lesch, H. / Winter, L.** (2021): Konfliktbereitschaft nimmt zu: Tarifpolitischer Bericht 1. Halbjahr 2021. Institut der deutschen Wirtschaft: IW-Report Nr. 32, Köln
- Liukkunen, U.** (2024): Strike Wave in Finland – A Legacy of Trust in Transition?, in: Social Europe, 13. Februar 2024, <https://www.socialeurope.eu/strike-wave-in-finland-a-legacy-of-trust-in-transition> (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- Lübker, M. / Schulten, T.** (2017): Europäischer Tarifbericht des WSI – 2016/2017, in: WSI-Mitteilungen 70 (6), S. 421–431
- Lübker, M. / Schulten, T.** (2023): WSI-Mindestlohnbericht 2023: Kaufkraftsicherung als zentrale Aufgabe in Zeiten hoher Inflation, in: WSI-Mitteilungen 76 (2), 112–122
- Lübker, M. / Schulten, T.** (2025): WSI-Mindestlohnbericht 2025: Neuorientierung der Mindestlohnpolitik führt zu realer Aufwertung, in: WSI-Mitteilungen, 78 (2), S. 108–121
- Lübker, M. / Schulten, T. / Herzog-Stein, A.** (2025): 10 Jahre Mindestlohn: Bilanz und Ausblick. Gemeinsame Stellungnahme von WSI und IMK anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: Policy Brief Nr. 88, Düsseldorf
- MITES (Ministerio de Trabajo y Economía Social)** (2024): Estadística de Huelgas y Cierres Patronales, HUE-E1, [https://www.mites.gob.es/estadisticas/hue/hue24enepublicacion/hue\\_01\\_24.pdf](https://www.mites.gob.es/estadisticas/hue/hue24enepublicacion/hue_01_24.pdf) (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- Müller, T. / Vandaele, K. / Zwysen, W.** (2024): Wages and Collective Bargaining: The Adequate Minimum Wages Directive as a Game Changer, in: Piasna, A. / Theodoropoulou, S. (Hrsg.): Benchmarking Working Europe 2024, ETUC and ETUC, S. 87–114, Brüssel
- Nyström, B. / Kutlu Mutluer, M.** (2025): Changing the Nature of the Collective Actions: Sympathy Strikes, in: European Labour Law Journal, DOI: 10.1177/2031952525133216
- O'Grady, M.** (2024): Multinational Enterprise Integration in the Irish Value Chain, Research Technical Paper 2024/5, Dublin: Central Bank of Ireland
- Obst, T. / Stockhausen, M.** (2023): Makroökonomische Analyse von Lohn-Preis-Spiralen: Risiken von Zweitrendeneffekten in der gegenwärtigen Hochinflationsphase. Institut der deutschen Wirtschaft: IW-Analysen Nr. 155, Köln
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)** (2024): OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 2, OECD Publishing, Paris
- ÖGB (Österreichischer Gewerkschaftsbund)** (2024): Österreichische Streikstatistik seit 1945, [https://www.oegb.at/content/dam/oegb/downloads/der-%C3%B6gb/der-%C3%B6gb-in-zahlen/%C3%96GB\\_Streikstatistik\\_2024.pdf](https://www.oegb.at/content/dam/oegb/downloads/der-%C3%B6gb/der-%C3%B6gb-in-zahlen/%C3%96GB_Streikstatistik_2024.pdf) (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- Röhle, A.** (2024): Großstreik legt Finnland lahm, Süddeutsche Zeitung Online, 2. Februar 2024, <https://www.sueddeutsche.de/politik/finnland-streik-kuerzungen-arbeitsmarktreform-1.6343003> (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- Schulten, T.** (2024): Schon wieder Streik? Arbeitskämpfe in Deutschland im europäischen Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 74. Jahrgang, 46/2024
- Schulten, T.** (2025): Tarifpolitischer Jahresbericht 2024: Anhaltend hohe Tarifabschlüsse trotz rückläufiger Inflationsraten, in: WSI-Mitteilungen 78 (2), S. 122–131
- Schulten, T. / WSI-Tarifarchiv** (2024): Tarifpolitischer Jahresbericht 2023: Offensive Tarifpolitik angesichts anhaltend hoher Inflationsraten, in: WSI-Mitteilungen 77 (2), S. 120–130
- Schulten, T. / WSI-Tarifarchiv** (2025): Tarifpolitischer Jahresbericht 2024: Anhaltend hohe Tarifabschlüsse trotz rückläufiger Inflationsraten, in: WSI-Mitteilungen 78 (2), S. 122–131
- Specht-Prebanda, M. / Pernicka, S.** (2024): Die neue Streikfreudigkeit in Österreich – Ursachen, Ausdrucksformen und Perspektiven, A&Wblog, 19. Februar 2024, <https://www.awblog.at/Arbeit/Die-neue-Streikfreudigkeit-in-Oesterreich> (letzter Zugriff: 06.06.2025)
- de Spieghelere, S.** (2023): All Rise – Automatic Wage Increases in Collective Agreements in Europe, UNI Europa Snapshot Report 01/2023, Brüssel
- VKA (Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände)** (2019): Jahresbericht 2018, Berlin
- Warneck, W.** (2008): Streikregeln in der EU27 und darüber hinaus. Ein vergleichender Überblick, Bericht 103, Europäisches Gewerkschaftsinstitut (ETUI-REHS), Brüssel

## AUTOREN

**THILO JANSSEN**, Wissenschaftler im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung und Korrespondent für die europäische Stiftung Eurofound. Forschungsschwerpunkte: Europäische Arbeitsbeziehungen und europäische Integration.

@ thilo-janssen@boeckler.de

**MALTE LÜBKER**, Dr., Wissenschaftler im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Forschungsschwerpunkte: Löhne, Tarifpolitik, personale und funktionale Einkommensverteilung und Umverteilung durch den Wohlfahrtsstaat.

@ malte-luebker@boeckler.de

DOI: 10.5771/0342-300X-2025-4-297

# Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2024

In diesem Beitrag werden aktuelle Ergebnisse zur Tarifbindung und der Existenz betrieblicher Interessenvertretungen in Deutschland präsentiert. Die Befunde basieren auf den jüngst erhobenen Daten des IAB-Betriebspans, das vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) als alljährliche Befragung durchgeführt wird und als einzige repräsentative Datenquelle entsprechende Auskünfte in einer langen Zeitreihe für die Gesamtwirtschaft liefert.<sup>1</sup>

CHRISTIAN HOHENDANNER, SUSANNE KOHAUT

---

## 1 Einleitung

Das Tarifvertragsgesetz, die im Grundgesetz verbürgte Koalitionsfreiheit, die die Grundlage der Tarifautonomie in der Bundesrepublik bildet, sowie die gesetzlichen Bestimmungen zur betrieblichen Interessenvertretung durch Betriebs- und Personalräte bestimmen seit mehr als sieben Jahrzehnten das deutsche System der Arbeitsbeziehungen. Überbetriebliche Branchen- oder Flächentarifverträge spielen eine wesentliche Rolle bei der Regelung von Arbeitsbedingungen und bei der Lohnfindung. Sie werden meist für Regionen und Branchen ausgehandelt und sorgen dort für einheitliche Wettbewerbsbedingungen bei den Arbeitskosten. Für den einzelnen Betrieb ergibt sich daraus eine gesicherte Planungsgrundlage. Zudem herrscht während der Laufzeit der Verträge Betriebsfrieden, also ein Verbot von Streiks und Aussperrungen. Der mit Tarifverhandlungen verbundene Aufwand fällt bei den Verbänden an, was die Betriebe entlastet.

Löhne und Arbeitsbedingungen können auch auf Unternehmensebene mit Gewerkschaften in sogenannten Firmen- oder Haistarifverträgen oder in individuellen Arbeitsverträgen vereinbart werden. Individuelle Arbeitsverträge werden vor allem in kleineren Betrieben geschlossen. Für größere Firmen wird der Verwaltungsaufwand schnell zu groß, wenn mit jedem einzelnen Be-

schäftigten ein Arbeitsvertrag verhandelt werden muss. Für diese Firmen sind deshalb Firmen tarifverträge eine interessante Alternative.

---

## 2 Kontinuierlicher Rückgang des Flächentarifs

Mit dem IAB-Betriebspanel erhebt das IAB seit 1996 sowohl für West- als auch für Ostdeutschland jährlich Informationen zur Tarifbindung und zur betrieblichen Interessenvertretung – über alle Wirtschaftszweige und Größenklassen hinweg. Seit 1999 wird auch erfasst, ob sich ein Betrieb freiwillig an einem Branchentarifvertrag orientiert. Seit Beginn der Erhebung 1996 zeigt die Branchentarifbindung in den alten wie in den neuen Bundesländern eine rückläufige Tendenz (*Abbildung 1*). Insgesamt sank der Anteil der Beschäftigten, die in branchentarifgebundenen Betrieben arbeiten, seither um 26 Prozentpunkte von 67 % im Jahr 1996 auf 41 % im Jahr 2024. Diese Ent-

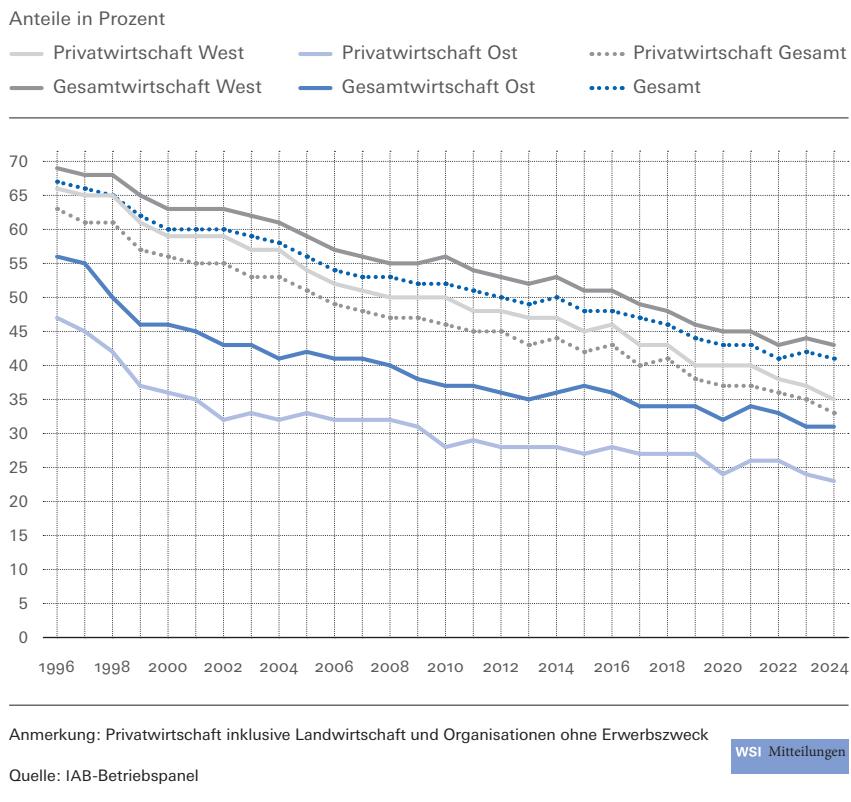
---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag ist in weiten Teilen eine Zweitveröffentlichung. Die Ergebnisse sind im Mai 2025 bereits im IAB-Forum erschienen (Hohendanner/Kohaut 2025).

wicklung ist weitestgehend auf den Rückgang der Branchentarifbindung in der Privatwirtschaft zurückzuführen, denn die Flächentarifbindung im öffentlichen Sektor blieb im betrachteten Zeitraum überwiegend stabil. Aktuell hat sich in Ostdeutschland der Anteil der Beschäftigten, die in branchentarifgebundenen Betrieben arbeiten, allerdings etwas stabilisiert.

ABBILDUNG 1

### Beschäftigte in Betrieben mit Branchentarifvertrag, 1996 bis 2024



Im Jahr 2024 arbeiteten hochgerechnet rund 43 % der westdeutschen und etwa 31 % der ostdeutschen Beschäftigten in einem Betrieb, der einem Branchentarifvertrag unterlag. Haustarifverträge galten für 7 % der westdeutschen und 11 % der ostdeutschen Beschäftigten (Tabelle 1).

Deutlich niedriger fällt der Anteil der Betriebe aus, die tarifgebunden sind: Lediglich rund 23 % der Betriebe im Westen und rund 15 % der Betriebe im Osten sind durch Branchentarifverträge gebunden. Haus- oder Firmentarifverträge gelten wiederum nur für 2 % der Betriebe in West- und 3 % in Ostdeutschland. Alle anderen, also etwa 75 % der westdeutschen und 83 % der ostdeutschen Betriebe, sind nicht tarifgebunden. Dabei handelt es sich vor allem um kleinere Betriebe, von denen es sehr viel mehr gibt als große: Etwa 65 % der Betriebe in Deutschland beschäftigen nach Angaben des IAB-Betriebspanels weniger als zehn Personen. (Allerdings arbeiten in diesen Be-

trieben aufgrund der geringen Größe insgesamt lediglich 14 % der Beschäftigten.)

Für rund 50 % der westdeutschen und 58 % der ostdeutschen Arbeitnehmer\*innen galt im Jahr 2024 kein Tarifvertrag. Rund die Hälfte dieser Beschäftigten arbeitet in Betrieben, die sich nach eigenen Angaben an den jeweiligen Branchentarifverträgen orientieren. Allerdings lehnt sich nur ein Teil dieser Betriebe auch in allen relevanten Punkten – etwa beim Weihnachts- oder Urlaubsgehalt, bei den Arbeitszeiten oder der Dauer des Jahresurlaubs – an den jeweiligen Branchentarif an und gewährt auch der Mehrheit der Beschäftigten im Betrieb diese Konditionen. Nur in diesem Teil der Betriebe dürften die Beschäftigten also Arbeitsbedingungen vorfinden, die mit denen in branchentarifgebundenen Betrieben annähernd vergleichbar sind. Auf Basis von Auswertungen des IAB-Betriebspanels 2020 traf dies im Westen auf rund 23 % und im Osten auf rund 13 % der nicht tarifgebundenen Betriebe zu (Ellguth/Kohaut 2021).

Geht man weiter ins Detail, so zeigt sich, dass das Ausmaß der Tarifbindung vor allem zwischen den Wirtschaftszweigen stark variiert. In Tabelle 1 ist sowohl der Anteil der tarifgebundenen Betriebe als auch der Anteil der Beschäftigten, die in tarifgebundenen Betrieben arbeiten, ausgewiesen. Im Bereich Bergbau, Energie und Wasserversorgung, im Baugewerbe, im Bereich Erziehung und Unterricht sowie in der öffentlichen Verwaltung sind überdurchschnittlich viele Betriebe an einen Branchen- oder Haustarif gebunden. In diesen Branchen liegt der Anteil der Beschäftigten, die in tarifgebundenen Betrieben arbeiten, über dem Durchschnitt, ebenso wie bei den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen. Im Gegensatz dazu spielen Branchentarifverträge im Bereich Information und Kommunikation eine geringe Rolle.

Betrachtet man die Tarifbindung der Betriebe nach ihrer Größe (Tabelle 1 unten), zeigt sich wie in den Vorjahren, dass der Deckungsgrad mit zunehmender Beschäftigtenzahl steigt. Während für Kleinbetriebe die Branchentarifverträge eine untergeordnete Rolle spielen, sind Großbetriebe mit 200 und mehr Beschäftigten in der Mehrheit tarifgebunden. Ebenso nimmt die Bedeutung der Haus- bzw. Firmentarifverträge mit steigender Betriebsgröße zu.

### 3 Ein ähnliches Bild bei der betrieblichen Interessenvertretung

Neben der Tarifbindung ist die betriebliche Mitbestimmung durch Betriebs- und Personalräte die zweite Säule des deutschen Systems der Arbeitsbeziehungen. Hinsichtlich der betrieblichen Mitbestimmung ist zunächst zu berücksichtigen, dass das Betriebsverfassungsgesetz erst ab einer Betriebsgröße von in der Regel fünf ständigen Be-

TABELLE 1

**Betriebe und Beschäftigte mit und ohne Tarifbindung, 2024**

Angaben der Betriebe, Anteile in Prozent

	Betriebe				Beschäftigte			
	Branchentarif (BTV)	Haustarif	Kein Tarif	darunter: Orientierung am BTV	Branchentarif (BTV)	Haustarif	Kein Tarif	darunter: Orientierung am BTV
<b>Branche</b>								
Land- und Forstwirtschaft	23	4	73	41	30	7	63	44
Bergbau, Energie, Wasserversorgung	41	2	57	39	62	9	29	48
Nahrungs- und Genussmittel	18	10	71	47	34	14	52	47
Verbrauchsgüter	26	3	72	39	33	13	54	53
Produktionsgüter	25	4	71	56	50	7	43	68
Investitions- und Gebrauchsgüter	14	3	83	55	40	7	53	73
Baugewerbe	42	1	57	65	50	3	48	71
Großhandel, Kfz-Handel und -Reparatur	14	1	85	38	25	4	72	48
Einzelhandel	17	1	83	41	19	4	78	57
Verkehr und Lagerei	9	3	89	40	22	19	58	41
Information und Kommunikation	2	1	96	26	10	4	86	16
Gastgewerbe	17	1	81	35	31	2	68	45
Finanz- und Versicherungsgewerbe	17	2	80	33	66	5	28	36
Unternehmensnahe Dienstleistungen	14	1	85	32	36	7	58	39
Erziehung und Unterricht	40	6	54	39	65	7	28	62
Gesundheits- und Sozialwesen	24	4	73	55	42	14	44	69
Sonstige Dienstleistungen	20	2	78	30	36	5	59	38
Organisationen ohne Erwerbszweck	38	8	54	66	49	17	35	71
Öffentliche Verwaltung	79	9	12	64	88	10	2	82
Privatwirtschaft	19	2	79	41	33	8	59	52
<b>Betriebsgröße</b>								
1 bis 4 Beschäftigte	14	1	85	32	15	1	84	34
5 bis 9 Beschäftigte	19	2	79	46	19	2	79	45
10 bis 20 Beschäftigte	27	2	71	47	27	2	71	47
21 bis 50 Beschäftigte	33	4	64	54	33	4	63	54
51 bis 100 Beschäftigte	36	7	57	55	36	7	57	55
101 bis 200 Beschäftigte	40	8	52	53	40	8	52	53
> 200 Beschäftigte	51	15	34	64	59	15	26	68
<b>Gebiet</b>								
Westdeutschland	23	2	75	44	43	7	50	54
Ostdeutschland	15	3	83	34	31	11	58	47
<b>Gesamt</b>	<b>21</b>	<b>2</b>	<b>76</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	<b>8</b>	<b>51</b>	<b>52</b>

Quelle: IAB-Betriebspanel, hochgerechnete Werte

WSI Mitteilungen

beschäftigt. Anwendung findet. Bei etwa 36 % der Betriebe ist dies nicht der Fall, da diese Betriebe nach Auswertungen des IAB-Betriebspanels unter der Betriebsgrößen schwelle von fünf Beschäftigten liegen. Dennoch hat ein

Großteil der Beschäftigten einen Anspruch auf Gründung eines Betriebsrats, da lediglich etwa 5 % aller Beschäftigten in Kleinbetrieben mit weniger als fünf Arbeitnehmer\*innen tätig sind.<sup>2</sup> Im Gegensatz zu früheren Darstellungen

<sup>2</sup> Neben Kleinbetrieben gibt es allerdings noch eine weitere, wesentliche Ausnahme. Nach § 118 (2) BetrVerfG findet das Gesetz in „Religionsgemeinschaften und ihren karitativen und erzieherischen Einrichtungen“ ebenfalls keine Anwen-

dung. Nach Angaben der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege arbeiten allein in Einrichtungen der Diakonie und Caritas über 1,3 Mio. Menschen (<https://www.bagfw.de/ueber-uns/mitgliedsverbaende>).

(z. B. Ellguth/Kohaut 2021) werden in den hier abgebildeten Statistiken nicht nur Betriebe ab fünf Beschäftigten, sondern zusätzlich alle Betriebe berücksichtigt, um die Verbreitung von Betriebs- und Personalräten für alle Betriebe und Beschäftigten insgesamt darzustellen.

Im Jahr 2024 arbeiteten etwa 43 % der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebs- oder Personalrat (2023: 41%). In Westdeutschland ist der Anteil der Beschäftigten mit etwa 44 % etwas höher als in Ostdeutschland mit 37 %. Deutliche Unterschiede zeigen sich im Deckungsgrad der be-

trieblichen Interessenvertretung in einzelnen Wirtschaftszweigen (*Tabelle 2*), und zwar sowohl hinsichtlich der Existenz eines Betriebs- oder Personalrats bezogen auf die Anzahl der Betriebe als auch mit Blick auf die Anzahl der Beschäftigten, die in Betrieben mit Betriebs- oder Personalrat tätig sind.

Die größte Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung besteht neben der öffentlichen Verwaltung im traditionell stark mitbestimmten Bereich Bergbau, Energie und Wasserversorgung, in der Produktionsgüterindustrie,

TABELLE 2

### Betriebe und Beschäftigte mit betrieblicher Mitbestimmung, 2024

Angaben der Betriebe, Anteile in Prozent

	Betriebe			Beschäftigte		
	Betriebs- oder Personalrat (alle Betriebe)	Betriebs- oder Personalrat (Betriebe ab 5 Beschäftigte)	Alternative Mitarbeitendenvertretung	Betriebs- oder Personalrat (alle Betriebe)	Betriebs- oder Personalrat (Betriebe ab 5 Beschäftigte)	Alternative Mitarbeitendenvertretung
<b>Branche</b>						
Land- und Forstwirtschaft	1	2	6	12	15	8
Bergbau, Energie, Wasserversorgung	27	36	11	69	71	23
Nahrungs- und Genussmittel	10	13	11	37	38	14
Verbrauchsgüter	8	11	13	53	55	10
Produktionsgüter	20	27	6	64	64	21
Investitions- und Gebrauchsgüter	10	13	9	69	70	16
Baugewerbe	1	2	4	8	9	8
Großhandel, Kfz-Handel und -Reparatur	5	7	5	26	27	11
Einzelhandel	3	5	7	16	17	10
Verkehr und Lagerei	8	10	9	39	40	15
Information und Kommunikation	5	8	4	38	39	21
Gastgewerbe	2	3	5	8	9	9
Finanz- und Versicherungsgewerbe	6	12	6	69	75	4
Unternehmensnahe Dienstleistungen	3	5	6	26	28	11
Erziehung und Unterricht	30	34	21	64	65	24
Gesundheits- und Sozialwesen	8	10	14	50	52	22
Sonstige Dienstleistungen	3	6	7	26	31	17
Organisationen ohne Erwerbszweck	20	27	23	56	59	22
Öffentliche Verwaltung	65	68	9	94	95	9
Privatwirtschaft	5	7	7	35	37	14
<b>Betriebsgröße</b>						
1 bis 4 Beschäftigte	1		2	1		2
5 bis 9 Beschäftigte	2	2	8	2	2	9
10 bis 20 Beschäftigte	6	6	11	7	7	12
21 bis 50 Beschäftigte	15	15	14	16	16	14
51 bis 100 Beschäftigte	32	32	15	32	32	15
101 bis 200 Beschäftigte	49	49	16	50	50	16
> 200 Beschäftigte	74	74	15	84	84	18
<b>Gebiet</b>						
Westdeutschland	7	10	8	44	46	15
Ostdeutschland	6	9	7	37	39	13
<b>Gesamt</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>43</b>	<b>45</b>	<b>15</b>

Anmerkung: Alle Betriebe inklusive Kleinbetriebe unter fünf Beschäftigten, öffentlichem Dienst, Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck

Quelle: IAB-Betriebspanel, hochgerechnete Werte

WSI Mitteilungen

im Bereich Erziehung und Unterricht sowie in den Organisationen ohne Erwerbszweck. Eine geringe Mitbestimmung weisen eher kleinbetrieblich strukturierte Branchen wie das Gastgewerbe, der Einzelhandel sowie die Bauwirtschaft auf. Hinsichtlich der Betriebsgröße besteht ein klarer Zusammenhang mit der Existenz eines Betriebs- oder Personalrats. Je größer ein Betrieb, umso wahrscheinlicher existiert auch ein Organ betrieblicher Mitbestimmung.

Alternative Beschäftigtenvertretungen, die allerdings nicht über die gleichen Mitbestimmungsrechte verfügen wie Betriebs- oder Personalräte, sind häufig in gemeinnützigen bzw. kirchlichen Einrichtungen (vgl. § 118 Betr-VerfG), im Bereich Gesundheit und Soziales, Erziehung und Unterricht und in Organisationen ohne Erwerbs-

zweck zu finden. Die Existenz dieser Vertretungsformen („Runde Tische“ oder „Belegschaftssprecher“ etc.) in den Betrieben und Einrichtungen ist dabei nicht annähernd vergleichbar mit der Stabilität von Betriebs- und Personalräten (Ellguth/Kohaut 2019). Der Zusammenhang zur Betriebsgröße ist bei alternativen Vertretungsformen zudem nicht so ausgeprägt wie bei den gesetzlich verankerten Betriebs- und Personalräten.

