ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Fehmel, Thilo; Fröhler, Norbert

Working Paper

Tarifsozialpolitik und Vertariflichung sozialer Sicherheit: Zum Wechselverhältnis von staatlicher und tariflicher Alterssicherungs-, Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik in Deutschland und Österreich

Working Paper Forschungsförderung, No. 165

Provided in Cooperation with:
The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Fehmel, Thilo; Fröhler, Norbert (2019) : Tarifsozialpolitik und Vertariflichung sozialer Sicherheit: Zum Wechselverhältnis von staatlicher und tariflicher Alterssicherungs-, Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik in Deutschland und Österreich, Working Paper Forschungsförderung, No. 165, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-202001141207549258841 2

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/216085

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Hans Böckler Stiftung
Mitbestimmung · Forschung · Stipendien

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 165, November 2019

Tarifsozialpolitik und Vertariflichung sozialer Sicherheit

Zum Wechselverhältnis von staatlicher und tariflicher Alterssicherungs-, Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik in Deutschland und Österreich

Thilo Fehmel und Norbert Fröhler

FORSCHUNGS-
FÖRDERUNG

Autoren

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

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

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

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

Creative Commons Attribution 4.0 (BY).

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

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

ISSN 2509-2359

Inhalt

1. Ausgangspunkt, Fragestellung und Vorgehen 5
2. Tarifsozialpolitik und Vertariflichung sozialer Sicherheit in Deutschland 14
2.1. Grundsätzliche Positionen der deutschen Tarifakteure 28
2.2. Alterssicherungspolitik 35
2.2.1. Altersversorgung 40
2.2.2. Invaliditätsversorgung 57
2.2.3. Altersübergang 66
2.3. Gesundheitspolitik 90
2.3.1. Kuration 91
2.3.2. Rehabilitation 100
2.3.3. Prävention 106
2.4. Arbeitsmarktpolitik 126
2.4.1. Kurzarbeit 139
2.4.2. Berufliche Ausbildung 153
2.4.3. Berufliche Weiterbildung 172
3. Tarifsozialpolitik und Vertariflichung sozialer Sicherheit in Österreich 186
3.1. Grundsätzliche Positionen der österreichischen Tarifakteure 186
3.2. Alterssicherungspolitik 196
3.2.1. Altersversorgung 196
3.2.2. Altersübergang 198
3.2.3. Altersgerechte Arbeit 203
3.3. Gesundheitspolitik 204
3.3.1. Präventive gesundheitsbezogene Regelungen 205
3.3.2. Reaktive gesundheitsbezogene Regelungen 206
3.3.3. Sonstige gesundheitsbezogene Regelungen 210
3.3.4. Zwischenfazit 211

3.4. Arbeitsmarktpolitik 211
3.4.1. Regelungen zu Kündigungsfristen 212
3.4.2. Maßnahmen im Kontext der (drohenden) Beendigung des Arbeitsverhältnisses 213
4. Fazit 215
4.1. Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse 215
4.2. Schlussfolgerungen 224
Literatur 232

1. Ausgangspunkt, Fragestellung und Vorgehen

In der Sozial- und Verteilungspolitik werden seit Längerem Prozesse der Neujustierung sozialpolitischer Ziele, Techniken und Akteurskonstellationen konstatiert, die in ihrer Summe zu einer multiplen Transformation des bundesdeutschen Sozialstaates und der Wohlfahrtsproduktion geführt haben (z. B. Reiter 2017). Ein Kennzeichen dieser Transformation ist der Wandel staatlicher Verantwortung für das Erreichen sozialpolitisch relevanter Ziele: weg von unmittelbarer Erfüllungsverantwortung hin zu nur noch mittelbarer Gewährleistungsverantwortung (Franzius 2006). Zu diesen Prozessen gehört auch die Vertariflichung sozialer Sicherheit (Fehmel 2012; Fröhler 2014a). Darunter verstehen wir die zunehmende Überantwortung der Wohlfahrtsproduktion an die Tarifakteure im System der Industriellen Beziehungen. Deren Beteiligung an der Wohlfahrtsproduktion ist für sich genommen nichts Neues. Neu ist jedoch, dass die von Tarifakteuren ausgehandelten Elemente sozialer Sicherung vermehrt substitutiv statt komplementär zu staatlichen Leistungen und Bestimmungen fungieren. Tarifliche Sozialpolitik, so die Erwartung staatlicher Akteure, soll staatliche Sozialpolitik nicht nur wie in der Vergangenheit ergänzen, sondern unmittelbar oder zumindest mittelbar ersetzen (Fehmel/Fröhler 2018).[1]

Von einer staatsentlastenden Vertariflichung sozialer Sicherheit ist stets dann auszugehen, wenn ein spezifischer Bereich der Wohlfahrtsproduktion aus dem unmittelbaren Aufgabenspektrum des in diesem Sinne selbstleistenden Leistungsstaates herausgelöst und der Staat zum lediglich regulierenden Gewährleistungsstaat wird, indem er die unmittelbare Erfüllungsverantwortung für die fragliche Wohlfahrtsproduktion intendiert an die Tarifakteure des Systems der Industriellen Beziehungen überträgt oder zumindest durch sein Regulierungshandeln unintendiert bewirkt, dass sich die Tarifakteure (verstärkt) einer konkreten sozialpolitischen Regulierung annehmen. Als Vertariflichung definieren wir damit grundsätzlich das Zusammenspiel einer sozialpolitischen Verantwortungsabgabe auf Seiten des Staates und der entsprechenden so-

1 Der Begriff tarifliche Sozialpolitik bzw. *Tarifsozialpolitik* umfasst tarifvertragliche Bestimmungen und Leistungen zur Absicherung der sozialen Risiken Erwerbslosigkeit, Elternschaft, Krankheit, Invalidität, Pflegebedürftigkeit, Alter und Tod. Er setzt sich damit von dem weiteren Begriff der qualitativen Tarifpolitik ab, der alle Bestimmungen umfasst, die über die (quantitative) Entgeltpolitik hinausgehen, also neben sozialpolitischen Regelungen z. B. auch solche zu Arbeitszeiten, Urlaub, Arbeitsverhältnis, Leistungsgestaltung etc. (z. B. Müller-Jentsch 1989; Bispinck 2015).

zialpolitischen Verantwortungsübernahme auf Seiten der Tarifverbände. In Anlehnung an die institutionenökonomischen Systematik von Staatstätigkeit nach Barr (2012) liegt staatsentlastende Vertariflichung sozialer Sicherung demnach dann vor, wenn sich der staatliche Anteil an einer konkreten Wohlfahrtsproduktion quantitativ und/oder qualitativ verringert und in einer Weise verändert, die eine substantielle Neubeschreibung staatlichen Handelns innerhalb eines Staatstätigkeitstyps oder gar eine Neuzuordnung zu einem anderen, hierarchisch tieferstehenden Staatstätigkeitstyp – 1. eigenständige staatliche Wohlfahrtsproduktion, 2. staatliche Regulierung und (Teil-)Finanzierung nichtstaatlicher Wohlfahrtsproduktion, 3. staatliche Regulierung der nichtstaatlich finanzierten und erbrachten Wohlfahrtsproduktion, 4. staatliche Abstinenz – erforderlich macht. Dabei können sowohl die jeweiligen Ausgangspunkte als auch Reichweiten von Vertariflichungprozessen variieren. Gemeinsam ist diesen Variationen, dass ihr jeweiliger Ausgangspunkt bereits irgendeine Form der staatlichen Leistungserbringung ist.

Durch Prozesse der Vertariflichung sozialer Sicherheit verschieben sich die Grenzen zwischen Sozialstaat und Industriellen Beziehungen, zwischen sozialstaatlich verantworteter und tariflich herzustellender sozialer Sicherheit. Beide Systeme sind als Arenen der Wohlfahrtsproduktion zwar strukturell aufeinander bezogen, aber auch institutionell voneinander getrennt. Sie unterliegen unterschiedlichen Logiken und Rationalitäten und sind Handlungsräume unterschiedlicher Akteure bzw. Akteurskonstellationen. Dieses Verhältnis ist Ausfluss einer etablieren „Arbeitsteilung“ zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen: Während Arbeitsmarkt und Industrielle Beziehungen die Arena v. a. der primären Einkommensverteilung bilden, ist das System sozialer Sicherung im Wesentlichen die Arena der sekundären Redistribution durch Sozialtransfers, soziale Dienstleistungen und steuerpolitische Interventionen. Der seit den 1980er Jahren zu beobachtende Wandel des staatlichen Selbstverständnisses und der staatlichen Regulierung in der Wohlfahrtsproduktion führt zu Grenzverschiebungen zwischen Sozialstaat und Industriellen Beziehungen im Sinne einer funktionalen Entdifferenzierung der beiden Konflikt- und Verteilungsarenen. Dies – so unsere untersuchungsleitende These – hat multiple Auswirkungen auf die Industriellen Beziehungen.

Der Prozess der Vertariflichung sozialer Sicherheit vollzieht sich vor dem Hintergrund anhaltender Deregulierungsprozesse im System der Industriellen Beziehungen. Kennzeichen der „De-Institutionalisierung des Klassenkonflikts“ (Nachtwey 2013) sind die abnehmende Handlungs- und Verpflichtungsfähigkeit der Tarifparteien durch eine sinkende Organisationsstärke, die Erosion des Flächentarifvertrags, die zuneh-

mende Fragmentierung der Tariflandschaft und die Verlagerung der Regulierung der Arbeitsbedingungen auf die betriebliche Ebene. Die Entdifferenzierung zwischen staatlicher, tariflicher und betrieblicher Sozialpolitik geht insofern einher mit einer abnehmenden Regulierungsfähigkeit der Arbeitsmarktparteien sowie mit einer generell erheblichen Differenzierung sozialer Sicherungsmöglichkeiten innerhalb des Systems der Industriellen Beziehungen. Aus dieser Perspektive dürfte die Bereitschaft der Tarifverbände zur Übernahme sozialpolitischer Verantwortung generell eher gesunken denn gestiegen sein und dürften – wie das Beispiel Mindestlohn zeigt – stattdessen umgekehrt die Bemühungen zugenommen haben, tarifpolitische Verantwortung auf den Staat zu verlagern. Andererseits bietet die Übertragung sozialpolitischer Verantwortung aber prinzipiell auch die Chance der organisationalen Festigung, wenn hierdurch das Organisierungs- und Interessenvertretungsinteresse von Beschäftigten und Unternehmen zunimmt, der Organisationsgrad somit wieder steigt und die verbandlichen Machtressourcen ausgebaut werden können. Hinzu kommt, dass die Tarifparteien in den letzten Jahrzehnten auch in der staatlichen Handlungsarena mit einem Machtverlust konfrontiert waren und sich die Möglichkeiten der politischen Interessenvertretung und der Einflussnahme auf staatliche Sozialpolitik verringert haben (Streeck 2005; Trampusch 2009).

Die Erosion des Korporatismus und die Entflechtung von Politik und Verbänden treffen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften jedoch in unterschiedlichem Maße. Veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen, innerverbandliche Konflikte und zunehmende Interessendifferenzen mit den Gewerkschaften haben das Interesse der Kapitalverbände an der korporatistischen Kompromissfindung seit den 1980er Jahren erheblich verringert. Dementsprechend war das Unternehmerlager selbst eine treibende Kraft bei der Auflösung der korporatistischen Strukturen in der Sozialpolitik und ging im Gegenzug zu stärker lobbyistischen Strategien der politischen Einflussnahme über (Paster 2017). Im Zuge der zunehmenden Diffusion neoliberaler Politikelemente konnte die Repräsentation von Unternehmerinteressen in Staat, Parteien und Öffentlichkeit gesteigert werden. Demzufolge entsprechen die sozialpolitischen Reformen der letzten Jahrzehnte in der Summe auch weit eher den veränderten Interessen der Arbeitgeberverbände an einem sozialstaatlichen Rückbau als jenen der Gewerkschaften an einem Erhalt bzw. Ausbau des Sozialstaats (Reiter 2017). Den Gewerkschaften ist es hingegen nicht in ähnlichem Maße gelungen, den mit der Auflösung der korporatistischen Strukturen verbundenen Einflussverlust auf die staatliche Sozialpolitik durch andere politische Strategien zu kompensieren. Aufgrund der wachsenden politischen Distanz zu Staat und Parteien konnten sie

weitgehende soziale Einschnitte nicht verhindern. Besonders schwer wiegt in diesem Zusammenhang der Verlust des traditionellen „politischen Arms“ der Gewerkschaften durch das Abrücken der SPD von gewerkschaftlichen Positionen, wenngleich sich in den letzten Jahren eine Wiederannäherung beobachten lässt (Hönigsberger 2008; Neusser 2013; Spier 2017).

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

gende Untersuchung, nicht zuletzt am Ausmaß der Vertariflichung sozialer Sicherheit.

Fragestellung und methodisches Vorgehen

Vor dem Hintergrund des beschriebenen Wandels der gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen analysiert das vorliegende Arbeitspapier mit Blick auf Deutschland und Österreich den Wandel staatlicher Verantwortung für die Wohlfahrtsproduktion in den zentralen Sicherungsfeldern Alterssicherungs-, Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik. Kommt es in diesen Feldern vermehrt zu sozialpolitischen Regelungen in Tarifverträgen? In welchen sozialpolitischen Feldern und Subfeldern lassen sich Prozesse der Vertariflichung sozialer Sicherheit beobachten? Mit der Beantwortung dieser Fragen sollen erstmals für Deutschland und Österreich Ausmaß und Entwicklung der Vertariflichung sozialer Sicherheit umfassend untersucht werden.

Voraussetzung hierfür war eine Bestandsaufnahme von sozialpolitischen Regelungen in Tarifverträgen, weil sich nur auf diese Weise feststellen lässt, wo und wie die Tarifparteien auf die Transformation staatlicher Erfüllungsverantwortung reagieren. Die Ergebnisse dieses Untersuchungsschrittes im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten und am Fachbereich Soziologie der Universität Bamberg angesiedelten Forschungsprojekts „Sozialpolitik per Tarifvertrag“ sind festgehalten in Fröhler/Fehmel (2018). Hiermit wurde erstmals ein umfassender Überblick über Stand und Entwicklung von Tarifsozialpolitik in Deutschland und Österreich geliefert. Auf dieser grundsätzlichen Bestandsaufnahme aufbauend untersuchten wir dann in einem zweiten Schritt die sich aus dem sozialpolitischen Verantwortungstransfer ergebenden Folgen für die Arbeitsmarktverbände (innerverbandliche Perspektive) und für die tariflichen Arbeitsbeziehungen (zwischenverbandliche Perspektive) (Fehmel/Fröhler 2019). Im vorliegenden Arbeitspapier werden beide Forschungsschritte miteinander verbunden.

Der Forschungsansatz ist in mehrfacher Hinsicht vergleichend angelegt. Der diachrone Vergleich umfasst den gesamten Zeitraum des Wandels des staatlichen Selbstverständnisses in der Sozialpolitik weg von der Erfüllungs- hin zur Gewährleistungsverantwortung, also in etwa (politikfeldspezifisch variierend) die letzten drei Jahrzehnte. Der synchrone Vergleich umfasst zwei Länder (Deutschland und Österreich) und vier Branchen (Bauhauptgewerbe, chemische Industrie, Einzelhandel und privates Bankgewerbe). Hierdurch lassen sich je national und sektoral unterschiedliche Formen des Umgangs mit dem staatlichen Verantwortungstransfer herausarbeiten. Die zentrale Frage lautet in diesem Zusammenhang, welche Unterschiede sich zwischen den Ländern

und Branchen feststellen lassen und wie diese zu erklären sind. Ziel ist die Identifizierung relevanter Einflussfaktoren für die Varianz von Tarifsozialpolitik sowie für Ausmaß und Gehalt der Vertariflichung sozialer Sicherheit.

Die Branchenauswahl zielt auf die Erfassung eines möglichst breiten Spektrums an sektoralen Handlungsbedingungen, um ein umfassendes Bild der Auswirkungen des sozialpolitischen Verantwortungstransfers zu gewinnen. Als Unterscheidungskriterium für die am deutschen Fall orientierte Auswahl diente v. a. die Primär- und Sekundärmacht der Beschäftigten in der jeweiligen Branche (Jürgens 1984; Schmalz/Dörre 2014). Diese hatte sich in einer Vorgängerstudie als zentrales Kriterium für Ausmaß und sozialpolitischen Folgen von Vertariflichungsprozessen im Regelungsfeld Altersübergang erwiesen (Fröhler et al. 2013; Fröhler 2014a). Dabei steht die chemische Industrie für Branchen mit einer hohen Primär- und Sekundärmacht der Beschäftigten, das private Bankgewerbe für Branchen mit einer hohen Primärmacht bei vergleichsweise geringer Sekundärmacht, das Bauhauptgewerbe für Branchen mit einer geringen Primärmacht bei relativ hoher Sekundärmacht und der Einzelhandel für Branchen mit einer geringen Primär- und Sekundärmacht der Beschäftigten (siehe Kapitel 2).