In der wissenschaftlichen Literatur lassen sich eine Reihe von Argumenten finden, die die Bedeutung betrieblicher Mitbestimmung für die Attraktivität von Betrieben unterstreichen. Betriebe mit Betriebsrat weisen im Durchschnitt eine höhere Produktivität auf, haben weniger Personalfiktion, bieten höhere Löhne und mehr Arbeitszeitflexibilität (Jirjahn/Smith 2018). Gerade der zuneh-

TABELLE 3

### Betriebe und Beschäftigte mit Betriebsrat, Privatwirtschaft ab fünf Beschäftigte, 1996 bis 2024

Anteile in Prozent

	Anteil der Betriebe mit Betriebsrat			Anteil der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat		
	Westdeutschland	Ostdeutschland	Gesamt	Westdeutschland	Ostdeutschland	Gesamt
1996	12	11	12	51	42	49
1997	12	10	11	50	38	48
1998	10	10	10	49	37	47
1999	11	10	11	50	37	48
2000	13	12	13	49	38	47
2001	12	11	12	50	39	48
2002	11	11	11	49	39	48
2003	11	10	11	48	38	46
2004	10	9	10	47	37	45
2005	11	10	11	46	38	45
2006	10	10	10	46	37	44
2007	10	10	10	45	38	44
2008	10	9	9	45	35	43
2009	10	10	10	45	37	43
2010	10	9	10	45	36	44
2011	10	9	10	44	35	42
2012	9	9	9	43	36	42
2013	9	9	9	43	34	41
2014	9	9	9	43	32	41
2015	9	8	9	42	33	41
2016	9	9	9	43	33	41
2017	9	9	9	40	33	39
2018	9	9	9	42	34	41
2019	9	9	9	40	35	40
2020	8	9	8	40	36	39
2021	8	8	8	39	34	38
2022	8	8	8	39	37	39
2023	7	7	7	37	32	36
2024	7	7	7	38	31	37

Quelle: IAB-Betriebsppanel, hochgerechnete Werte

WSI Mitteilungen

mende Arbeits- und Fachkräftedemande in vielen Berufen und Branchen im Kontext des demografischen Wandels, der fortschreitenden Digitalisierung und der Dekarbonisierung könnte für eine Stabilisierung der betrieblichen Mitbestimmung sprechen. So zeigt sich beispielsweise im Hinblick auf die ökologische Transformation, dass die betriebliche Mitbestimmung (wie auch die Tarifbindung) in Betrieben mit „Green Skills“ stärker verbreitet ist als in anderen Betrieben (Hohendanner et al. 2024, S. 20). Trotzdem ist die betriebliche Mitbestimmung – ähnlich wie die Branchentarifbindung – tendenziell auf dem Rückzug. Das gilt vor allem für die Privatwirtschaft. Im öffentlichen Sektor ist sowohl der Anteil der Betriebe mit Personalrat als auch der Anteil der Beschäftigten in diesen Betrieben weitgehend stabil.

Im Folgenden liegt deshalb der Fokus auf den Betrieben der Privatwirtschaft mit fünf und mehr Beschäftigten. Diese Betriebe sind von zentraler Bedeutung für die Bewertung der Verbreitung der Mitbestimmung, gerade auch im Hinblick auf die kommenden Betriebsratswahlen im Frühjahr 2026. In *Tabelle 3* (siehe S. 301) sind die entsprechenden Daten zur Verbreitung von Betriebsräten in der Privatwirtschaft (Betriebe ab fünf Beschäftigten) getrennt für West- und Ostdeutschland dargestellt.<sup>3</sup> Um die Jahrtausendwende verfügten rund 12 % der Betriebe über eine gesetzlich legitimierte Interessenvertretung der Be-

schäftigten. Dieser Wert ist bis 2023 auf rund 7 % gesunken und 2024 konstant geblieben.

Bei der Betrachtung des auf Beschäftigte bezogenen Deckungsgrads ergeben sich deutlich höhere Anteile. Das liegt daran, dass vor allem größere Betriebe über einen Betriebsrat verfügen. So arbeiten rund 38 % der Beschäftigten im Westen und 31 % der Beschäftigten im Osten in Betrieben mit Betriebsrat. Insgesamt ist der Anteil der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat seit 1996 um 13 Prozentpunkte auf 37 % zurückgegangen.

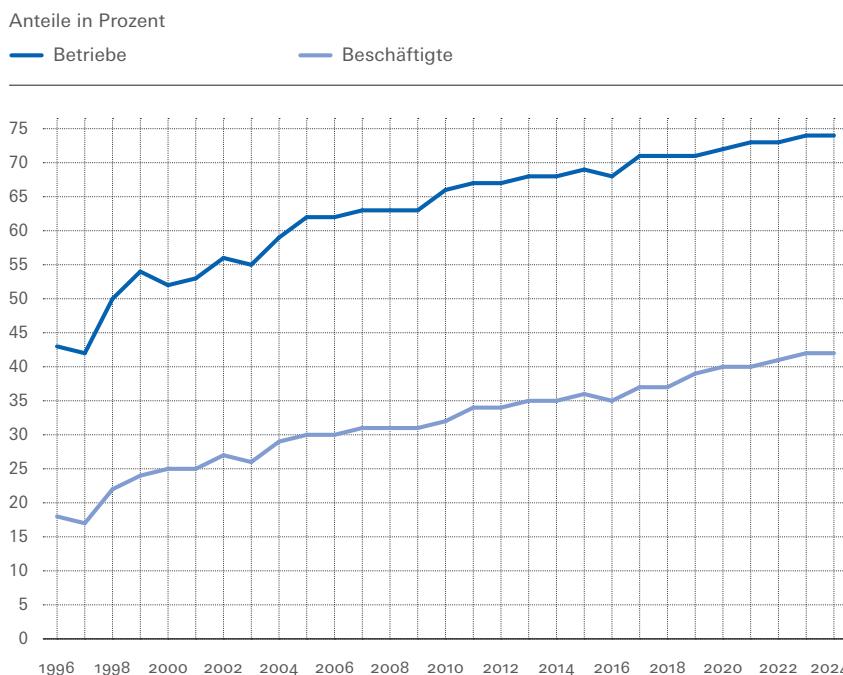
#### 4 Weiterhin hoher Anteil der Betriebe ohne Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung

Spiegelbildlich zum Bedeutungsverlust der Tarifbindung und betrieblichen Interessenvertretung nimmt der Anteil der Betriebe seit 1996 zu, die weder tarifgebunden sind noch eine betriebliche Mitbestimmung haben. Diese sogenannten weißen Flecken, also die Vertretungslücken in der Tarif- und Mitbestimmungslandschaft, sind 2024 im Vergleich zum Vorjahr stabil geblieben. Mittlerweile verfügt mit 74 % aller Betriebe die überwiegende Mehrheit weder über einen Betriebs- oder Personalrat noch über einen Tarifvertrag. In diesen eher kleineren Betrieben arbeiten etwa 42 % aller Beschäftigten (*Abbildung 2*).

Es gibt zwar einen Bedeutungsverlust von Tarifbindung und betrieblicher Mitbestimmung, dennoch arbeiten immer noch rund 58 % aller Beschäftigten in Betrieben, die tarifgebunden oder mitbestimmt oder sowohl tarifgebunden als auch mitbestimmt sind (*Tabelle 4*). Besonders ausgeprägt sind die weißen Flecken hinsichtlich der Erfassung der Beschäftigten im Groß- und Einzelhandel, im Sektor Information und Kommunikation, im Gastgewerbe und in der Land- und Forstwirtschaft.

ABBILDUNG 2

#### Weder Tarifbindung noch Betriebs- oder Personalrat, 1996 bis 2024



Anmerkung: Alle Betriebe inklusive Kleinbetriebe unter fünf Beschäftigten, öffentlichem Dienst, Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck

Quelle: IAB-Betriebspanel

3 Die in *Tabelle 3* ausgewiesenen Anteile weichen in einigen Jahren (zumeist geringfügig) von den Berechnungen in früheren Veröffentlichungen von Ellguth/Kohaut ab (zuletzt in Heft 4/2022 der WSI-Mitteilungen, Tab. 5 auf S. 332), da auch die Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck in die Privatwirtschaft einbezogen wurden.

TABELLE 4

**Weder Tarifbindung noch Betriebs- oder Personalrat, 2024**

Angaben der Betriebe, Anteile in Prozent

	Betriebe	Beschäftigte
<b>Branche</b>		
Land- und Forstwirtschaft	73	62
Bergbau, Energie, Wasserversorgung	55	23
Nahrungs- und Genussmittel	69	41
Verbrauchsgüter	68	35
Produktionsgüter	65	33
Investitions- und Gebrauchsgüter	78	27
Baugewerbe	56	46
Großhandel, Kfz-Handel und -Reparatur	83	62
Einzelhandel	81	69
Verkehr und Lagerei	84	52
Information und Kommunikation	94	61
Gastgewerbe	81	65
Finanz- und Versicherungsgewerbe	80	24
Unternehmensnahe Dienstleistungen	83	51
Erziehung und Unterricht	46	18
Gesundheits- und Sozialwesen	71	33
Sonstige Dienstleistungen	77	56
Organisationen ohne Erwerbszweck	48	25
Öffentliche Verwaltung	10	1
Privatwirtschaft	77	48
<b>Betriebsgröße</b>		
1 bis 4 Beschäftigte	84	84
5 bis 9 Beschäftigte	79	79
10 bis 20 Beschäftigte	69	68
21 bis 50 Beschäftigte	60	59
51 bis 100 Beschäftigte	45	45
101 bis 200 Beschäftigte	38	37
> 200 Beschäftigte	16	10
<b>Gebiet</b>		
Westdeutschland	73	40
Ostdeutschland	81	49
<b>Gesamt</b>	<b>74</b>	<b>42</b>

Quelle: IAB-Betriebspanel, hochgerechnete Werte

WSI Mitteilungen

Tarifvertragsgesetzes noch eine wichtige Rolle im deutschen System der industriellen Beziehungen spielt. Aus Sicht der Betriebe könnten Tarifverträge und betriebliche Mitbestimmung auch dazu beitragen, im zunehmenden Wettbewerb um Arbeitskräfte im Kontext des demographischen Wandels zu bestehen. ■

**LITERATUR**

- Ellguth, P. / Kohaut, S.** (2019): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2018, in: WSI-Mitteilungen 74 (4), S. 290–297
- Ellguth, P. / Kohaut, S.** (2021): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2020, in: WSI-Mitteilungen 74 (4), S. 306–314
- Hohendanner, C. / Kohaut, S.** (2025): Tarifbindung und betriebliche Mitbestimmung: keine Trendwende in Sicht, in: IAB-Forum v. 30.05.2025
- Hohendanner, C. / Janser, M. / Lehmer, F.** (2024): Betriebe in der ökologischen Transformation. IAB-Forschungsbericht 13/2024, <https://doku.iab.de/forschungsbericht/2024/fb1324.pdf>
- Jirjahn, U. / Smith, S.** (2018): Nonunion Employee Representation: Theory and the German Experience with Mandated Works Councils, in: Annals of Public and Cooperative Economics 89 (1), S. 201–234

**AUTOR\*INNEN**

**CHRISTIAN HOHENDANNER**, Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Forschungsbereich Betriebe und Beschäftigung, Mitglied im Vorstand der Deutschen Vereinigung für sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung SAMF e. V. und Lehrbeauftragter der Technischen Hochschule Nürnberg. Forschungsschwerpunkte: betriebliche Personalpolitik, Qualität der Beschäftigung, aktive Arbeitsmarktpolitik, Beschäftigungsbedingungen im sozialen und gemeinnützigen Dienstleistungssektor.

✉ [christian.hohendanner@iab.de](mailto:christian.hohendanner@iab.de)

**SUSANNE KOHAUT**, Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Forschungsbereich Betriebe und Beschäftigung. Forschungsschwerpunkte: industrielle Beziehungen, gleichstellungsrechtliche Themen wie Frauen in Führungspositionen sowie Survey-methodologische Fragestellungen.

✉ [susanne.kohaut@iab.de](mailto:susanne.kohaut@iab.de)

**5 Fazit**

Sowohl die Tarifbindung als auch die betriebliche Interessenvertretung durch Betriebsräte haben in den letzten Jahren schlechend, aber kontinuierlich an Reichweite eingebüßt. Nur knapp 50 % der Beschäftigten arbeiten mittlerweile noch in Betrieben mit Branchen- oder Haustarifvertrag und rund 43 % in Betrieben mit Betriebs- oder Personalrat. Dennoch zeigen die Statistiken, dass sowohl die Tarifbindung als auch die betriebliche Mitbestimmung auch mehr als sieben Jahrzehnte nach Einführung des

# Aus- und Rückwanderung deutscher Arbeitskräfte

## Droht eine Verschärfung des Fachkräftemangels?

Rechtspopulistische Akteure versuchen seit einiger Zeit, die Auswanderung deutscher Fachkräfte zu skandalisieren. Da sich die Migrationsforschung derzeit vor allem auf die Zuwanderung konzentriert, wissen wir bislang allerdings sehr wenig darüber, wer aus welchen Gründen Deutschland verlässt. Basierend auf repräsentativen Daten zeigt der Beitrag die Ursachen und das Ausmaß der internationalen Mobilität deutscher Fachkräfte auf. Jenseits dieser neuen Erkenntnisse wird deutlich, dass insbesondere bei der Abwanderung *ausländischer* Fachkräfte dringender Forschungsbedarf besteht. Der sich abzeichnende Fachkräftemangel könnte sich weiter verschärfen, wenn diese Menschen Deutschland dauerhaft verlassen.

MARCEL ERLINGHAGEN, LISA MANSFELD

### 1 Einleitung

Der Mangel an Fachkräften wird derzeit von vielen Unternehmen als ein zentrales Problem benannt (Deutsche Bundesbank 2024). Dabei lag die Fachkräftelücke – d.h. die Anzahl der Stellen, die aufgrund von fehlendem Fachpersonal nicht besetzt werden konnten – 2023 bei rund 573 000, und es wird geschätzt, dass 2024 dadurch ein volkswirtschaftlicher Schaden von 49 Mrd. € entstanden ist (Burstedde/Kolev-Schaefer 2024). Bei der Entschärfung der erwarteten Fachkräfteengpässe spielt u.a. die Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland eine zentrale Rolle (Spieß 2024). Dass es Deutschland auch gelingen muss, Fachkräfte dauerhaft zu binden, spielt in der Diskussion jedoch eine untergeordnete Rolle (Boockmann et al. 2022; Böse et al. 2021). Anders als bei der Zuwanderung wissen wir über die Gründe und die Folgen der Auswanderung aus Deutschland bislang nur wenig (Loschert/Komitowski 2024).

Der folgende Beitrag soll zur Schließung dieser Forschungslücke beitragen, indem auf Basis der German Emigration and Remigration Panel Study (GERPS) repräsentative Zahlen zum Ausmaß und zu den Ursachen der Aus- und Rückwanderung deutscher Arbeitskräfte präsentiert werden. Dabei stehen folgende Fragen im Zen-

trum unseres Interesses: In welchen Berufsgruppen gibt es über- und in welchen unterdurchschnittliche Aus- und Rückwanderungsquoten? Wie lange bleiben die Arbeitskräfte im Ausland? In welchen Dimensionen verbessern oder verschlechtern sich die Arbeitsbedingungen nach einem Umzug ins Ausland bzw. nach der Rückkehr nach Deutschland? In welchem Ausmaß vergrößert die dauerhafte Abwanderung Deutscher die zu erwartende Fachkräftelücke?

Die Konzentration auf deutsche Arbeitskräfte liegt darin begründet, dass die GERPS zu dieser Personengruppe repräsentative Individualdaten liefert, mit denen die genannten Forschungsfragen beantwortet werden können. Da die GERPS aus inhaltlichen und methodischen Gründen jedoch ausschließlich aus- und rückwandernde deutsche Staatsbürger\*innen (mit und ohne Migrationshintergrund) erfasst (Erlinghagen et al. 2021, S. 9ff), ist auch die folgende Studie zwangsläufig auf diesen Personenkreis begrenzt. Wenngleich damit nur ein Teil der Abwanderung betrachtet werden kann, ist die auf Deutsche beschränkte Analyse der internationalen Mobilität auch deshalb von aktuellem Interesse, weil von national-konservativer Seite und von rechtspopulistischen Kräften seit einiger Zeit gerade die Auswanderung von Deutschen als ein bedeutsames demografisches Phänomen skandalisiert wird (vgl. z. B. Bundestag Drucksache 19/5249; Junge Freiheit 2024; Leubecher 2020). Vor diesem Hintergrund untersuchen

wir die tatsächliche quantitative Bedeutung der Auswanderung sowie die Motive und die Folgen der internationalen Mobilität deutscher Arbeitskräfte. Dabei lassen sich am Beispiel deutscher Migrant\*innen auch erste Rückschlüsse auf die Gründe der quantitativ bedeutsameren Abwanderung *ausländischer* Fachkräfte ziehen, die am Ende des Beitrags kurz diskutiert werden.

von der Wanderung zu profitieren. Beispielsweise hängen individuelle ökonomische Gewinne bei Auswanderinnen deutlich stärker als bei Männern von familiären Konstellationen und Veränderungen ab (z. B. vom Familienstand oder von der Geburt eines Kindes) (Mansfeld 2024). Inwieweit sich Migrationsgewinne zwischen Branchen, Berufen o. Ä. unterscheiden, ist bislang unklar. Über die individuellen ökonomischen Konsequenzen der Rückwanderung nach Deutschland ist bislang ebenfalls wenig bekannt.

## 2 Internationale Mobilität von Deutschen

Im Jahr 2023 sind etwa 2 Mio. Menschen nach Deutschland eingewandert. Im selben Jahr haben rund 1,3 Mio. Menschen Deutschland verlassen. Darunter befanden sich gut eine Mio. Ausländer\*innen (ca. 77 %) und knapp 300 000 Deutsche (ca. 23 %). Die Auswanderungsrate der Deutschen lag 2023 bei etwa 0,4 % und die der Ausländer\*innen bei etwa 8 %. Im Jahr 2023 ergab sich für deutsche Staatsangehörige ein negatives Wanderungssaldo von ca. 80 000 Personen (Erlinghagen 2024).

Deutsche Auswandernde sind im Schnitt jünger, meist ledig, haben häufiger einen Migrationshintergrund und kommen tendenziell eher aus städtischen Räumen und den alten Bundesländern als die nicht-mobile Bevölkerung (Ette/Erlinghagen 2021). Rund drei Viertel von ihnen haben einen akademischen Abschluss (Ette et al. 2019, S. 5; vgl. auch Diehl/Dixon 2005) und gehören eher den statushöheren Berufsgruppen an (Décieux/Mergener 2021; Ette/Sauer 2010). Dabei wandern Männer ähnlich häufig aus wie Frauen, wobei bei Paaren Männer stärker die Aus-, Frauen jedoch stärker die Rückwanderungsscheidung bestimmen (Erlinghagen 2021). Das seit Jahren mit Abstand beliebteste Zielland deutscher Auswandernder ist die Schweiz, gefolgt von Österreich. Unter den Top 10 finden sich regelmäßig auch englischsprachige Länder wie die USA und Großbritannien. Beliebt sind zudem die europäischen Nachbarländer wie Polen oder Frankreich (Erlinghagen 2024; Ette/Erlinghagen 2021). Die meisten deutschen Auswandernden kehren nach wenigen Jahren wieder nach Deutschland zurück (Erlinghagen 2024; Ette/Sauer 2010). Auch diese Rückwanderung nach Deutschland ist hoch selektiv. Ähnlich wie die Auswandernden sind auch deutsche Rückwandernde jünger, häufiger ledig und haben zu einem größeren Anteil einen Migrationshintergrund als deutsche Nicht-Migrant\*innen (Ette/Erlinghagen 2021). Das Bildungsniveau der Rückwandernden ähnelt dem der Auswandernden (Ette/Sauer 2010; Ette/Witte 2021).

Im Durchschnitt erzielen deutsche Migrant\*innen im Ausland deutlich höhere Stundenlöhne als vor der Migration in Deutschland (Witte/Guedes Auditor 2021). Allerdings scheinen nicht alle Ausgewanderten gleichermaßen

## 3 Daten

Die folgenden Analysen stützen sich auf die erste Welle der GERPS. In diesem repräsentativen, registerbasierten Online-Survey wurden deutsche Staatsangehörige befragt, die im Zeitraum zwischen Juni 2017 und Mai 2018 entweder aus Deutschland ausgewandert oder nach Deutschland zurückgekehrt sind (Ette et al. 2020). Dabei wurden deutsche Staatsangehörige unabhängig von ihrem eigenen Geburtsort oder dem Geburtsort ihrer Eltern berücksichtigt. In der im Folgenden verwendeten Startwelle der GERPS wurden im Herbst und Winter 2018/2019 10 820 auswertbare Online-Interviews durchgeführt (Rücklaufquote 33,1 %), darunter 4545 Interviews mit kürzlich ausgewanderten Deutschen in rund 130 Ländern weltweit und 6275 Interviews mit deutschen Rückwandernden, die kürzlich aus rund 160 Staaten nach Deutschland zurückgekehrt waren.

Aus den folgenden Analysen ausgeschlossen werden Befragte, die bereits vor 2017 das Land verlassen haben bzw. aus dem Ausland zurückgekehrt sind (–1222 Fälle). Ferner beschränken wir uns auf deutsche Auswandernde, die drei Monate vor ihrer Wanderung erwerbstätig gewesen sind (ohne Auszubildende oder Studierende). Zudem werden Rückwandernde berücksichtigt, die zum Zeitpunkt des Interviews erwerbstätig waren (ohne Auszubildende und Studierende). Von den nun verbleibenden 6378 Fällen konzentrieren wir uns nur auf Personen im Alter zwischen 20 und 60 Jahren (–161 Fälle), sodass unser Analysedatensatz schließlich aus 6217 Fällen besteht (2384 Auswandernde; 3833 Rückwandernde).

Um qualifikations- und berufsbezogene Strukturvergleiche der in der GERPS erfassten Aus- und Rückwandernden mit der Gesamtbevölkerung in Deutschland vorzunehmen, greifen wir auf aggregierte Daten des Statistischen Bundesamtes basierend auf Melddaten bzw. dem Mikrozensus zurück. Eine Einteilung der Befragten in unterschiedliche Berufsgruppen erfolgt entlang der Klassifikation der Berufe (KldB) 2010 (Wiemer et al. 2011). Wir beschränken uns auf die sogenannten Berufshauptgruppen (oder auch „Zweisteller“), von denen die KldB

2010 insgesamt 37 unterscheidet (Bundesagentur für Arbeit 2011). Bei den Auswandernden beziehen wir uns dabei auf die Tätigkeit, die drei Monate vor der Wanderung in Deutschland ausgeübt wurde; bei den Rückwandernden geht es um die Tätigkeit, die sie nach ihrer Rückkehr zum Zeitpunkt des Interviews in Deutschland ausüben. Bei unseren differenzierteren Analysen konzentrieren wir uns auf 19 Berufshauptgruppen, bei denen mindestens 30 Fälle von Auswanderung und gleichzeitig mindestens 30 Fälle von Rückwanderung in der GERPS erfasst sind (2143 Auswandernde und 3516 Rückwandernde).

gruppen unterschiedlich stark international mobil sind. Zwar sind Beschäftigte aus dem Bereich der Unternehmensführung und -organisation auch bei den deutschen Migrant\*innen die dominante Gruppe (17,1% bzw. 18,2%), jedoch ist gleichzeitig zu sehen, dass bei den Mobilen z. B. Beschäftigte aus dem Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (IuK) eine bedeutendere Rolle spielen (7,5% bzw. 5,9%) als innerhalb der Gesamtwirtschaft (3,4%).

## 4.2 Veränderung der Arbeitssituation

Insgesamt ist der Wechsel ins Ausland in der subjektiven Wahrnehmung der Beschäftigten häufig mit Lohnzuwachsen, besseren Aufstiegsmöglichkeiten und Autonomiegewinnen verbunden (*Tabelle 2*; zu Lohnzuwachsen vgl. auch ausführlich Witte/Guedes Auditor 2021). Ein Zugewinn an Arbeitsplatzsicherheit stellt sich für eine Mehrheit hingegen oft nicht ein – rund jede fünfte ausgewanderte Arbeitskraft berichtet sogar von einer Verschlechterung der persönlichen Arbeitsplatzsicherheit nach dem Umzug ins Ausland. Hingegen ist die Rückkehr nach Deutschland offenbar für rund 40 % der Befragten mit Lohneinbußen verbunden. Gleichzeitig geben allerdings ebenfalls etwa 40 % der Rückgewanderten an, dass sich ihre Verdienstmöglichkeiten im Vergleich zum Ausland verbessert hätten. In den restlichen drei Dimensionen sind Verschlechterungen nur für eine Minderheit von 11 % („Sicherheit“), 19 % („Aufstiege“) bzw. 24 % („Autonomie“) auszumachen (*Tabelle 2*). Allgemein finden sich hier

TABELLE 1

### Tätigkeitsstruktur der Arbeitskräfte in Deutschland im Vergleich zu deutschen Aus- und Rückwandernden, 2017/2018

Anteile in Prozent

Deutschland	Auswandernde	Rückwandernde
Unternehmensführung und -organisation	11,4	17,1
Medizin und Gesundheit	7,8	9,9
Verkauf	6,1	7,5
Verkehr und Logistik	5,4	7,5
Erziehung und Hauswirtschaft	5,1	7,0
Maschinenbau	5,1	6,9
Lehre und Ausbildung	4,5	5,2
Finanzen	4,3	5,0
Recht und Verwaltung	4,3	4,6
Informations- und Kommunikationstechnologie	3,4	3,4

Anmerkungen: Dargestellt sind die ersten zehn Bereiche der „Klassifikation der Berufe (KlB) 2010“. Die Angaben beziehen sich ausschließlich auf deutsche Arbeitskräfte, die 2017/2018 ausgewandert bzw. rückgewandert sind; nur abhängig Beschäftigte, die vor bzw. nach der Wanderung erwerbstätig gewesen sind.

Quelle: Mikrozensus/Statistisches Bundesamt (für Deutschland insgesamt); German Emigration and Remigration Panel Study (GERPSw1), eigene Berechnungen, querschnittsgewichtet

WSI Mitteilungen

keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Berufsgruppen (Ergebnisse aus Platzgründen nicht dargestellt).