Hingegen orientiert sich die Länderauswahl an politökonomischen Befunden strukturell-institutioneller Ähnlichkeit *(most similar systems design)*. Ausgehend vom deutschen Fall wurde entsprechend der Überlegung, bei der Fallauswahl auf Angehörige des gleichen Typus von Distributionsregimen zurückzugreifen, Österreich als Vergleichs- und Kontrastfall ausgewählt. Sowohl hinsichtlich des Wohlfahrtssystems als auch des Systems der Industriellen Beziehungen und der überkommenen Staat-Verbände-Beziehungen weisen Deutschland und Österreich im internationalen Vergleich einen hohen Ähnlichkeitsgrad auf (z. B. Esping-Andersen 1990; Crouch 1993; Lijphart 1999; Hall/Soskice 2001). Der Länderauswahl lag des Weiteren die Beobachtung zugrunde, dass trotz der beachtlichen institutionellen Similarität beider Länder jedoch unverkennbare Unterschiede hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitsteilung zwischen den Verteilungsarenen bestehen. Zwar lassen sich auch in Österreich (moderatere) Tendenzen des neoliberalen Sozialstaatsumbaus, der Lockerung korporatistischer Strukturen und der sozialpolitischen Entstaatlichung ausmachen, jedoch sind Prozesse der Vertariflichung sozialer Sicherheit bislang nicht zu beobachten. Diese Differenz im Detail bei beträchtlicher Ähnlichkeit im relevanten Allgemeinen gilt es zu erklären.

Der qualitative Methodenmix umfasst Politikfeldanalysen, Tarifvertragsanalysen und Experteninterviews, die miteinander verknüpft und ineinander integriert werden.

Der Wandel staatlicher Verantwortung in der Wohlfahrtsproduktion wird mithilfe sekundäranalytischer Politikfeldanalysen untersucht, die durch primäranalytische Gesetzesanalysen ergänzt wurden. Die Untersuchung erstreckt sich auf die drei sozialpolitischen Felder Alterssicherungs-, Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik, weil sich nur hier Prozesse der Vertariflichung sozialer Sicherheit beobachten lassen.[2]

Die Tarifvertragsanalysen dienen zum einen der Erhebung der (Sub-) Felder, des sachlichen Gehalts, des Geltungsbereichs und der rechtlichen Verbindlichkeit tariflicher Sozialpolitik. In Verknüpfung mit den Politikfeldanalysen werden zum anderen Aussagen über die Entwicklung und das gegenwärtige Ausmaß der Vertariflichung sozialer Sicherung möglich. Insgesamt wurden ca. 80 aktuell gültige Tarif- und Kollektivverträge bzw. Gemeinsame Vereinbarungen der Tarifparteien sowie ggf. von deren jeweiligen älteren Fassungen analysiert.[3] Soweit vorhanden, wurden Erkenntnisse anderer Studien integriert.

Die Interviews mit Expert*innen aus Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften dienen v. a. dem Aufschluss prozessualer Aspekte von Tarifsozialpolitik, der Erhebung und Interpretation inner- und zwischenverbandlicher Deutungs-, Handlungs- und Konfliktmuster zu Tarifsozialpolitik und zur Vertariflichung sozialer Sicherheit sowie der Generierung von anderweitig nicht verfügbaren Sachinformationen. Ergänzend wurden themenbezogene Dokumente wie Positionspapiere, Berichte über Tarifverhandlungen etc. einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen. Die explorativen Experteninterviews wurden zwischen Juni 2016 und Februar 2017 in Form von fokussierten, halboffenen Leitfadeninterviews geführt. Insgesamt wurden 33 Interviews mit 37 zuständigen Fachreferent*innen deutscher und österreichischer Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften geführt (vgl. Tabelle 1).

2 Für eine umfassende Darstellung und Analyse tariflicher Sozialpolitik siehe Fröhler/Fehmel (2018).

3 Während in den anderen Branchen das gesamte Bundesgebiet zum Untersuchungsfeld gehört, beschränken wir uns im deutschen Einzelhandel auf das Tarifgebiet Nordrhein-Westfalen. Hintergrund dieser pragmatischen Entscheidung ist der Umstand, dass im deutschen Einzelhandel Flächentarifverträge traditionell regional auf Ebene der Bundesländer abgeschlossen werden und sich z. T. erheblich voneinander unterscheiden. Hingegen differieren in den anderen untersuchten Branchen zumindest die Tarifverträge mit sozialpolitischen Regelungen allenfalls zwischen west- und ostdeutschem Bundesgebiet. In Österreich erstreckt sich der räumliche Geltungsbereich der Kollektivverträge grundsätzlich auf das gesamte Bundesgebiet. Nordrhein-Westfalen wurde ausgewählt, weil dies die größte Tarifregion des deutschen Einzelhandels ist.

Tabelle 1: Interviewübersicht

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

Quelle: eigene Zusammenstellung
Anmerkung: in Klammern: Anzahl der Interviews

Neben Vertreter*innen von Tarifverbänden der vier untersuchten Branchen haben wir zusätzlich die jeweiligen Dachverbände in die Befragung einbezogen. Diese schließen zwar selbst keine Tarifverträge ab und haben auch nur eine schwach ausgeprägte tarifpolitische Koordinierungsfunktion, sie spielen aber eine zentrale Rolle in der verbandlichen Sozialpolitik. Generell haben wir uns darum bemüht, Gesprächspartner*innen sowohl aus den jeweiligen tarifpolitischen wie auch sozialpolitischen Ressorts zu gewinnen, da verbreitet eine entsprechende innerverbandliche Arbeitsteilung im Hinblick auf die Zuständigkeiten für tarifliche Sozialpolitik einerseits und für staatliche Sozialpolitik andererseits existiert. Dies gilt insbesondere für die Gewerkschaften, während bei den Arbeitgeberverbänden die tarif- und sozialpolitischen Kompetenzen meist in einer Abteilung gebündelt sind. Von den 37 Interviewten vertraten 13 die Arbeitgeberverbandsseite und 24 die Gewerkschaftsseite. Ih-

rer innerverbandlichen Funktionszuordnung entsprechend sind 21 Befragte als tarifpolitische Fachreferent*innen, acht als sozialpolitische Fachreferent*innen und acht als für beide Aufgabenbereiche zuständig einzustufen.

Die Darstellung der Untersuchungsergebnisse erfolgt getrennt nach Deutschland (Kapitel 2) und Österreich (Kapitel 3). Wegen der substanziellen Unterschiede der Ergebnisse zwischen den beiden Ländern, folgt die Darstellung unterschiedlichen Logiken. In Deutschland konzentrieren wir uns auf die sozialpolitischen Subfelder, in denen eine Vertariflichung sozialer Sicherheit festzustellen ist (Alterssicherungspolitik: Alters-, Invaliditätsversorgung, Altersübergang; Gesundheitspolitik: Prävention, Kuration, Rehabilitation; Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, berufliche Aus- und Weiterbildung). Da Vertariflichungsprozesse in Österreich bislang nicht existieren, umfasst die Darstellung hier alle Subfelder mit kollektivvertraglichen Regelungen. Der Bericht schließt mit einer Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse und mit Schlussfolgerungen im Sinne einer Potenzial- und Wirkungsanalyse der Übernahme sozialpolitischer Verantwortung durch die Tarifverbände (Kapitel 4).

2. Tarifsozialpolitik und Vertariflichung sozialer Sicherheit in Deutschland

Neben Entgelten und Arbeitszeiten werden in Tarifverträgen zahlreiche andere Arbeitsbedingungen geregelt, unter denen wiederum Bestimmungen sozialpolitischer Art einen breiten Raum einnehmen (Bispinck 2012a; Fröhler/Fehmel 2018). Auch in den untersuchten Branchen ist in Manteltarifverträgen und gesonderten Tarifverträgen eine Vielzahl an Regelungen unterschiedlichen Umfangs, Leistungsniveaus, unterschiedlicher (räumlicher und persönlicher) Reichweite und rechtlicher Verbindlichkeit enthalten. Sie lassen sich den sozialpolitischen Feldern Alter, Gesundheit, Erwerbslosigkeit und Familie zuordnen (vgl. Tabelle 2). Regelungen zur Pflegebedürftigkeit beschränken sich auf die Pflegefreistellung, während der Pflegebedarf in allen Branchen ungeregelt bleibt. Die arbeitsmarktpolitischen Regelungen zielen fast ausschließlich auf die Vermeidung zur Erwerbslosigkeit. Die familienbezogenen Regelungen beschränken sich auf die Vereinbarung von Erwerbs- und Sorgearbeit. Weiße Flecken in der Tariflandschaft stellen die fürsorgebezogenen sozialpolitischen Felder Armut (ALG II, Sozialhilfe, Sozialfürsorge), Behinderung und Wohnen dar.

Die Absicherung gegen die sozialen Risiken *Alter, Invalidität und Sterbefall* hat in den letzten 20 Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen, wobei eine enge Kopplung an Entwicklungspfade staatlicher Altersicherungspolitik zu erkennen ist (Fröhler/Fehmel 2018, S. 27 ff.). Lange Zeit beschränkten sich die Aktivitäten der Tarifparteien hier auf einige überbetriebliche Zusatzversorgungssysteme (etwa im Baugewerbe), die grobe Rahmung der betrieblichen Altersversorgung (bAV) sowie auf die Sterbebeihilfe (Himmelmann 1979, S. 200). In den 1970er Jahren kam dann im Zuge verstärkter Rationalisierung und der daran anknüpfenden gewerkschaftlichen Kampagne zur „Humanisierung des Arbeitslebens“ das Themenfeld altersgerechte Arbeit hinzu. Mit gesonderten Bestimmungen zu Kündigungsschutz, Verdienstsicherung oder altersgerechten Arbeitszeiten, die meist unverändert bis heute fortbestehen, sollen die höheren Arbeitsmarktrisiken Älterer ausgeglichen und die Arbeitsbelastungen im Alter reduziert werden (Bispinck 2005b). Im Zuge der 1980er Jahre rückte dann der Altersübergang in den Fokus. Während der Laufzeit des Vorruhestandsgesetzes (1984–1988) wurden in vielen Branchen ergänzende Tarifverträge abgeschlossen, von denen jedoch nur ganz wenige bis heute überdauert haben. Die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre einsetzende Anhebung der gesetzlichen Rentenaltersgrenzen setzte den Altersübergang dann ganz nach oben auf die tarifpolitische Agenda. Im Mittelpunkt stand dabei v. a. die Altersteilzeit, ver-

breitet wurde auch die Nutzung von Langzeitkonten für den Altersübergang (und andere Freistellungszwecke) tariflich geregelt, im Einzelfall auch gesonderte Teilzeitmodelle, Teilrenten oder der Ausgleich von Rentenabschlägen bei vorzeitigem Rentenzugang (Fröhler et al. 2013). Mit dem Abschied von der Lebensstandardsicherung in der GRV und dem Umstieg auf das „Drei-Säulen-Modell" der Alterssicherung erlangte schließlich auch die Altersversorgung einen tarifpolitischen Bedeutungszuwachs. Die Rentenreform 2001 stärkte nicht nur die private, sondern auch die betriebliche Altersversorgung. Mit der Förderung der Bruttoentgeltumwandlung wurde auch deren tarifliche Regulierung sowie die Gründung von gemeinsamen Einrichtungen der Tarifparteien zu ihrer Durchführung vorangetrieben (Berner 2009; Wiß 2011). In der Folgezeit wurden in fast allen Branchen Vereinbarungen zur Entgeltumwandlung getroffen. Mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz wurde den Tarifparteien 2017 dann explizit ein Gestaltungsauftrag für die bAV zugewiesen (Droßel 2018). Im Gesamtbild ergibt sich damit ein vergleichsweise hoher Grad der alterssicherungsbezogenen tariflichen Regulierung.

Die Absicherung gegen das soziale Risiko *Krankheit* zählt zu den frühen Feldern tariflicher Sozialpolitik in der Bundesrepublik (Fröhler/Fehmel 2018, S. 83 ff.). Regelungen zu Freistellungsansprüchen während der Kuration oder Rehabilitation (Arztbesuch während der Arbeitszeit, Anzeige- und Nachweispflichten bei Arbeitsunfähigkeit, Anrechnung auf den Erholungsurlaub) gehören zum traditionellen und weitgehend unveränderten Kernbestand der Manteltarifverträge. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre kamen ergänzende Bestimmungen zur Entgeltfortzahlung und zum Krankengeld hinzu. Hintergrund hierfür war die Kürzung der gesetzlichen Ansprüche, die auf Bestreben der Gewerkschaften hin auf tariflicher Ebene (teilweise) wieder ausgeglichen wurden (Bispinck 1997). Die Kürzung der Entgeltfortzahlung wurde 1999 wieder zurückgenommen, weshalb die tariflichen Bestimmungen hierzu obsolet wurden. Anders verhält es sich hingegen mit den Bestimmungen zur Aufstockung des Krankengelds, die gleichermaßen auch für das Verletzten- und Übergangsgeld gelten. Im Bereich der beruflichen Rehabilitation existieren darüber hinaus verbreitet Bestimmungen zur Verdienstsicherung von älteren Beschäftigten bei einer alters- oder krankheitsbedingten Leistungsminderung. Die tarifliche Regulierung der Gesundheitsprävention beschränkte sich diese lange Zeit auf punktuell ergänzende Bestimmungen zur Arbeitsschutzgesetzgebung. Gesundheitsförderung ist hingegen erst in den letzten Jahren in den tarifpolitischen Fokus gerückt (Bispinck 2015, S. 62 f.). Die tariflichen Bestimmungen tragen hier weit überwiegend den Charakter unverbindlicher Empfehlungen für die Betriebsparteien. Insgesamt weist das tarifpolitische Feld Ge-

sundheit ein deutlich geringeres Regulierungsniveau auf als die Alterssicherung. Die tariflichen Bestimmungen orientieren sich stark an den gesetzlichen Regelungen und stellen meist nur leichte Verbesserungen gegenüber den gesetzlichen Schutzrechten dar.

Tabelle 2: (Sub-)Felder tariflicher Sozialpolitik (Deutschland)

Alterssicherung	**Gesundheit**	(Vermeidung von) **Erwerbslosigkeit**	**Familie** (Vereinbarung Erwerbs- u. Sorgearbeit)
Altersversorgung Zusatzversorgung (B) Entgeltumwandlung (B, C, E, P) *Altersübergang* Vorruhestandsgeld (P) Altersteilzeit (B, C, P) Langzeitkonten* (C, E, P) Teilrente (C) Teilzeit mit Lohnausgleich (C) *altersgerechte Arbeit* Arbeitszeitreduzierung (C) Altersfreizeiten (C) Qualifizierung (C) Verdienstsicherung (C, E, P) besonderer Kündigungsschutz (E, P) *Invalidität* Zusatzversorgung (B) Entgeltumwandlung (E) Berufsunfähigkeitsversicherung (C) *Sterbefall* Sterbebeihilfe (B, C, E) Hinterbliebenenversorgung (B, E)	*Prävention* Arbeitsschutz (B, C, E, P) Gesundheitsförderung (C, PB) *Kuration* Arztbesuch (B, C) Krankmeldung (B, C, E) Erkrankung im Urlaub (B, C, E, P) Entgeltfortzahlung (B, C, P) Kranken-u. Verletztengeldzuschuss (B, C, E, P) *Rehabilitation* medizinische Reha: Krankmeldung (B, C, E) Anrechnung auf Urlaub (C, E) Entgeltfortzahlung (B, C, P) Kranken-, Verletzten- u. Übergangsgeldzuschuss (B, C, P) berufliche Reha: Verdienstsicherung Ältere (C, E, P) betriebliches Eingliederungsmanagement (C)	*Kündigungsschutz* Kündigungsschutz (B, C, E, P) Kündigungsfristen (B, C, E, P) Probezeit u. Befristung (C, E) *Rationalisierungsschutz* (C, P) *Kurzarbeit* konjunkturelle Kurzarbeit (C, E) saisonale Kurzarbeit (B) *tarifl. Öffnungsklauseln* Entgeltkürzung (B, C, E, P) Arbeitszeitverkürzung (C, E, P) *berufliche Ausbildung* Förderung der „Ausbildungsreife“ (B, C) Erhalt u. Ausbau der Ausbildungskapazität (B, C, P) Übernahme nach Ausbildung (B, C, E, P) *berufliche Weiterbildung* allg. Bestimmungen (C) bezahlte Freistellung (C) besondere Personengruppen (Frauen, Teilzeitbeschäftigte, Eltern, Ältere) (C, E, P) Langzeitkonten* (C, E, P)	*Wechsel in Teilzeit bzw. Vollzeit* Teilzeitförderung (B, C, P) Rückkehr in Vollzeit (B, C, E, P) Langzeitkonten* (C, E, P) *Elternzeiten* Mutterschutz (E, P) erweiterte Elternzeit (C, E, P) Langzeitkonten* (C, E, P) *Pflegezeiten* Langzeitkonten* (C, E, P) bei vorübergehender Krankheit: Entgeltfortzahlung (B, C, P) Krankengeldzuschuss (E) unbezahlte Freistellung (B, E, P) bei andauernder Pflegebedürftigkeit: bezahlte Freistellung (B, C) kurzfristige unbezahlte Freistellung (B, E) *sonstige familienbezogene Ereignisse* bezahlte Freistellung (B, C, E, P) unbezahlte Freistellung (B) Langzeitkonten* (C, E, P)

Quelle: eigene Zusammenstellung
Anmerkungen: B: Bauhauptgewerbe, C: chemische Industrie, E: Einzelhandel NRW,

*P: privates Bankgewerbe. * Die Festlegung der Nutzungszwecke wird in allen Tarifverträgen den Betriebsparteien überlassen.*

Die tarifvertragliche Absicherung gegen das Risiko dauerhafter *Pflegebedürftigkeit* beschränkt sich auf Freistellungs- und Entgeltfortzahlungsansprüche für Pflegepersonen (Fröhler/Fehmel 2018, S. 227 ff.). Hingegen ist der eigene Pflegefall bislang gänzlich ungeregelt geblieben. In keinem der untersuchten Tarifbereiche lässt sich eine begleitende Regulierung von Pflegeleistungen finden – und zwar weder in der Zeit nach, noch für die Zeit vor der Einführung der Sozialen Pflegeversicherung Mitte der 1990er Jahre. Auch in anderen Branchen sieht dies unserer Kenntnis nach nicht anders aus. Tarifliche Freistellungsansprüche für Pflegepersonen, die wir zur Familienpolitik zählen, sind hingegen durchaus verbreitet, fallen allerdings i. d. R. gering aus.

Neben gesundheitsbezogenen Regelungen gehört auch die Absicherung gegen das soziale Risiko der *Erwerbslosigkeit* zu den frühen Betätigungsfeldern tariflicher Sozialpolitik (ebd., S. 126 ff.). Traditioneller Bestandteil der Manteltarifverträge sind Regelungen zum Kündigungsschutz. Sie sind in den letzten Jahrzehnten weitgehend unverändert geblieben und stellen (mit Ausnahme der Sonderregelungen für ältere Beschäftigte) kaum eine Verbesserung zu den gesetzlichen Schutzrechten dar. Die ersten Rationalisierungswellen der 1970er Jahre führten dann verbreitet zum Abschluss von tariflichen Schutzabkommen, mit denen Entlassungen möglichst vermieden werden sollten (Hachtmann 2011). Zum Teil bestehen diese – in modifizierter Form – bis heute fort. Zeitlich ähnlich weit zurück reichen ergänzende tarifliche Bestimmungen zur konjunkturellen und saisonalen Kurzarbeit (Bispinck 2010). Ein weiteres Instrument der Beschäftigungssicherung, das sich seit den 1990er Jahren in immer mehr Tarifbereichen etabliert hat, stellen (un-)konditionierte Öffnungsklauseln dar, die die befristete Unterschreitung von tariflichen Arbeitszeiten oder Entgelten ermöglichen, wenn hierdurch betriebsbedingte Kündigungen vermieden werden können (Bispinck 2005a; Ellguth/Kohaut 2014). Ebenfalls bis in die 1990er Jahre zurückdatieren lässt sich die Vereinbarung von gesonderten Qualifizierungstarifverträgen, die – im Gegensatz etwa zu entsprechenden Bestimmungen im Rahmen des Rationalisierungsschutzes – von einem präventiven Weiterbildungsverständnis geprägt sind und von einem beständigen beschäftigungspolitischen Qualifikationsbedarf ausgehen (Bahnmüller 2015). Des Weiteren setzten Gewerkschaften infolge der stark gesunkenen Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen ab Mitte der 1990er Jahre in zahlreichen Tarifbereichen Regelungen zur Sicherung und zum Ausbau der betrieblichen Berufsausbildung sowie zur Übernahme nach der Ausbildung durch (Bispinck et al. 2002). In jüngerer Zeit wurden zu-

dem vermehrt Tarifverträge zur Förderung der „Ausbildungsfähigkeit“ von Jugendlichen abgeschlossen (Bispinck 2012b). Gleichzeitig lässt sich in der tariflichen Aus- und Weiterbildungsförderung eine Zielverschiebung weg von der sozialpolitisch motivierten Beschäftigungssicherung hin zur wirtschafts- und branchenpolitisch motivierten „Fachkräftesicherung“ feststellen. Kennzeichnend für die Tarifverträge ist zudem die Dominanz von relativ unverbindlichen Soll- und Kann-Bestimmungen. In der Gesamtschau der tariflichen Absicherung des Erwerbslosigkeitsrisikos fällt auf, dass diese sich auf die Vermeidung von Entlassungen und den Schutz des Arbeitsplatzes konzentriert. Regelungen für den Fall bereits eingetretener Erwerbslosigkeit waren schon immer randständig und sind mittlerweile kaum mehr existent.[4]

Die familienbezogene Tarifsozialpolitik beschränkt sich auf Regelungen zur *Vereinbarung von Erwerbs- und Sorgearbeit.* Entsprechende Bestimmungen wurden erstmals Ende der 1980er Jahre im Rahmen der Frauenförderung vereinbart und lassen sich mittlerweile in fast allen Tarifbereichen finden (Klenner et al. 2013). Themenschwerpunkte sind Teilzeitarbeit, Eltern- und Pflegezeiten (Fröhler/Fehmel 2018, S. 206 ff.). Zumeist handelt es sich dabei um gesetzesbegleitende Regelungen zur Konkretisierung oder Erweiterung von Freistellungs- und Entgeltfortzahlungsansprüchen. Tarifvereinbarungen zur Teilzeitarbeit lassen sich bis in die 1980er Jahre zurückverfolgen und breiteten sich dann in den 1990er Jahren großflächig aus (Towara 2002). Die meisten dieser Bestimmungen wurden 2001 durch das Teilzeit- und Befristungsgesetz obsolet, aber dennoch weitgehend unverändert fortgeführt (Bispinck 2016). Nach Inkrafttreten des Bundeserziehungsgeldgesetzes (1986) wurden auch Elternzeiten zum Gegenstand tariflicher Regulierung. Im Mittelpunkt der Tarifverträge steht die Verlängerung des gesetzlichen Freistellungsanspruchs, die i. d. R. unbezahlt erfolgt. Auch hier zeigt sich nach der Neuregelung durch das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (2007) nur eine geringe tarifliche Entwicklungsdynamik (Klenner et al. 2013). Die tarifliche Regulierung von Pflegezeiten umfasst sowohl die Freistellung bei vorübergehender Erkrankung als auch bei andauernder Pflegebedürftigkeit von Haushaltsangehörigen. Die tariflichen Rechte reichen jedoch kaum über die gesetzlichen hinaus. Auch hier hat die neue Gesetzeslage durch das Pflegezeit- (2008) und das Familienpflegezeitgesetz (2012) bislang kaum Spuren im Tarifsystem hinterlassen. Die Bestimmungen zur (i. d. R. bezahlten) Freistellung bei sonstigen familiären Ereignissen wie Geburt, Hochzeit, Sterbefall etc. gehören zum

4 Eine der raren Ausnahmen ist die Förderung der „Ausbildungsreife“ von Langzeitarbeitslosen sowie die Übernahme erwerbsloser oder von Erwerbslosigkeit bedrohter Ausbildungsabsolventen in der chemischen Industrie (siehe Kapitel 2.4.2.).

traditionellen und weitgehend unveränderten Bestand von Manteltarifverträgen. Der Freistellungsanspruch umfasst stets nur ein bis drei Tage. Insgesamt erweist sich dieses tarifpolitische Feld somit als relativ schwach reguliert.

In feldübergreifender Perspektive lässt sich festhalten, dass Tarifsozialpolitik i. d. R. einen unmittelbaren Bezug zu gesetzlichen Regelungen aufweist, die von ihr konkretisiert oder ergänzt und dabei meist erweitert werden. Vereinzelt lassen sich jedoch auch bloße Verweise auf Gesetzestexte oder deren wörtliche Übernahme finden. In einigen wenigen Fällen (Kündigungsfristen, Befristung, Pflegefreistellung) findet auch eine Beschränkung gesetzlicher Vorgaben statt, soweit diese voll tarifdispositiv sind. Ohne konkreten gesetzlichen Bezug sind v. a. die Bestimmungen zur (Vermeidung von) Erwerbslosigkeit (mit Ausnahme von Kündigungsschutz und Kurzarbeit), zur altersgerechten Arbeit und zur Gesundheitsförderung. Im Verhältnis zu staatlicher Sozialpolitik weist Tarifsozialpolitik meist einen ergänzenden, komplementären Charakter auf. Kompensatorische, staatliche Leistungseinschnitte bzw. Deregulierung zumindest partiell ausgleichende Regelungen zeigen sich v. a. in der Alters- und Invaliditätsversorgung, beim Altersübergang, beim Kranken- und Übergangsgeld, in der Gesundheitsprävention und in der beruflichen Aus- und Weiterbildung.

Da Tarifverträge v. a. die kollektive Regelung der Arbeitsbedingungen abhängig Beschäftigter zum Gegenstand haben, stellen die sozialpolitischen Regelungen und Leistungen meist auf ein aktuell bestehendes Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis ab. Ausnahmen hiervon sind die Bestimmungen zur Alters- und Invaliditätsversorgung, zum Sterbefall sowie die vereinzelten Bestimmungen zur Förderung der Beschäftigung Erwerbsloser. Leitende Angestellte und übertariflich Beschäftigte sind meist ausgeschlossen, branchen-, feld- und regelungsspezifisch z. T. auch Auszubildende, befristet Beschäftigte, nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Beschäftigte jenseits der Regelaltersgrenze sowie Beschäftigte in kleineren Unternehmen. Manche Leistungen setzen auch eine Mindestbetriebszugehörigkeit voraus oder sind entsprechend gestaffelt bzw. differenziert. Teilzeitbeschäftigte haben bei quantifizierbaren Leistungen meist nur anteilige Ansprüche. In den beiden untersuchten Industriebranchen gelten im ostdeutschen Tarifgebiet vereinzelt noch abweichende Regelungen mit meist geringeren Schutzstandards. Im Bauhauptgewerbe existieren zudem oft noch unterschiedliche Bestimmungen für die gewerblich Beschäftigten und die Angestellten, wobei letztere in der Summe geringfügig bessergestellt sind.

Im Hinblick auf die (Rechts-)Verbindlichkeit der sozialpolitischen Bestimmungen lässt sich eine große Bandbreite feststellen, die von un-

mittelbaren tariflichen Ansprüchen bzw. tariflichen Ansprüchen mit notwendiger betrieblicher Konkretisierung über freiwillige Betriebsvereinbarungen als Grundlage für die Geltendmachung tariflicher Vorgaben bis hin zu reinen Soll- und Kann-Bestimmungen oder völlig unverbindlichen Empfehlungen reicht. Weit überwiegend tragen die Regelungen jedoch den Charakter unmittelbarer Ansprüche für die Tarifbeschäftigten und verbindlicher Vorgaben für die betriebliche Praxis. Auch freiwillige Betriebsvereinbarungen als Grundlage für die Geltendmachung tarifvertraglicher Bestimmungen sind verbreitet anzutreffen, konzentrieren sich jedoch auf die Themenfelder Altersübergang und Öffnungsklauseln zur Beschäftigungssicherung (hier sind auch Haustarifverträge als Rechtsgrundlage verbreitet). Zudem beruht das sozialpolitische Geflecht der beiden „Demografie-Tarifverträge“ in der chemischen Industrie (siehe Kapitel 2.2.3.6.) weitgehend auf freiwilligen Betriebsvereinbarungen, wobei allerdings die Besonderheit besteht, dass der Finanzierungsmodus im Tarifvertrag vorgeschrieben ist und für den Fall, dass sich die Betriebsparteien nicht auf eine Vereinbarung einigen können, tarifliche Auffangregelungen zur Anwendung kommen. Soll- und Kann-Bestimmungen sowie bloße Empfehlungen sind hingegen eher selten und weitgehend auf die Themenfelder berufliche Aus- und Weiterbildung und Gesundheitsförderung beschränkt. Insgesamt lässt sich festhalten, dass unverbindlichere Bestimmungen v. a. im Rahmen umfassenderer Vertragswerke zur Anwendung kommen, um so Spielräume für die Anpassung der tarifvertraglichen Vorgaben an die betrieblichen Gegebenheiten zu schaffen. Völlig unverbindliche Empfehlungen sind meist darauf zurückzuführen, dass eine Tarifpartei (i. d. R. die Arbeitgeberverbände) nicht zum Abschluss einer rechtlich verbindlicheren Tarifvereinbarung bereit ist.

Branchendifferenzen

Unterschiede im Regulierungsniveau (Umfang, Leistungsniveau, Reichweite und Verbindlichkeit) tariflicher Sozialpolitik lassen sich nicht nur im Hinblick auf die verschiedenen sozialpolitischen Felder, sondern erwartungsgemäß auch in Bezug auf die einzelnen Branchen bzw. Tarifbereiche feststellen (vgl. Tabelle 2).

Das mit Abstand höchste Regulierungsniveau weist die *chemische Industrie* auf. Besonders hervorzuheben sind die Regelungen zu beruflicher Weiterbildung, Gesundheitsförderung, beruflicher Rehabilitation, altersgerechter Arbeitszeit, Teilrente, Berufsunfähigkeit sowie bezahlter Eltern- und Pflegezeit, die sich so in keiner anderen untersuchten Branche finden lassen. Ähnliches lässt sich hinsichtlich des Umfangs tariflicher Öffnungsklauseln zur Beschäftigungssicherung (Fröhler/Fehmel

2018, S. 153 ff.) und von Bestimmungen zur beruflichen Ausbildung (siehe Kapitel 2.4.2.) sagen. Einschränkend ist allerdings zu berücksichtigen, dass ein großer Teil der Tarifsozialpolitik (Altersübergang, BU-Versicherung, Qualifizierung, Gesundheitsförderung, Eltern- und Pflegezeiten) über den „Demografie-Tarifvertrag“ und den „Lebensphasen-Tarifvertrag“ geregelt und aus einem gemeinsamen betrieblichen Fonds finanziert wird. Aufgrund der begrenzten Mittel (Demo-TV: 750 Euro je Tarifbeschäftigten; Lepha-TV: 2,5 % der Jahresbruttoentgeltsumme) kommen in den Betrieben deshalb i. d. R. höchstens zwei der zur Verfügung stehenden Optionen und dazugehörigen Regelungen zur Anwendung. Hinzu kommt, dass die Fondsmittel des Demo-TV auch für die Entgeltumwandlung genutzt werden können (was die allermeisten Betriebe zumindest anteilig auch tun) und der Lepha-TV nur im kleinen ostdeutschen Tarifgebiet gilt (Fröhler/Fehmel 2018, S. 22 ff.). Schließlich zeichnet sich das Tarifwerk der chemischen Industrie durch ein hohes Maß an Verbetrieblichung aus, wodurch das konkrete Sicherungsniveau in erheblichem Maße von den betrieblichen Machtverhältnissen abhängt.