#### 4.3 Bleibeabsichten und Aufenthaltsdauern

*Tabelle 3* (linker Teil) zeigt, dass nur rund jede fünfte ausgewanderte deutsche Arbeitskraft kurz nach Ankunft im Ausland angibt, für immer im Ausland bleiben zu wollen (21%). Für die Mehrheit (51%) ist ihr Auslandsaufenthalt von vornherein zeitlich befristet (vgl. dazu auch Ette et al. 2021). Die restlichen Befragten (27%) sind unsicher, wie lange sie im Ausland leben werden. Im Vergleich von Beschäftigten der beiden zahlenmäßig größten Tätigkeitsbereiche in Deutschland (vgl. *Tabelle 1*), die hier exemplarisch ausgewählt wurden, ergeben sich allerdings Unterschiede hinsichtlich der geplanten Aufenthaltsdauern. Während sich 59 % der Auswandernden im Bereich der Unternehmensführung und -organisation (KldB 2010 Zweisteller: 71) sicher sind, dass sie nicht mehr als ein paar Jahre im Ausland verbringen wollen, ist dies bei nur 35 % der Beschäftigten im Gesundheitsbereich der Fall (KldB 2010: 81102 bis 81394 und 82101 bis 82194; 81404 bis 81494; 81614 bis 81894). Ein Drittel der Ärzt\*innen, Pflegekräfte und Therapeut\*innen sagt sogar, dass sie planen, für immer im Ausland zu bleiben (34%). Interessanterweise sind hingegen die tatsächlich zurückkehrenden Beschäftigten aus dem Bereich Medizin und Gesundheit vergleichsweise kurz im Ausland gewesen (rechter Teil von *Tabelle 3*): 41 % dieser Arbeitskräfte waren zuvor für maximal zwei Jahre außerhalb Deutschlands tätig. Im Vergleich dazu trifft dies für die Beschäftigten im Bereich der Unternehmensführung und -organisation auf nur 26 % zu.

TABELLE 2

#### Subjektiver Vergleich der Arbeitssituation in verschiedenen Dimensionen vor und nach der Wanderung, 2017/2018

Anteile in Prozent

	Auswandernde				Rückwandernde			
	Lohn	Aufstieg	Sicherheit	Autonomie	Lohn	Aufstieg	Sicherheit	Autonomie
(viel) besser	69	51	22	54	38	42	40	38
etwa gleich	19	38	56	36	21	39	49	38
(viel) schlechter	12	11	21	10	41	19	11	24
N	1767	1726	1746	1746	3206	3172	3188	3186

Anmerkungen: Abweichungen von 100 % sind rundungsbedingt. Die Angaben beziehen sich ausschließlich auf deutsche Arbeitskräfte, die 2017/2018 ausgewandert bzw. rückgewandert sind; nur abhängig Beschäftigte, die vor und nach der Wanderung erwerbstätig gewesen sind.

Quelle: German Emigration and Remigration Panel Study (GERPSw1); eigene Berechnungen, querschnittsgewichtet

WSI Mitteilungen

#### 4.4 Arbeitskraftverlust durch Auswanderung

*Abbildung 1* präsentiert das Wanderungssaldo von deutschen Arbeitskräften, die 2017/2018 ins Ausland gezogen bzw. aus dem Ausland nach Deutschland zurückgekehrt sind im Vergleich unterschiedlicher Berufsfelder. Dabei handelt es sich um geschätzte Werte auf Basis der GERPS-Daten. Um die Zahl von international mobilen Erwerbstägigen in bestimmten Tätigkeitsbereichen abzuschätzen, haben wir zunächst Hochrechnungsfaktoren (HF) ermittelt, die in adäquater Weise berücksichtigen, wie viele Migrant\*innen durch die in der GERPS verfügbare Stichprobe repräsentiert werden. Dazu greifen wir auf Daten von Eurostat zurück (Carow et al. 2019). Zunächst ist die unterschiedliche Ausschöpfungsrate der GERPS bei der

TABELLE 3

#### Bleibeabsicht ausgewanderter und Auslandsaufenthaltsdauer rückgewanderter deutscher Arbeitskräfte in ausgewählten Tätigkeitsbereichen, 2017/2018

Anteile in Prozent

##### Ausgewanderte (Bleibeabsicht)

	gesamt	Unternehmens-führung und -organisation	Medizin und Gesundheit
maximal ein Jahr	9	9	9
einige Jahre	42	50	26
für immer	21	18	34
weiß nicht	27	24	31
N	2379	393	189

##### Rückgewanderte (Aufenthaltsdauer im Ausland)

	gesamt	Unternehmens-führung und -organisation	Medizin und Gesundheit
< 1 Jahr	14	12	20
1 < 2 Jahre	16	14	21
2 < 5 Jahre	31	33	23
>= 5 Jahre	39	41	35
N	3831	700	238

Anmerkungen: Abweichungen von 100 % sind rundungsbedingt. Die Angaben beziehen sich ausschließlich auf deutsche Arbeitskräfte, die 2017/2018 ausgewandert bzw. rückgewandert sind; nur abhängig Beschäftigte, die vor der Wanderung (Ausgewanderte) und nach der Wanderung (Rückgewanderte) erwerbstätig gewesen sind.

Quelle: German Emigration and Remigration Panel Study (GERPSw1); eigene Berechnungen, querschnittsgewichtet

WSI Mitteilungen

Erfassung von Aus- und Rückwandernden zu berücksichtigen. Geht man von 155 000 deutschen Auswanderungen und 103 000 Rückwanderungen deutscher Staatsbürger\*innen im Alter zwischen 20 und 59 Jahren im Referenzjahr 2018 aus (Eurostat 2022a, 2022b) und setzt die Zahl der in GERPS erfassten 4283 Auswandernden und 5988 Rückwandernde in derselben Altersgruppe damit in Beziehung, so ergibt sich für Ausgewanderte der Hochrechnungsfaktor 36,2 und für Rückgewanderte der Hochrechnungsfaktor 17,2.

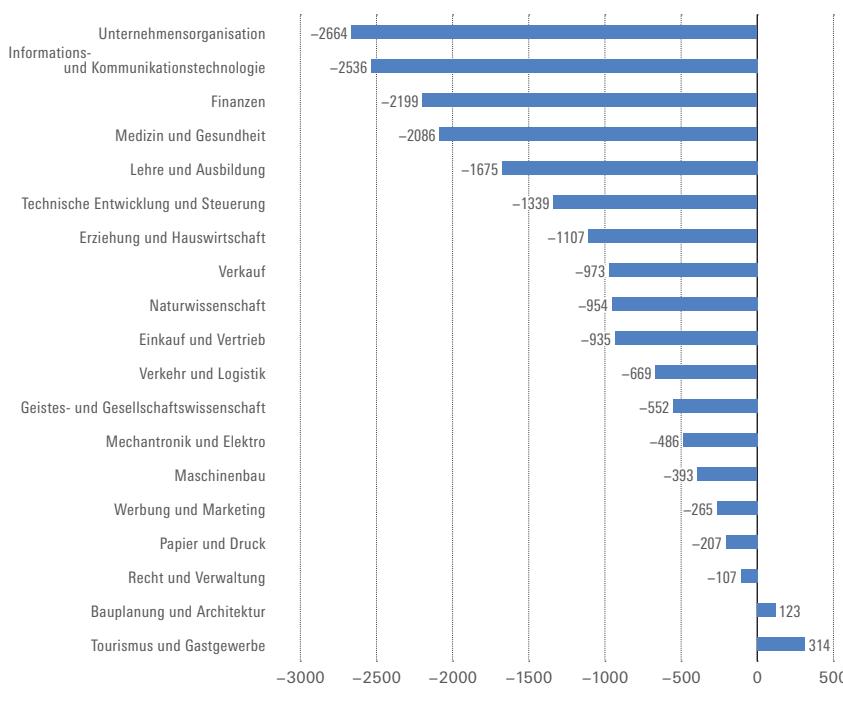
Multipliziert man nun die in GERPS in der jeweiligen Berufsgruppe beobachteten Aus- und Rückwandernden mit dem entsprechenden Hochrechnungsfaktor, erhält man näherungsweise die tatsächliche Zahl deutscher Aus- und Rückwandernden für den jeweiligen Tätigkeitsbereich. Auf Basis dieser Schätzungen kann man für 2018 z. B. von einem Nettoverlust von rund 2700 deutschen Beschäftigten aus dem Bereich der Unternehmensführung und -organisation und von rund 2000 deutschen Beschäftigten im Bereich Medizin und Gesundheit ausgehen. Lediglich in den Bereichen Bauplanung und Architektur sowie Tourismus und Gastgewerbe ist für das Jahr 2018 von einem minimalen positiven Nettozuwachs an deutschen Arbeitskräften auszugehen.

Wichtiger als diese absoluten Zahlen ist jedoch die Frage, inwiefern Nettoverluste eine bedeutsame Größenordnung annehmen. Hier hilft Abbildung 2, in der die Wanderungssalden aus Abbildung 1 in Verbindung gesetzt werden mit der generellen Größe der Tätigkeitsbereiche (gemessen an der Anzahl der dort Beschäftigten). Abbildung 2 zeigt nun nicht die jährliche Verlustquote, sondern die Verlustquote für einen Zehnjahreszeitraum (die hochgerechneten Jahreswerte für den Erfassungszeitraum 2017/2018 in der GERPS werden einfach mit 10 multipliziert). Die Ergebnisse zeigen, dass nahezu in allen hier beobachteten Berufsfeldern die Nettoverluste durch auswandernde deutsche Arbeitskräfte eine vernachlässigbare Größe darstellen. Greifen wir hier den insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Arbeits- bzw. Fachkräftemangels im Fokus stehenden Bereich Medizin und Gesundheit beispielhaft heraus: Durch die Nettoabwanderung deutscher Arbeitskräfte käme es im Verlauf von zehn Jahren lediglich zu einem Verlust von 0,7% der Beschäftigten in diesem Berufsfeld. Etwas stärker scheint der Einfluss der Abwanderung deutscher Arbeitskräfte im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien zu sein (−1,9% in zehn Jahren). Einzig im Bereich der Geistes- und Gesellschaftswissenschaften kommt es mutmaßlich zu einem nennenswerten Nettoverlust deutscher Arbeitskräfte (−5,8% in zehn Jahren).

## ABBILDUNG 1

### Hochgerechnete Wanderungssalden deutscher Arbeitskräfte für ausgewählte Tätigkeitsbereiche, 2018

Angaben in absoluten Zahlen



Quelle: German Emigration and Remigration Panel Study (GERPSw1); Hochrechnungen auf Basis von Eurostat-Daten 2018; eigene Berechnungen, querschnittsgewichtet

## 5 Zusammenfassung und Diskussion

Im Gegensatz zur Erfassung von Einwanderung fehlt es der internationalen Migrationsforschung an Daten zu Auswanderung und zirkulärer Migration (Willekens et al. 2016). Folglich ist unser Wissen über die Abwanderung von Fachkräften aus Deutschland und zu der Frage, ob – und wenn ja wann – sie gegebenenfalls zurückkehren, bislang eher bruchstückhaft. Dies ist auch darum bedauerlich, weil die Frage nach Aus- und Rückwanderung vor dem Hintergrund des bestehenden und sich in Zukunft mutmaßlich weiter verstärkenden Fachkräftemangels an Bedeutung gewinnen wird. Angesichts dessen hat sich der vorliegende Beitrag mit der Aus- und Rückwanderung deutscher Arbeitskräfte beschäftigt.

Dass Akademiker\*innen sowohl unter den deutschen Aus- als auch unter den deutschen Rückwandernden im Vergleich zur nicht-mobilen Bevölkerung deutlich überrepräsentiert sind, ist ein klarer Beleg dafür, dass – zumindest bezogen auf deutsche Fachkräfte – mit internationaler Mobilität kein dauerhafter Verlust von Produktivkraft einhergeht (*brain drain*), sondern dass wir es eher mit zirkulärer Migration von deutschen Fachkräften zu tun haben (*brain circulation*) (vgl. Ette/Witte 2021). Dieser Befund wird auch dadurch unterstützt, dass lediglich ein

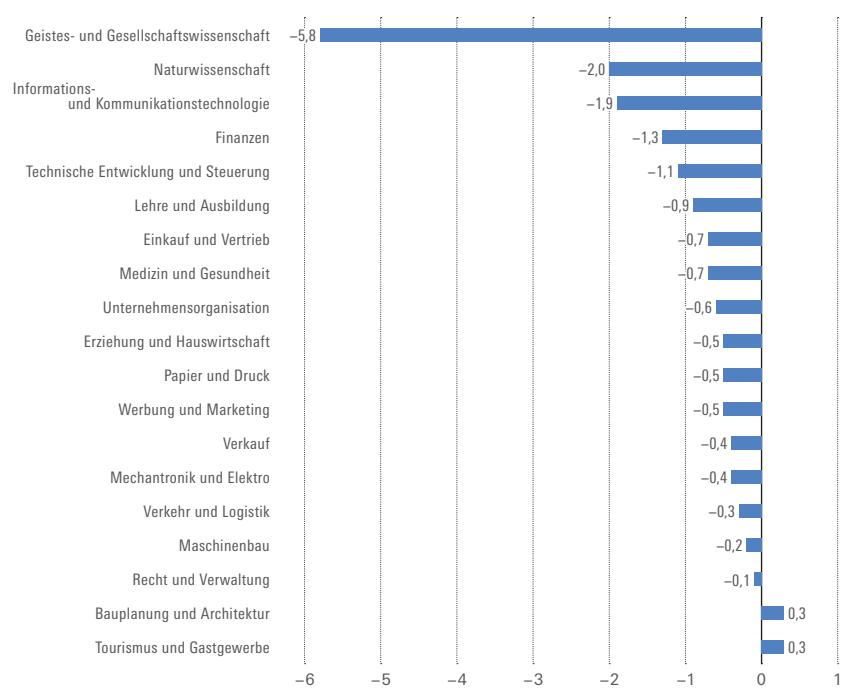
Fünf der deutschen Auswandernden vorhat, dauerhaft im Ausland zu bleiben. Internationale Mobilität von deutschen Arbeitskräften ist somit nicht ein Ausdruck genereller Unzufriedenheit, sondern ist vielmehr ein oftmals kalkulierter Baustein in der Karriere gerade junger Fach- und Führungskräfte. Dazu passt auch der Befund, dass zwei Drittel der Rückkehrenden weniger als fünf Jahre im Ausland gelebt haben. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist die zirkuläre Migration von deutschen Fachkräften daher vor allem ein Gewinn, weil diese Menschen neue Erfahrungen und neue Kompetenzen aus dem Ausland mitbringen, die für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands in einer globalisierten Welt besonders wertvoll sein dürfen.

Mehr als zwei Drittel der ausgewanderten Arbeitskräfte berichten von einer besseren Entlohnung als zuvor in Deutschland. Auch hinsichtlich der Aufstiegschancen und der Autonomie am Arbeitsplatz berichtet in etwa die Hälfte der Ausgewanderten Verbesserungen. Einbußen werden hingegen eher bei der Arbeitsplatzsicherheit hingenommen; etwa ein Viertel berichtet von schlechteren Bedingungen im Vergleich zu Deutschland. Bei Rückgewanderten ergibt sich hingegen ein heterogenes Bild zumindest bezüglich des Lohns: Etwa 40 % der Rückkehrer\*innen berichten jeweils von Lohneinbußen bzw. Lohnzuwachsen im Vergleich zur Situation im Ausland. Die deutliche Mehrheit der Rückgewanderten sieht hingegen keine Verschlechterung bei der Arbeitsplatzsicherheit, den Aufstiegschancen sowie der Arbeitsautonomie im Vergleich zu ihrer vorherigen Situation im Ausland – etwa 40 % berichten hier sogar von Verbesserungen. Dass Verbesserungen der Arbeitsbedingungen von einem hohen Anteil sowohl der Aus- als auch der Rückwandernden berichtet werden, kann unterschiedliche Ursachen haben. So ist einerseits denkbar, dass diese Befunde die Karriereentwicklung widerspiegeln: Der Schritt ins Ausland ist mit einem beruflichen Aufstieg und damit z. B. mit Lohnzuwachsen verbunden; das Gleiche gilt auch für die Rückkehr, mit der ein weiterer Karriereschritt und erneute Lohnzuwachsen oder auch Autonomiegewinne einhergehen. Andererseits könnten sich diese Verbesserungen der Arbeitssituation auch durch vergleichsweise ungünstige Verhältnisse im Ausland erklären lassen. In diesem Fall wäre Rückwanderung eher Ausdruck einer gescheiterten Karriereentwicklung im Ausland. Gleichwohl scheint Letzteres angesichts der tatsächlich zu beobachtenden Lohnzuwachsen kurz nach der Auswanderung wenig plausibel, denn dann müssten in der Folge für eine substantielle Gruppe von Ausgewanderten drastische Lohnkürzungen in den ersten Jahren ihres Auslandsaufenthalts folgen. Insofern sprechen die Ergebnisse eher dafür, dass internationale Mobilität und temporäre Auslandsaufenthalte mehrheitlich Kennzeichen von gelungenen Karriereentwicklungen darstellen (vgl. dazu bspw. auch die Befunde von Andresen et al. 2022; El-Mallakh/Wahba 2021; Koikkalainen et al. 2016; Weber/Saarela 2019). Um dies abschließend bewerten zu können, müssen selektive

ABBILDUNG 2

### Geschätzte 10-Jahres-Verlustquoten durch Aus- und Rückwanderung deutscher Arbeitskräfte (nach Beruf), Basis 2018

Angaben in Prozent



Quelle: Mikrozensus / Statistisches Bundesamt (für Deutschland insgesamt); German Emigration and Remigration Panel Study (GERPSw1, für Aus- und Rückwandernde); eigene Berechnungen, querschnittsgewichtet

WSI Mitteilungen

Rückwanderungsprozesse in Zukunft stärker in den Blick genommen werden.

Ferner zeigt sich, dass von der dauerhaften Abwanderung deutscher Fachkräfte keine substantielle Verschärfung des Fachkräftemangels ausgeht. Im Verhältnis zur Größe des deutschen Arbeitsmarktes im Allgemeinen und zur Größe einzelner Berufsfelder im Besonderen sind diese Nettoverluste verschwindend gering. Hier gilt es in Zukunft wesentlich stärker die Abwanderung ausländischer Fachkräfte in den Blick der Forschung und auch des politischen Interesses zu rücken, die quantitativ wesentlich bedeutsamer ist (Pierenkemper et al. 2024). Notwendig scheint uns hier erstens eine veränderte Perspektive auf Migration. Die in Öffentlichkeit und Politik oftmals vorherrschende statische Gleichsetzung von Zuwanderung mit dauerhaftem Verbleib sollte ersetzt werden durch ein Verständnis von Migration als Prozess. So schätzt z. B. Wehler (2008, S. 41), dass von den 14 Mio. bis 1973 in die Bundesrepublik gekommenen „Gastarbeiter\*innen“ nur zwei Mio. (also knapp 15 %) dauerhaft geblieben sind. Es ist zu vermuten, dass in der zunehmend globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts mit wachsenden internationalen Arbeitsmärkten der dauerhafte Verbleib von zugewanderten Arbeitskräften seltener sein wird als früher. Zweitens

fehlt es bislang auch an Daten, die uns vergleichbar mit dem GERPS-Projekt Informationen über Ausmaß, Motive und Folgen der Abwanderung ausländischer Fachkräfte ermöglichen. Glücklicherweise gibt es derzeit erste größere Forschungsvorhaben, die diese Lücke hoffentlich werden schließen können (z. B. das IAB-Projekt „Internationales Mobilitätspanel von Migrant\*innen in Deutschland – IMPa“ oder das International Experience Survey im Rahmen des durch die EU geförderten Projekts „Link4 Skills“).

Die hier präsentierten Befunde für deutsche Fachkräfte können aber bereits jetzt wertvolle Erkenntnisse zur Fachkräfteabwanderung liefern: Wenn internationale Mobilität von Fachkräften aus Industrieländern vor allem karrieremotiviert ist und im Ausland bessere Arbeitsbedingungen winken (Lohn, Autonomie usw.), so ist dies eine wichtige Stellschraube, um am Ende gerade auch ausländische Fachkräfte an Deutschland zu binden bzw. sie nach Deutschland zurückzuholen. Gerade die für deutsche Auswandernden typische Rückwanderung dürfte für einmal abgewanderte ausländische Fachkräfte jedoch kein Selbstläufer sein. Insofern braucht Deutschland nicht nur mehr Zuwanderung, sondern auch eine integrationsbereite Gesellschaft, die Zugewanderten und ihren Familien glaubhaft vermittelt, dass sie erwünscht sind und hierzulande eine dauerhafte Perspektive haben. Junge Fachkräfte richten ihre Migrationsentscheidungen nicht allein an ökonomischen Rahmenbedingungen aus: Auch den Lebensbedingungen für Familien (z. B. Bildungsmöglichkeiten) kommt bei der Entscheidung zu gehen, zu bleiben oder zurückzukehren, eine entscheidende Rolle zu (Erlinghagen/Hank 2024; Geis-Thöne 2018; Mansfeld im Erscheinen). ■

## LITERATUR

- Andresen, M. / Lazarova, M. / Apospori, E. / Cotton, R. / Bosak, J. / Dickmann, M. / Kaše, R. / Smale, A.** (2022): Does International Work Experience Pay Off? The Relationship Between International Work Experience, Employability and Career Success: A 30-country, Multi-industry Study, in: Human Resource Management Journal 32 (3), S. 698–721
- Bockmann, B. / Kalweit, R. / Kleinemeier, R. / Knirsch, F. / Maier, A. / Puhe, H. / Scheu, T.** (2022): Kontexte und Ursachen der Abwanderung ausländischer Fachkräfte aus Deutschland, Tübingen
- Böse, C. / Kalinowski, M. / Maier, T. / Mönnig, A. / Schmitz, N. / Zika, G.** (2021): Should I Stay Or Should I Go? Langfristige Auswirkungen von qualifikationspezifischen Wanderungsströmen auf Arbeitsangebot und wirtschaftliche Entwicklung, Bonn
- Bundesagentur für Arbeit** (2011): Klassifikation der Berufe 2010. Band 1: Systematischer und alphabetischer Teil mit Erläuterungen, Nürnberg
- Bundestag Drucksache 19/5249: Zur Auswanderung von Fachkräften und Talantabwanderung. Kleine Anfrage von Abgeordneten der AFD-Fraktion, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/052/1905249.pdf> (letzter Zugriff: 14.05.2025)
- Burstedde, A. / Kolev-Schaefer, G.** (2024): Die Kosten des Fachkräftemangels, Köln
- Carow, A. / Mundil-Schwarz, R. / Vigneau, E.** (2019): Bevölkerung am üblichen Aufenthaltsort und Weiterentwicklung des Schätzverfahrens zur Langzeitmigration, in: Wirtschaft und Statistik 3, S. 65–81
- Décieux, J. P. / Mergener, A.** (2021): German Labor Emigration in Times of Technological Change: Occupational Characteristics and Geographical Patterns, in: Sustainability 13 (3)
- Deutsche Bundesbank** (2024): Bundesbank Online Panel-Firmen (BOP-F), <https://www.bundesbank.de/de/bundesbank/forschung/unternehmensstudie-bop-f/herausforderungen-fuer-unternehmen-846940> (letzter Zugriff: 14.05.2025)
- Diehl, C. / Dixon, D.** (2005): Zieht es die Besten fort? Ausmaß und Formen der Abwanderung deutscher Hochqualifizierter in die USA, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 57 (4), S. 714–734
- El-Mallakh, N. / Wahba, J.** (2021): Upward or Downward: Occupational Mobility and Return Migration, in: World Development 137, S. 105–203
- Erlinghagen, M.** (2021): Love in Motion: Migration Patterns of Internationally Mobile Couples, in: Population, Space and Place 27 (2)
- Erlinghagen, M.** (2024): Auswanderung aus Deutschland, <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/regionalprofile/deutschland/550949/auswanderung-aus-deutschland> (letzter Zugriff: 14.05.2025)
- Erlinghagen, M. / Ette, A. / Schneider, N. F. / Witte, N.** (2021): Between Origin and Destination: German Migrants and the Individual Consequences of Their Global Lives, in: Erlinghagen, M. / Ette, A. / Schneider, N. F. / Witte, N. (Hrsg.): The Global Lives of German Migrants. Consequences of International Migration Across the Life Course, Cham, 3–20
- Erlinghagen, M. / Hank, K.** (2024): Studying the Family-Migration-Nexus: State of Research, Knowledge Gaps, and Empirical Perspectives, in: Erlinghagen, M. / Hank, K. (Hrsg.): Transnational Family Relations of German Emigrants, Wiesbaden, S. 1–17
- Ette, A. / Décieux, J. P. / Erlinghagen, M. / Genoni, A. / Auditor, J. G. / Knirsch, F. / Kühne, S. / Mörschen, L. / Sand, M. / Schneider, N. F. / Witte, N.** (2020): German Emigration and Remigration Panel Study (GERPS): Methodology and Data Manual of the Baseline Survey (Wave 1), Wiesbaden
- Ette, A. / Décieux, J. P. / Erlinghagen, M. / Guedes Auditor, J. / Mansfeld, L. / Sander, N. / Schneider, N. F. / Witte, N.** (2019): German Emigration and Remigration Panel Study (GERPS), in: Bevölkerungsforschung aktuell 6, S. 3–7
- Ette, A. / Erlinghagen, M.** (2021): Structures of German Emigration and Remigration: Historical Developments and Demographic Patterns, in: Erlinghagen, M. / Ette, A. / Schneider, N. F. / Witte, N. (Hrsg.): The Global Lives of German Migrants. Consequences of International Migration Across the Life Course, Cham, S. 43–63
- Ette, A. / Sauer, L.** (2010): Auswanderung aus Deutschland. Daten und Analysen zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger, Wiesbaden
- Ette, A. / Sauer, L. / Fauser, M.** (2021): Settlement or Return? The Intended Permanence of Emigration from Germany Across the Life Course, in: Erlinghagen, M. / Ette, A. / Schneider, N. F. / Witte, N. (Hrsg.): The Global Lives of German Migrants. Consequences of International Migration Across the Life Course, Cham, S. 101–118
- Ette, A. / Witte, N.** (2021): Brain Drain or Brain Circulation? Economic and Non-Economic Factors Driving the International Migration of German Citizens, in: Erlinghagen, M. / Ette, A. / Schneider, N. F. / Witte, N. (Hrsg.): The Global Lives of German Migrants. Consequences of International Migration Across the Life Course, Cham, S. 67–85
- Eurostat** (2022a): Auswanderung nach Altersgruppen, Geschlecht und Staatsangehörigkeit, DOI: 10.2908/MIGR\_EM11 CTZ
- Eurostat** (2022b): Einwanderung nach Altersgruppen, Geschlecht und Staatsangehörigkeit, DOI: 10.2908/MIGR\_IMM1 CTZ
- Geis-Thöne, W.** (2018): Abwanderung und Verbleibabsichten von Zuwanderern, Köln
- Junge Freiheit** (2024): Deutschland wird zum Auswanderungsland, in: Junge Freiheit vom 22.03.2024, <https://jungefreiheit.de/politik/deutschland/2024/deutschland-wird-zum-auswanderungsland> (letzter Zugriff: 14.05.2025)
- Koikkalainen, S. / Linnakangas, R. / Suikkanen, A.** (2016): Does International Migration Pay Off? The Labor Market Situation of Finnish Return Migrants Based on Longitudinal Register Data, in: Nordic Journal of Working Life Studies 6 (4), S. 49
- Leubecher, M.** (2020): Hunderttausende Bürger kehren Deutschland den Rücken, in: Welt vom 14.01.2020, <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus205011766/Migrationsbericht-Hunderttausende-Deutsche-verlassen-das-Land.html> (letzter Zugriff: 14.05.2025)
- Loscher, F. / Komitowski, D.** (2024): Auf Wiedersehen? Analyse der Daten- und Forschungslage zu Ab- und Rückwanderungsprozessen von Zugewanderten aus/nach Deutschland, Bonn
- Mansfeld, L.** (i. E.): Assessing the Family-migration Nexus: A Theoretical Framework for Studying the Consequences of Migration, in: Obradović, J. / Blair, S. L. (Hrsg.): Immigration and Families: Examining the Causes, Processes, and Consequences of Migration, Bingley
- Mansfeld, L.** (2024): Correlations Between Family Patterns and Short-Term Economic Outcomes of Emigration, in: Erlinghagen, M. / Hank, K. (Hrsg.): Transnational Family Relations of German Emigrants, Wiesbaden, S. 59–100
- Pierenkemper, S. / Semsarha, F. / Malin, L.** (2024): Unverzichtbar für die deutsche Wirtschaft: Zwei Millionen ausländische Fachkräfte in Engpassberufen, Köln
- Spieß, C. K.** (2024): Fachkräftemangel: Alle Potenziale nachhaltig nutzen und entwickeln!, in: WSI-Mitteilungen 77 (2), S. 78

- Weber, R. / Saarela, J.** (2019): Circular Migration in a Context of Free Mobility: Evidence from Linked Population Register Data from Finland and Sweden, in: Population, Space and Place 25 (4)
- Wehler, H.-U.** (2008): Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Bd. 5: Bundesrepublik und DDR 1949–1990, München
- Wiemer, S. / Schweitzer, R. / Paulus, W.** (2011): Die Klassifikation der Berufe 2010 – Entwicklung und Ergebnis, in: Wirtschaft und Statistik (3/2011), S. 274–288
- Willekens, F. / Massey, D. / Raymer, J. / Beauchemin, C.** (2016): International Migration Under the Microscope, in: Science 352 (6288), S. 897–899
- Witte, N. / Guedes Auditor, J.** (2021): Affluent Lives Beyond the Border? Individual Wage Change Through Migration, in: Erlinghagen, M. / Ette, A. / Schneider, N. F. / Witte, N. (Hrsg.): The Global Lives of German Migrants. Consequences of International Migration Across the Life Course, Cham, S. 121–138

## AUTOR\*INNEN

**MARCEL ERLINGHAGEN**, Prof. Dr., lehrt empirische Sozialstrukturanalyse am Institut für Soziologie der Universität Duisburg-Essen. Arbeitsschwerpunkte: Migration, Arbeitsmarkt und Familie.