Nach der chemischen Industrie weist das *Bauhauptgewerbe* das nächsthöchste Regulierungsniveau auf. Dies liegt allerdings nicht am Umfang und Leistungsniveau der Regelungen, die in der Summe eher noch hinter das private Bankgewerbe und den Einzelhandel zurückfallen, sondern an der hohen Reichweite und Rechtsverbindlichkeit. Die tarifsozialpolitischen Bestimmungen tragen meist den Charakter unmittelbarer individueller Ansprüche und erfassen durch die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) der zentralen Tarifverträge zumindest alle gewerblichen Beschäftigten der Branche, während die Bestimmungen für die Angestellten und Poliere i. d. R. nicht allgemeinverbindlich sind.[5] Besonders hervorzuheben ist die tarifliche Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversorgung, von der allerdings die Beschäftigten im ostdeutschen Tarifgebiet bis vor kurzem ausgeschlossen waren (siehe Kapitel 2.2.), sowie die Förderung der beruflichen Ausbildung (siehe Kapitel 2.4.2.). Diese Leistungen werden über ein obligatorisches Umlagesystem finanziert, in das alle Baubetriebe einbezogen sind und das von einer Gemeinsamen Einrichtung der Tarifparteien verwaltet wird. Weiße Flecken in der Tarifsozialpolitik stellen die berufliche Weiterbildung, die altersgerechte Arbeit, die berufliche Rehabilitation und die Elternzeiten dar. Auch der Altersübergang ist vergleichsweise schwach reguliert.

Das *private Bankgewerbe* zeichnet sich durch ein vergleichsweise geringes Regulierungsniveau aus. Zwar ist die Reichweite der Tarifsozi-

5 Dafür sind die Leistungen für Angestellte und Poliere in der Summe umfangreicher (dies betrifft v. a. die Themenfelder Kündigungsfristen, Krankmeldung, Krankengeldzuschuss, Sterbebeihilfe und Teilzeit).

alpolitik durch den hohen Tarifbindungs- und Betriebsratsdeckungsgrad (s. u.) mit der chemischen Industrie vergleichbar, Umfang, Leistungsniveau und v. a. Verbindlichkeit sind jedoch wesentlich geringer. Soll- und Kann-Bestimmungen sind hier häufiger anzutreffen als in den anderen Branchen und auch der Konkretisierungsgrad vieler Bestimmungen ist vergleichsweise gering. Zu Kurzarbeit, Invalidität und Sterbefall gibt es gar keine Regelungen, zu Arbeitsschutz, Gesundheits- und Ausbildungsförderung nur völlig unverbindliche Gemeinsame Erklärungen der Tarifparteien. Auf der anderen Seite macht die starke Primärmacht der Beschäftigten eine umfassende tarifliche Regulierung z. T. auch entbehrlich, wie der hohe Grad freiwilliger oder auf Betriebsvereinbarungen basierender Sozialleistungen in dieser Branche zeigt. So besteht im Bereich der Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversorgung mit dem Versicherungsverein des Bankgewerbes (BVV) eine dem tariflichen Zusatzsystem der Baubranche ähnliche überbetriebliche Einrichtung (mit allerdings deutlich besseren Leistungen), der nahezu alle Unternehmen des privaten Bankgewerbes angehören. Dies tun sie allerdings nicht auf Grundlage eines Tarifvertrags, sondern auf freiwilliger Basis oder aufgrund einer Betriebsvereinbarung (siehe Kapitel 2.2.1.). Vor diesem Hintergrund überrascht das vergleichsweise hohe tarifliche Regulierungsniveau in den Feldern (Vermeidung von) Erwerbslosigkeit und Altersübergang. Dieses lässt sich mit dem nahezu kontinuierlichen Beschäftigungsabbau erklären, der die Branche seit Jahrzehnten prägt.

Umfang und Leistungsniveau der Tarifsozialpolitik im *Einzelhandel* ähneln jenen im privaten Bankgewerbe, die Rechtsverbindlichkeit ist in der Summe sogar höher. Aufgrund der geringen Tarifbindung und Betriebsratsdeckung (s. u.) weist diese Branche allerdings mit Abstand die geringste tarifsozialpolitische Reichweite auf. Ver.di strebt deshalb die Allgemeinverbindlicherklärung der Tarifverträge im Einzelhandel an.[6] Ein im Branchenvergleich hohes Regulierungsniveau zeigt sich im Themenfeld Vereinbarung von Erwerbs- und Sorgearbeit (Fröhler/Fehmel 2018, S. 206 ff.), was auf den hohen Frauenanteil in der Branche und das besondere Interesse weiblicher Beschäftigter an entsprechenden tariflichen Bestimmungen zurückzuführen ist. Besonders hervorzuheben sind die Ansprüche auf bis zu fünf Jahre Elternzeit bis zum 12. Lebensjahr des Kindes sowie auf unbezahlte Freistellung bis zu vier Wochen im Jahr zur Pflege von Haushaltsangehörigen. Besonders schwach regu-

6 Der Einzelhandel war lange Zeit durch eine umfangreiche Anwendung der AVE geprägt. Seit Mitte der 1990er Jahre trieben die Arbeitgeberverbände durch die Einführung der OT-Mitgliedschaft jedoch die Erosion der Tarifbindung voran, nicht zuletzt um die gesetzliche Grundbedingung für eine AVE (Tarifbindung von mind. 50 %) zu unterlaufen (Behrens 2011, S. 174 ff.).

liert sind hingegen die Felder Aus- und Weiterbildung, Gesundheitsprävention und Altersübergang. Die Initiative von ver.di zu einem Tarifabschluss zu den Themen Arbeitsschutz und Gesundheitsförderung scheiterte zuletzt am Widerstand des Arbeitgeberverbands HDE (siehe Kapitel 2.3.3.).

Die Branchenunterschiede lassen sich v. a. auf die jeweilige Bindungs- und Verpflichtungsfähigkeit der Tarifparteien sowie die zwischenverbandlichen Machtverhältnisse, aber auch auf unterschiedliche Branchenstrukturen und -arbeitsmärkte sowie daraus resultierende tarifpolitische Verteilungsspielräume zurückführen. Da Tarifsozialpolitik v. a. im Interesse der Beschäftigten ist, kommt hierbei insbesondere den gewerkschaftlichen Handlungs- und Machtressourcen eine zentrale Bedeutung zu. Dabei lassen sich primäre und sekundäre Machtressourcen voneinander unterscheiden (Jürgens 1984; Schmalz/Dörre 2014). Primärmacht umfasst zum einen die strukturelle Macht der Beschäftigten (Arbeitsmarktsituation, Stellung im Arbeitsprozess) und zum anderen die betriebliche und gewerkschaftliche Organisationsmacht (Organisationsgrad, Mobilisierungsfähigkeit etc.). Sekundärmacht umfasst die institutionelle Macht (Tarifsystem, Mitbestimmung, Arbeitsrecht, Wohlfahrtsstaat etc.) und die gesellschaftliche Macht (Kooperation mit anderen sozialen Akteuren, Diskursmacht) der Gewerkschaften.

Die *chemische Industrie* ist durch eine relativ starke strukturelle Machtposition der in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht insgesamt überdurchschnittlich ausgebildeten, betriebsspezifisch qualifizierten und entlohnten Beschäftigten gekennzeichnet. Auch der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist weit überdurchschnittlich (Dribbusch/Birke 2019). Auf dieser Basis konnte eine starke Sekundärmachtposition aufgebaut werden, die sich zum einen in einer relativ hohen Tarifbindung[7] und Betriebsratsdeckung und zum anderen in ausgeprägt sozialpartnerschaftlichen Arbeitsbeziehungen manifestiert. Darauf aufbauend können die Tarifparteien auf eine lange Tradition der tarifsozialpolitischen Regulierung zurückblicken und verstehen sich auch explizit als Befürworter*innen und Vorreiter*innen für eine (moderate) Vertariflichung von Sozialpolitik.

Auch die Beschäftigten des *privaten Bankengewerbes* verfügen über eine relativ starke strukturelle Machtposition, die v. a. auf einem überdurchschnittlichen Qualifikations- und Entgeltniveau sowie einer hohen

7 Laut Statistischem Bundesamt lag die Tarifbindung 2014 bei 65 % aller Beschäftigten (StBA 2016b, S. 10). Allerdings unterscheidet sich die amtliche Klassifikation des Wirtschaftszweigs erheblich vom tatsächlichen Geltungsbereich der Branchentarifverträge. Die Tarifverbände gehen übereinstimmend von einer Tarifbindung der Beschäftigten zwischen 80 und 90 % aus.

Kunden- und Finanzverantwortung basiert. Zudem nehmen die Betriebsratsdeckung (71 % der Beschäftigten) und die Tarifbindung (78 % der west- und 64 % der ostdeutschen Beschäftigten) Spitzenplätze im Branchenvergleich ein (Ellguth/Kohaut 2018).[8] Diesem gewerkschaftlichen Machtpotenzial stehen jedoch ein niedriger Organisationsgrad und eine geringe Mobilisierungsfähigkeit der Bankangestellten sowie ein Arbeitgeberverband gegenüber, der verbindliche tarifsozialpolitische Vorgaben prinzipiell ablehnt. Zudem weist die Branche ein hohes Ausmaß an (freiwilligen) betrieblichen Sozialleistungen auf, das der Personalbindung und der Loyalitäts- und Kooperationssicherung dient. Aus Beschäftigtenperspektive erscheint somit eine starke tarifvertragliche Regulierung auch als weitgehend entbehrlich.

Das weniger durch betriebs- und tätigkeitspezifisches Wissen, als eher durch überbetrieblich verwertbare berufsfachliche Qualifikationen gekennzeichnete *Bauhauptgewerbe* ist besonders durch unstete Produktions- und Beschäftigungsbedingungen und eine klein(st)betriebliche Unternehmensstruktur gekennzeichnet (Bosch et al. 2011). Zur Aufrechterhaltung der Funktionsbedingungen in einer Konstellation geringer Primärmacht und hoher Verfügbarkeit von (europäischen) Arbeitskräften ist die Branche in hohem Maß durch einheitliche, oftmals für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge sowie von einer engen Verzahnung von tariflicher und gesetzlicher Regulierung geprägt. Auf diese Weise werden die weit unterdurchschnittlichen Werte bei Organisationsgrad, Betriebsratsdeckung und Tarifbindung ausgeglichen. Laut BMA-Tarifregister waren im Jahr 2016 im gesamten Baugewerbe 178 für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge in Kraft (WSI-Tarifarchiv 2017, S. 1.5). Dies hatte eine überdurchschnittliche Branchentarifbindung von 60 % der westdeutschen und 52 % der ostdeutschen Beschäftigten zur Folge. Hingegen wurden nur 17 % der Baubeschäftigten von einem Betriebsrat vertreten (Ellguth/Kohaut 2018). Die spezifischen Branchenstrukturen haben zudem die Herausbildung sozialpartnerschaftlicher Arbeitsbeziehungen befördert, die wiederum die Basis für die frühe Etablierung eines branchenweiten Umlagesystems zur Finanzierung bauspezifischer Sozialleistungen bilden.

Aufgrund des relativ geringen Qualifikations- und Entgeltniveaus, des hohen Anteils atypischer Beschäftigung und der entsprechend hohen Fluktuation ist die strukturelle Macht der Beschäftigten im *Einzelhandel* vergleichsweise gering. Nur 28 % der Beschäftigten werden von einem Betriebsrat vertreten und auch die Tarifbindung der Beschäftigten liegt bei weit unterdurchschnittlichen 35 % in West- und 25 % in Ostdeutsch-

8 Die Zahlen beziehen sich auf den Sektor Finanz- und Versicherungsdienstleistungen. Für den Teilbereich des privaten Bankgewerbes liegen keine gesonderten Daten vor.

land (Ellguth/Kohaut 2018). Zusammen mit dem geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrad (Voss-Dahm 2009)[9] hat dies ein entsprechend niedriges sozialpolitisches Regulierungsniveau zur Folge. Hinzu kommt, dass der hohe Anteil an Teilzeitbeschäftigung und Niedrigentgelten den Interessenfokus von Beschäftigten und Gewerkschaften auf Arbeitszeit- und Entgeltfragen lenkt (Fröhler et al. 2013, S. 485 ff.).

Vertariflichung sozialer Sicherheit

Anzeichen einer Vertariflichung im Sinne einer substitutiven Tarifsozialpolitik zeigen sich v. a. in der *Alterssicherungspolitik*. Angesichts steigender bzw. anhaltend hoher Erwerbslosenzahlen, der sukzessiven Anhebung der Rentenaltersgrenzen und der Beschränkung der staatlichen Vorruhestandsoptionen rückte hierbei zunächst der Altersübergang in den Fokus der Tarifparteien (Kapitel 2.2.3.). Mit dem Abschied von der Lebensstandardsicherung in der GRV und der staatlichen Förderung der betrieblichen und privaten Altersversorgung trat schließlich Anfang der 2000er Jahre die Alters- und Invaliditätsversorgung in den Fokus tariflicher Sozialpolitik (Kapitel 2.2.1. und 2.2.2.). Ein tarifpolitischer Bedeutungszuwachs ist schließlich im Zuge der demografisch intendierten Sicherung bzw. Ausschöpfung des „Fachkräftepotenzials“ auch im Themenfeld altersgerechte Arbeit zu konstatieren, der bislang jedoch vorwiegend diskursiver Art geblieben ist und sich nicht in konkreten Vereinbarungen niedergeschlagen hat (Freidank et al. 2011; Fröhler et al. 2013). Die einschlägigen Tarifbestimmungen sind meist bereits mehrere Jahrzehnte alt und im Zeitverlauf weitgehend unverändert geblieben (Fröhler/Fehmel 2018, S. 69 ff.).

Im Vergleich zur Alterssicherungspolitik zeichnet sich die *Gesundheits- und Pflegepolitik* durch geringere Vertariflichungstendenzen aus. Zwar hat der Gesetzgeber insbesondere in den Bereichen Arbeitsschutz, Gesundheitsförderung und berufliche Rehabilitation Anreize für eine stärkere tarifliche Regulierung gesetzt, diesen Ball haben die Tarifparteien jedoch bislang nur zögerlich aufgenommen (Kapitel 2.3.2. und 2.3.3.). Auch die Leistungseinschränkungen in der GKV haben – mit Ausnahme der 1997 erfolgten Krankengeldkürzung – keine tarifpolitischen Aktivitäten nach sich gezogen (Kapitel 2.3.1.). Die gesundheitsbezogenen Bestimmungen in den untersuchten Tarifbereichen sind überwiegend älteren Datums und haben sich in den letzten Jahren kaum verändert (Fröhler/Fehmel 2018, S. 83 ff.). Die tarifliche Pflegepolitik beschränkt sich, wie dargestellt, auf die begleitende Regulierung von ge-

9 Allerdings hat die Mobilisierungs- und Konfliktfähigkeit in den letzten Jahren zugenommen, wie zahlreiche öffentlichkeitswirksam geführte Arbeitskämpfe gezeigt haben (Dribbusch/Birke 2014, S. 14).

setzlichen Pflegezeiten und somit auf komplementäre Tarifsozialpolitik. Im Feld Pflegepolitik hat somit bislang keine Vertariflichung stattgefunden (ebd., S. 227 ff.).

Auch in der *Arbeitsmarkpolitik* ist lediglich eine moderate Vertariflichung festzustellen. Zwar gehören arbeitsmarktbezogene Regelungen seit Einsetzen der Fordismuskrise Ende der 1960er Jahre zum Kernbestand tariflicher Sozialpolitik, sie beschränken sich jedoch, wie genannt, weitgehend auf die Vermeidung von Erwerbslosigkeit durch den Schutz des Arbeitsplatzes und die befristete Absenkung der tariflichen Arbeitszeiten und/oder Entgelte (ebd., S. 126 ff.). Hingegen fehlen Bestimmungen zum Arbeitslosengeld oder zur Arbeitsförderung, was angesichts der Mitte der 2000er Jahre erheblich verschärften Zugangs- und Nutzungsbedingungen durchaus nicht selbstverständlich ist. Rationalisierungsschutzabkommen und Öffnungsklauseln zur Beschäftigungssicherung sind zwar auch Ergebnis einer seitens der Gewerkschaften als unzureichend bewerteten staatlichen Beschäftigungspolitik, weisen jedoch kaum Bezüge zu gesetzlichen Vorgaben auf. Die tariflichen Regelungen zum Kündigungsschutz haben sich in den letzten Jahrzehnten kaum verändert. Lediglich bei der Kurzarbeit ist ein enger Zusammenhang zwischen veränderter gesetzlicher und tariflicher Regulierung festzustellen, der sich aber nicht einfach als Vertariflichung, sondern als komplexes Wechselspiel aus Ver- und Entstaatlichungsprozessen darstellt (Kapitel 2.4.1.). Deutliche Prozesse der verstärkten sozialpolitischen Indienstnahme der Tarif- und Betriebsparteien lassen sich hingegen in der beruflichen Aus- und Weiterbildung ausmachen. Dies hat sich durchaus in einer verstärkten bzw. veränderten tarifvertraglichen Regulierung niedergeschlagen, die allerdings nur punktuell konkrete Bezüge zu gesetzlichen Bestimmungen aufweist (Kapitel 2.4.2. und 2.4.3.).

Keine Anzeichen einer Vertariflichung zeigen sich in der *Familienpolitik*, die sich auf tariflicher Ebene auf die Vereinbarung von Erwerbs- und Sorgearbeit beschränkt (ebd., S. 206 ff.). Hier hat der Gesetzgeber seit Mitte der 2000er Jahre mit der Elternzeit und den Pflegezeiten Freistellungsansprüche zur Betreuung von Kindern und zur Pflege von Familienangehörigen geschaffen bzw. verbessert. Auch wurden mit dem Elterngeld die Entgeltersatzleistungen während der Elternzeit verbessert und mit dem Pflegeunterstützungsgeld sowie dem zinslosen Darlehen im Rahmen der Familienpflegzeit erstmals Entgeltersatzleistungen für Pflegezeiten etabliert. Die vom Gesetzgeber offen gelassenen Gestaltungsspielräume haben eine begleitende tarifliche Regulierung nach sich gezogen, die jedoch keinen substitutiven, sondern einen ausschließlich komplementären Charakter hat. Die gesetzliche Förderung und Regulierung von Teilzeitarbeit hat keine Spuren im Tarifvertragssystem hinter-

lassen. Vielmehr wurden die alten, in den 1980er und 90er Jahren entstandenen Tarifbestimmungen i. d. R. unverändert fortgeführt.

Feld- und branchenübergreifend lässt sich feststellen, dass die neuere Tarifsozialpolitik häufig einen expliziten oder zumindest impliziten Bezug zum demografischen Krisendiskurs und den darin konstatierten sozial- und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen des demografischen Wandels (Anstieg der Sozialausgaben, Alterung der Belegschaften, Fachkräftemangel etc.) aufweist. So dient der Ausbau der bAV nicht zuletzt der Bewältigung der „Alterslast“ und der Beitragssatzstabilität in der GRV. Ebenso werden die tarifliche Regulierung des Altersübergangs und die Förderung alter(n)sgerechter Arbeit inzwischen zunehmend unter das Ziel der Verlängerung der Lebensarbeitszeit gestellt. Auch die gesundheitsbezogenen Themenfelder Arbeitsschutz, Gesundheitsförderung und Rehabilitation haben in diesem Zusammenhang eine Aufwertung erfahren, die sich allerdings noch kaum in entsprechenden Vereinbarungen niedergeschlagen hat. Im Regelungsfeld Beschäftigungssicherung lässt sich ebenfalls eine „demografiebedingte“ Schwerpunktverlagerung feststellen: weg von der Absicherung des Arbeitsplatzverlustes hin zur Sicherung des Arbeitskräftebedarfs durch Qualifizierung, Ausbildungsförderung, Förderung der „Ausbildungsfähigkeit“ und Übernahme von Ausgebildeten oder durch Steigerung der Attraktivität der Branchenarbeitsbedingungen. Schließlich dienen auch die tariflichen Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Erwerbs- und Sorgearbeit zunehmend der Ausschöpfung des vorhandenen Arbeitskräftereservoirs sowie pronatalistischen Zielsetzungen. Somit ist insgesamt eine sukzessive Demografisierung der Tarifsozialpolitik zu konstatieren.

In den folgenden Kapiteln wird eine detaillierte Analyse der Vertariflichung sozialer Sicherung in Deutschland vorgenommen. Unser besonderes Augenmerk gilt hierbei den mit der Entstaatlichung verbundenen Herausforderungen sowohl für die Tarifverbände und die Tarifbeziehungen als auch für die soziale Absicherung und die sozialen Rechte der Beschäftigten und ihrer Familien. Die Analyse beschränkt sich logischerweise auf jene sozialpolitischen Felder und Subfelder, in denen Vertariflichungsprozesse empirisch festzustellen sind: die Alterssicherungspolitik (Alters-, Invaliditätsversorgung, Rentenübergang; Kapitel 2.2.), die Gesundheitspolitik (Kuration, Prävention und Rehabilitation; Kapitel 2.3.) und die Arbeitsmarktpolitik (Kurzarbeit, berufliche Aus- und Weiterbildung; Kapitel 2.4.). Vorweg nehmen wir jedoch zunächst eine feldübergeordnete Perspektive ein und fragen nach den grundsätzlichen Perspektiven der Tarifvertragsparteien auf die Vertariflichung sozialer Sicherheit (Kapitel 2.1.).

2.1. Grundsätzliche Positionen der deutschen Tarifakteure

Bei der folgenden Darstellung handelt es sich um eine Kurzfassung von Fehmel/Fröhler (2019). Sie basiert auf den Interviews mit den Verbandsexpert*innen. Diese wurden einerseits nach ihrer grundsätzlichen Bewertung der Vertariflichung sozialer Sicherung und andererseits nach den (erwarteten) inner- und zwischenverbandlichen Auswirkungen (u. a. steigender Handlungsdruck, Konfliktzunahme, organisationspolitische Herausforderungen) befragt.

Arbeitgeberverbände

Arbeitgeberverbänden kann grundsätzlich ein geringes Eigeninteresse an tariflicher Sozialpolitik zugeschrieben werden. Zum einen erstreckt sich der allgemeine Verlust der Kartell-, Ordnungs- und Befriedungsfunktion von (Flächen-)Tarifverträgen für die Unternehmen auch auf sozialpolitische Regelungen. Zum anderen waren diese Funktionen in der Sozialpolitik stets von geringerer Bedeutung als in der Entgelt- und Arbeitszeitpolitik, da sie wesentlich durch den ausgebauten Sozialstaat gewährleistet werden. Zudem steht die vereinheitlichende Wirkung von tariflicher Sozialpolitik den Funktionen freiwilliger betrieblicher Sozialpolitik entgegen, die v. a. in der Anwerbung und Bindung von strategisch wertvollen Beschäftigten, der Erhöhung der individuellen Arbeitsbereitschaft und -leistung und der Reproduktion von betrieblichen Hierarchien liegt (Frick et al. 1999). Tarifsozialpolitische Regelungen gehen deshalb i. d. R. auf gewerkschaftliche Initiativen zurück und müssen gegen den Widerstand des Arbeitgeberverbands durchgesetzt und ggf. verteidigt werden.

Während sie der Tarifsozialpolitik also meist reserviert gegenüber stehen, befürworten die Arbeitgeberverbände hingegen einhellig einen stärkeren Rückzug des Staates aus der Sozialpolitik und eine Verlagerung sozialpolitischer Verantwortung auf das Tarifsystem und die Unternehmen. Diese Haltung basiert auf der Zielperspektive eines „schlanken Staates“, der sich auf die Bereitstellung einer sozialen Basissicherung beschränkt, während darüber hinausgehende Sicherungsansprüche wie Lebensstandardsicherung in die individuelle Eigenverantwortung gelegt und auf dem privaten Markt befriedigt werden sollen. Dem Sozialstaat wird eine inhärente Steigerungsdynamik zugeschrieben, die zu wachsenden Sozialausgaben und ausgreifender staatlicher Regulierung führe, was wiederum die Arbeitskraftnutzung verteuere bzw. verkompliziere und notwendige Marktanpassungen verzögere (Schäfer 1996; Paster 2017).

Von einer sozialpolitischen Verantwortungsverlagerung auf das Tarifsystem versprechen sich die Arbeitgeberverbände insofern v. a. eine finanzielle Entlastung der Unternehmen durch Begrenzung oder Absenkung von Sozialbeiträgen und anderen sozialstaatlich bedingten Arbeits- und Organisationskosten. Dies impliziert die Erwartung, dass die anstelle staatlicher Sicherung tretenden tariflichen Regelungen kostengünstiger sind und/oder auf die Tarifentgelte angerechnet werden können und dieser Vorteil auch nicht durch andere Kostenarten, etwa durch neue oder verschärfte industrielle Konflikte, wieder aufgezehrt wird. Des Weiteren ist Tarifsozialpolitik in der Perspektive der Arbeitgeberverbände aufgrund ihrer Praxisnähe stärker als staatliche Sozialpolitik in der Lage, sich an Unternehmensinteressen (finanziellen Möglichkeiten, Flexibilitätsbedürfnissen, personalpolitischen Interessen etc.) zu orientieren und die unterschiedlichen branchen- und unternehmensspezifischen Gegebenheiten zu berücksichtigen.

„Was wir im Tarifvertrag regeln können, sollten wir auch dort regeln. Und der Staat soll sich möglichst zurückhalten auf Grundsätze, auf Rahmenbedingungen. […] Wenn die Betroffenen etwas selbst regeln können, die können das am besten regeln. Die kennen die Praxis vor Ort, die kennen die Gegebenheiten, die kennen die Nöte. Die kennen auch […] die finanziellen Möglichkeiten viel besser als irgendein anonymer Staat […].“ (AgvD3)

In konsequenter Fortführung dieser auf dem Subsidiaritätsprinzip basierenden Haltung, wird die Befürwortung einer Überführung sozialpolitischer Verantwortung auf die Tarifparteien verknüpft mit der Befürwortung einer weitgehenden Verbetrieblichung tariflicher Sozialpolitik. So wie sich der Staat auf die Bereitstellung einer Mindestabsicherung und -regulierung beschränken soll, so sollen auch die Tarifverträge lediglich Rahmenbedingungen definieren und den Unternehmen bzw. Betriebsparteien einen möglichst großen Spielraum für die einzelbetriebliche Gestaltung lassen.

„Eigentlich wollen wir […] den Betriebsparteien eine möglichst große Handlungsfreiheit lassen. Was nicht heißt, dass die Unternehmen die Dinge dann nicht tun. […] Die machen ganz viel, aber sie machen es am liebsten freiwillig und so wie es zu ihrem Unternehmen passt. […] Die haben doch selbst ein hohes Interesse daran, dass sie zufriedene, gesunde und motivierte Mitarbeiter haben. […] Da wäre ein tariflicher Anspruch völlig kontraproduktiv […].“ (AgvD4)

Der starken Befürwortung einer möglichst betriebsnahen Regulierung liegen v. a. organisationspolitische Motive zugrunde. Zum einen besteht seitens der Mitgliedsunternehmen ein prinzipielles Interesse an der Erweiterung des betrieblichen Handlungsspielraums innerhalb des Tarifsystems. Zum anderen stellt die Dezentralisierung der Tarifpolitik in Verbindung mit der Ermöglichung der selektiven Abwahl der Tarifbin-

dung („OT-Mitgliedschaft“) bekanntermaßen eine zentrale strategische Antwort der Arbeitgeberverbände auf die Mitgliedererosion dar (Behrens 2013). In diesem Zusammenhang erscheint die Perspektive einer staatlich und tariflich gerahmten Sozialpolitik in betrieblicher Gestaltungshand als ein erfolgversprechendes Mittel zur Mitgliederbindung und -gewinnung.

„In der Tat sind wir heute […] in einer Situation, wo wir uns eine Stärkung im Sinne der Tarifautonomie dadurch wünschen, dass wir mehr Möglichkeiten durch die Politik und den Gesetzgeber eröffnet bekommen, wo wir wirken können und für eine Mitgliedschaft werben können. […] Je mehr Gestaltungsmöglichkeiten uns geboten werden, umso mehr Chancen haben wir, dass wir sie nutzen und damit Werbung machen für eine Verbandsmitgliedschaft […].“ (AgvD6)

Durch die Aufwertung ihrer sozialpolitischen Funktion versprechen sich die Arbeitgeberverbände eine organisatorische Stärkung auf allen verbandlichen Funktionsebenen: als Arbeitsmarktverband durch einen Bedeutungsgewinn der Tarifautonomie und einen stärkeren tarifpolitischen Vertretungsbedarf der Unternehmen, als politischer Verband durch einen erhöhten Bedarf an Interessenvertretung gegenüber staatlichen und anderen sozialpolitischen Akteuren und als Solidarverband durch eine wachsende Nachfrage nach Information, Beratung und Austausch.

Gewerkschaften

Im Gewerkschaftslager sind die Haltungen zu einer Übertragung sozialpolitischer Verantwortung auf das Tarifsystem hingegen differenzierter und divergenter. In ihrer grundsätzlichen Haltung sind sich die befragten Gewerkschaftsvertreter*innen noch weitgehend einig: Abgelehnt wird ein Verantwortungstransfer, der mit der Einschränkung staatlicher Leistungen oder mit gesetzlicher Deregulierung verbunden ist und somit eine kompensierende, Substitutionscharakter tragende Tarifsozialpolitik auf den Plan ruft. Prinzipiell befürwortet wird hingegen ein Verantwortungstransfer, der den Tarifparteien Spielräume für *zusätzliche* Regulierung oder Leistungen eröffnet, also eine zu staatlicher Sozialpolitik komplementäre Tarifsozialpolitik adressiert. Im Gegensatz zu den Arbeitgeberverbänden widerspricht die Verlagerung sozialpolitischer Verantwortung auf die Industriellen Beziehungen den politischen Interessen der Gewerkschaften. Sie sind prinzipiell an einer möglichst umfassenden sozialstaatlichen Absicherung der Beschäftigten interessiert. In dem Maße, indem der Staat die Einkommenssicherung außerhalb des Arbeitsmarktes übernimmt, können sie sich nämlich auf die Gestaltung der Einkommen- und sonstigen Arbeitsbedingungen innerhalb des Arbeitsmarktes

konzentrieren. Gewerkschaftliche Verhandlungsmacht korrespondiert also wesentlich mit dem staatlichen Sicherungsniveau.

Differenzen zeigen sich jedoch in der Frage des strategischen und praktischen Umgangs mit prinzipiell nicht erwünschten, aber dennoch vonstattengehenden Prozessen einer substitutiven sozialpolitischen Verantwortungsverlagerung, wie sie z. B. in der Alterssicherungspolitik zu beobachten sind (Wiß 2011; Fröhler et al. 2013). Hier changieren die Positionen zwischen den Meinungspolen „Verweigerung" und „Gestaltung". Differenzen lassen sich hierbei sowohl zwischen als auch innerhalb der Gewerkschaften ausmachen. Intergewerkschaftlich zeigen sich signifikante Unterschiede v. a. entlang der jeweiligen Machtressourcen und der Machtposition gegenüber dem Arbeitgeberverband, intragewerkschaftlich v. a. entlang unterschiedlicher Fachzuständigkeiten der hauptamtlichen Funktionär*innen.[10] Während Vertreter*innen von Gewerkschaften mit einem vergleichsweisen geringen Machtpotenzial sowie Funktionär*innen mit sozialpolitischer Fachzuständigkeit (und somit für den gewerkschaftlichen Einfluss auf staatliche Sozialpolitik) eher zum Pol „Verweigerung" tendieren, neigen Vertreter*innen von Gewerkschaften mit einem vergleichsweisen hohen Machtpotenzial sowie Funktionär*innen mit tarifpolitischer Fachzuständigkeit (und somit für die Aushandlung tariflicher Sozialpolitik) stärker zum Pol „Gestaltung".

Für die zum Pol „Verweigerung" neigenden Gewerkschaftsvertreter*innen überwiegen die negativen Folgen einer stärkeren sozialpolitischen Verantwortungsübernahme. Hierzu zählen zuvörderst die negativen sozial- und verteilungspolitischen Konsequenzen aufgrund der prinzipiell geringeren Reichweite und höheren Selektivität von tariflicher gegenüber staatlicher Sozialpolitik, die sich durch die Erosion und Dezentralisierung des Tarifsystems weiter verstärkt hat. Des Weiteren werden sozialpolitische Leistungen i. d. R. auf das Verteilungsvolumen einer Tarifrunde angerechnet oder mit anderen, für die Beschäftigten nachteiligen Regelungen (z. B. Arbeitszeitflexibilisierung) „erkauft" und somit letztlich von den Beschäftigten selbst finanziert.

„Alles was wir aus der Sozialpolitik in die Tarifpolitik übernehmen […] kostet natürlich Entgelt […]. Das rechnen die Arbeitgeber natürlich auf gegen die Lohnerhöhung […]." (GewD7)

Darüber hinaus werden negative Rückwirkungen auf das staatliche Leistungsniveau befürchtet, da die Übernahme sozialpolitischer Verantwortung die Akzeptanz des Verantwortungstransfers vom Staat auf das Ta-

10 Des Weiteren spielen unterschiedliche Sozialstaats- und Gewerkschaftsverständnisse eine Rolle.

rifsystem impliziert. Hierdurch würden Gewerkschaften nicht nur retrospektiv diese Politik legitimieren, sondern auch einen Anreiz für weiteren „Sozialabbau“ liefern.