@ marcel.erlinghagen@uni-due.de

**LISA MANSFELD**, Dr., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Arbeitsgruppe für empirische Sozialstrukturanalyse am Institut für Soziologie der Universität Duisburg-Essen. Arbeitsschwerpunkte: Migration, Arbeitsmarkt und Familie.

@ lisa.mansfeld@uni-due.de

# Bedarf, Leistung und Gerechtigkeit

## Eine Studie zu verteilungspolitischen Standpunkten von Mitgliedern der IG Metall

MARTEN VON WERDER

### 1 Einleitung

Die anhaltende Schwäche der hiesigen Wirtschaft lässt verteilungspolitische Erwägungen zusehends zugunsten von Deregulierungsforderungen in den Hintergrund der politischen Debatten treten. Dies zeigt sich auch im Arbeitsprogramm der neuen Bundesregierung, das z. B. eine weitgehende Rückabwicklung des Bürgergeldes und perspektivisch eine Absenkung der Körperschaftssteuer vor sieht. Schon bei der Agenda-Politik in den frühen 2000er Jahren hatten wirtschaftliche Probleme politischen Maßnahmen den Weg geebnet, die die Einkommensungleichheit in Deutschland erhöht haben<sup>1</sup> – und einige der nun avisierten Maßnahmen sind wohl erneut dazu geeignet.

Verteilungspolitische Kompensationsmaßnahmen angesichts der seinerzeit angestiegenen Ungleichheit blieben indes weitgehend aus. Zwar gab es in den letzten Jahren punktuell Maßnahmen mit verteilungspolitischer Stoßrichtung – z. B. mit der Einführung der Grundrente oder der Teilausbau des Solidaritätszuschlags. Doch mit Ausnahme der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 konnte sich der Gesetzgeber nie zu strukturellen Maßnahmen zur Bekämpfung von Ungleichheit durchringen. So verharrt der Gini-Index der Haushaltseinkommen trotz jahrelangen Wirtschaftswachstums weiter auf dem erhöhten Niveau der 2000er Jahre.

Eine mögliche Erklärung für die unzureichende politische Reaktion ist die abstrakte Natur der Ungleichheit: Zwar wird sie gesellschaftlich wahrgenommen und führt auch immer wieder zu Empörung, ihre politischen, öko-

nomischen und gesellschaftlichen Konsequenzen allerdings sind subtil und zunächst weniger augenfällig als z. B. die sehr fassbaren von Arbeitslosigkeit. In der Folge gelingt es oft nicht, breite gesellschaftliche Schichten für kleineilige Gegenmaßnahmen zu mobilisieren.

Die IG Metall hält die bestehende ökonomische Ungleichheit für deutlich zu hoch und in ihrer Konsequenz für gesellschaftlich destabilisierend. Sie hat deshalb Ende des Jahres 2022 und im Frühjahr 2023 mithilfe eines externen Meinungsforschungsinstituts die Studie *Verteilungsgerechtigkeit* zum Thema Ungleichheit<sup>2</sup> in der eigenen Mitgliedschaft durchgeführt. Im Zentrum dieser Studie stehen die Fragen, wie die Mitglieder der IG Metall die Verteilung von Einkommen und Vermögen in Deutschland bewerten, welche Werturteile ihren Einschätzungen zugrunde liegen und welche Unterschiede sich zwischen Beschäftigengruppen diesbezüglich zeigen – Aspekte also, die für eine systematischere Politisierung von gesellschaftlicher Ungleichheit hilfreich sein können.

Ein Blick auf die Mitgliedschaft der IG Metall ist aus unterschiedlichen Gründen interessant: Die IG Metall ist mit über 2,2 Mio. Mitgliedern die größte Gewerkschaft hierzulande und vertritt insbesondere die Interessen der Beschäftigten in den industriellen Kernbranchen der deutschen Wirtschaft. Der technologische Fortschritt und die Dekarbonisierung haben diese Bereiche in den letzten Jahren bereits unter erheblichen Veränderungsdruck gesetzt. Je nach Verlauf der Transformation können weitere Anpassungen jedoch eine existenzielle Dimension erreichen: Bis zu 40 % der Beschäftigten im Fahrzeugbau sind

- Dustmann, C. / Fitzenberger, B. / Schönberg, U. / Spitz-Oener, A. (2014): From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy, in: Journal of Economic Perspectives 28 (1), S. 167–188.
- Die Unterschiedlichkeit der Verteilung einer ökonomischen Ressource wird in der Volkswirtschaftslehre durch Ungleichheitsmaße wie den Gini-Koeffizienten beschrieben.

Diese Maße treffen keine Aussage darüber, wie der Grad der Ungleichverteilung normativ zu bewerten ist. Eine solche Bewertung erfolgt typischerweise auf Basis von Gerechtigkeitsvorstellungen. Verteilungsprinzipien (wie z. B. das Leistungsprinzip oder das Bedarfsprinzip) enthalten eine solche Vorstellung davon, wie eine Verteilung oder ein Verteilungsprozess sein sollte.

vom Antriebswechsel zur E-Mobilität direkt oder indirekt betroffen.<sup>3</sup> Ähnlich unsicher sind die Anstellungsperspektiven in mehreren Zuliefererbranchen. Die Unsicherheit betrifft hochqualifizierte Beschäftigte in exportorientierten Großbetrieben ebenso wie angelernte Kolleg\*innen bei kleinen Zulieferern – und kann natürlich beeinflussen, was die Einzelnen fair oder gerecht finden.

Die Ergebnisse der Studie legen interessante Prägungen offen: Ein Großteil der Mitgliedschaft bewertet die Verteilung nach Prinzipien der Verfahrensgerechtigkeit, betrachtet also z. B. nicht den Grad der Ungleichheit per se als ausschlaggebend für die Bewertung, sondern die Art und Weise, wie Ungleichheit zustande kommt. Verschiedene Beschäftigengruppen unterscheiden sich signifikant in ihren Werturteilen. Der Artikel blickt diesbezüglich auf die Unterschiede nach dem Bildungsgrad, der eine Schlüsselvariable für Gesellschaften ist, die sich als Leistungsgesellschaft verstehen.

## 2 Datenerhebung und Datenbasis

Das Projekt *Verteilungsgerechtigkeit* wurde mithilfe des Meinungsforschungsinstituts Mauss Research aus Berlin durchgeführt und bestand aus zwei Projektphasen: Im ersten, qualitativen Projektteil wurden im Herbst 2022 deutschlandweit sieben Gruppendiskussionen in Geschäftsstellen der IG Metall durchgeführt.<sup>4</sup> Die Teilnehmer\*innen waren entweder ehrenamtlich in der IG Metall engagiert oder Mitglieder (ohne haupt- oder ehrenamtliche Funktion), die z. B. über Aushänge erreicht wurden. Insgesamt haben 46 Kolleg\*innen an den von Mauss Research moderierten und durch einen Gesprächsleitfaden strukturierten Diskussionen teilgenommen, 13 davon waren weiblich, zwölf unter 30 Jahre alt. Die Gruppendiskussionen wurden ohne genauere thematische Vorankündigung und insofern ohne inhaltliche Vorbereitung geführt – die spontanen Einschätzungen der Teilnehmer\*innen sollten im Zentrum stehen.

Im zweiten, quantitativen Projektteil wurden 10 000 zufällig aus der Mitgliederdatenbank der IG Metall gezogene Mitglieder via E-Mail zur Teilnahme an einer Online-Umfrage eingeladen, die von 1458 Kolleg\*innen beantwortet wurde. Um sicherzustellen, dass die Ergebnisse für die Mitgliedschaft der IG Metall insgesamt repräsentativ sind, wurden die Beobachtungen entsprechend der Alters- und Geschlechterstruktur der IG Metall gewichtet. Hauptamtliche Beschäftigte der IG Metall wurden vom Sampling ausgeschlossen.

Etwas mehr als 80 % der Teilnehmenden in der Stichprobe sind männlich, was in etwa dem Geschlechterverhältnis der Beschäftigten in den von der IG Metall organisierten Branchen entspricht. In Bezug auf die Altersstruktur ähneln Mitgliedschaft und Stichprobe der Gesamtbevölkerung, allerdings sind die Befragten im Durchschnitt etwas älter. So sind z. B. 31 % der Teilnehmenden in der Stichprobe zwischen 46 und 60 Jahre alt, während im vergleichbaren Teil der Gesamtbevölkerung nur etwa 23 % auf diese Altersgruppe entfallen. Auch in ungewichteten Dimensionen entsprach die Zusammensetzung der Stichprobe recht genau der Zusammensetzung der Mitgliedschaft – z. B. in Bezug auf die Branchenzugehörigkeit und die regionale Verteilung der Mitglieder. So stammt die relative Mehrheit der Stichprobe aus dem Fahrzeugbau, während kleinere, aber ebenfalls wesentliche Anteile der Befragten im Maschinenbau, den Metallerzeugnissen und der Elektrotechnik angestellt sind. Ein überproportional großer Anteil von Mitgliedschaft und Stichprobe stammt aus den westdeutschen Bundesländern. Außerdem geben knapp 13 % der Befragten an, einen Migrationshintergrund zu haben.<sup>5</sup>

In Bezug auf den höchsten beruflichen Bildungsabschluss ist der Anteil der Menschen mit Lehre/Berufsausbildung (~50 %) und Fachschulabschluss (~21 %) in der Stichprobe höher als in der Gesamtbevölkerung (40 % bzw. 10 %), während der Anteil mit akademischem Abschluss vergleichbar ist (~23 % in der Stichprobe vs. 21 % in der Gesamtbevölkerung).

## 3 Ungleichheit wird als ungerecht wahrgenommen

Ein Hauptergebnis der Studie ist, dass ein hoher Anteil der Mitglieder der IG Metall die gesellschaftliche Verteilung von Einkommen und Vermögen insgesamt für „sehr ungerecht“ hält. Im Schnitt aller Mitglieder sind dies knapp 33 %, weitere 52 % finden sie „eher ungerecht“. Besonders ausgeprägt ist das Ungerechtigkeitsempfinden bei Mitgliedern aus den ostdeutschen Bundesländern (hier ist der Anteil derer, die die Verteilung als „sehr ungerecht“ bezeichnen, sieben Prozentpunkte höher als im Westen). Zum Vergleich: Etwa zeitgleich hat der ARD-Deutschlandtrend – ohne expliziten Fokus auf Einkommen und Vermögen – die Frage gestellt, ob es in Deutschland „alles in allem eher gerecht oder eher ungerecht“ zugeht. Hier waren es lediglich 58 % der Teilnehmer\*innen, die den Status quo als mindestens „eher ungerecht“ bewertet haben.

3 Czernich, N. / Falck, O. / Koenen, J. (2021): Auswirkungen der vermehrten Produktion elektrisch betriebener Pkw auf die Beschäftigung in Deutschland, ifo-Studie im Auftrag des Verbands der Automobilindustrie, München; Falck, O. / Flach, L. / Pfaffl, C. (2023): Spotlight Automobilbranche: Deindustrialisierungsschock oder absehbarer Strukturwandel?, in: ifo-Schnelldienst 3/2023, S. 21–25.

4 Es handelt sich um die Geschäftsstellen Region Hamburg, Heidenheim, Düren-Stolberg, München, Salzgitter-Peine, Suhl und Zwickau.

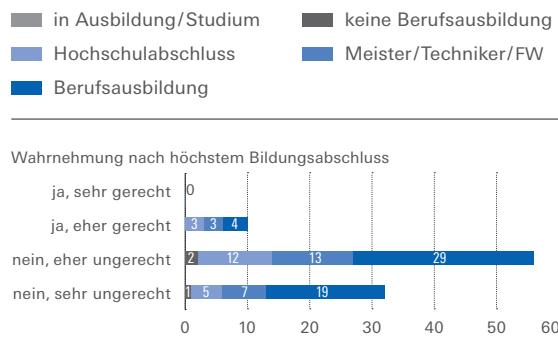
5 Basierend auf früheren Erhebungen ist davon auszugehen, dass der Anteil der Mitglieder mit Migrationshintergrund mit etwa 22 % etwas höher ist.

Auffällig ist außerdem, dass sich bei der Betrachtung des Bildungsniveaus eine deutliche Lücke auftut: Während 37 % der Befragten mit Berufsausbildung als höchstem Abschluss die Verteilung „sehr ungerecht“ finden, sagen dies „nur“ 24 % derjenigen mit Hochschulabschluss (Abbildung 1). In den Gruppendiskussionen wurde deutlich, dass sich dieses Ungerechtigkeitsempfinden für viele an den Extremen der Verteilung festmacht: Profisportler\*innen, Manager\*innen – die vielfach in den Medien kolportierten Einkommen dieser Berufsgruppen stehen für viele in keinem Verhältnis zur tatsächlich erbrachten Leistung. Es wird hier also besonders auf die als entkoppelt wahrgenommene Spalte der Einkommensverteilung („Top 1 %“) verwiesen, die auch zahlreiche Arbeiten der akademischen Verteilungsforschung in den letzten Jahren als Problemfeld identifiziert haben.<sup>6</sup>

#### ABBILDUNG 1

##### Ist die aktuelle Ungleichheit gerecht?<sup>7</sup>

Angaben in Prozent



A Die Fragestellung lautete: „Findest Du, dass es in Deutschland – mit Blick auf die Verteilung von Einkommen und Vermögen – alles in allem gerecht zugeht?“

Quelle: Erhebung von Mauss Research im Auftrag der IG Metall, Frühjahr 2023

WSI Mitteilungen

Typisch für diese Sichtweise ist diese Aussage einer Diskussionsteilnehmerin:

„Gerade im Aufsichtsrat, da haben wir es ja auch immer mit hohen Vorstandsgehältern zu tun. Und dann frage ich mich auch immer, ja, ist es eigentlich nicht der Wahnsinn mit den Vorstandsgehältern, dass es da so Regeln gibt, ja, Vorstands-

gehalt soll so 46-mal so hoch sein wie zum Beispiel das normale Angestelltengehalt.“  
(Kollegin, GS München)

Tatsächlich ist der Leistungsbezug für viele Kolleg\*innen zentral. Über die Zustimmung zu kurzen, stilisierten Aussagen<sup>7</sup> wurde gefragt, welches gesellschaftliche Verteilungsprinzip ihnen am wichtigsten ist. Drei Viertel entschieden sich hier für Prinzipien der Verfahrensgerechtigkeit, also für Prinzipien, die die normative Bewertung einer Verteilung maßgeblich davon abhängig machen, ob der ihr zugrunde liegende Verteilungsprozess als fair wahrgenommen wird und nicht davon, wie die Verteilung ausfällt. Von diesen 75 % entfallen knapp 53 Prozentpunkte auf die Chancengerechtigkeit (Verteilung ökonomischer Ressourcen soll diskriminierungsfrei zustande kommen) und weitere gut 22 Prozentpunkte auf das Leistungsprinzip (Verteilung ökonomischer Ressourcen sollte gemäß der individuell erbrachten Leistung erfolgen). Diese beiden Prinzipien der Verfahrensgerechtigkeit wurden wegen der unterschiedlichen Konnotation separat abgefragt, sind konzeptionell aber nicht voneinander zu trennen.

Im Gegensatz zu den genannten Varianten der Verfahrensgerechtigkeit werden normative Vorstellungen, die die Bewertung einer Verteilung von deren Eigenschaften abhängig machen, typischerweise als Verteilungsprinzipien der Ergebnisgerechtigkeit bezeichnet. Aus dieser Kategorie wurden das Gleichheitsprinzip (alle Personen sollten über die gleichen Ressourcen verfügen) und das Bedarfsprinzip (Verteilung ökonomischer Ressourcen sollte sich am individuellen Bedarf orientieren) abgefragt – doch nur knapp 13 % bzw. gut 12 % fanden diese Verteilungsprinzipien gesellschaftlich am wichtigsten. Dieser Befund ist verteilungspolitisch wichtig, weil er verdeutlicht, dass weite Teile der Mitgliedschaft sich mit den Idealen der Leistungsgesellschaft identifizieren, wie sie auch im Ideal der Chancengerechtigkeit angelegt sind. Die Mitgliedschaft der IG Metall weicht hier allerdings nicht von der Gesamtgesellschaft ab, in der das Leistungsprinzip ebenfalls hohe Zustimmungswerte hat.<sup>8</sup>

In diesem Lichte lassen sich dann auch die Aussagen aus den Gruppendiskussionen deuten, die die fehlende Verhältnismäßigkeit zwischen Leistung und Vergütung als einen zentralen Grund für die Unzufriedenheit mit der Verteilung zum Ausdruck bringen. Viele Diskussionsteilnehmer\*innen finden Verfahrensgerechtigkeit zwar für die Bewertung der Verhältnisse maßgeblich, sehen diese aber nicht ausreichend verwirklicht – wenn z. B. Spit-

6 Für Deutschland siehe z. B. Bartels, C. (2019): Top Incomes in Germany, 1871–2014, in: Journal of Economic History 79 (3), S. 669–707. Für eine internationale Perspektive vgl. Alvarado, F. / Atkinson, A. B. / Piketty, T. / Saez, E. (2013): The Top 1 Percent in International and Historical Perspective, in: Journal of Economic Perspectives 27 (3), S. 3–20.

7 Für das Prinzip der Chancengerechtigkeit war dies zum Beispiel die Aussage: „Eine Gesellschaft ist gerecht, wenn alle Menschen – unabhängig von Herkunft, Geschlecht oder sozialem Status – die gleichen Chancen haben, ein gutes Einkommen zu verdienen.“

8 Adriaans, J. / Liebig, S. (2024): Sozialstruktur und soziale Lagen, in: Sozialbericht 2024, S. 261–267.

zeneinkommen so hoch sind, wie sie es derzeit sind. Sie führen als Erklärung vertikale Ungleichheiten an (z. B. Machtverhältnisse oder den Klassengegensatz wie im folgenden Zitat) oder eine politische Regulierung zum Vorteil von „Reichen“ (s. Abschnitt 5). Eher selten werden Diskriminierungstatbestände (horizontale Ungleichheit), die ja ebenfalls eine Verletzung der Verfahrensgerechtigkeit bedeuten würden, angeführt:

„Weil allein kann man das ja nicht. (...). Aber es ist halt durch uns erarbeitet worden. Die [Arbeitgeber] sind ja nicht reich geworden von sich, sondern wir haben ja praktisch das erarbeitet. Wir, die Bürger, wir gehen für die malochen den ganzen Tag.“  
(Kollege, GS Salzgitter-Peine)

Natürlich ist es auch möglich, dass die eigene wirtschaftliche Situation die Kolleg\*innen die Gesamtverteilung als ungerecht wahrnehmen lässt. Doch tatsächlich geben etwa 64 % an, mit der eigenen wirtschaftlichen Situation „eher“ oder „sehr“ zufrieden zu sein.<sup>9</sup> Von denjenigen, die die Verteilung von Einkommen und Vermögen insgesamt als „sehr ungerecht“ wahrnehmen, sind immerhin 46 % mit der eigenen wirtschaftlichen Situation mindestens „eher zufrieden“.

#### 4 Bewertungsunterschiede nach Bildungsgrad

Abbildung 1 hat bereits gezeigt, dass die Bewertung der Ungleichheit mit dem Bildungsgrad variiert. Bleibt man bei der bisherigen Interpretation, heißt das: Die Art und Weise, wie Einkommen und Vermögen gesellschaftlich verteilt werden, wird insbesondere von Kolleg\*innen ohne Hochschulabschluss als Verletzung von Leistungsgerechtigkeit beurteilt.

Ein vertiefender Blick auf diesen Bildungsgradienten ist u. a. wegen der hohen Zustimmung zu den Idealen der Leistungsgesellschaft in der Mitgliedschaft interessant: Im Gegensatz zu Faktoren, die dem Einfluss der Einzelperson entzogen sind (wie z. B. die soziale Herkunft), hängt im Verständnis der Leistungsgesellschaft der Bildungserfolg wesentlich vom Bemühen und Talent der Einzelperson ab und sollte einen wesentlichen Einfluss auf das Einkommen einer Person haben. Ungleichheit, die auf Leistung zurückzuführen ist, gilt hier grundsätzlich als legitim.<sup>10</sup>

Es zeigt sich nun, dass der Anteil der Hochschulabsolvent\*innen, der mit der wirtschaftlichen Situation des eigenen Haushaltes mindestens „eher zufrieden“ ist, fast 20 Prozentpunkte höher ist als der entsprechende Anteil unter den Befragten mit einer Berufsausbildung als höchstem Abschluss (die Lücke beträgt im Übrigen knapp

zehn Prozentpunkte zu Kolleg\*innen mit Fachschulabschluss). Diese Diskrepanz lässt sich nur zum Teil durch die typischerweise höheren Einkommen der Hochschulabsolvent\*innen erklären, da sich die Zufriedenheitslücke zwischen den Bildungsgraden auch innerhalb derselben Einkommensklasse zeigt (je nach Einkommensklasse liegt sie zwischen neun und 13 Prozentpunkten).

Der Bildungsabschluss beeinflusst die persönliche Zufriedenheit vieler Befragter folglich über den Einkommenseffekt hinaus. Offensichtlich sind mit dem jeweiligen Bildungsabschluss weitere Vor- bzw. Nachteile verbunden, die viele trotz Affinität zur Leistungsgesellschaft nicht gerichtet finden. Sandel (s. FN 11) argumentiert, dass das gesellschaftliche Leistungsverständnis mit der Bildungsexpansion der letzten Jahrzehnte zu einem immensen Prestigegegewinn von Hochschulabsolvent\*innen und damit zu einer Abwertung klassischer Arbeit geführt habe. Neben der Diskrepanz zwischen Leistung und Entlohnung bei Hocheinkommen zeigt sich hier also noch eine zweite mögliche Ursache für die verbreitete Wahrnehmung einer ungerechten Ungleichheit: Kolleg\*innen ohne Hochschulabschluss könnten das Gefühl haben, dass ihre Leistung keine angemessene Wertschätzung erfährt bzw. dass ein sich an Bildungsabschlüssen orientierender Leistungsbegriff Verteilung nicht fair strukturiert.

#### 5 Die Rolle von Staat und Politik

Blicken wir noch einmal auf die Frage, *was* im Verteilungsprozess das Gerechtigkeitsgefühl der Kolleg\*innen verletzt. Oft wird die politische Regulierung genannt:

„Wenn man dann anfängt mit vermögensverwaltenden GmbHs und solchen Strukturen, die letztendlich in Kapitalgrößenordnungen spielen, wo der Otto Normalbürger gar nicht reinkommt. Da wird es, glaube ich, spannend und was da möglich ist, das kann einem nur der Steuerberater erklären und da würden uns hier wahrscheinlich die Augen übergehen.“  
(Kollege, GS Region Hamburg)

„Und du hast die Möglichkeit als Reicher, dann natürlich auch ins Ausland zu gehen, in die Schweiz oder, keine Ahnung, irgendeine Insel und dein Geld halt, ich sage jetzt mal, in Sicherheit zu bringen. Also dort geht tatsächlich keiner ran. Und das ist für mich nicht nur ungerecht, das sind einfach, das sind [Schuftigkeiten] und ich weiß nicht, welche Lobbyisten dieses System, ich sag jetzt mal, weiter tragen.“  
(Kollege, GS Zwickau)

Ein weiterer Aspekt der politischen Regulierung betrifft die Verteilung der Steuerlast: Deutliche 88 % stimmen z. B. der Aussage mindestens „eher“ zu, dass ihre Steuerlast „im

9 Hier ist zu bedenken, dass die Umfrage im Frühjahr 2023 stattfand – also deutlich vor den gegenwärtigen konjunkturellen und strukturellen Verwerfungen in der hiesigen Industrie.