„Die Gefahr ist sehr groß, dass der Gesetzgeber sagt: Wunderbar! Wenn sich die Tarifvertragsparteien um solche Fragen kümmern und das auch noch einigermaßen vernünftig machen […], dass das mit als Grund genommen wird, sich […] weiter aus der Sozialpolitik zurückzuziehen und […] abzuschieben auf die Betriebs- und Tarifparteien.“ (GewD1)

Neben diesen negativen sozial- und verteilungspolitischen Folgen werden auch organisationspolitische Risiken und Nachteile gesehen bzw. befürchtet. Durch staatliche Leistungseinschnitte bzw. Deregulierung nehme der tarifpolitische Handlungsdruck zu, weil Gewerkschaftsmitglieder eine Kompensation auf tariflicher Ebene erwarteten, während durch den Abbau von sozialen Rechten gleichzeitig die gewerkschaftliche Verhandlungsposition gegenüber den Arbeitgeberverbänden geschwächt werde. Hierdurch steige die Gefahr unbefriedigender Tarifabschlüsse und infolgedessen von Mitgliederverlusten.

„Wenn ich das auf die Tarifparteien übertrage, bedeutet dies […], dass wir […] unheimlich stark unter Druck kommen und dass […] man unter dem Druck der Arbeitgeber in Tarifrunden, wenn man dann nicht genug Gegenmacht organisieren kann, […] Tarifverträgen letztendlich zustimmt, die dann das Papier auch nicht mehr wert sind.“ (GewD6)

Zudem verstärke die Zunahme sozialpolitischer Themen das Problem der Aggregation divergierender Mitgliederinteressen. So haben etwa geringer Verdienende i. d. R. eine deutliche Konsum- und damit Entgeltpräferenz, während in der Gruppe der mittleren und hohen Einkommen Spar- und Sicherungspräferenzen stärker verbreitet sind.[11] Ältere Beschäftigte haben ein gesteigertes Interesse an tariflichen Vereinbarungen zu altersgerechter Arbeit oder zum Altersübergang, während jüngere Beschäftigte Regelungen präferieren, die stärker ihrer Lebensphase entsprechen (z. B. zur Vereinbarung von Erwerbs- und Sorgearbeit) etc. (vgl. hierzu auch Fehmel 2013).

Diese Probleme kulminieren in Branchen mit konfliktiven Arbeitsbeziehungen und einer schwachen gewerkschaftlichen Machtposition. So sieht sich ver.di im Einzelhandel nicht nur mit einer geringen Tarifbindung und engen Verteilungsspielräumen konfrontiert, sondern auch mit einem – durch anhaltende Tarifflucht und einen hohen Mitgliederanteil ohne Tarifbindung – nur begrenzt handlungsfähigen Arbeitgeberverband

11 Dies zeigt sich z. B. an den einkommensproportionalen Nutzungsquoten der Entgeltumwandlung in die bAV oder von Langzeitkonten (Blank 2014; Wotschack 2018)

(Haipeter 2016). Zugleich hat die Gewerkschaft aber auch selbst nur begrenztes Interesse an einer stärkeren sozialpolitischen Regulierung, wenn diese auf Kosten des Verteilungsvolumens geht, da die Beschäftigten wegen der hohen Teilzeitquote und des niedrigen Lohnniveaus in der Branche mehrheitlich v. a. an Einkommensverbesserungen interessiert sind. Die befragten Gewerkschaftsvertreter*innen lehnen daher substitutive Tarifsozialpolitik generell ab:

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

Der trotz grundsätzlicher Skepsis durchaus vorhandene Gestaltungswille des ver.di-Fachbereichs Finanzdienstleistungen scheitert hingegen an mangelnder Durchsetzungsfähigkeit gegenüber einem Arbeitgeberverband, der verbindliche tarifliche Bestimmungen prinzipiell ablehnt, um den Mitgliedsunternehmen einen möglichst großen Handlungsspielraum für freiwillige betriebliche Sozialpolitik zu gewähren:

„Wir sagen da schon: Also eigentlich hat erst einmal der Gesetzgeber seine Aufgabe. […] Die hat er aber in zunehmende Maße nicht wahrgenommen. Also müssen wir. Leider können wir es nicht, weil uns a) der Wille der Arbeitgeber fehlt, aber b) dann auch auf der anderen Seite die gewerkschaftliche Kampfkraft, das auch gegen den Willen der Arbeitgeber durchzusetzen. Ganz im Gegenteil: […] die Arbeitgeber versuchen, alles […] was sie nicht [per Gesetz] machen müssen, wegzuschneiden." (GewD12)

Die Gewerkschaften der chemischen Industrie und des Bauhauptgewerbes können sich hingegen auf sozialpartnerschaftliche Arbeitsbeziehungen mit prinzipiell gestaltungs- und kompromisswilligen Arbeitgeberverbänden stützen. Entsprechend finden sich die befragten Vertreter*innen eher im Lager jener, die zum Pol „Gestalten" neigen. Während die IG BCE substitutive Tarifsozialpolitik prinzipiell befürwortet und den Ausbau tariflicher Sozialpolitik vorantreibt, sind die diesbezüglichen Positionen in der IG BAU deutlich verhaltener, da aufgrund der Branchenstrukturen im Baugewerbe tarifliche Sozialpolitik nur über das Mittel der Allgemeinverbindlicherklärung wirksam werden kann, dessen Anwendung nicht nur stets ein öffentliches Interesse voraussetzt, sondern bei „weichen" qualitativen Themen häufig auch nur begrenzt möglich ist.

Die befragten Gewerkschaftsvertreter*innen, die eher zum Pol „Gestalten" neigen, teilen die Kritik an den negativen sozial- und verteilungspolitischen Auswirkungen einer substitutiven Tarifsozialpolitik, bewerten jedoch die organisationspolitischen Folgen anders. In ihrer Perspektive überwiegen die Chancen zu einer Stärkung gewerkschaftlicher Handlungsmacht gegenüber den Risiken. Analog zu den Arbeitgeber-

verbänden versprechen sie sich von der Übertragung sozialpolitischer Verantwortung eine politische und gesellschaftliche Aufwertung des Tarifsystems und der sie tragenden Organisationen.

„Dadurch haben wir natürlich einen zusätzlichen Gestaltungsspielraum, der Tarifvertragsparteien auch stärkt. Das muss man eben auch sehen, dass wir […] uns natürlich viel breiter aufstellen können. Und auch viel spezifischer Angebote machen können, die viel genauer auf die individuelle oder betriebliche Situation eingehen, was eben eine gesetzliche […] Regelung nie machen kann." (GewD1)

Der erweiterte Handlungsspielraum böte Gewerkschaften die Gelegenheit, ihr Profil als politisch relevante Akteure zu schärfen und insgesamt wieder an Organisationsmacht zu gewinnen. Hierdurch würden sich auch die Chancen erhöhen, Einfluss auf staatliche Akteure und Politikprozesse zu nehmen und Gehör für eigene Forderungen, sowohl im Hinblick auf staatliche Sozialpolitik als auch auf die politische Stärkung der Tarifautonomie, zu finden.

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

Darüber hinaus werden auch positive Mitgliedereffekte erwartet. Viele Gewerkschaftsmitglieder hätten die Erwartung an ihre Organisation, dass staatliche Leistungseinschnitte soweit möglich auf tariflicher Ebene kompensiert werden. Qualitative Tarifpolitik habe für die Mitgliederbindung und -gewinnung gegenüber Entgelten und Arbeitszeiten erheblich an Bedeutung gewonnen. Zwar stünden hierbei v. a. arbeitsorganisatorische Verbesserungen im Sinne „guter Arbeit" (Arbeitszeitsouveränität, Verringerung von Arbeitsbelastungen etc.) im Mittelpunkt, gleichwohl wird auch tariflicher Sozialpolitik eine positive Rolle bei der Erschließung von Mitgliederpotenzialen zugeschrieben.

Die skizzierte Darstellung verdeutlicht, dass es zwischen und innerhalb der Gewerkschaften kontroverse Positionen hinsichtlich der Möglichkeiten und des strategischen Umgangs mit substitutiver Tarifsozialpolitik gibt. Diese reichen von grundsätzlicher Ablehnung bis hin zu kritisch reflektierter Bereitschaft zur Übernahme einer stärkeren sozialpolitischen Verantwortung. Die befragten Referent*innen berichten von fortbestehenden Kontroversen um die Ausrichtung tariflicher Sozialpolitik und davon, dass diese eine relevante organisationspolitische Herausforderung darstellen. Die Differenzen werden jedoch offenbar verständiger debattiert, als dies etwa noch in den Auseinandersetzungen um die Aus-

richtung der Alterssicherung und des Altersübergangs in den 1980er und 90er Jahren und etwas später um die Hartz-Reformen der Fall war (Trampusch 2004; Wiß 2011; Schulze 2012). Dabei scheint insgesamt der Ansatz der Annahme des sozialpolitischen Gestaltungsauftrags und des Ausbaus von Tarifsozialpolitik Oberhand gewonnen zu haben:

„Ich habe das Gefühl, […] dass im Moment eher der pragmatische Ansatz überwieget. Also so nach dem Motto: Macht was, dann haben wir schon mal was. An der anderen Stelle können wir ja auch weitermachen, aber ob da der Gesetzgeber sich drauf einlässt […], das ist immer offen. Aber hier könnt ihr tatsächlich etwas machen." (GewD3)

Die gleichfalls als organisationspolitisch notwendig angesehene Integration der kontroversen Perspektiven führt zu einer – explizit von Befragten so bezeichneten – „Doppelstrategie". Einerseits werden an den Staat Forderungen nach (Wieder-)Ausbau und (Re-)Regulierung sozialer Sicherung adressiert, die durch Initiativen und Kampagnen forciert werden. Anderseits wird zugleich versucht, die tarifsozialpolitischen Aktivitäten im Rahmen der jeweiligen branchenspezifischen Möglichkeiten zu intensivieren. Inwieweit es sich dabei tatsächlich um ein strategisches Vorgehen handelt oder nicht doch eher um ein kompromisshaftes Nebeneinander unterschiedlicher Handlungsansätze und organisationsinterner Zuständigkeiten, bleibt allerdings fraglich.

„Ich habe das Gefühl, man akzeptiert das im Moment so und treibt das so vor sich hin, aber man hat keine richtige Strategie. Also selbst wenn man sagt, okay, wir fänden das eigentlich gar nicht so schlimm mit mehr Tarifgestaltung von klassischen sozialpolitischen Aufgaben und Themen, gibt es dafür keine Gesamtstrategie. […] Es ist so Stückwerk, das nicht wirklich zu einem großen, ganzen Leitgedanken zusammenzufügen ist im Moment." (GewD4)

2.2. Alterssicherungspolitik

Die Entwicklung der Alterssicherungspolitik in der Bundesrepublik lässt sich in drei Phasen unterteilen, die weitgehend der allgemeinen sozialstaatlichen Entwicklung folgen (Hemerijck 2013; Hinrichs 2017). Die erste Phase der *Expansion* im konjunkturellen Aufschwung der Nachkriegszeit war nicht nur von einer Ausweitung der Leistungen und des Versichertenkreises geprägt, sondern brachte auch eine neue Zielbestimmung mit sich: Die gesetzliche Rente sollte nicht mehr nur einen Zuschuss zum Lebensunterhalt, sondern einen echten Lohnersatz darstellen und den im Erwerbsleben erreichten „Lebensstandard" sichern. Das deutlich erhöhte Leistungsniveau reduzierte die Notwendigkeit weiterer Einkünfte im Alter und etablierte auf diese Weise das „Ein-Säulen-

Modell“ der Alterssicherung.[12] Die Festlegung einer Lohnersatzrate zur Sicherung des „Lebensstandards“ (ca. 70 % des vorherigen Nettoeinkommens nach 40 bzw. später dann 45 Versicherungsjahren) wurde ergänzt durch die Dynamisierung der Renten, die fortan der Bruttolohnentwicklung folgten, sowie durch die Umstellung der Finanzierung der GRV vom individuellen Kapitalbildungs- auf das interpersonelle Umlageverfahren. Weitere zentrale Elemente dieser von der „Großen Rentenreform“ von 1957 bis Ende der 1970er Jahre reichenden Phase der Alterssicherungspolitik waren die Angleichung der Regelungen für Arbeiter*innen und Angestellte, die Öffnung der GRV für Selbstständige, die Einführung vorgezogener Altersgrenzen für Frauen, Schwerbehinderte und langjährig Versicherte sowie die Einführung der Rente nach Mindesteinkommen (Hinrichs 2017, S. 355 ff.).

Mit den beiden Ölpreiskrisen der 1970er Jahre, die das Ende des „kurzen Traums immerwährender Prosperität“ (Lutz 1984) bedeuteten, geriet die Finanzierungslogik der GRV unter Druck. Unter dem politischen Primat der Beitragssatzstabilität setzte eine Phase der *Kontraktion* ein, die von zunächst noch zurückhaltenden, dann aber im Zuge der hegemonialen Krisendiskurse zum demografischen Wandel und zur Globalisierung deutlich verschärften Leistungseinschränkungen geprägt war. Im Rahmen der Kostendämpfungspolitik wurde das rentenpolitische Instrumentarium mittels inkrementeller Veränderungen modifiziert und erneuert (unterschwelliger Wandel erster und zweiter Ordnung; Hall 1993). Zentrale Leistungseinschnitte der ersten, bis Ende der 1980er Jahre reichenden Phase der „smooth consolidation“ (Offe 1991) waren die mehrmalige Verschiebung der Rentenanpassung und Veränderung der Anpassungsformel, erste Kürzungen bei der Anrechnung von Ausbildungszeiten, die Einführung und stufenweise Erhöhung des Eigenbeitrags der Rentner*innen zur Krankenversicherung und die Anrechnung von Einkommen auf die Hinterbliebenenrenten (Steffen 2016, S. 34 f.).[13] Das 1989 verabschiedete Rentenreformgesetz 1992 markiert den Übergang zur Phase verstärkten Leistungsabbaus. Mit ihm wurde u. a. der endgültige Abschied von der Bruttolohnanpassung vollzogen, die stufenweise Einführung von Rentenabschlägen bei Bezug einer vorgezogenen Altersrente ab 2001 beschlossen und die Anrechnung von Ausbildungszeiten weiter verringert. Kaum nach Inkrafttreten des Gesetzes, das eigentlich bis ca. 2010 Ruhe an der „Rentenfront“ schaffen sollte,

12 Faktisch zeichnete sich das bundesdeutsche Rentensystem auch danach durch einen *public-private mix* aus. Seit der Rentenreform 1957 bestimmte allerdings eindeutig die erste Säule die finanzielle Lage im Alter, während der zweiten und dritten Säule eine weit nachrangige Bedeutung zukam (Schmähl 2011).

13 Einschränkungen bei der Rehabilitation bleiben hier außer Betracht. Sie sind Gegenstand von Kapitel 2.3.2.

geriet die GRV mit der Übertragung des westdeutschen Rentensystems auf die neuen Bundesländer erneut in Finanzierungsprobleme. Der gerade erst gesenkte Beitragssatz musste wieder erhöht werden, was massive Proteste der Kapitalverbände hervorrief und zu weiteren Kostendämpfungsmaßnahmen führte.[14] Das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz von 1996 brachte u. a. weitere Einschränkungen bei der Bewertung von Ausbildungszeiten, ersten Berufsjahren und Phasen der Erwerbslosigkeit sowie die beschleunigte Einführung der Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenbezug mit sich. Mit dem Rentenreformgesetz 1999 wurde u. a. eine Absenkung des Rentenniveaus durch Einfügung eines „Demografiefaktors" in die Rentenformel, eine mit erheblichen Einschnitten verbundene Neuordnung der Invaliditätsrenten und der vollständige Wegfall der Altersrenten für Frauen, Erwerbslose und Altersteilzeitbeschäftigte ab 2012 beschlossen.[15] Das einzig expansive Element in dieser Kontraktionsphase stellt der Ausbau der eigenständigen Alterssicherung von Frauen durch die Anrechnung und Höherbewertung von Erziehungs- und Pflegezeiten sowie von Zeiten mit geringen Rentenanwartschaften dar, der wesentlich durch mehrere Urteile des Bundesverfassungsgerichts vorangetrieben und auch in der Folgezeit weitergeführt wurde (Hinrichs 2017, S. 359 f.).