10 Einen kritischen Blick auf diese stilisierte Mechanik der Leistungsgesellschaft wirft Sandel, M. J. (2020): Vom Ende des Gemeinwohls, Frankfurt a. M.

Vergleich zu Besserverdienenden“ zu hoch sei und fordern eine stärkere Progression im Steuersystem. Ein Kollege der GS Region Hamburg formuliert:

„Aber wenn ich sehe, nicht nur wie es ausgegeben wird, sondern auch das, was andere beitragen. Wenn ich sehe, dass Leute, vor allem mit hohem Vermögen, (...), die ja selbst auch wieder Gewinne erzeugen werden, wenn ich sehe würde, dass dort der Beitrag größer wäre und nicht die Menschen, die sich in einem ähnlichen Rahmen befinden wie ich, einen Großteil dessen zahlen, was benötigt wird, um unsere Gesellschaft am Laufen zu halten.“

Hinzu tritt das Problem der infrastrukturellen Mängel. *Abbildung 2* macht dies am Beispiel von Kolleg\*innen mit Familie deutlich, die typischerweise stärker auf öffentliche Infrastrukturen angewiesen sind als Haushalte ohne Kinder. Danach befragt, ob man die eigene Steuerlast durch die Verwendung der Steuergelder gerechtfertigt sieht, stimmen nur 37 % der Kolleg\*innen mit Familie zu. Dass Eltern noch deutlich kritischer antworten als die Gesamtmitgliedschaft, deutet darauf hin, dass es nicht die allgemeine Unbeliebtheit von Steuern ist, die diese Ergebnisse treibt. Vielmehr scheint es plausibel, dass die Verbindung von als ungerecht wahrgenommener Steuerlast und systematisch unterfinanzierter Infrastruktur nicht nur die Steuerakzeptanz mindert, sondern auch das Vertrauen in den Staat beschädigt.

ABBILDUNG 2

### Angemessenheit Steuerlast<sup>A</sup>

Angaben in Prozent

stimme voll und ganz zu	stimme eher zu
lehne eher ab	lehne voll und ganz ab

Nach Familienstatus, mit Verweis auf Aufwendungen



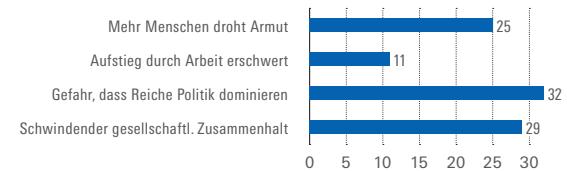
A Die Fragestellung lautete: „Meine Steuerlast ist angemessen, weil Steuern viele sinnvolle Dinge in der Gesellschaft finanzieren.“

Quelle: Erhebung von Mauss Research im Auftrag der IG Metall, Frühjahr 2023

ABBILDUNG 3

### Größte gesellschaftliche Probleme durch Ungleichheit<sup>A</sup>

Angaben in Prozent



A Die Fragestellung lautete: „Was ist aus deiner Sicht das größte Problem einer ungleichen Verteilung von Einkommen und Vermögen?“

Quelle: Erhebung von Mauss Research im Auftrag der IG Metall, Frühjahr 2023

WSI Mitteilungen

Für viele Kolleg\*innen scheint es einen engen Zusammenhang zwischen einem als gerecht wahrgenommenen Verteilungsprozess und dem Vertrauen in die Integrität des politischen Systems zu geben. Der Status quo berge bereits – so legen es zahlreiche Gruppendiskussionsbeiträge nahe – Vorteile für Reiche, deren Einfluss auf das politische System vielen als größte Gefahr der Ungleichheit gilt.

In der Mitgliederumfrage stimmt dann auch eine deutliche Mehrheit für eine stärkere Umverteilung: Etwa 60 % wünschen sich dies, während etwa 32 % das gegenwärtige Umverteilungsmaß „angemessen“ finden. Die stärkste Zustimmung unter den Instrumenten staatlicher Umverteilung findet die Forderung nach einer Vermögensteuer für „sehr wohlhabende Personen“, die etwa drei Viertel der Kolleg\*innen unterstützen – eine Forderung also, die gut zur Irritation über sehr hohe Einkommen und die Sorge vor einer politischen Dominanz Reicher passt. Die Gruppendiskussionen deuten auch klare Mehrheiten für deutlich höhere Spaltensteuersätze in der Einkommensbesteuerung an. Außerdem finden über 76 % den Mindestlohn „deutlich“ (39 %) oder zumindest „etwas“ (37,5 %) zu niedrig. Deutlich stärriger sind hingegen Änderungen bei der Erbschaftssteuer oder pauschale Erhöhungen des Bürgergeldes.

## 6 Abschließende Erwägungen

Inwiefern die Mitglieder der IG Metall von gesamtgesellschaftlichen Bewertungsmustern abweichen und welche Rolle die spezifische Situation der Industriebeschäftigten für die Bewertung spielt, lässt sich mit den vorliegenden Ergebnissen nicht leicht sagen. Deutlich wird jedoch, dass zumindest für einen großen Teil der hier beteiligten abhängig Beschäftigten der Unmut über die gesellschaftlichen Verhältnisse groß ist, sich an vertikalen Ungleichheiten festmacht und auf die Haltung zum Staat auszustrahlen scheint. Das Maß an Ungleichheit ist gesellschaftlich destabilisierend, weil es gesellschaftliche Selbstverständ-

Der Fragebogen enthielt außerdem ein Item, das erfragt, was aus Sicht der Kolleg\*innen „das größte Problem einer ungleichen Verteilung von Einkommen und Vermögen“ ist (*Abbildung 3*). Zwar sind mehrere Optionen ähnlich oft ausgewählt worden, die relative Mehrheit der Mitglieder fürchtet allerdings, dass Reiche das politische System dominieren könnten.

Was das Item zur Steuerakzeptanz und die Zitate hier andeuten, spitzt dieses letzte Item noch einmal etwas zu:

nisse unterminiert: in einer solidarischen Gesellschaft unter Gleichen zu leben, die gemeinsamen Vorteile eines modernen Staatswesens in Anspruch nehmen zu können und um die Integrität des politischen Systems zu wissen.

Die Ergebnisse bieten unterschiedliche Ansatzpunkte für eine gezieltere Politisierung verteilungspolitischer Themen, zeigen allerdings auch Schwierigkeiten auf: Die breite Unterstützung von Vorstellungen der Verfahrensrechtheit legt z. B. nahe, dass die Begründungen für Umverteilungsmaßnahmen gegen klassische Argumentationslinien, die auf dem Leistungsprinzip basieren, gewappnet sein sollten oder diese sogar nutzen müssten. Eine solche Herangehensweise ist auch nicht unplausibel, wie z. B. die vom sozio-ökonomischen Status unabhängige Verbreitung eines arbeitsbezogenen Leistungsbegriffs („Etwas verdient hat, wer Anstrengung und Aktivität zeigt“) nahelegt, die Heuer et al. (2020) nachweisen.<sup>11</sup>

Die Perspektive von Leistungsprinzip und Chancengleichheit verleitet natürlich dazu, die Verantwortung für soziale Benachteiligung allein beim Einzelnen zu suchen. Ein Anknüpfen an einen arbeitsbezogenen Leistungsbegriff ist jedoch – wie oben erwähnt – für Verweise auf die strukturellen Ursachen vertikaler Ungleichheiten offen und bietet damit auch einen Bezugsrahmen für die auf kollektives politisches Handeln ausgerichteten Instrumente gewerkschaftlicher Bewegungen.

Abschließend noch ein Beispiel: Dass – wie die OECD berichtet<sup>12</sup> – Milliardäre oft geringere Durchschnittssteuersätze zahlen als Arbeitende mit durchschnittlichen Einkommen, ist offensichtlich anschlussfähig für eine Argumentation mit Bezug zum Leistungsbegriff. Und tatsächlich scheint eine weitreichende Umverteilungsmaßnahme wie die Vermögensteuer nicht nur innerhalb der IG Metall-Mitgliedschaft weite Zustimmung zu bekommen, sondern mittlerweile auch in konservativen Kreisen mehrheitsfähig zu sein.<sup>13</sup> ■

<sup>11</sup> Heuer, J.-O. / Lux, T. / Mau, S. / Zimmermann, K. (2020): Legitimizing Inequality – the Moral Repertoires of Meritocracy in Four Countries, in: Comparative Sociology 19, S. 542–584.

<sup>12</sup> OECD (2024): Taxation and Inequality – OECD Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, OECD Publishing, Paris.

<sup>13</sup> So eine Forsa-Umfrage aus dem Juli 2024: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2024-07/forsa-umfrage-mehrheit-fuer-vermoegenssteuer-deutschland> (letzter Zugriff: 10.04.2025).

## AUTOR

**MARTEN VON WERDER**, Dr., Referent im Funktionsbereich Grundsatz beim Vorstand der IG Metall. Arbeitsschwerpunkte: Steuer- und Finanzpolitik, Fragen gesellschaftlicher Ungleichheit.

 [marten.werder@igmetall.de](mailto:marten.werder@igmetall.de)

# Die Zeitenwende muss die Wirtschaftspolitik umfassen

## Nötiger Kurswechsel auch in der Handels- und Industriepolitik

SEBASTIAN DULLIEN

Der Begriff der „Zeitenwende“ ist inzwischen arg strapaziert – dennoch beschreibt er sehr gut, womit es Deutschland nicht nur sicherheitspolitisch, sondern auch wirtschaftspolitisch derzeit zu tun hat. Wirtschaftspolitisch ist die Zeit vorbei, in der die Regierungen der wichtigsten Volkswirtschaften ihre Handelspolitik vor allem daran ausrichteten, den Wohlstand der eigenen Bevölkerung zu mehren. Zwei der drei größten Wirtschaftsblöcke der Welt, die USA und China, befinden sich seit einigen Jahren in einem sich zuspitzenden Wettstreit um die globale Vorherrschaft. Chinas Regierung möchte wirtschaftlich und technologisch die Weltpolitze erreichen und die USA überholen, Letztere verfolgen zunehmend das Ziel, ein Auf- und Überholen Chinas zu verhindern. Russland, einst Deutschlands wichtigster Energielieferant, hat mit seiner Invasion der Ukraine klar das Ziel wirtschaftlicher Prosperität der territorialen Expansion untergeordnet.

Der Wettstreit zwischen den USA und China ist dabei kein Phänomen der zweiten Trump-Regierung, sondern bereits seit rund einem Jahrzehnt zunehmend wahrzunehmen. China hat mit der 2015 vorgestellten „Made in China 2025“-Strategie ausdrücklich den Anspruch an technologische Führerschaft formuliert, die es mit aggressiven industriepolitischen Instrumenten erreichen will. US-Präsident Donald Trump hatte bereits in seiner ersten Amtszeit ab 2016 Zölle und Restriktionen zur Begrenzung von Chinas Aufstieg eingeführt. Der demokratische Präsident Joe Biden hat diese Zölle in seiner Amtszeit von 2021 bis 2025 beibehalten und zudem Handelsbeschränkungen gegenüber China, etwa im Bereich der Chip-Produktion, verschärft. Die jüngste Eskalation des Konflikts durch von Donald Trump eingeführte (wenn auch zum Teil wieder zurückgenommene) prohibitiv hohe Zölle ist nur eine – wenn auch dramatische – Zuspitzung des Trends.

Für Deutschland ist diese Verschiebung besonders schmerhaft. Die USA und China waren lange zwei der drei wichtigsten Export-

märkte des Landes. Die (bisher vereinzelten) Forderungen aus den USA, die EU solle amerikanische Strafzölle gegenüber China kopieren, um von US-Zöllen verschont zu bleiben, illustriert, welch dramatische Folgen der Konflikt der beiden Supermächte auch für Deutschland haben könnte. Das bisherige Geschäftsmodell vieler deutscher Unternehmen, mit günstigen Vorprodukten unter anderem aus Asien hochwertige, spezialisierte Produkte mit hoher Wertschöpfung zu produzieren und in die wichtigsten Märkte der Welt zu exportieren, kann in Zukunft nicht unverändert weiter funktionieren.<sup>1</sup>

Hinzu kommt, dass die USA angedeutet haben, sich gegenüber den europäischen Partnern nicht mehr unbedingt an die Beistandsverpflichtungen aus den NATO-Abkommen gebunden zu fühlen, solange Europa seine Verteidigungsausgaben nicht deutlich erhöht. Der extreme Kurswechsel der Trump-Regierung gegenüber der Vorgängerregierung unter Joe Biden in der Unterstützung der Ukraine zeigt zudem, dass Europa sich nicht notwendigerweise darauf verlassen kann, dass die eigenen geopolitischen Ziele mit jenen der USA übereinstimmen. Solange keine eigenen Ressourcen existieren, um eine eigenständige Außen- und Sicherheitspolitik umzusetzen, ist Europa hier nicht vollständig autonom handlungsfähig. Diese Verschiebung hat zur Folge, dass mehr Geld für Verteidigung ausgegeben werden muss, und mehr Geld für Verteidigung heißt, dass es am Ende weniger Spielräume an anderer Stelle gibt.

Die neue schwarz-rote Regierungskoalition in Deutschland hat diese Herausforderungen nur zum Teil in ihrem Koalitionsvertrag adressiert. Folgerichtig war die Reform der Schuldenbremse, die deutlich mehr Kreditspielräume für Verteidigungsausgaben geschaffen hat, sowie das Sondervermögen für Infrastruktur-Investitionen, auch wenn weder die Verabschließung mit den Mehrheiten des alten Bundestages noch die Asymmetrie zwischen (hohem) Verschuldungsspielraum für Verteidigungsaus-

gaben und (niedrigerem) Spielraum für öffentliche Investitionen ideal sind.

In den Bereichen der Wirtschafts-, Handels- und Industriepolitik bleibt der Koalitionsvertrag allerdings eine Reihe von Antworten schuldig. So machen es die Anforderungen an höhere Verteidigungsausgaben umso wichtiger, für die Zukunft ein höheres Wirtschaftswachstum zu generieren: Wenn mehr Geld für Rüstung ausgegeben werden soll, dann kann der bisherige Lebensstandard nur gehalten werden, wenn zugleich die Wirtschaft spürbar wächst. Schließlich können Menschen, die Panzer bauen, nicht gleichzeitig Züge bauen. Wenn aber die Produktivität erhöht wird, können sowohl mehr Panzer als auch mehr Züge gebaut werden. Hier gibt es zwar Bekenntnisse zu mehr öffentlichen Investitionen, allerdings stehen alle Maßnahmen des Koalitionsvertrags zunächst unter Finanzierungsvorbehalt, und es ist nicht klar, welcher Priorisierung am Ende gefolgt wird. Der Koalitionsvertrag wirkt hier wie eine Absichtserklärung, die aber noch konkretisiert werden muss.

Die veränderte geoökonomische und geopolitische Lage führt dazu, dass es noch wichtiger werden wird, die inländische Nachfrage zu stützen. Deutschland hat 2024 einen Leistungsbilanzüberschuss von fast 250 Mrd. € eingefahren, was 5,8 % des Bruttoinlandsprodukts entspricht. Das ist zwar weniger als zum Höhepunkt 2016, aber immer noch enorm und wird weltweit in Euro oder Dollar gerechnet nur von China übertroffen. Hohe Leistungsbilanzüberschüsse bedeuten, dass ein Land besonders anfällig ist für den Wegfall ausländischer Nachfrage – der jetzt mit den eskalierenden Zollsätzen

<sup>1</sup> Siehe u. a. Dullien, S. / Bauermann, T. / Herzog-Stein, A. / Paetz, C. / Rietzler, K. / Stein, U. / Stephan, S. / Tober, S. / Watzka, S. (2025): Modell Deutschland neu justieren – Nachfrage und Innovationen stärken. Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2025. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung: IMK Report Nr. 194, Düsseldorf.

Donald Trumps droht. Expansive Fiskalpolitik ist ein gutes Instrument, um die negativen Folgen eines Handelskrieges abzufangen.<sup>2</sup> So erhöhen die zusätzlichen Staatsausgaben die Inlandsnachfrage, was die Schwäche der durch Zölle belasteten Auslandsnachfrage zumindest zum Teil ausgleichen kann.

Im Prinzip könnten sowohl die geplanten öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur als auch die steigenden Verteidigungsausgaben helfen, in diesem Sinne die Nachfrage anzukurbeln. Allerdings ist nicht klar, inwieweit sich – trotz Grundgesetzänderung – zügig und stark steigende kreditfinanzierte öffentliche Investitionen mit den EU-Fiskalregeln vereinbaren lassen, die das zulässige Ausgabenwachstum begrenzen, um einen Anstieg der Schuldenquote zu vermeiden. Hier muss die Koalition noch beantworten, wie sie mit der EU umgehen will. Am sinnvollsten wäre eine Reform der Fiskalregeln, was aber mit politischen Kosten verbunden wäre, weil sich Deutschland gerade erst im vergangenen Jahr auf EU-Ebene gegen eine investitionsfreundlichere Reform der Regeln gestellt hat.

Grundsätzlicheres Umdenken ist in der Handelspolitik notwendig. In der Vergangenheit ging es darum, möglichst gute Bedingungen für Exporte und eine möglichst tiefe Integration in die wichtigsten Märkte zu erzielen. Einen Großteil des Handels hat dabei der Handel mit Vorprodukten ausgemacht, um mithilfe grenzüberschreitender Lieferketten günstiger produzieren zu können.

Die Tatsache, dass Donald Trump nicht nur in seiner ersten Regierungszeit das bestehende Freihandelsabkommen mit Kanada und Mexiko, NAFTA, aufgekündigt und nachverhandelt, sondern die beiden engsten Handelspartner in der neuen Amtszeit sogar als erste mit heftigen Zöllen überzogen hat, zeigt, wie wenig Freihandelsabkommen heute noch wert sind. Anders als lange wahrgenommen, können Handelsabkommen von heute auf morgen außer Kraft gesetzt und grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten zum plötzlichen Kostenrisiko werden. Künftig werden Unternehmen stärker als bisher versuchen, geschlossene Wertschöpfungsketten in großen Zielmärkten aufzusetzen. So haben einige US-Autobauer schon angekündigt, die bislang in Kanada oder Mexiko stattfindende Endmontage ihrer Autos in Werke in den Vereinigten Staaten zu verlegen.

Wichtiger als in der Vergangenheit wird deshalb der Handel mit Endprodukten werden, und es wird, um Risiken aus Handelskonflik-

ten klein zu halten, wichtiger als früher sein, Handelsabkommen möglichst breit gestreut abzuschließen. Grundsätzlich gibt es für diesen Kurs im Koalitionsvertrag gute Grundlagen. So findet sich darin das Bekenntnis, vorwiegend sogenannte „EU only“-Abkommen anzustreben, also Handelsabkommen, die nur enge Handelsfragen wie Zölle und Quoten behandeln (und deshalb von der EU allein, ohne Ratifizierung durch die einzelnen Mitgliedstaaten, abgeschlossen werden können), nicht aber eine komplexe Koordinierung im Bereich von Standards oder Regulierungen erfordern. Da sich solche Abkommen schneller verhandeln lassen, stehen die Chancen gut, Handelsabkommen schneller als in der Vergangenheit abzuschließen. Die ebenfalls im Koalitionsvertrag enthaltene Zielsetzung, mittelfristig ein Freihandelsabkommen mit den USA anzustreben, deutet aber darauf hin, dass die Koalitionäre die geopolitischen Verschiebungen und die neue Unzuverlässigkeit der USA noch nicht in ihrer Ganzheit internalisiert haben.

Zuletzt ist eine deutlich aktiveres und klareres Industriepolitik notwendig. Wenn China und die USA mit massiven industrie- und handelspolitischen Eingriffen versuchen, auch und gerade auf Kosten anderer Regionen wichtige Schlüsseltechnologien künftig im eigenen Land anzusiedeln, so drohen der EU Wohlstandsverluste, wenn sie sich einfach passiv verhält. Hier ist eine gezielte Industriepolitik gefragt, die zunächst Schlüsselsektoren für industrielpolitische Förderung identifiziert, dann gezielte, branchenspezifische Instrumente entwickelt und die Maßnahmen zuletzt europäisch koordiniert, um einerseits den gemeinsamen Binnenmarkt zu schützen und andererseits den Konkurrenzdruck hoch zu halten.<sup>3</sup> Im Koalitionsvertrag sind hierzu bestenfalls Spuren zu entdecken, ein Bekenntnis zu echter, umfassender Industriepolitik fehlt.

Wichtig ist zuletzt auch, bei all dem die Dekarbonisierung der Wirtschaft miteinzubeziehen. Zwar sind die USA inzwischen wieder aus dem Pariser Klimaschutzabkommen ausgestiegen. Die EU (und damit Deutschland) hält aber weiter an den Klimazielen fest. Das ist ökonomisch sinnvoll, da das Thema Dekarbonisierung alles andere als tot ist. Grüne Technologien werden in vielen Märkten die Zukunft sein, nicht zuletzt auch, weil in vielen Bereichen Produktionen mit geringerem Einsatz von Rohstoffen (und damit fossilen Brennstoffen) perspektivisch günstiger werden dürften als herkömmliche Produktionstechnologien.

Deshalb muss bei der Handelspolitik mit bedacht werden, dass neue Handelsabkommen mit der europäischen Klimapolitik kompatibel sind. Wichtig ist dabei, dass die Abkommen so gestaltet sind, dass *Carbon Leakage*, also die Verlagerung von Emissionen in andere Länder, vermieden wird.

Auch in der Industriepolitik sollte die Förderung klimafreundlicher Technologien eine wichtige Rolle einnehmen. Grüne Technologien sind schon heute ein Bereich, in dem Deutschland stark ist und in vielen Teilen Technologieführerschaft innehat. So ist Deutschland besonders stark in den Bereichen umweltfreundliche Wärme- und Kältetechnik, Komponenten für Windräder und Stromnetze sowie Recycling-Anlagen. Zugleich sind diese Technologien Wachstumsmärkte der Zukunft. Innovation und Marktposition in diesen Märkten zu sichern, ist ein wichtiges Instrument, um den Wohlstand Deutschlands auch in Zukunft zu wahren. ■

## AUTOR

**SEBASTIAN DULLIEN**, Prof. Dr., Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung. Forschungsschwerpunkte: Makroökonomie, Wirtschaftspolitik, internationale Wirtschaftsbeziehungen.

@ [sebastian-dullien@boeckler.de](mailto:sebastian-dullien@boeckler.de)

2 Dullien, S. / Stephan, S. / Theobald, T. (2020): European Fiscal Rules as a Liability in the Transatlantic Trade Conflict: Lessons from NiGEM Simulations, in: National Institute Economic Review 254, R54–R66.

3 Dullien, S. (2024): European Industrial Policy in the 2020s: Rationale, Challenges and Limitations, in: *Intereconomics* 59 (5), S. 249–253.

# Reiches Land – Menschen in Armut: Was ist von der neuen Regierung zu erwarten?

FLORIAN BLANK, SIMONE LEIBER

Die selbsternannte „Fortschrittskoalition“ aus SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP hat sozialpolitisch einiges gewollt, nur manches umgesetzt und im Ergebnis viele Probleme nicht gelöst. Die Politik eines reichen, wirtschaftlich entwickelten Landes sollte auch daran gemessen werden, wie sie mit den verletzlichsten Mitgliedern der Gesellschaft umgeht, mit Menschen in Armut und prekären Lebenslagen. Unter der „Ampel“ wurden wichtige, ursprünglich vereinbarte Maßnahmen – wie die Kindergrundsicherung – nicht realisiert. Beim Bürgergeld gab es innerhalb der Legislaturperiode Fortschritte, die teils im Folgejahr schon wieder rückgängig gemacht wurden. Was ist die Ausgangslage für die neue Koalition und was lässt der Koalitionsvertrag 2025 in dieser Hinsicht für die Zukunft erwarten?

Zunächst ein Blick auf jüngere Entwicklungstrends, hier beschränkt auf die Perspektiven der Einkommensarmut und sozialrechtlichen Bedürftigkeit: Während Einkommens- und Vermögensungleichheit weiter zugenommen haben, ist die Entwicklung der Einkommensarmut<sup>1</sup> in jüngster Zeit uneindeutig. Nach einer langen Phase des graduellen Anstiegs deuten manche Datenquellen auf einen leichten Rückgang des Armutsrisikos in der Gesamtbevölkerung hin.<sup>2</sup> Bei einzelnen Personengruppen ist ein Rückgang sogar deutlich ausgeprägt, insbesondere bei Alleinerziehenden. Hier greifen inzwischen politische Maßnahmen: der Mindestlohn (insbesondere in Ostdeutschland), der Ausbau der Kinderbetreuung sowie die steuerliche Entlastung für Alleinerziehende und die

Unterhaltsvorschussreform. Letztere verbesserte den Zugang zu staatlichen Leistungen für Kinder von Alleinerziehenden, deren zweiter Elternteil trotz Unterhaltpflicht nicht, nur teilweise oder nicht regelmäßig Unterhalt zahlt.

Ob sich in Bezug auf Armut schon eine Trendwende abzeichnet, bleibt abzuwarten. Denn festzuhalten ist bislang eine bemerkenswerte Persistenz der Armut über die letzten 20 Jahre hinweg (auch der Kinderarmut). Diese blieb weitgehend unabhängig davon bestehen, ob es Deutschland gesamtwirtschaftlich besser oder schlechter ging. Sie wurde auch wenig beeinflusst von der über lange Jahre deutlich positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt und einem Rückgang des Niedriglohnsektors, der sich vor allem in Ostdeutschland zeigte.

Die Entwicklungen in der Grundsicherung sind aktuell ebenfalls ambivalent. Die Quote der Empfänger\*innen der Grundsicherung im Alter ist seit Einführung Anfang des Jahrtausends langsam, aber konstant gestiegen, auf knapp 4 % der Personen oberhalb der Regelaltersgrenze der Rentenversicherung. Der Anstieg ab den Jahren 2021 und 2022 hängt mit der Einführung der Grundrente zusammen, da zugleich neue Freibeträge in der Grundsicherung eingeführt wurden, und kann durch die Fluchtmigration aus der Ukraine beeinflusst sein.<sup>3</sup> Der Anstieg ist also auch sozialpolitischen Entscheidungen geschuldet. Bei jüngeren, erwerbsgeminderten Leistungsbezieher\*innen stagniert die Empfänger\*innenquote, in absoluten Zahlen ist sogar ein Rückgang auszumachen. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II / Bürgergeld)

spiegelt die Arbeitsmarktlage wider: Der langanhaltende Aufschwung am Arbeitsmarkt führte in der Tendenz zu deutlich niedrigeren Bezugszahlen, auch wenn seit der Coronakrise die Arbeitslosigkeit etwas anstieg.

Inwiefern positive Entwicklungen bei einzelnen Gruppen von Dauer sind, muss weiter beobachtet werden. Darin zeigt sich aber auch: Die Politik ist nicht machtlos, und wirksame Maßnahmen sind möglich. Angesichts dieser Ausgangslage ist zu fragen: Welche Entscheidungen haben in der vergangenen Legislatur Menschen in Armut und prekären Lebenslagen adressiert? Und was ist unter der neuen Bundesregierung armutspolitisch zu erwarten?

## Rückblick: Die Vorhaben der Ampelkoalition 2021–2024

Die Parteien hatten 2021 einige ambitionierte Vorhaben in ihren Koalitionsvertrag aufgenommen.<sup>4</sup> In manchem dieser Projekte steckte ein bemerkenswertes Potenzial, die Lage von Menschen in prekären Lebensverhältnissen zu verbessern. Nach ihrem vorzeitigen Ende fällt die armutspolitische Bilanz der „Ampel“ allerdings ernüchternd aus, selbst wenn die finanziellen und ökonomischen Folgewirkungen des Ukraine-Kriegs in Rechnung gestellt werden.

Umgesetzt hat die Ampelkoalition das Vorhaben einer außerordentlichen Anhebung des Mindestlohns auf 12 € ab Oktober 2022. Auch das Bürgergeld wurde reformiert, Renten bei Erwerbsminderung wurden verbessert, Alleinerziehende steuerlich entlastet und der Kin-

<sup>1</sup> Gemessen am Anteil der Personen mit einem Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des Medianeneinkommens der Bevölkerung.

<sup>2</sup> Für verschiedene Einschätzungen vgl. Grabka, M. M. (2025): Einkommensverteilung: Anzeichen für Trendbruch beim Armutsrisiko – Alleinerziehende seltener von Armut bedroht, in: DIW-Wochenbericht 8/2025, S. 103–113; Aust,

A. / Schabram, G. (2025): Die Armen werden in der Krise ärmer – Befunde des Paritätischen Armutsbüchters 2025, in: Soziale Sicherheit 5/2025, S. 21–23.

<sup>3</sup> Deutsche Rentenversicherung (2025): Warum die Zahl der Rentner in Grundsicherung gestiegen ist, Pressemitteilung, <https://www.deutsche-rentenversicherung.de/>

DRV/DE/Ueber-uns-und-Presse/Presse/Meldungen/2025/241008-grundsicherung-im-alter.html (15.05.25).

<sup>4</sup> SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021–2025, Berlin.

derzuschlag erhöht. Das waren eindeutig Verbesserungen der Lebens- und Arbeitsbedingungen, gerade auch für Menschen in prekären Lebenslagen. Für die Bürgergeldreform (2023) gilt das nur bedingt. Sie wurde durch die Wahlkampfversprechen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen angestoßen und knüpfte inhaltlich an die Erfahrungen der Coronajahre an, in denen mit einer Lockerung der Anspruchsvoraussetzungen und der Aussetzung von Sanktionen experimentiert worden war. Das Ziel eines Umgangs mit Arbeitslosen und Bedürftigen „auf Augenhöhe“, die Streichung des Vermittlungsvorrangs, Verbesserungen bei den Bezugsbedingungen und eine schnellere Anpassung der Regelbedarfe an die Inflation, 150 € Zulage im Falle einer Weiterbildung: Das waren Erleichterungen für die Anspruchsberechtigten, obwohl die Reformelemente nach der Einigung mit den Oppositionsparteien im Bundesrat hinter dem ursprünglichen Plan der Koalition zurückblieben.<sup>5</sup> Die Anpassung der Regelbedarfe an die hohe Inflationsrate erfolgte zwar verspätet, was für Menschen am Existenzminimum mit erheblichen sozialen Härten verbunden war, aber sie fand schließlich statt.

Nicht geändert wurde die grundlegende Bemessung der Regelbedarfe, die viel Kritik auf sich gezogen hat – sowohl, aus methodischen Gründen, an der Umsetzung des verwendeten Statistikmodells, als auch an politischen Entscheidungen, die zu geringen Leistungen führen.<sup>6</sup> Damit sind die Änderungen durch die Bürgergeldreform, auch gemessen an den im Wahlkampf durch SPD und Bündnis 90/Die Grünen formulierten Ankündigungen, eher klein und nicht als grundsätzliche Abkehr von den Kernelementen der Hartz-Reformen einzzuordnen.<sup>7</sup> Aufgrund einer medialen Kampagne gegen die Reform unter Verweis auf die – de facto wenigen – „Totalverweigerer“ und teils irreführende Berechnungen, ob sich Arbeit gegenüber dem Leistungsbezug lohne,<sup>8</sup> wurden

selbst diese Schritte noch innerhalb der Legislaturperiode durch die Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten revidiert. Dies ging bis zu dem Punkt, dass nur die Neuwahlen weitere Verschärfungen verhinderten, die nach Einschätzung von Joachim Rock, dem Hauptgeschäftsführer des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbands, über das eigentlich zu überwindende Hartz IV-Regime sogar hinausgegangen wären.<sup>9</sup>

Gar nicht erst umgesetzt wurden andere Vorhaben: Über die Kindergrundsicherung hat sich die Koalition zunächst komplett zerstritten, und in der verkürzten Legislaturperiode wurde sie dann nicht mehr verwirklicht. Auch die dauerhafte Stabilisierung des Rentenniveaus wurde nicht mehr realisiert. Insgesamt zeigte sich, dass nach wie vor erhebliche Hemmungen bestanden, Menschen in Armutslagen direkt, also mit Geldleistungen, zu unterstützen. Stattdessen waren die Debatten, die in der Coronazeit die unverschuldeten Notlage in den Vordergrund gerückt hatten,<sup>10</sup> in der Zeit nach dem Verfassungsgerichtsurteil zum Sondervermögen (November 2023) mit den daraus resultierenden Sparzwängen sowie den Wahlerfolgen der AfD auf Landesebene von einem verstärkten Misstrauen gegenüber Grundsicherungsempfänger\*innen geprägt.

## Politik für Menschen in Armut unter der neuen Koalition

Der Koalitionsvertrag 2025 bietet einen Ausblick auf kommende Politiken.<sup>11</sup> Die neue Regierung möchte „Leistung“ in den Mittelpunkt stellen und infolgedessen an vielen Stellen längeres Arbeiten ermöglichen. Das bedeutet auch, in der Grundsicherung Anreize zur Arbeitsaufnahme zu setzen. Versprochen wird darüber hinaus: „Wir wollen Kinderarmut wirksam bekämpfen und Alleinerziehende entlasten.“ Auf welche Weise dies geschehen soll, bleibt dabei

offen. Die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT) werden leicht erhöht. Ein digital zugängliches, „jährliches Familienbudget für Alltagshelfer für Familien mit kleinen Kindern und/oder pflegebedürftigen Angehörigen mit kleinen und mittleren Einkommen“ soll geprüft werden. Auch der Anstieg des Mindestlohns auf 15 € über die bestehenden Entscheidungsverfahren der Mindestlohnkommission wird zumindest als Ziel befürwortet.

Das Bürgergeld, in dieser wie auch der letzten Legislaturperiode immerhin von einem SPD-geführten Ministerium verantwortet, soll wieder im Grundsicherung für Arbeitsuchende umbenannt und die Reform weitgehend zurückgenommen werden. Dabei sollen vor allem die Sanktionsmöglichkeiten noch weiter verschärft werden. Die Vermittlung in Arbeit soll wieder an erster Stelle stehen, der Vermittlungsvorrang wird wieder eingeführt. Auch die schnellere Anpassung der Regelbedarfe an die Preisentwicklung sowie die Karenzzeit für Vermögen sollen rückgängig gemacht werden – davon ist auch die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung betroffen (die selbst nur in Hinblick auf Zuverdienstmöglichkeiten erwähnt wird). Das Schonvermögen soll an die Lebensleistung gekoppelt werden – ohne dass dies im Koalitionsvertrag genauer ausgeführt wird. Keine Rolle dagegen spielt die Problemdiagnose, dass die Regelbedarfe aus sozialen oder wenigstens aus Gründen einer methodisch einwandfreien Umsetzung des Statistikmodells grundsätzlich angepasst werden müssen. Jenseits der Rechtsänderungen ist die Art bezeichnend, wiestellenweise von Menschen im Grundsicherungsbezug gesprochen wird: „Groß angelegter Sozialleistungsmissbrauch im Inland sowie durch im Ausland lebende Menschen muss beendet werden.“ Bemerkenswert ist auch: Während die wenigen für Menschen in Armutslagen positiven Punkte im Koalitionsvertrag nur knapp angerissen werden und das

5 Blank, F. / Schäfer, C. / Spannagel, D. (2023): Signal-Störung der Ampel bei der Grundsicherung? Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Report Nr. 91, Düsseldorf.

6 Siehe hierzu exemplarisch Becker, I. (2022): Sicherung des Existenzminimums mit Regelleistungen. Kritische Anmerkungen und Reformüberlegungen zu Hartz IV und zum Familienlastenausgleich, in: Blank, F. / Schäfer, C. / Spannagel, D. (Hrsg.): Grundsicherung weiterdenken, Bielefeld, S. 61–84.

7 Beckmann, F. (2023): Wie viel Hartz IV steckt im Bürgergeld? Eine institutionentheoretische Analyse, in: Sozialer Fortschritt 72 (1), S. 55–74; Blank et al. (2023), a. a. O.

8 Vgl. Steffen, J. (2025): Die Bürgergeld-Reform von 2023 – Quelle allen Übels? Beitrag auf dem WSI-Blog, 03. 02. 2025, <https://www.wsi.de/de/blog-17857-die-buergergeld-reform-von-2023-66576.htm>

9 Rock, J. (2025): Ein Schritt vor und zwei zurück? Eine kurze Bilanz sozialpolitischer Refor-

men der Bundesregierung 2021–2024, in: Sozialismus 2/2025, S. 15–19.

10 Smith Ochoa, C. (2025): Powerful Representation of the Poor? German Welfare Associations’ Narrative Advocacy during COVID-19, in: Policy Studies Journal, DOI: 10.1111/psj.70012

11 CDU, CSU und SPD (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, Berlin.

Familienbudget „geprüft“ werden soll, sind die Ausführungen zu den Verschärfungen sehr detailliert.

## Entwicklungen jenseits der Fürsorgesysteme

Politikvorschläge, die unmittelbar und explizit auf die Verbesserung von Armutslagen und prekären Lebensbedingungen abzielen, sind im Koalitionsvertrag spärlich gesät oder bleiben vage. Allerdings sind weitere sozialpolitische Vorhaben benannt, die *auch* für von diesen Problemlagen betroffene Menschen positive Wirkungen haben können, wenn sie umfassend umgesetzt werden. Das betrifft Reformen der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. So führt eine Stabilisierung des Rentenniveaus nach Modellrechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung zu einer sinkenden Armutssquote unter Älteren.<sup>12</sup> Helfen kann perspektivisch auch der geplante Einbezug von Selbstständigen, die keinem obligatorischen Alterssicherungssystem angehören, in die Rentenversicherung. Auch das oben angesprochene „Familienbudget“ kann bei einer entsprechenden Umsetzung eine Entlastung für Familien mit geringem Einkommen darstellen.

Interessant aus der Perspektive von Menschen, die in Armut leben, sind zudem die Ausführungen zum „bürgerfreundlichen Sozialstaat“. Denn hier wird eine zentrale Problemdiagnose der Sozialstaatsforschung<sup>13</sup> aufgegriffen: dass aufgrund von Zugangshürden und Schnittstellenproblemen viele Sozialleistungen ihre Adressat\*innen nicht (hinreichend) erreichen. Dies betrifft insbesondere Menschen in Armutslagen, die häufig von der Komplexität des Leistungssystems und unterschiedlichen Zuständigkeiten überfordert sind und den Zugang zu dem für sie lebensnotwendigen Hilfesystem nicht ohne Unterstützung bewältigen können. Sozialleistungen zu bündeln und bes-

ser aufeinander abzustimmen, etwa durch die bereits konkret angekündigte Zusammenlegung von Wohngeld und Kinderzuschlag, sowie mehr „Leistungen und Beratung aus einer Hand“, wären eine Erleichterung. Auch die Pauschalierung von Leistungen würde dazu beitragen, Menschen gerade in Notlagen vor bürokratischen Überforderungen zu schützen. Der Geist dieser allgemeinen Abschnitte zum bürgerfreundlichen Sozialstaat ist deutlich weniger von Misstrauen gegenüber Sozialleistungsempfänger\*innen geprägt als die Abschnitte zur Grundsicherung für Arbeitsuchende. Auch wenn die Zugänglichkeit von Sozialleistungen nicht allein verhindert, dass Sozialleistungen nicht in Anspruch genommen werden:<sup>14</sup> Es bleibt zu hoffen, dass dieser für Menschen in prekären Lebenslagen hoch relevante Aspekt tatsächlich umfassend umgesetzt wird. Die Regierung wird sich daran messen lassen müssen, ob sie das viel zitierte Ziel des Bürokratieabbaus tatsächlich ernsthaft verfolgt und ob dieser auch an den Stellen greift, an denen die Überwindung von Zugangsbarrieren für Menschen von existenzieller Bedeutung ist.

## Ausblick

Wie schon die vorherige hat auch die neue Koalition sozialpolitisch einiges vor. Massive Einschnitte sind im Koalitionsvertrag nicht enthalten. Allerdings haben sich die Schwerpunktsetzungen geändert. Die Ampelkoalition war mit mehreren Vorhaben gestartet, um materielle Verbesserungen für die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft umzusetzen. Das Bürgergeld sollte eingeführt werden, „damit die Würde des Einzelnen geachtet und gesellschaftliche Teilhabe besser gefördert wird.“ Von diesem Anspruch hat sich die neue Koalition entfernt, auch wenn (immer noch) Kinder aus der Armut geholt werden sollen. Sozialpolitik wird damit zwar nicht generell wirtschaftlichen und fiska-

lischen Zielen untergeordnet, die Zielgruppen der Reformmaßnahmen sind aber andere, und die normative Fundierung rückt wieder stärker in Richtung eines produktivistischen Ansatzes: Sozialleistungen folgen Arbeit, Arbeit ist der Ausgangspunkt auch in der Grundsicherung. Dass dies mit Blick auf den Zusammenhang von Fördern und Fordern, von sozialer Investition und Arbeitsmarktreform um jeden Preis sogar wirtschaftlich problematisch ist, wird in Kauf genommen.

Potenziale für Menschen in Armut und in prekären Lebenslagen zeigen sich eher als Nebenfolge sozialpolitischer Maßnahmen, die auf andere Gruppen abzielen bzw. die breite Bevölkerung betreffen. Vor diesem Hintergrund bleibt die Forderung nach Verbesserungen in der Sozialpolitik für Menschen in Armut auf der Tagesordnung – wie beispielsweise eine angemessene und konsistente Regelbedarfsberechnung oder der Zugang zu bezahlbarem Wohnraum – und es wird darauf ankommen, dass zumindest die wenigen konkreten Vorschläge der Koalition sachgerecht umgesetzt werden. Es wird aber in den kommenden Jahren auch darum gehen, notwendige Reformen für die Beschäftigten oder die gesamte Bevölkerung so zu gestalten, dass die verletzlichsten Mitglieder der Gesellschaft davon deutlich stärker profitieren. In Zeiten wie diesen, die von multiplen Krisen geprägt sind, steht dabei nichts Geringeres als der Zusammenhalt der Gesellschaft und das Funktionieren unserer Demokratie auf dem Spiel. Denn bereits heute deuten Studien darauf hin, dass Armut einen negativen Einfluss auf das Vertrauen in die Politik hat.<sup>15</sup> Die neue Koalition plant, den Armut- und Reichtumsbericht noch in diesem Jahr vorzulegen. Dies kann Anlass für entsprechende Forderungen sein. ■

## AUTOR\*INNEN

**FLORIAN BLANK**, Dr., Wissenschaftler im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Forschungsschwerpunkt: Sozialpolitik.

✉ [florian-blank@boeckler.de](mailto:florian-blank@boeckler.de)

**SIMONE LEIBER**, Prof. Dr., Professorin für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Sozialpolitik an der Universität Duisburg-Essen. Forschungsschwerpunkte: Vergleichende Wohlfahrtstaatsforschung, Pflegepolitik, Verhältnis Sozialpolitik und Soziale Arbeit.

✉ [simone.leiber@uni-due.de](mailto:simone.leiber@uni-due.de)

<sup>12</sup> Buslei, H. / Geyer, J. / Haan, P. (2023): Zur Entwicklung der Altersarmut bei Änderungen der Rentenanpassungsregeln und weiterer Reformen. Deutsches Institut für Wirtschaftsförderung: Politikberatung kompakt 198, Berlin.

<sup>14</sup> Sielaff, M. / Wilke, F. (2024): Die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung als Bewältigungsstrategie, in: Opelka, M. / Wilke F. (Hrsg.): Der weite Weg zum Bürgergeld, Wiesbaden, S. 107–131.

<sup>13</sup> Vgl. Janda, C. (2024): Zugänglichkeit des Sozialstaats. Wege aus der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen. DIFIS-Studie 9, Duisburg/Bremen; van Rießen, A. (2024): Ursachen der Nichtnutzung von monetären und infrastrukturellen sozialpolitischen Leistungen, DIFIS-Studie 7, Duisburg/Bremen.

<sup>15</sup> Vgl. z.B. Brüll, J. / Spannagel, D. (2023): Einkommensungleichheit als Gefahr für die Demokratie. WSI-Verteilungsbericht 2023. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI-Report Nr. 90, Düsseldorf.

# Mehr (als) Demokratie steht auf dem Spiel

JULIKA BÜRGIN

Demokratie ist im Kapitalismus strukturell schwach und latent gefährdet. Denn erstens ist politische Gleichheit bei sozialer Ungleichheit, die der Kapitalismus produziert und voraussetzt, nicht möglich. Zweitens, und dies ist wesentlich, kommt politische Macht nur bedingt gegen eine ökonomische Macht an, die aus der privaten Verfügung über Produktionsmittel resultiert. Der Liberalismus verteidigt diese als Privatsphäre.

Die relative Stabilität der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland ist auch eine antifaschistische Errungenschaft. 1945 war die Unterstützung des Nationalsozialismus durch Industrie und Bürgertum präsent, und die Überlebenden der Arbeiter\*innenbewegung forderten Sozialismus oder Kommunismus. Der Kampf um die zukünftige Gesellschaftsordnung prägt das Grundgesetz, das die Wirtschaftsordnung offenlässt. Es schützt das Eigentum, aber nicht unbedingt: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ (Artikel 14) Verankert wurde das Sozialstaatsprinzip: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ (Artikel 20) Zwar fochten Liberale und Konservative den Sozialstaat als Rechtsgrundsatz an, den etwa der Politik- und Rechtswissenschaftler Wolfgang Abendroth vertrat, dennoch war das Soziale auch in marktwirtschaftlichen Konzepten verankert.

80 Jahre nach der Befreiung vom Nationalsozialismus hat sich eine (neo-)liberale Demokratie durchgesetzt. Gegen das Grundgesetz wurde das Sozialstaatsprinzip ausgehöhlt, Eigentum dient nicht primär der Allgemeinheit, sondern privaten Interessen. Damit wurde auch das Demokratieprinzip schwer beschädigt. Denn zum einen wird der gesellschaftlich produzierte Reichtum zunehmend der demokratischen Regelung entzogen. Und zum anderen gedeiht auf dem Boden der sozialen (Abstiegs-) Angst der aggressive Ausschluss „der Anderen“: als Abschottung, Abschiebung, Volksgemeinschaft oder exklusive Solidarität.

## Demokratiedefizite

Der Migrations-Bundestagswahlkampf hat die rechte Politik entfesselt, auch gegen geltende Gesetze. Rechtswidrig beschloss noch die Amperregierung, ausreisepflichtigen Asylsuchenden alle Sozialleistungen inklusive Unterkunft zu entziehen. Rechtswidrig sind auch die von der neuen Regierung mit Priorität vollstreckten Zurückweisungen von Asylsuchenden an den Grenzen. Zu befürchten ist eine nachträgliche Legalisierung dieses Vorgehens, indem deutsche und europäische humanitäre Schutzrechte weiter abgebaut werden. Die Verletzung von Menschenrechten und Menschenwürde schreibt sich immer tiefer in die bundesdeutsche Demokratie ein, die an einer neuralgischen Stelle weiter geschwächt wird: Demokratien sind defizitär, wenn nicht alle über die Regeln mitentscheiden können, die sie beachten sollen bzw. von denen sie betroffen sind. In Deutschland sind dies neben Kindern und Jugendlichen vor allem mehrere Millionen Inländer\*innen ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Nun will Friedrich Merz Doppelstaatsangehörigen die deutsche Staatsbürgerschaft entziehen, wenn sie straffällig werden. Die demokratische Gleichheit des Staatsvolks würde damit durch eine politische Berechtigung höherer und minderer Güte ersetzt, wie sie auch die AfD anstrebt. Gleichzeitig werden Entscheidungen forciert, deren Folgen der nationale Demos überwiegend nicht selbst trägt, sondern externalisiert. So gefährdet die (post-)fossile und extraktivistische Wachstumsstrategie der Koalition die Lebensgrundlagen von Milliarden von Menschen, die darüber nicht mitentscheiden können.

Demokratien unterscheiden sich von Mehrheitsdiktaturen durch die Rechte der politischen Opposition innerhalb und außerhalb der Parlamente. Diese wurden seit den 1990er Jahren empfindlich eingeschränkt, insbesondere im Bereich des Versammlungsrechtes und ergänzt durch Kompetenzerweiterungen der Sicherheitsbehörden. Kurz vor der Bundestagswahl

2025 gingen CDU/CSU allerdings zu einem unverhohlenen Angriff auf außerparlamentarische Kritiker\*innen über. Mit einer 551 Fragen umfassenden „kleinen“ Anfrage im Bundestag nahm die Union 17 Vereine und Medienorganisationen ins Visier und stellte Gemeinnützigkeit sowie staatliche Förderung infrage. Mit dem zweckwidrigen Einsatz des parlamentarischen Fragerechts zeigte die Unionsfraktion auch, dass sie Institutionen umbauen will und dabei vor Rechtsmissbrauch nicht zurückschreckt. Die Anfrage erinnerte den betroffenen Verein „Omas gegen Rechts“ an Diktatur. Ergänzend wollte die Union das Informationsfreiheitsgesetz abschaffen, mit dem Bürger\*innen und Medien amtliche Informationen anfordern und staatliches Handeln kontrollieren können. Die Koalition will das Gesetz nun mit einem Mehrwert auch für die Verwaltungen reformieren, was die Absichten der Union wieder ins Spiel bringen wird, die von einer Arbeitsgruppe „Bürokratieabbau, Staatsmodernisierung, Moderne Justiz“ formuliert wurden. Das ZDF-Magazin „Die Anstalt“ bezeichnete Bürokratie treffend als die „nervige kleine Schwester der Demokratie“. In den USA können wir in Echtzeit verfolgen, wie der Feldzug gegen Bürokratie sowohl die Rechte von Arbeitnehmer\*innen und Bürger\*innen aushebt als auch den öffentlichen Dienst zerstört.

Noch in der Opposition gaben CDU und CSU einen Vorgeschnack darauf, wozu sie bereit sind. Wenn die SPD nicht weit genug nach rechts mitgeht, steht die AfD als Partnerin zur Verfügung. Mit den Januar-Abstimmungen im Deutschen Bundestag hat die Union den Weg für diese Option geebnet. Für zukünftige Konstellationen ist relevant, dass auch FDP und BSW mit Union und AfD stimmten. Bis dahin nutzen Wertkonservative und Rechtsliberale die AfD als Rechtsverstärkerin für ihre eigene Politik, was den politischen Raum noch weiter nach rechts verschiebt.

## Erosion

Der Demokratieabbau hat eine Vorgeschichte, die in den jährlichen Grundrechte-Reporten nachgelesen werden kann, und erstreckt sich auf unterschiedliche staatliche Ebenen. So klagte die Generalstaatsanwaltschaft München die Gruppe „Letzte Generation vor den Kippunkten“ im Jahr 2023 nicht nur an, eine „kriminelle Vereinigung“ gebildet zu haben, sondern vorverurteilte sie als solche: Die Staatsanwaltschaft beschlagnahmte die Homepage der Gruppe und leitete Nutzer\*innen auf eine Webseite der Polizei Bayern um, auf der unzulässig behauptet wurde, es handle sich um eine kriminelle Vereinigung – und Spenden an diese seien eine strafbare Unterstützung. Die Behörde verkehrte das politische Versagen, die natürlichen Lebensgrundlagen gemäß Artikel 20a Grundgesetz zu schützen, in eine folgenreiche Anklage, die ihren Zweck der Einschüchterung nicht verfehlt hat. Die Gerichte sind kein verlässliches rechtsstaatliches Korrektiv, sondern verhängen mitunter drakonische Strafen gegen ökologische Aktivist\*innen, aber auch gegen die Ärmsten. Etwa 56 000 arbeitslose, obdachlose, erkrankte und/oder suizidgefährdete Menschen werden jedes Jahr zu Geldstrafen verurteilt, die sie nicht zahlen können, weshalb sie eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßen müssen – wenn sie nicht durch den Freiheitsfonds<sup>1</sup> freigekauft werden.