Durch den von der Politik der „konservativen Wende" geprägten Leistungsabbau der Ära Kohl war der Imperativ der „Lebensstandardsicherung" zwar zunehmend eingeschränkt, aber (zumindest konzeptionell) noch nicht aufgegeben worden. Dies erfolgte dann mit den unter „rot-grüner" Regierungsmehrheit verabschiedeten Rentenreformen der Jahre 2001/2002, mit denen die dritte Entwicklungsphase der *Transformation* von der Rentenversicherungs- zur Alterssicherungspolitik eingeleitet wurde. Die politische Fixierung von Obergrenzen für den Beitragssatz, die Absenkung des Rentenniveaus in der umlagefinanzierten ersten Säule durch Veränderungen an der Anpassungsformel und die staatliche Förderung der kapitalmarktabhängigen zweiten und dritten Säule bedeuteten die politische Hinwendung zum „Drei-Säulen-System". Mit diesem Paradigmenwechsel wurde nicht nur das rentenpolitische Instrumentarium neu justiert, sondern auch die Zielbestimmung verändert (Wandel dritter Ordnung). Der transformative Wandel vollzog sich somit insgesamt über eine längere Abfolge sich aufsummierender inkrementeller Veränderungen, die in den Rentenreformen anfangs der 2000er Jah-

14 Im Jahr 1996 war der Gesamtsozialversicherungsbeitrag erstmals über die 40%-Marke gestiegen.

15 Der „Demografiefaktor" und die Neuordnung der Invaliditätsrenten wurden noch vor Inkrafttreten von der neuen Regierungsmehrheit aus SPD und Grünen unmittelbar nach Regierungsantritt 1999 zurückgenommen.

re dann ihren „Umschlagspunkt“ fanden. Weitere erhebliche Einschnitte in das Leistungsniveau der GRV wurden mit der Reform der Invaliditätsrenten und der Kürzung der Hinterbliebenenrenten vorgenommen.

Der Pfadwechsel wurde 2004 mit der Verabschiedung des Nachhaltigkeitsgesetzes als Bestandteil der „Agenda 2010“ fortgeführt. Das Rentenniveau wurde durch die erneute Modifikation der Anpassungsformel weiter abgesenkt, die Anrechnung von Ausbildungszeiten fast vollständig abgeschafft und die vorgezogene Altersgrenze der Altersrente für Erwerbslose und Altersteilzeitbeschäftigte stufenweise auf 63 Jahre angehoben. Mit dem Altersgrenzenanpassungsgesetz wurde 2007 eine weitere Anhebung der Altersgrenzen beschlossen: Die Regelaltersgrenze und die Altersgrenze der Altersrente für langjährig Versicherte werden stufenweise auf 67 Jahre angehoben, die Altersgrenze der Altersrente für Schwerbehinderte auf 65 Jahre erhöht. Ebenfalls angehoben werden die Altersgrenzen für die Witwen-/Witwerrente und für die Invaliditätsrenten. Von der Anhebung der Regelaltersgrenze ausgenommen sind besonders langjährig Versicherte, die weiterhin abschlagsfrei mit 65 Jahren in Rente gehen können. Die Altersgrenze dieser neuen Altersrentenart wurde 2014 mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz temporär auf bis zu 63 Jahre abgesenkt. Mit diesem Gesetz wurden nach Jahrzehnten fortdauernder Einschnitte erstmals wieder Leistungsverbesserung jenseits der Anerkennung von Kindererziehungs- und Pflegezeiten beschlossen. Mit dem Flexirentengesetz von 2016, das kleinere Verbesserungen beim Vorruhestand und bei der Erwerbstätigkeit im Rentenalter mit sich brachte, und dem Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz von 2018, das v. a. das Niveau der (zukünftigen) Invaliditäts- und Hinterbliebenenrenten etwas erhöhte und erneut die Anerkennung von Kindererziehungszeiten ausweitete, wurde dieser Entwicklungspfad vorsichtig fortgesetzt. Dass sich hier der Beginn einer neuen Entwicklungsphase der „Re-Expansion“ (Hinrichs 2017, S. 373) abzeichnet, darf jedoch bezweifelt werden. Vielmehr handelt es sich vor dem Hintergrund hoher Steuer- und Beitragseinnahmen um (nicht zuletzt parteipolitisch und wahltaktisch motivierte) Ansätze einer partiellen Abmilderung sozialer Härten infolge der gravierenden Leistungseinschnitte der letzten Jahrzehnte.

Der Übergang vom „Ein-Säulen-Sytem“ zum „Drei-Säulen-System“ der Alterssicherung, die weiteren Einschnitte im gesetzlichen Leistungsniveau und die Anhebung der Rentenaltersgrenzen brachten nicht nur eine Privatisierung und Verbetrieblichung der Altersversorgung und des Altersübergangs mit sich, sondern auch eine unmittelbare Vertariflichung. So wurde der 2001 eingeführte individuelle Rechtsanspruch auf Bruttoentgeltumwandlung in eine bAV unter Tarifvorbehalt gestellt. Ta-

rifentgelte können somit nur umgewandelt werden, wenn ein Tarifvertrag dies erlaubt. In ähnlicher Weise setzt auch die (volle) Nutzung der Altersteilzeit oder von Langzeitkonten, deren staatliche Regulierung und Förderung als Ersatz für die Einschränkung des gesetzlichen Vorruhestands fungiert, entsprechende Tarifvereinbarungen voraus (Fröhler et al. 2013). Die Tarifparteien haben die ihnen zugedachten neuen sozialpolitischen Funktionen angenommen. Tarifverträge zum Altersübergang und zur betrieblichen Alters- und Invaliditätsversorgung haben sich mittlerweile in den meisten Tarifbereichen etabliert (Fröhler/Fehmel 2018).

Trotz der zunehmenden Bedeutung nichtstaatlicher Altersversorgung, Invaliditätsversorgung und Altersübergangsregulierung ist die staatliche Verlagerung von Erfüllungsverantwortung nicht einfach mit einer Entstaatlichung gleichzusetzen. Dies gilt sowohl in finanzieller als auch in regulativer Hinsicht. Zwar wurde die GRV finanziell entlastet, der fiskalische Aufwand hat sich jedoch seit Ende der 1990er Jahre erhöht, als zusätzlich zum allgemeinen Bundeszuschuss[16] (der die „versicherungsfremden“ Leistungen der GRV teilweise ausgleicht) ein zusätzlicher Bundeszuschuss (der der Beitragssatzstabilisierung durch Abdeckung nicht beitragsgedeckter Leistungen dient) sowie Beiträge für Kindererziehungszeiten und Erstattungen für „einigungsbedingte“ Leistungen eingeführt wurden.[17] Infolgedessen stieg der Anteil der Bundesmittel an den Ausgaben der GRV von rund 24 % in 1995 auf 38 % in 2003; seitdem war er zwar wieder leicht rückläufig, belief sich in 2016 aber noch immer auf 34 % (DRV Bund 2017, S. 245 ff.). In finanzieller Hinsicht wurden somit die Steuerzahler*innen zugunsten der Beitragszahler*innen belastet. In der Gruppe der Beitragszahlenden fand wiederum eine Umverteilung zugunsten der Unternehmen statt, da die Versicherten für einen größer werdenden Teil der Altersversorgung und des Vorruhestands selbst aufkommen müssen. Auch in regulativer Hinsicht ist der Staat stärker gefordert als vor dem Paradigmenwechsel, da der erweiterte „Wohlfahrtsmarkt“ reguliert, kontrolliert und ggf. nachreguliert werden muss, damit das ihm zugedachte Ziel – (Teil-)Kompensation des sinkenden gesetzlichen Rentenniveaus und des steigenden Rentenalters – auch tatsächlich erreicht werden kann (Berner 2009; Fröhler et al. 2013; Fröhler 2016a). Im Gegenzug hat eine Einschränkung der Regu-

16 Als einziger Sozialversicherungszweig war die GRV von Anfang an nicht ausschließlich beitragsfinanziert, sondern erhielt zusätzlich Reichs- bzw. Bundeszuschüsse (Döring 1998).

17 Hinzu kommen staatliche Ausgaben für die geförderte private Altersvorsorge und die geförderte Altersteilzeit, sowie finanzielle Einbußen durch die Steuer- und Beitragsfreiheit der Bruttoentgeltumwandlung, von Wertguthaben und den Aufstockungsbeträgen bei der Altersteilzeit (Fröhler et al. 2013).

lierungskompetenzen und Gestaltungsspielräume der Selbstverwaltungsorgane der GRV durch immer detailliertere gesetzliche Vorgaben und Kompetenzverlagerungen zugunsten der Aufsichtsbehörden stattgefunden.

2.2.1. Altersversorgung

Wie bereits skizziert, war die sukzessive Transformation der GRV von einem „ausgabenorientierten Einnahmesystem“ zu einem „einnahmeorientierten Ausgabensystem“ (Schmähl 2011) mit einer deutlichen Absenkung der Altersrentenniveaus verbunden. Zwischen 1977 und 2016 ist das steuerbereinigte Nettorentenniveau (vor Steuerabzug, aber nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge) von 60 auf 48 % gefallen (DRV Bund 2017, S. 258). Ausschlaggebend hierfür waren u. a. etliche Modifikationen an der Rentenanpassungsformel, durch die die Renten von der Bruttolohnentwicklung abgekoppelt wurden:

- Änderungen des Entgeltfaktors: Bereits in den 1970er und 80er Jahren wurde immer wieder vom Prinzip der Anpassung der Renten an der Bruttolohnentwicklung abgewichen, indem Rentenanpassungen verschoben, gekürzt oder ganz ausgesetzt wurden. 1992 erfolgte schließlich der Übergang zur Nettolohnanpassung, wodurch sich steigende Steuern und Sozialabgaben negativ auf die Rentenerhöhung auswirkten. 2001 wurde die „modifizierte Bruttolohnanpassung“ eingeführt, wodurch die Renten der Nettolohnentwicklung nur noch abgebremst folgen.[18] Schließlich liegt der Rentenanpassung seit 2005 nicht mehr die gesamte Bruttoentgeltsumme der abhängig Beschäftigten zugrunde, sondern nur noch die Entwicklung der beitragspflichtigen Bruttoentgelte.[19]
- Einführung des „Riester-Faktors“: 2001 wurde ein zusätzlicher, rentenwertmindernder Berechnungsfaktor in die Anpassungsformel integriert. Er besteht aus zwei Teilen: Der „Altersvorsorgeanteil“ Euro-minderte das Rentenniveau stufenweise um den Höchstbetrag für die staatlich geförderte private oder betriebliche Altersversorgung (s. u.). Der „Beitragssatzfaktor“ berücksichtigt die Entwicklung des

18 Veränderungen der Abgabenbelastung, die nicht unmittelbar die Alterssicherung betreffen, wie direkte Steuern oder Beiträge zur GKV, SPV und ALV, finden seitdem keine Berücksichtigung mehr.

19 Damit ist die dynamischere Entwicklung der Entgelte oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze (BBG) oder von Beschäftigten, die nicht der Sozialversicherungspflicht unterliegen (wie z. B. Beamt*innen), für die Rentenanpassung nicht mehr von Bedeutung. Gleichzeitig fallen strukturelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, wie die starke Zunahme „atypischer“ Arbeitsverhältnisse, stärker ins Gewicht.

Beitragssatzes zur GRV. Bei steigendem Beitragssatz wird die Rentenanpassung gemindert. Gleichzeitig wurden erstmals explizit Obergrenzen für den Beitragssatz in Höhe von 20 % bis 2020 bzw. 22 % bis 2030 fixiert, deren Erreichen beitragssenkende Maßnahmen des Gesetzgebers nach sich ziehen.

- Einführung des „Nachhaltigkeitsfaktors“: 2005 wurde die Anpassungsformel um einen weiteren Dämpfungsfaktor ergänzt. Dieser ist so konstruiert, dass ein steigender „Rentnerquotient“ (Verhältnis von Rentner*innen zu Beitragszahler*innen) zu einem sinkenden Rentenwert und damit zu einer geringeren Rentenanpassung führt. Damit werden nicht nur Verschiebungen in der Demografie abgebildet, sondern auch konjunkturelle und strukturelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt.[20]

Darüber hinaus wirkte sich die Einführung und Anhebung der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge negativ auf das Rentenniveau aus. Bis 1983 trugen die Rentenversicherungsträger den Beitrag zur Krankenversicherung der Rentner (KVdR) alleine. Durch die sukzessive hälftige Beteiligung der Rentner*innen sowie den alleine von den Rentner*innen zu tragenden Zusatz- und Pflegeversicherungsbeitrag ist der Eigenanteil zur KVdR und PVdR bis 2017 auf 11,05 % angestiegen (DRV Bund 2017, S. 263). Um eine zu starke Absenkung des Rentenniveaus durch die genannten Maßnahmen zu vermeiden, wurde 2005 als Mindestsicherungsziel ein steuerbereinigtes Nettorentenniveau von 46 % bis zum Jahr 2020 und von 43 % bis 2030 festgelegt, bei dessen drohender Unterschreitung Kompensationsmaßnahmen zu ergreifen sind. Dieses Mindestziel wurde 2018 mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz ein wenig nach oben korrigiert. Nun soll bis 2025 ein Mindestsicherungsniveau von 48 % nicht unterschritten werden; gleichzeitig wurde der Beitragssatz auf max. 20 % festgeschrieben („doppelte Haltelinie“).

Jenseits des abgesenkten Rentenniveaus hatten zahlreiche weitere gesetzliche Eingriffe zusätzliche Renteneinbußen zur Folge. Hierzu zählen u. a. die Einführung des Rentenbeginnprinzips (Rentenberechnung nach den jeweils aktuell gültigen Bestimmungen), die sukzessive Begrenzung von Anrechnungszeiten (v. a. von Ausbildungszeiten), die sukzessive Absenkung bzw. Abschaffung der Höherbewertung der ers-

20 Da die kumulative Wirkung von „Riester“- und „Nachhaltigkeitsfaktor“ nicht nur eine allmähliche Absenkung des Rentenniveaus bewirkt, sondern auch zu einer tatsächlichen Minusanpassung führen kann, wurde eine Schutzklausel eingefügt, nach der allenfalls eine „Nullrunde“ möglich ist. Die verhinderten Rentenkürzungen werden jedoch zu einem späteren Zeitpunkt automatisch nachgeholt. Dafür sorgt der 2008 in die Anpassungsformel integrierte „Nachholfaktor“.

ten Pflichtversicherungsjahre und von Rentenversicherungsbeiträgen beim Bezug diverser Lohnersatzleistungen oder die Einführung und Erweiterung von Rentenabschlägen bei vorzeitigem Rentenbezug.[21]

Um die Leistungseinschränkungen auszugleichen und den „Lebensstandard“ im Alter annähernd erhalten zu können, muss die gesetzliche Rente in zunehmendem Maße von privaten und/oder betrieblichen Zusatzrenten ergänzt werden. Das vormals ergänzende Verhältnis der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung zur GRV erhält einen kompensierenden Charakter. Um Anreize für die nichtstaatliche Altersvorsorge zu schaffen, wurden infolge der Rentenreform 2001/2002 durch diverse Gesetzesänderungen (v. a. des einkommensteuer-, Betriebsrenten- und Versicherungsaufsichtsgesetzes) nicht nur neue Rahmenbedingungen für eine staatliche Förderung privater Altersvorsorge geschaffen, sondern über die Neuregelung der Entgeltumwandlung auch die bAV aufgewertet (Berner 2009; Wiß 2011). Der Einbezug der zweiten Säule war eine zentrale Forderung der Gewerkschaften, die der Rentenreform – im Gegensatz zu den Arbeitgeberverbänden – ansonsten ablehnend gegenüberstanden. Dabei bezog sich ihre Kritik nicht nur auf die Absenkung des Rentenniveaus, sondern auch auf den Systemwechsel hin zu einem Drei-Säulen-Modell und den Abschied von der paritätischen Finanzierung der Alterssicherung (DGB 2000). Die Gewerkschaften forderten die Sicherung eines gesetzlichen Rentenniveaus von mindestens 67 % sowie bei der Förderung der kapitalgedeckten Altersvorsorge einen Vorrang für tarifliche Lösungen gegenüber der privaten Altersvorsorge. Auch sollten die bestehenden Systeme der tariflichen Zusatzversorgung (s. u.) in die staatliche Förderung einbezogen werden. Letztlich blieb von diesen Forderungen jedoch lediglich die Neuregelung der Entgeltumwandlung übrig.