In Hessen haben CDU und SPD die geschlechtergerechte Schriftsprache in Schulen und Landesbehörden verboten und setzen die gegen Artikel 3 des Grundgesetzes<sup>2</sup> verstoßende Maßnahme mit neuen Planstellen durch. Der Freistaat Bayern verweigert einer Lehramtsstudentin wegen klimapolitischem Engagement den schulischen Vorbereitungsdienst und damit die zweite Ausbildungsphase. Ein halbes Jahrhundert nach dem „Radikalerlass“ halten Berufsverbote wieder Einzug, die auch als Einzelfälle eine disziplinierende Wirkung in die Breite entfalten. Kapitalismuskritik gilt als Verdachts-

fall. Durch die Ämter für Verfassungsschutz als „Extremisten“ etikettiert, werden Menschen nicht in den öffentlichen Dienst eingestellt und droht Vereinen der Verlust von Gemeinnützigkeit und Reputation. Die Behauptung eines Neutralitätsgebotes bremst politisches Handeln im pädagogischen und sozialen Bereich aus. Ein etatistisches Demokratieverständnis hält Einzug. Das wichtigste Prinzip der Demokratie, das Recht auf Opposition und Kritik der Macht, ist nicht nur in Gefahr, sondern bereits empfindlich eingeschränkt. Von der obrigkeitstaatlichen Demokratie ist der Weg zur Autokratie kurz. Der Blick ins Ausland zeigt, dass Demokratie nicht nur durch (post-)faschistische, sondern auch durch etablierte konservative und liberale Parteien zerstört werden kann.

## Es geht auch anders

Demokratie wird nur erhalten und erweitert werden können, wenn ihre gesellschaftlichen, auch ökonomischen Grundlagen geschaffen sind. Aktuelle Diskussionen über eine antifaschistische Wirtschafts- und Sozialpolitik oder das Memorandum 2025 der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik „Mehr Demokratie – Weniger Kapitalmacht!“<sup>3</sup> weisen in diese Richtung. Die vergangenen Verhältnisse sind kein Vorbild. Das bundesdeutsche Wohlstandsmodell war immer exklusiv und basiert auch auf rassistisch legitimierter Überausbeutung innerhalb von Wertschöpfungsketten. Es federte die Ausbeutung menschlicher Arbeitskraft durch die Ausbeutung von Umweltressourcen ab, aber diese Kompensation hat sich längst in ihr Gegenteil verkehrt. Der Preis der fortgesetzten Zerstörung der – auch menschlichen – Natur als Quelle allen Reichtums wird insbesondere im globalen Süden bezahlt, aber nicht nur dort. Anpassungsmaßnahmen wie das Abscheiden und Speichern von CO<sub>2</sub> werden zu einem neuen lukrativen Geschäftsfeld, ihre Kosten werden vergesellschaftet. Dem Schutz der Ökosysteme

in ihrer Fähigkeit zur eigenständigen Regeneration stehen diejenigen im Weg, die Meere, Böden, Wasser und Weltraum ökonomisch verwerten wollen. Alle Schädigungen werden teuer bezahlt, bis hin zu den Gütern des täglichen Bedarfs. Nicht eine ökologische Politik kostet zu viel, sondern ihre Verweigerung. Sie verschärft die soziale Krise, die wiederum autoritäre und exkludierende Antworten befeuert.

Den „Männern, die die Welt verbrennen“<sup>4</sup>, steht die Demokratie im Weg. Alarmierend ist, dass ihre dystopischen Projekte auch Unterstützung bei jenen finden, die weder auf dem Mars noch auf einer Festungsinsel unterkommen werden. Die Bereitschaft, buchstäblich an dem Ast zu sägen, auf dem man selbst sitzt, ist kein individuelles Problem, sondern spiegelt, dass eine konkrete Utopie für die notwendigen radikalen Veränderungen der Produktions- und Lebensweise, für Umverteilung und Verfügungsverweiterung für viele nicht greifbar ist. Dabei gibt es Ansätze: von Gemeinwohlokonomie über regionale Energie- und Ernährungssouveränität bis zum Entwurf des „Öffentlichen Luxus“, der Entprivatisierung und bedingungslosen Bereitstellung aller essenziellen Leistungen und Güter durch gesellschaftliche Organisation. Nur in einer demokratischen Gesellschaft können diese großen Fragen durch alle beraten und die getroffenen Entscheidungen umgesetzt werden.

Bildungsarbeit ist dafür wesentlich. Bildung verarbeitet den Widerspruch zwischen den Verhältnissen und dem Möglichen und macht so die eigenen Voraussetzungen bewusst. Mit diesem Bewusstsein stellt sich die Frage nach neuen Formen der Auseinandersetzung, die den Bedingungen angemessen sind, wie es der Bildungstheoretiker Heinz-Joachim Heydorn formulierte.<sup>5</sup>

Das Aufbegehrn kann auch regressiv sein und die Welt falsch deuten. Wissen ist wichtig, aber Erwachsene brauchen gute Gründe, ihr Verständnis der Welt zu erweitern, d. h. auch zu

1 <https://www.freiheitsfonds.de>

2 Die GEW Hessen stellt Beamte\*innen des Landes Hessen eine Vorlage zur Remonstration gegen den „Gender-Erlass“ der Landesregierung zur Verfügung. Darin wird zur rechtlichen Einschätzung auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts verwiesen, in dem es zu Art. 3 GG heißt: „Stoßrichtung der Norm ist es vor allem, geschlechtsbezogene Diskriminierung zu Lasten von Frauen zu beseitigen [...], nicht jedoch,

eine geschlechtliche Zuordnung im Personenstandsrecht festzuschreiben oder eine weitere Geschlechtskategorie jenseits von ‚männlich‘ und ‚weiblich‘ auszuschließen.“ ([https://www.gew-hessen.de/fileadmin/user\\_upload/5\\_recht/aktuell/24\\_05\\_07\\_Geschlechtergerechte\\_Schreibweise\\_Remonstration.pdf](https://www.gew-hessen.de/fileadmin/user_upload/5_recht/aktuell/24_05_07_Geschlechtergerechte_Schreibweise_Remonstration.pdf), letzter Zugriff: 04.06.2025)

3 Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2025): Memorandum 2025. Mehr

Demokratie – Weniger Kapitalmacht!, Köln.

4 Stöcker, C. (2024): Männer, die die Welt verbrennen. Der entscheidende Kampf um die Zukunft der Menschheit, Berlin.

5 Heydorn, H.-J. (2004): Überleben durch Bildung. Umriss einer Aussicht, in: ders.: Werke, Band 4, Bildungstheoretische und Pädagogische Schriften – 1971–1974, Wetzlar, S. 254–273.

verändern und dafür kostbare Zeit einzusetzen. Der Sozialphilosoph Oskar Negt hatte in den 1960er Jahren für eine soziologische Orientierung der gewerkschaftlichen Bildungsarbeit plädiert, die es den Arbeiter\*innen ermöglicht, die jeweils eigene Praxis in größeren Zusammenhängen zu verstehen, begabt mit schöpferischer Fantasie.<sup>6</sup> Der Bildungsansatz wurde in mehreren Gewerkschaften bedeutsam, weil (und solange) er eine konfliktorientierte betriebspolitische Strategie flankierte. Gewerkschaftliche Bildungsarbeit ist für die Mitglieder in erster Linie Zweckbildung, deren Sinn sich erst in einer kollektiven Handlungsperspektive entfaltet. Diese steht unter Druck, auch Gewerkschaftsmitglieder werden auf soziale Härte und Kriegsfähigkeit eingestimmt und sind mit schwindenden positiven Zukunftsvorstellungen konfrontiert. Aber die gesellschaftlichen Verhältnisse sind historisch geworden und veränderbar. Was wäre ein gutes Leben für alle? Wie kann der Reichtum der Welt dafür eingesetzt und bewahrt werden? Welche spezifische Bedeutung hat die gewerkschaftliche Organisierung für die Schritte, die zu gehen sind? Der Bildungsbedarf betrifft nicht einzelne Mitglieder, sondern die Gewerkschaften als Selbstorganisation in ihrer Fähigkeit, solidarische Alternativen zum Status quo zu entwickeln und für sie einzutreten. Eine konkrete Utopie wird nur dadurch entstehen.

Ein autoritärer Staatsumbau könnte die Bildungsräume in Schulen und Hochschulen sowie bei freien Trägern zerstören, die jetzt schon angegriffen und durch Mittelkürzungen gefährdet sind. Um die Bedingungen von Demokratie herzustellen, müssen die demokratischen Errungenschaften auf allen Ebenen verteidigt werden. Statt die Demokratie „wehrhaft“ zu verkürzen, geht es um mehr Demokratie: um eine Erweiterung der demokratischen Berechtigung und die Vertiefung der demokratischen Prinzipien. Nur noch 42 % der Menschen stimmen der Demokratie, wie sie in Deutschland funktioniert, zu, wie die Leipziger Autoritarismus-Studie 2024 ermittelt hat.<sup>7</sup> Notwendig ist auch die kritische Revision der parlamentarischen Mechanismen, die das Volk von der Machtausübung fernhalten. Die rechte Agitation gegen

den Parlamentarismus wird nur dann nicht verfangen, wenn seine Defizite in einer demokratisierenden Perspektive überwunden werden. Zu erinnern ist insbesondere an rätedemokratische Überlegungen, die auch in der Geschichte der Gewerkschaften eine Rolle spielten. Aktuelle gewerkschaftliche Forderungen nach mehr Mitbestimmung am Arbeitsplatz und im Betrieb können Teil einer demokratischen Transformationsperspektive werden, wenn sie einzelbetriebliche und branchenspezifische Rationalitäten überwinden.

Es wäre fatal, diejenigen sozialen, ökonomischen und politischen Verhältnisse zu verteidigen, die die faschistoiden Entwicklungen hervorgebracht haben.

## Widerstand

Der Historiker Timothy Snyder verfasste bereits während der ersten Präsidentschaft von Donald Trump 20 Lektionen für den Widerstand gegen die Tyrannie<sup>8</sup>. Als Gewerkschafterin wünsche ich mir, dass der DGB über eine weitere, 21. Lektion berät: die Nutzung der spezifischen gewerkschaftlichen Machtressourcen. Wann liegen hinreichende Gründe vor, einen politischen Streik zur Verteidigung der Demokratie zu erwägen? Wie wäre dieser vorzubereiten? Das Grundgesetz bestimmt in Artikel 20 die Bundesrepublik Deutschland nicht nur als demokratischen und sozialen Bundesstaat, sondern auch: „Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.“ Wenn die Angriffe auf Institutionen und Gesetze beginnen – und sie beginnen schon: Welche Dienstanweisungen werden die Mitglieder der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes befolgen und welche werden sie verweigern? Wie wird der gewerkschaftliche Rechtsschutz in eine strategische Prozessführung eingebettet? Wie wird zwischen den DGB-Gewerkschaften Solidarität und Selbsthilfe organisiert? Wie werden Kolleg\*innen geschützt, die keine Deutschen sind?

Nicht alles, aber einiges wird auch von der Politik der Gewerkschaften abhängen. ■

## AUTORIN

**JULIKA BÜRGIN**, Professorin für Bildung der Lebensalter und Politische Bildung an der Hochschule Darmstadt. Arbeitsschwerpunkte: Kritische politische Bildung, Demokratieentwicklung.

@ julika.buergin@h-da.de

6 Negt, O. (2016): Soziologische Phantasie und exemplarisches Lernen. Werkausgabe Bd. 2, Göttingen.

Dynamiken und rechtsextreme Einstellungen, Gießen.

7 Decker, O. / Kiess, J. / Heller, A. / Brähler, E. (2024): Vereint im Ressentiment. Autoritäre

8 Snyder, T. (2017): Über Tyrannie. Zwanzig Lektionen für den Widerstand, München.



Die Debatte über die ökologische Krise wird noch immer durch Beiträge nach dem Schema beherrscht: Was muss getan werden, um... (die Treibhausgasemissionen zu reduzieren, den Arten- schwund zu stoppen, die Fischbestände zu regenerieren usw.)? Das Gemeinsame der drei zu besprechenden Studien ist, dass sie versuchen, über diese auf das politische Handeln fokussierte Perspektive hinauszugehen. Es geht ihnen darum, die gesellschaftlichen Ursachen der Umweltkrise sowie ihre Rückwirkungen auf die Gesellschaft aus umfassenderen theoretischen Perspektiven zu beleuchten.

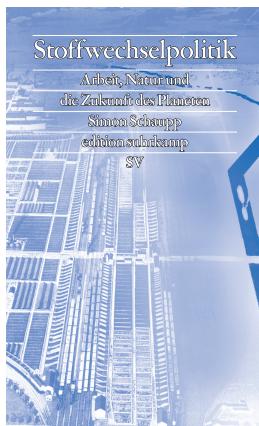
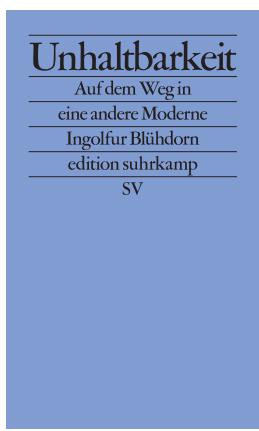
*Jens Beckert* fragt, warum die heutige Gesellschaft so zögerlich auf die Bedrohung durch den Klimawandel reagiert, obwohl das Problem und die zu seiner Bewältigung erforderlichen Maßnahmen schon seit Jahrzehnten bekannt sind. Seine ebenso ernüchternde wie provozierende Antwort lautet: Ungeachtet der sich in letzter Zeit verstärkenden klimapolitischen Appelle ist die Gesellschaft am Klimaschutz nicht wirklich interessiert. Vielmehr sind die auf wirtschaftliches Wachstum gepolten eigentumsrechtlichen Strukturen, eine durch kurzfristige Zeithorizonte und Wählerpräferenzen bestimmte demokratische Politik sowie eine individualistische Konsumkultur darauf ausgerichtet, die Natur als eine beliebig ausbeutbare Ressource zu behandeln. Ernsthafte praktische Schritte zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen und zum Schutz der natürlichen Umwelt stoßen daher regelmäßig auf massive politische Widerstände und werden in ihrer Umsetzung blockiert oder abgeschwächt. Und so ist in absehbarer Zukunft mit einer weiteren Verschärfung der Klimaprobleme zu rechnen.

Das Management der weltweit operierenden fossilen Industrien (Erdöl, Kohle, Gas) sei unverändert entschlossen, die mit seinem Geschäftsmodell verknüpften Profitchancen zu nutzen und die noch im Boden lagernden Reserven auszubeuten, auch wenn die Lobby inzwischen statt der offenen Leugnung des menschengemachten Klimawandels auf andere Strategien der Desinformation setze. Entsprechendes gelte für die auf fossilen Brennstoffen basierenden Zweige der verarbeitenden Industrie, wie die Automobilindustrie, die chemische Industrie oder die Luftfahrtindustrie. Ansätze zur Dekarbonisierung und zur E-Mobilität gibt es hier zwar, aber sie blieben bei weitem zu schwach und zu zaghafte. Die boomende Digitalisierung des Dienstleistungssektors führt zu einer rasanten Zunahme des Stromverbrauchs, die Forderungen nach einer Renaissance der Atomkraft aufleben lasse. Dagegen würde ein wirksamer Klimaschutz nicht nur den Übergang zu erneuerbaren Energiequellen, sondern auch einen sinkenden Strom- und Energieverbrauch erfordern. Die Politik werde durch kurzfristige Interessen der Politiker\*innen und Wähler\*innen dominiert und sei daher unfähig, kostenträchtige, sich aber erst in einer fernen Zukunft auszahlende Maßnahmen zum Umwelt- und Klimaschutz auf

den Weg zu bringen. Die Konsumenten\*innen bestünden darauf, stimuliert durch eine allgegenwärtige Marketingindustrie, ihre Freizeit-, Unterhaltungs- und Mobilitätsbedürfnisse auszuleben; berücksichtigt sei das besonders umweltschädliche Konsumverhalten der Vermögenden mit ihren Yachten und Privatflugzeugen. Aber jede Forderung nach Konsumbeschränkungen werde als Verletzung elementarer Freiheitsrechte denunziert und stoße auf erbitterten Widerstand.

Der Klimawandel ist ein globales Problem, nicht nur eines der fortgeschrittenen Industrieländer. Auch wenn die aktuelle Zunahme der globalen Treibhausgasemissionen nicht mehr auf die Industrieländer, sondern auf die Schwellenländer (insbesondere China und Indien) zurückgeht, sind es doch die Industrieländer, die in ihren Pro-Kopf-Emissionen die Schwellen- und insbesondere die Entwicklungsländer weit übertreffen. Die daraus resultierenden Interessenkonflikte blockieren, wie Beckert zeigt, die wünschenswerte transnationale Kooperation in der Klimapolitik. Noch auswegloser erscheint die Situation, wenn man den Blick über die Klimaerwärmung hinaus auf die durch die Kapitalisierung von Industrie und Landwirtschaft angerichteten ökologischen Schäden insgesamt richtet. Bezieht man den Zustand der Wälder, den Stand der Artenvielfalt sowie die Fischbestände in den Meeren als weitere Indikatoren mit ein, so ist die ökologische „Tragfähigkeit“ der Erde bekanntlich längst überschritten. Und nicht zuletzt ist auch an die ökologischen Schäden zu erinnern, die gerade bei der Herstellung klimaneutraler Technologien selbst entstehen (z. B. bei dem für Elektrobatterien nötigen Abbau von Lithium).

Das Bild, das Beckert zeichnet, ist dennoch nicht einfach grau in grau, wie insbesondere das Kapitel über „Grünes Wachstum“ deutlich macht. Das Schlagwort vom „grünen“, d. h. auf erneuerbare Energien gestützten Wachstum, führe zwar in die Irre, soweit es die Vorstellung suggeriert, die Wirtschaft müsse „nur“ auf erneuerbare Energien umgestellt werden, und dann könne das Wachstum weiterlaufen wie gewohnt. Die sich dann einstellenden Rebound-Effekte würden, wie Beckert argumentiert, den Raubbau an der Natur nur weiter fortsetzen. Gleichwohl bergen die inzwischen auch im Unternehmensmanagement kursierenden Visionen einer „grünen“ Produktions- und Lebensweise durchaus die Chance, die Umstellung der Wirtschaft auf Klimaneutralität sowie die dafür erforderlichen technologischen Innovationen voranzubringen. Entscheidend dabei seien gesetzliche und fiskalpolitische Rahmungen, die die Position der Anbieter grüner Technologien auf Kosten der fossilen Plazhirsche stärken. Über die Erfolgsschancen eines solchen neuen „Regimes“ äußert Beckert sich zurückhaltend. Ein Verzicht auf wirtschaftliches Wachstum werde aber die Probleme auch nicht lösen, denn die für das Überleben der Gesellschaft erforderlichen Technologien blieben dann so klimaschädlich wie zuvor. Erforderlich sei vielmehr ein Umbau der gesamten technologischen Basis der Gesellschaft, der unter anderen



## BESPROCHEN VON

Christoph Deutschmann,  
Prof. Dr. (i. R.), Institut für  
Soziologie der Universität  
Tübingen.

als kapitalistischen Voraussetzungen kaum denkbar erscheint. Angesichts der Dringlichkeit der Probleme fehle auch schlicht die Zeit, erst die Gesellschaftsordnung auszutauschen, um sich dann an die gründliche Bekämpfung der Ursachen des Klimawandels zu machen. Im Ergebnis plädiert Beckert für eine „realistische“ Klimapolitik, die den Schutz des Klimas als Gemeingut vor die individuellen Interessen stellt und den Klimaschutz mit praktischen Anpassungen gegen die Folgen der Klimaerwärmung verbindet – das hätte durchaus noch etwas ausführlicher sein können. Dennoch: Jens Beckert hat eine überzeugende Studie vorgelegt, die in der Ausgewogenheit ihrer Argumentation und der Sorgfalt ihrer Begründung Maßstäbe setzt. Der Rezensent kann sie uneingeschränkt zur Lektüre weiterempfehlen.

Mehr noch als für Beckert ist das Scheitern der Klimapolitik für *Ingolfur Blühdorn* eine ausgemachte Sache: „Agrarwende, Energiewende, Artenschutz, Klimaziele, all das wäre sicher politisch wünschenswert, aber angesichts akuter Krisen – Pandemie, Inflation, Krieg, Terrorismus, Migration, Weltmachtanspruch Chinas – scheint anderes dringender“ (S.12). Man möchte fragen: Ist die Lage wirklich so verfahren, gibt es nicht doch Ansätze, die in die richtige Richtung weisen? Aber mit solchen Details möchte Blühdorn sich nicht aufhalten; seine Betrachtung zielt vielmehr auf das Große und Ganze. Die ökologische Krise ist ja nicht die erste Krise, die er in seinen zahlreichen Publikationen abhandelt (die Literaturliste im Anhang umfasst 21 Einträge). Es geht Blühdorn um die Krise der Moderne überhaupt, die sich nicht nur in der Umweltkrise, sondern in einer Reihe weiterer Transformationen niederschlägt. Diese Transformationen – die Krise des Kapitalismus, die autokratisch-autoritäre Wende, Digitalisierung und künstliche Intelligenz, China und der neue Systemkonflikt – werden zunächst noch einmal im Schnelldurchgang rekapituliert, jedes Mal mit dem gleichen ernüchternden Ergebnis: Illusionen zerplatzen, hochgespannte Erwartungen werden enttäuscht. Den Gipelpunkt dieser Kette von Desillusionierungen stellt die Krise dessen dar, was Blühdorn das „Ökoemanzipatorische Projekt“ bezeichnet. Es geht um die von grünen Bewegungen propagierte Idee der Verbindung von Umweltpolitik mit individueller Emanzipation, die sich heute als unhaltbar erweist. Diese Krise signalisiere die ultimative Krise der Moderne, insofern sie, wie Blühdorn behauptet, nicht nur die Norm ökologischer Nachhaltigkeit, sondern die Basisidee des autonomen Subjekts selbst in Frage stelle. Um diese Deutung plausibel zu machen, greift Blühdorn auf Ulrich Becks Konzept der „reflexiven Modernisierung“ zurück. Er versucht aber, es zu überholen, indem er über Becks „zweite Moderne“ hinaus eine „dritte Moderne“ ausruft, die die ideellen Grundlagen der Moderne selbst zur Disposition stellt.

Über weite Strecken hinweg bewegt sich die Argumentation Blühdorns auf der Ebene der Rekonstruktion poli-

tischer und sozialer Ideen und deren „innerer Logik“, der er eine Tendenz zur Selbstzerstörung zuschreibt. Es stellt sich hier eine Reihe von Fragen: Wie zwingend ist die von Blühdorn behauptete selbstzerstörerische Logik der Ideen der Moderne? Macht Blühdorn es sich nicht zu einfach, wenn er die moderne Idee der Freiheit mit dem Slogan von der individuellen „Selbstverwirklichung“ gleichsetzt? Ging es statt der bloßen Apologie individueller Willkür nicht vielmehr darum, institutionelle Regeln zu finden, die die Freiheit der Individuen miteinander vereinbar machen sollen – Regeln, die heute freilich im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Ziel der Bewahrung der natürlichen Umwelt zu überdenken sind? Vor allem aber scheint Blühdorn zu vergessen, dass sich aus der Betrachtung von Ideen und ihrer inneren Logik allein noch keine Rückschlüsse auf reale historische Prozesse ziehen lassen. Ideen können zu einer historisch bewegenden Kraft erst dadurch werden, dass sie in das Handeln lebendiger Menschen eingehen. In dem Prozess der Übersetzung von Ideen in Handeln kommt es aber bekanntlich zu mannigfachen Überraschungen: Ideen können auf Zustimmung oder Ablehnung stoßen, sie können stillschweigend umgedeutet werden, sie können überhaupt ganz andere praktische Folgen haben als intendiert. Wieweit die nicht zu leugnenden „Krisen“ der Moderne einerseits auf Selbstwidersprüche der zugrundeliegenden Ideen, andererseits auf ungeplante Folgen der Übersetzung der Ideen in Handeln zurückgehen: das hätte durch sorgfältige empirisch-historische Analysen geklärt werden müssen, die bei Blühdorn fehlen. Und gerade wenn man solche Analysen durchgeführt hätte, wäre klar geworden, dass Prognosen über das Schicksal politisch-sozialer Bewegungen, wie Blühdorn sie anstrebt, aufgrund der Komplexität der Einflussfaktoren nur höchst begrenzt möglich sind. Blühdorn verkündet mit großer Geste eine „Dritte Moderne“, aber was ist darunter genauer zu verstehen? Man erfährt eigentlich nur, was die „Dritte Moderne“ *nicht* ist: sie ist nicht nachhaltig, nicht demokratisch, nicht emanzipatorisch. Aber das Leben wird trotz des Abschieds von allen Illusionen irgendwie weitergehen.

Hätte es, um zu solchen Ergebnissen zu kommen, wirklich einer so umfangreichen Abhandlung und des prätentiösen Vokabulars bedurft? Blühdorns Betrachtungen bieten das traurige Beispiel einer Soziologie, die sich aus der historischen und empirischen Arbeit zurückgezogen hat und sich auf die Beschäftigung mit selbstgefertigten Sprachspielen beschränkt. Blühdorns Arbeit, das ist zuzugestehen, ist ambitioniert angelegt und zielt auf große Fragen. Aber der Ball, den der Autor abschießt, fliegt weit über das Tor hinweg.

Auch bei *Simon Schaupp* geht es um die Entwicklung einer umfassenderen Perspektive auf die ökologische Krise, diesmal um eine, die bei den Prozessen gesellschaftlicher Arbeit ansetzt. Schaupp nimmt dabei explizit auf die Marx'sche Charakterisierung der Arbeit als „Stoffwech-

#### JENS BECKERT

VERKAUFT ZUKUNFT  
WARUM DER KAMPF  
GEGEN DEN KLIMAWANDEL  
ZU SCHEITERN DROHT

ISBN 978-3-518-58809-3  
238 Seiten, 28,00 €

#### INGOLFUR BLÜHDORN

UNHALTBARKEIT  
AUF DEM WEG  
IN EINE ANDERE MODERNE  
ISBN 978-3-518-12808-4  
384 Seiten, 20,00 €

#### SIMON SCHAUPP

STOFFWECHSELPOLITIK  
ARBEIT, NATUR  
UND DIE ZUKUNFT  
DES PLANETEN

ISBN 978-3-518-02986-2  
422 Seiten, 24,00 €

Edition Suhrkamp,  
Berlin 2024

sel“ zwischen Gesellschaft und Natur Bezug (S.31). Arbeit ist, so interpretiert Schaupp Marx, nicht schlicht als ein Vehikel der „Beherrschung“ der Natur durch die Gesellschaft zu verstehen. Seine Studie zielt darauf, die Einseitigkeit und Kurzschlüssigkeit dieser heute noch immer dominanten Sichtweise aufzuzeigen. Dass der Stoffwechsel zwischen Gesellschaft und Natur in der Moderne so viel konflikthaft verläuft als in früheren historischen Epochen und sich in der Gegenwart zur Umwelt- und Klimakrise zuspitzt, geht auf die kapitalistische Organisation der Arbeit zurück, die darauf zielt, die Natur im Sinne des Privateigentums und des Profitprinzips „nutzbar“ zu machen (S.37). Dennoch behält die Natur, obwohl es heute so gut wie keine unberührten Naturreservate mehr gibt, ihre relative Autonomie gegenüber dem Menschen bei. Die Natur lässt sich nicht einfach qua Arbeit „beherrschen“, mehr noch: Sie schlägt zurück, und sie schlägt umso heftiger zurück, je weitreichender die menschlichen Eingriffe werden; die Folge sind noch weiter gehende Kompressionsmaßnahmen, usw. Gegen die gängige Deutung der Arbeit als Vehikel gesellschaftlicher Naturbeherrschung setzt Schaupp eine konträre Perspektive, die nicht von der Gesellschaft, sondern von der Natur ausgeht und aufzeigt, wie diese sich der immer eindringlicheren menschlichen Versuche ihrer Instrumentalisierung erwehrt. Die Bezugspunkte mit der Technikkritik Horkheimers und Adornos sind ihm dabei, auch wenn er sie nicht ausarbeitet, bewusst.

In einer solchen Sicht lässt auch die menschliche Arbeit sich nicht einfach als Gegeninstanz zur Natur verstehen, denn sie wird ja von lebendigen Menschen geleistet, die qua ihrer Körperlichkeit selbst ein Moment der Natur sind. Der Widerstand der Natur gegen ihre Zurichtung und Vernutzung durch Arbeit setzt sich deshalb im Widerstand der Arbeitenden gegen ihre eigene körperliche Vernutzung fort; Schaupp macht das gleich zu Beginn des Buches am aktuellen Beispiel eines Streiks von Baseler Bauarbeitern gegen die von den Arbeitgebern geforderte Ausdehnung und Flexibilisierung der Arbeit in Hitzeperioden deutlich. Dazu wurden im Rahmen der Studie auch vertiefende Interviews mit den Bauarbeitern selbst durchgeführt (S.313f.). Eine paradoxe, reflexiv gewendete Form nimmt der Selbstschutz der Natur in den sogenannten „reproduktiven“ Tätigkeiten an, in denen Arbeit vernutzt wird, um die Arbeitskraft anderer wiederherzustellen (Kap. 6).

Schaupps Studie zeigt ihre Stärken dort, wo sie die Doppelbewegung zwischen dem Zugriff kapitalistisch organisierter Arbeit auf die Natur und den Gegenschlägen der Natur anhand konkreter historischer Konstellationen vorführt. So scheiterte die Kolonialisierung Haitis, wie er zeigt (S.85f.), daran, dass die Kolonisatoren mit dem Import der in den Baumwoll- und Zuckerplantagen eingesetzten afrikanischen Sklav\*innen auch die Erreger von Gelbfieber und Malaria importierten – Krankheiten, die bis dahin in der Karibik unbekannt waren. Während die

Sklav\*innen selbst gegen die Erreger immun waren, waren es die zur Bekämpfung der Sklavenaufstände eingesetzten französischen und britischen Soldaten nicht. Nachdem ein Großteil der Soldaten an den Infektionen starb, mussten die Kolonialmächte sich zurückziehen. Die Durchsetzung der Steinkohle als Energiequelle und die dadurch ermöglichte Entwicklung von Dampfmaschinen und Eisenbahnen bedeutete eine radikale Veränderung des Stoffwechsels zwischen Natur und Gesellschaft mit weitreichenden ökologischen Auswirkungen (Kap.3). Die Arbeitenden waren ebenfalls negativ durch die Dequalifizierung und Degradierung ihrer Tätigkeiten – etwa im Bergbau – betroffen. Gleichzeitig gewannen sie aufgrund der Abhängigkeit der gesamten Gesellschaft von der Kohle neue kollektive Machtpotenziale hinzu, indem sie durch Streiks ganze Branchen lahmlegen und sich leichter überregional organisieren konnten. Ähnlich verschaffte die Industrialisierung der Schlachthöfe, wie Schaupp am Chicagoer Beispiel zeigt (Kap.4), den Beschäftigten neue Widerstandspotenziale: Um Forderungen durchzusetzen, reichte es aus, die Weiterverarbeitung der bereits geschlachteten Tierkörper für kurze Zeit zu stoppen. Der sich schon nach wenigen Stunden verbreitende unerträgliche Gestank der Kadaver sorgte dafür, dass die Arbeitgeber rasch auf Kooperation umschwenkten. Besonders instruktiv wird die Doppelbewegung zwischen industriellen Produktivitätssteigerungen und den Gegenschlägen der Natur in dem Abschnitt über „Kapitalintensive Landwirtschaft“ (S.174f.) aufgezeigt: Der Einsatz künstlichen Düngers führte zu landwirtschaftlichen Monokulturen, die sich als besonders anfällig für die auf die jeweilige Pflanze spezialisierten Parasiten erwiesen (wie den in den USA verbreiteten Baumwollkapselkäfer). Zu deren Bekämpfung wurden Pestizide entwickelt, die jedoch Krebskrankungen verursachten und die Artenvielfalt schädigten. Ein weiteres Kapitel behandelt den viel diskutierten „fordistischen Klassenkompromiss“, der auf Erdöl als Energiequelle gegründet war und – Schaupp erinnert daran – auf Kosten der Natur als dritter Partei ging; die Quittung dafür war die bis heute anhaltende Erderwärmung. Weitere Kapitel beleuchten die Zunahme der oft unbezahlten Reproduktionsarbeit, die Rolle der wissenschaftlichen „Steuerungskräfte“, sowie den Zusammenhang zwischen der Expansion des Finanzsektors und der Hypertrophie der Bauindustrie in verschiedenen Ländern. Die Argumentation dieser letzten Kapitel erscheint teilweise improvisiert und inkonsistent; eine Überarbeitung, die den roten Faden des Arguments sichtbarer macht, wäre zweifellos hilfreich gewesen.

Fragen wirft auch das zusammenfassende Schlusskapitel auf, in dem zwei Politiken der „Nutzlosigkeit“ unterschieden werden: Zum einen eine Politik katastrophaler „Preisgabe“ menschlicher und natürlicher Ressourcen, die mit fortschreitender Zuspitzung der ökologischen Krise zu erwarten sei. Die erstrebenswerte, heute freilich nur marginal entwickelte Alternative dazu sei eine Politik der „Transformation“, die auf die Erhaltung der Natur

ziele und in einer „lustvollen Politik der Nutzlosigkeit“ (S.359) kulminiere. Spätestens an dieser Stelle fällt auf, dass Schaupp einer Diskussion über die Rolle der kapitalistischen Eigentumsordnung als Hintergrund der ökologischen Krise ausweicht. Statt Arbeit als Aneignung zu verstehen, zieht er den schon sprachlich unschönen Begriff der „Nutzbarmachung“ vor. Aber läuft nicht jede „Nutzbarmachung“ auf Aneignung hinaus? Arbeit ist, wie Schaupp mit Recht betont, einerseits ein Teil der Natur. Andererseits steht sie jedoch unter der Kontrolle eines nicht der Natur entsprungenen gesellschaftlichen Systems,

das den „Riss“ zwischen ihr und der Natur erst verursacht: des kapitalistischen Privateigentums. Die Folge der eigenwilligen terminologischen Vorentscheidungen des Autors ist jedenfalls, dass die kapitalistische Eigentumsordnung als *gesellschaftliche* Rahmenbedingung der Umweltkrise aus dem Blick gerät. So liefert die Arbeit Schaupps zwar eine Fülle interessanter und inspirierender Erkenntnisse im Detail. Zu wünschen übrig lässt dagegen der unklare, zwischen Marx, Adorno/Horkheimer und eigenen Improvisationen changierende theoretische Rahmen; hier könnte die Studie von einer Überarbeitung profitieren. ■

# Abstracts

WSI-MITTEILUNGEN 4/2025, PP 245–252  
ANDREAS FISCHER

## Transformation of Co-determination Practices in East Germany

Typical Patterns  
and Key Influencing Factors

The study examines typical patterns of change in co-determination practices in East Germany since the early 1990s. Based on a qualitative panel study, it reconstructs, analyses and describes in detail the four transformation patterns of “consolidation”, “restoration”, “gradual transformation” and “crisis-induced change”. Economic conditions, ownership structures, privatisation processes and the related historical experiences of transformation prove to be key factors influencing the long-term development of co-determination in companies. The role of trade union strategies is ambivalent, as they only lead to a revitalisation of co-determination practices under specific conditions. The study contributes to closing a gap in co-determination research by linking historical and current developments, empirically reconstructing co-determination dynamics in a longitudinal analysis and providing differentiated insights into the specific challenges of East German co-determination practice. ■

WSI-MITTEILUNGEN 4/2025, SEITEN 245–252  
ANDREAS FISCHER

### Der Wandel betrieblicher Mitbestimmungspraxis in Ostdeutschland

Typische Verlaufsmuster und zentrale Einflussfaktoren

Die Studie untersucht typische Wandlungsmuster betrieblicher Mitbestimmungspraxis in Ostdeutschland seit den frühen 1990er Jahren. Basierend auf einer qualitativen Panelstudie rekonstruiert, analysiert und beschreibt sie detailliert die vier Wandlungsmuster der „Konsolidierung“, „Wiederherstellung“, „graduellen Transformation“ und des „krisenhaften Wandels“. Dabei erweisen sich wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Eigentümerstrukturen, Privatisierungsprozesse und damit verknüpfte historische Transformationserfahrungen als zentrale Einflussfaktoren für die langfristige Entwicklung der betrieblichen Mitbestimmung. Ambivalent gestaltet sich die Rolle gewerkschaftlicher Strategien, die nur unter spezifischen betrieblichen Bedingungen eine Revitalisierung der Mitbestimmungspraxis bewirken. Die Studie trägt zur Schließung einer Lücke der Mitbestimmungsforschung bei, indem sie historische und gegenwärtige Entwicklungen verknüpft, empirisch im Längsschnitt Dynamiken der Mitbestimmung rekonstruiert und differenzierte Einblicke in die spezifischen Herausforderungen ostdeutscher Mitbestimmungspraxis liefert. ■

WSI-MITTEILUNGEN 4/2025, SEITEN 253–262  
JOHANNES KIESS, ANDRE SCHMIDT

## Schützt demokratische Selbstwirksamkeit im Betrieb gegen Rechtsextremismus?

Ein Vergleich zwischen Ost und West sowie 2020 und 2024

Aktuelle Studien diskutieren mögliche Demokratisierungseffekte betrieblicher Mitbestim-

mung und Beteiligung. Diese können Gefühlen von Ohnmacht und Fremdbestimmung in der Arbeitswelt entgegenwirken, die als Nährboden für demokratiefeindliche Einstellungen gelten. Wir tragen konzeptuell und empirisch zu dieser laufenden Debatte bei, indem wir, erstens, unser Konzept *demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb* vorstellen und, zweitens, das Erleben von Kontrolle und Einfluss am Arbeitsplatz als Einflussfaktor auf rechtsextreme Einstellung in Ost- und Westdeutschland untersuchen. Drittens stellen wir erstmals einen Zeitvergleich zu diesem Zusammenhang vor. Wir bestätigen bisherige Ergebnisse, denen zufolge das Erleben demokratischer Selbstwirksamkeit auch unter Kontrolle einer Reihe weiterer Faktoren die Zustimmung zu extrem rechten Aussagen verringert. Allerdings hat sich das Erleben demokratischer Selbstwirksamkeit im Betrieb seit 2020 in Ost und West unterschiedlich entwickelt, und auch die Zustimmung zu rechtsextremer Einstellung variiert zwischen den Landesteilen. ■

WSI-MITTEILUNGEN 4/2025, PP 253–262

JOHANNES KIESS, ANDRE SCHMIDT

**Does Democratic Self-efficacy at the Workplace Protect Against Right-wing Extremism? A Comparison between East and West as well as 2020 and 2024**

Current studies discuss the possible democratisation effects of co-determination and participation at the workplace. These can counteract feelings of powerlessness and heteronomy in the world of work, which are seen as a breeding ground for anti-democratic attitudes. We contribute conceptually and empirically to this ongoing debate by, firstly, presenting our concept of *democratic self-efficacy at the workplace* and, secondly, examining the experience of con-

trol and influence at the workplace as a factor influencing right-wing extremist attitudes in East and West Germany. Thirdly, for the first time we present the development of this relationship over time. We confirm previous findings that the experience of democratic self-efficacy, even when controlling for a number of other factors, reduces agreement with extreme right-wing statements. However, the experience of democratic self-efficacy at the workplace has developed differently in East and West Germany since 2020, and approval of far-right attitudes also varies between the different parts of the country. ■

WSI-MITTEILUNGEN 4/2025, SEITEN 263–270

JANA YORK, TERESA SARTOR, SARAH LAMB, JAN JOCHMARING, SARAH SCHULZE, JÖRG-TOBIAS KUHN, BASTIAN PELKA

### **Einheitliche Ansprechstellen für Arbeitgeber im Ökosystem der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe**

Der Beitrag stellt die mit der Einführung von § 185a SGB IX bundesweit implementierten „Einheitlichen Ansprechstellen für Arbeitgeber“ (EAA) im Ökosystem der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe vor. Dazu wird eine innovations- und systemtheoretische Perspektive eingenommen und nach der „Platzierung“ der EAA im bestehenden System gefragt. In einem ersten Schritt werden die EAA mit anderen Institutionen der Arbeitgeberberatung im Ökosystem kontrastiert. In einem zweiten Schritt wird die Sicht von Expert\*innen auf das Ökosystem mittels qualitativer Interviewdaten rekonstruiert. Analyseleitend sind dabei die Fragen, wie und mit welchen Begründungen die EAA in das Ökosystem der beruflichen Rehabi-

litation und Teilhabe installiert wurden, welche Funktion sie im System erfüllen und wie sie sich zu etablierten Akteuren im System verhalten. Im Ergebnis wird diskutiert, wie sich die EAA von anderen Akteuren mit gesetzlichem Auftrag zur Arbeitgeberberatung abgrenzen, welche Schnittmengen es gibt und wie andere Akteure auf die EAA reagieren. ■

WSI-MITTEILUNGEN 4/2025, PP 263–270

JANA YORK, TERESA SARTOR, SARAH LAMB, JAN JOCHMARING, SARAH SCHULZE, JÖRG-TOBIAS KUHN, BASTIAN PELKA

### **Single Contact Points for Employers in the Vocational Rehabilitation and Participation Ecosystem**

This article presents the Single Contact Points for Employers that were implemented nationwide with the introduction of Section 185a of the Ninth Social Code (SGB IX) in the ecosystem of vocational rehabilitation and participation in Germany. To this end, the “placement” of the contact points in the existing system is examined from a perspective of innovation and system theory. Firstly, the contact points are contrasted with other employer counseling institutions in the ecosystem. In a subsequent step, the views of experts in the field are reconstructed using qualitative interview data. The analysis is guided by the following questions: How and for what reason were the contact points installed in the ecosystem of vocational rehabilitation and participation? What function do they fulfill in the system, and how do they relate to established actors? Finally, the article discusses the distinctive characteristics of the Single Contact Points for Employers in relation to other actors with legal mandates for providing employer counsel. It examines the shared characteristics among these actors and how these respond to the new entities. ■

WSI-MITTEILUNGEN 4/2025, SEITEN 271–279  
FELIX SYROVATKA

## Von staatlicher Delegation zur Privatautonomie: Paradigmen und Liberalisierung im Tarifrecht

Während die Tarifautonomie bis in die 1990er Jahre rechtsdogmatisch als „staatlich delegierte Normsetzungsbefugnis“ verstanden wurde, definiert die herrschende Meinung der Rechtswissenschaft sie heute als „kollektiv ausgeübte Privatautonomie“. Dieser Wandel markiert den Übergang von einer staatszentrierten zu einer liberal-individualistischen Perspektive auf die Tarifautonomie. Der Artikel analysiert diesen Paradigmenwechsel im deutschen Tarifvertragsrecht und zeigt, wie sich das liberale Rechtsparadigma seit den 1970er Jahren sowohl gegenüber dem herrschenden etatistischen als auch gegenüber dem herausfordernden sozialdemokratischen Rechtsparadigma durchsetzen konnte. Verstanden als Liberalisierungsprozess innerhalb des Tarifrechts förderte der Paradigmenwechsel eine Re-Individualisierung des Tarifrechts und untergräbt die solidarischen Grundlagen des Tarifsystems. Damit leistet der Artikel einen kritischen Beitrag zur Debatte um die Krise des Flächentarifvertrags und zeigt die Ambivalenz der „freiheitlichen“ Tarifvertragskonzeption für die Arbeitsbeziehungen. ■

WSI-MITTEILUNGEN 4/2025, PP 271–279  
FELIX SYROVATKA

## From Delegation of Powers to Private Autonomy: Paradigms and Liberali- sation in Collective Bargaining Law

Legal dogma defined collective bargaining autonomy as “the delegation of legislative powers” well into the 1990s. Today, according to the prevailing opinion in jurisprudence, it is seen

as “collectively exercised private autonomy”. This paradigm shift marks the transition from a state-centred to a liberal-individualistic view on collective bargaining autonomy. The article analyses this shift in German collective labour law and demonstrates how the liberal legal paradigm, since the 1970s, has prevailed over both the dominant etatist and the contending social-democratic paradigms. Understood as a process of liberalisation, this paradigm shift fostered a re-individualisation of collective bargaining law, undermining the solidaristic foundations of the collective bargaining system. The article contributes critically to the debate around the crisis faced by collective bargaining in Germany, revealing the ambivalent role of “liberal” collective bargaining concepts in labour relations. ■

WSI-MITTEILUNGEN 4/2025, SEITEN 280–296  
THILO JANSEN, MALTE LÜBKER

## Europäischer Tarifbericht des WSI – 2024/2025: Gewerkschaften streiken erfolgreich für reale Tariferhöhungen

Im Jahr 2024 haben die Gewerkschaften erstmals seit Beginn des Preisauftriebs wieder europaweit Tariferhöhungen oberhalb der Teuerungsrate durchgesetzt: In der Eurozone verbleibt für die Tarifbeschäftigen von der nominalen Steigerung von 4,5% ein realer Zugewinn von 2,1%. In Deutschland legten die realen Tariflöhne mit 2,8% etwas stärker zu. Im Kampf gegen die Kaufkraftverluste griffen Gewerkschaften in den EU-Ländern vermehrt zu Streiks als letztem verfügbaren Mittel, die Interessen der Beschäftigten durchzusetzen. Besonders seit 2023 stieg u. a. in Deutschland, Spanien oder den Niederlanden das Arbeitskampfvolument stark an. Ein deutlich höheres Streikvo-

lumen gab es auch in Ländern, in denen traditionell kaum gestreikt wird, wie in Österreich. Trotz der positiven Entwicklung der realen Tariflöhne 2024 ist die Erholung nicht abgeschlossen: In der Eurozone lag deren Kaufkraft im Durchschnitt noch rund 5% unterhalb des Ausgangsniveaus von 2020. In Deutschland lag das Minus nach den Daten des WSI-Tarifarchivs bei 4,7%, nach den Daten des Statistischen Bundesamtes waren es sogar 7,9% (Unterschiede zu WSI-Daten aufgrund unterschiedlicher Berechnungsmethoden). Vor diesem Hintergrund ist das Abflachen des Tariflohnwachstums, das etwa die EZB für 2025 und 2026 erwartet, bedenklich. Hohe Tarifforderungen der Gewerkschaften haben weiterhin ihre Berechtigung. ■

WSI-MITTEILUNGEN 4/2025, PP 280–296  
THILO JANSEN, MALTE LÜBKER

## WSI European Collective Bargaining Report – 2024/2025: Trade Unions Go on Strike, Recovering Purchasing Power

In 2024, for the first time since the recent surge in prices, trade unions across Europe secured wage increases above the rate of inflation: In the eurozone, collectively agreed wages rose by 4.5% in nominal terms, which translates into a real gain of 2.1%. In Germany, the real increase was slightly higher, at 2.8%. In the fight against the loss of purchasing power, trade unions in EU countries increasingly took industrial action as a last resort to advance the interests of workers. In 2023 in particular, the volume of strikes rose sharply in Germany, Spain and the Netherlands, among other countries. There were also significantly higher volumes in countries where strikes are traditionally rare, such as Austria. Despite the positive trend in real collectively agreed wages in 2024, the recovery is not yet complete: In the eurozone, their purchasing power was still around 5% below the

2020 baseline. According to data from the WSI Collective Agreement Archive, the real loss in Germany stood at 4.7 %, while according to data from the Federal Statistical Office, the cumulative drop was as high as 7.9 % (the divergence from WSI data is due to methodological differences). Against this backdrop, the flattening of wage growth expected by the ECB for 2025 and 2026 is cause for concern. High wage demands by trade unions remain justified. ■

gradually but steadily declined in recent years. In 2024, around 43 % of employees in West Germany and around 31 % of employees in East Germany worked in a workplace that was subject to a sectoral collective agreement. In-house collective agreements applied to 7 % of employees in West Germany and 11 % in East Germany. The numbers for co-determination in establishments show a similar picture: In 2024, around 41 % of West German employees and 37 % of East German employees worked in establishments with a works council or staff council. ■

lumen der Berufsgruppen dieser Verlust von untergeordneter Bedeutung. Hier gilt es, in Zukunft stärker die Abwanderung ausländischer Fachkräfte in den Blick der Forschung und des politischen Interesses zu rücken, die quantitativ wesentlich bedeutsamer sein dürfte. ■

WSI-MITTEILUNGEN 4/2025, SEITEN 297-303  
CHRISTIAN HOHENDANNER, SUSANNE KOHAUT

## **Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebsppanel 2024**

Die Tarifbindung und die betriebliche Interessenvertretung durch Betriebs- und Personalräte haben in den letzten Jahren schleichend, aber kontinuierlich an Reichweite eingebüßt. Im Jahr 2024 arbeiteten hochgerechnet rund 43 % der westdeutschen und etwa 31 % der ostdeutschen Beschäftigten in einem Betrieb, der einem Branchentarifvertrag unterlag. Firmentarifverträge galten für 7 % der westdeutschen und 11 % der ostdeutschen Beschäftigten. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der betrieblichen Mitbestimmung: Im Jahr 2024 arbeiteten noch etwa 41 % der westdeutschen und 37 % der ostdeutschen Beschäftigten in Betrieben mit Betriebs- oder Personalrat. ■

WSI-MITTEILUNGEN 4/2025, PP 297-303  
CHRISTIAN HOHENDANNER, SUSANNE KOHAUT

## **Collective Bargaining and Works Councils: Results from the IAB Establishment Panel 2024**

Collective bargaining coverage and the representation by works and staff councils have

WSI-MITTEILUNGEN 4/2025, SEITEN 304-311  
MARCEL ERLINGHAGEN, LISA MANSFELD

## **Aus- und Rückwanderung deutscher Arbeitskräfte**

Droht eine Verschärfung des Fachkräftemangels?

Auf Basis der Daten der German Emigration and Remigration Panel Study (GERPS) untersucht der Beitrag Ausmaß und Folgen der internationalen Migration deutscher Arbeitskräfte. Die Ergebnisse zeigen, dass es kaum zu dauerhaften Verlusten kommt, sondern die Abwanderung deutscher Fachkräfte ins Ausland vielfach ein temporäres Phänomen ist. Die allermeisten Ausgewanderten kommen nach einigen Jahren zurück. Diese zirkuläre Migration geht häufig einher mit verbesserten Arbeitsbedingungen (Lohn, Aufstiegschancen, Autonomie) im Ausland ebenso wie nach der Rückkehr nach Deutschland. Es ist davon auszugehen, dass die Rückgewanderten neues Wissen und neue Fertigkeiten mit nach Deutschland bringen, wovon auch und gerade Unternehmen profitieren sollten. Allerdings kommt es insgesamt zu einem Nettoverlust von Arbeitskräften, der sich für einzelne Berufsgruppen unterschiedlich darstellt. Gleichwohl ist gemessen am Gesamtvo-

WSI-MITTEILUNGEN 4/2025, PP 304-311  
MARCEL ERLINGHAGEN, LISA MANSFELD

## **Emigration and Return Migration of German Labour**

Skills Shortage Threatening to Intensify?

Based on data from the German Emigration and Remigration Panel Study (GERPS), the article examines the extent and the consequences of international migration of German workers. The results show that there are hardly any permanent losses, but that the emigration of German skilled workers abroad is often a temporary phenomenon. The vast majority of emigrants return after a few years. This circular migration is often accompanied by improved working conditions (salary, promotion opportunities, autonomy) both abroad and after returning to Germany. It can be assumed that the returnees bring new knowledge and skills back to Germany, not least to the benefit of companies. However, there is a net loss of workers overall, which varies for individual occupational groups. Nevertheless, measured against the total volume of these occupational groups, this loss is of minor importance. In future, research and political interest should focus more on the emigration of foreign skilled workers, which is likely to be much more significant in quantitative terms. ■

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](mailto: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](https://www.wsi.de/de/redaktionshinweise-15414.htm) Wir bitten darum, diese bei der Texterstellung zu berücksichtigen.

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