Förderung der privaten Altersvorsorge

Die Einzahlung in einen zertifizierten privaten Altersvorsorgevertrag wird seit 2002 staatlich gefördert („Riester-Rente“). Die Förderung besteht wahlweise aus einer staatlichen Zulage[22] oder einem steuerlichen Sonderausgabenabzug. Um den maximalen Förderrahmen auszuschöpfen, muss ein Mindesteigenbetrag geleistet werden. Dieser betrug zum Zeitpunkt der Einführung 1 % des Bruttojahreseinkommens und ist bis 2008

21 Im Jahr 2016 mussten 25 % der Neurentner*innen Rentenabschläge hinnehmen (DRV Bund 2017, S. 86). Der höchste Wert wurde 2011 mit 48 % erreicht. Der Rückgang geht v. a. auf die Reduzierung der vorgezogenen Altersrentenarten und auf die Einführung der Altersrente für besonders langjährig Versicherte zurück.

22 Diese umfasst eine Grundzulage von aktuell max. 175 Euro sowie ggf. eine Kinderzulage von max. 300 Euro pro Kind (bzw. 185 Euro für vor 2008 geborene Kinder). Der förderfähige Höchstbetrag beträgt 2.100 Euro pro Jahr.

schrittweise auf 4 % gestiegen. Für Niedriglohnempfänger*innen gilt ein Mindestsockelbetrag von 60 Euro jährlich. Förderberechtigt sind u. a. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Beamt*innen, rentenpflichtversicherte Selbstständige, Landwirte und mithelfende Familienangehörige, Kindererziehende, ALG- und Krankengeldbeziehende sowie deren jeweilige Ehepartner*innen.[23] Die unternehmensinternen Durchführungswege Direktzusage und Unterstützungskasse sind von der Förderung ausgeschlossen.

Zwar hat die staatliche Förderung zu einer deutlichen Zunahme privater Altersvorsorgeverträge geführt, die angestrebte flächendeckende Verbreitung und die Kompensation der Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus wurden jedoch bislang weit verfehlt. Nach einem zunächst eher verhaltenen Start ist die Anzahl der geförderten Personen in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre rasch gestiegen. Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise ist jedoch eine Stagnation bei zehn bis elf Millionen Personen festzustellen (BMF 2018). Somit haben trotz der vergleichsweise großzügigen staatlichen Förderung bislang nur rund 40 % der förderberechtigten Haushalte einen „Riester-Vertrag“ abgeschlossen (Coppola/Gasche 2011; Geyer 2011). Zudem wurde oftmals lediglich eine bereits bestehende (ungeförderte) Altersvorsorge durch eine geförderte „Riester-Rente“ ersetzt und somit keine zusätzliche Vorsorge betrieben (Pfarr/Schneider 2011). Des Weiteren schöpft nur etwa die Hälfte der geförderten Personen den vollen Förderrahmen durch entsprechende Eigenbeiträge in Höhe von 4 % des Bruttoentgelts aus und kompensiert somit gleichsam, wie vom Gesetzgeber intendiert, die gesetzlichen Renteneinbußen (BMF 2018). Schließlich ist angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase und der verbreitet hohen Vertriebskosten zu bezweifeln, dass die vom Gesetzgeber zugrunde gelegte durchschnittliche Verzinsung der „Riester-Produkte“ von 4 % letztlich erreicht werden kann (Hagen/Reisch 2010). Ein weiteres Problem stellt die soziale Ungleichheit im Sparhalten dar. So sorgen Jüngere deutlich seltener für das Alter vor (Stolz/Rieckhoff 2011). Vor allem aber sinkt die Beteiligung an der privaten Altersvorsorge und an der staatlichen Förderung mit dem Einkommen und der Qualifikation (Coppola/Gasche 2011; Corneo et al. 2015). Neben geringeren Sparressourcen dürfte hierfür nicht zuletzt die (überaus realistische) Einschätzung ausschlaggebend sein, dass für Beschäftigte in den unteren Einkommenssegmenten auch mit einer „Riester-Rente“ ein Alterseinkommen über dem Grundsicherungsniveau kaum zu erreichen ist (Lamping/Tepe 2009).

23 Für Selbstständige existiert seit 2005 mit der „Rürup-Rente“ ein äquivalentes, staatlich gefördertes Instrument.

Förderung der betrieblichen Altersversorgung

Neben der „Riester-Förderung“ haben rentenversicherungspflichtig Beschäftigte seit 2002 Anspruch auf den Aufbau einer eigenfinanzierten bAV mittels Entgeltumwandlung (ausführlich: Fröhler et al. 2013, S. 78 ff.). Die Geltendmachung des Rechtsanspruchs setzt jedoch eine jährliche Mindestumwandlung in Höhe von 1/160 der Bezugsgröße (2018: 228 Euro/West bzw. 202 Euro/Ost) voraus. Des Weiteren unterliegt der Rechtsanspruch dem Tarifvorbehalt, d. h. Tarifentgelte können nur dann umgewandelt werden, wenn dies durch einen entsprechenden Tarifvertrag zugelassen wird. Darauf hatten wiederum die Gewerkschaften gedrungen, um so Einfluss auf die Ausgestaltung nehmen, die Unternehmen an der Finanzierung beteiligen und die bAV gegenüber der privaten Altersvorsorge stärken zu können. Die Entgeltumwandlung kann aus dem Brutto- oder dem Nettoentgelt erfolgen, wofür unterschiedliche Regeln gelten:

- Die Bruttoentgeltumwandlung wird durch die Lohnsteuer- und Sozialabgabenfreiheit der Beiträge gefördert.[24] Der Rechtsanspruch und die Steuer- und Abgabenfreiheit sind auf einen jährlichen Höchstbetrag von 4 % der westdeutschen Beitragsbemessungsgrenze in der GRV begrenzt (2017: 3.048 Euro).[25] Seit 2005 können in Neuverträgen weitere 1.800 Euro (bzw. seit 2018 weitere 4 % der BBG West) steuerfrei, nicht aber beitragsfrei, umgewandelt werden. Höhere Umwandlungsbeträge sind möglich, werden jedoch weder steuer- noch beitragsrechtlich gefördert. Zu berücksichtigen ist bei dieser Form der Entgeltumwandlung, dass sie nicht nur die gesetzlichen Rentenansprüche mindert, deren allgemeine Absenkung sie ja eigentlich kompensieren soll, sondern auch die Bemessungsgrundlage für andere monetäre Sozialleistungen wie Arbeitslosen-, Kurzarbeiter-, Kranken- oder Elterngeld (Schmähl/Oelschläger 2007).[26]
- Die Nettoentgeltumwandlung wird durch staatliche Zulagen gefördert, die der privaten „Riester-Rente“ entsprechen (s. o.). Voraussetzung ist daher der Abschluss eines „riesterfähigen“ Vorsorgever-

24 Zum einen lassen sich durch die nachgelagerte Versteuerung und Verbeitragung höhere Anlagegewinne erzielen, zum anderen sind Renten niedriger als Löhne und zudem aktuell mit geringeren Abgaben belegt. Dies kann sich jedoch in Zukunft leicht ändern, da Steuern und Sozialabgaben den weiten Gestaltungsspielräumen des Gesetzgebers unterliegen und nur ein sehr eingeschränkter Vertrauensschutz besteht (Droßel 2018, S. 19).

25 Bei den „internen“ Durchführungswegen Direktzusage und Unterstützungskasse besteht traditionell eine unbegrenzte Steuerfreiheit und für die Unternehmen auch eine unbegrenzte Sozialabgabenfreiheit.

26 Um einen individuellen finanziellen Vorteil zu erwirtschaften, müssen die Rentenzahlungen aus der Entgeltumwandlung die durch die Beitragsfreiheit erlittenen Einbußen bei den gesetzlichen Sozialleistungen also überkompensieren.

trags. Alternativ dazu besteht die Möglichkeit, die Vorsorgebeiträge als Sonderausgaben von der Einkommenssteuer abzusetzen.

Die Entgeltumwandlung untersteht grundsätzlich den gleichen gesetzlichen Bedingungen wie die unternehmensfinanzierte bAV.[27] Um unter das Betriebsrentengesetz (BetrAVG) zu fallen, muss mindestens eine Leistung der Alters-, Invaliditäts- oder Hinterbliebenenversorgung vorgesehen sein. Die Form der Altersvorsorge bleibt der Unternehmensleitung (bzw. den Tarif- oder Betriebsparteien) überlassen. Es kann ein „unternehmensinterner" Durchführungsweg (Direktzusage, Unterstützungskasse) oder ein ausgelagerter „externer" Durchführungsweg (Direktversicherung, Pensionskasse, Pensionsfonds) gewählt werden. Im Rahmen der Entgeltumwandlung besteht lediglich Anspruch auf die Bereitstellung eines externen Durchführungswegs. In den Durchführungswegen sind wiederum unterschiedliche Formen der Versorgungszusage möglich:

- Leistungszusage: Das Unternehmen sagt eine der Höhe nach fest definierte Versorgungsleistung zu, die es später auch erbringen muss.
- Beitragsorientierte Leistungszusage: Hier steht die Höhe der Versorgungsleistung nicht von vorneherein fest, sondern hängt von der Beitragshöhe und den Verwertungskonditionen ab. Dabei wird i. d. R. zeitlich befristet ein bestimmter Beitrag und Zinssatz garantiert.
- Beitragszusage mit Mindestleistung (nur bei externen Durchführungswegen möglich): Zugesagt wird hier nur die Höhe der Beiträge, nicht aber eine bestimmte Leistung, wobei eine Mindestleistung aus der Summe der eingezahlten Beiträge garantiert wird. Das Investitionsrisiko wird also weitgehend auf die Beschäftigten übertragen.

Der Pensionsfonds und die auf ihn ausgerichtete Beitragszusage mit Mindestleistung wurden erst 2002 mit dem Altersvermögensgesetz in das BetrAVG aufgenommen. Insbesondere die Arbeitgeberverbände und die Finanzwirtschaft hatten diese Erweiterung schon seit längerem gefordert (Wiß 2011, S. 161). Damit zielte der Gesetzgeber einerseits auf eine finanzielle Entlastung der Unternehmen, andererseits auf eine bessere Nutzbarmachung der Potenziale des Kapitalmarkts für die bAV

27 Unterschiede bestehen u. a. in Bezug auf die Wartezeit und die Portabilität. Während für die unternehmensfinanzierte Betriebsrente eine Wartezeit von fünf Jahren gilt, ist eine Anwartschaft aus Entgeltumwandlung sofort unverfallbar. Zudem besteht bei einem Arbeitgeberwechsel Anspruch auf Fortführung der Versorgung mit eigenen Beiträgen und ggf. auch auf Übertragung der Anwartschaften (nur bei externen Durchführungswegen, nicht bei reiner Leistungszusage; der Übertragungswert darf die BBG nicht übersteigen).

und eine stärkere Partizipation der Beschäftigten am Kapitalmarkt.[28] Im Vergleich zu den anderen externen Durchführungswegen sind im Rahmen eines Pensionsfonds flexiblere und riskantere Anlagestrategien erlaubt, mit deren Hilfe höhere Renditen, aber auch nominelle Verluste erzielt werden können. Beitragszusagen waren zwar auch zuvor grundsätzlich zulässig, in der Praxis jedoch unüblich, da sie nicht dem Geltungsbereich des BetrAVG unterlagen.

Die Rentenreform 2001/2002 führte zu einer Trendumkehr in der bAV. Seit Mitte der 1970er Jahre waren sowohl der Anteil der Unternehmen mit Betriebsrenten als auch der Anteil der Beschäftigten mit einer entsprechenden Anwartschaft rückläufig gewesen (Meyer/Bridgen 2011). Nun stieg die Verbreitung der bAV wieder deutlich an. Zwischen 2001 und 2005 ist der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit einer bAV-Anwartschaft von 49 % auf 65 % gewachsen (TNS Infratest 2008; 2016a). Allerdings ist seitdem eine rücklaufende Tendenz zu beobachten, so dass 2015 nur noch 57 % der Beschäftigten über eine bAV-Anwartschaft verfügten. Zugleich zeigt sich, dass der Anstieg v. a. auf eine stärkere Eigenbeteiligung der Beschäftigten zurückzuführen ist, während sich die traditionelle, unternehmensfinanzierte Betriebsrente auf dem Rückzug befindet (ebd.). Während 2001 noch in 54 % der privatwirtschaftlichen Betriebe mit einer bAV ausschließlich das Unternehmen für die Finanzierung zuständig war, traf dies 2015 nur noch auf 28 % zu. Im Gegenzug ist der Anteil der Betriebe, in denen sich Unternehmen und Beschäftigte – in unterschiedlichen Relationen – die Finanzierung teilen, im selben Zeitraum von 27 % auf 60 % gestiegen. Der Anteil der Betriebe, in denen es eine ausschließlich durch die Beschäftigten selbst finanzierte bAV gibt, ist hingegen mit 26 bzw. 25 % weitgehend konstant geblieben.[29]

Darüber hinaus ist die bAV von erheblichen Ungleichverteilungen gekennzeichnet. Laut der amtlichen Verdienststatistik zeigte sich im Jahr 2012 unter den westdeutschen Beschäftigten (55 %) ein etwas größerer Verbreitungsgrad als unter den ostdeutschen (47 %) (StBA 2015).[30] Sig-

28 Der DAX hatte im Jahr 2000 seinen bisherigen historischen Höchststand erreicht, und es wurde mit weiter expandierenden Aktienmärkten gerechnet. Stattdessen brachen ab 2001 infolge der Terroranschläge vom 11. September die Aktienkurse weltweit ein. Ein weiterer dramatischer Einbruch erfolgte ab 2007 infolge der globalen Finanzkrise, als der DAX gerade wieder das Niveau zu Beginn der 2000er Jahre erreicht hatte. Infolgedessen konnte der Pensionsfonds die Erwartungen auf deutlich bessere Renditen im Vergleich mit den anderen externen Durchführungswegen nicht erfüllen (Droßel 2018, S. 7).

29 Da in manchen Betrieben mehrere Finanzierungsformen nebeneinander existieren (z. B. für unterschiedliche Beschäftigtengruppen oder durch Umstellung der Finanzierungsform für Neuzugänge), addieren sich die Anteile auf über 100 %.

30 Die zusätzliche Erhebung von Merkmalen über die bAV im Rahmen der Arbeitskostenerhebung wurde bislang nur für die Jahre 2008 und 2012 durchgeführt. Die etwas

nifikanter sind jedoch die Unterschiede nach Betriebsgröße und nach Branche: Während in den Kleinbetrieben (unter 50 Beschäftigten) lediglich 31 % der Beschäftigten Anwartschaften aufwiesen, waren es in den Großbetrieben (ab 1.000 Beschäftigten) 76 %. Im Branchenvergleich variierten die Werte zwischen 5 % in der Leiharbeitsbranche bis hin zu 100 % in der öffentlichen Verwaltung. Von den hier untersuchten Branchen wiesen das Baugewerbe (38 %) und der Einzelhandel (39 %) einen deutlich unterdurchschnittlichen, die chemische Industrie (75 %) und die Finanzdienstleistungen (88 %) hingegen einen weit überdurchschnittlichen Verbreitungsgrad auf. Auch hinsichtlich personenbezogener Merkmale zeigt sich eine starke Ungleichverteilung (TNS Infratest 2016b, S. 33). Die Chance auf eine bAV steigt v. a. mit dem Bildungsabschluss und dem Arbeitseinkommen: Hochschulabsolvent*innen (67 %) verfügen doppelt so häufig über eine bAV-Anwartschaft wie Personen ohne Bildungsabschluss (35 %), die höchste Einkommensgruppe (über 4.500 Euro) sogar fast dreimal so oft (81 %) wie die unterste Einkommensgruppe (bis 1.500 Euro) (30 %). Auch hinsichtlich der Staatsangehörigkeit zeigen sich deutliche Differenzen: Während 59 % der deutschen Beschäftigten über eine bAV-Anwartschaft verfügen, liegt der Anteil bei den ausländischen Beschäftigten nur bei 33 %.[31]

Daten zur Entgeltumwandlung verdeutlichen, dass diese bislang nur von einer Minderheit der Beschäftigten genutzt wird, wobei sich ebenfalls ungleiche Verteilungsmuster zeigen. Nach der amtlichen Verdienststatistik machten 2014 lediglich 16 % der Beschäftigten von ihrem Recht auf Entgeltumwandlung Gebrauch, wobei sie im Durchschnitt 1.326 Euro bzw. 2,7 % ihres Jahresentgelts umwandelten (StBA 2016a, S. 373).[32] Dabei handelte es sich fast ausschließlich um Umwandlungen aus dem Bruttoentgelt, während von der Möglichkeit der Nettoentgeltumwandlung kaum Gebrauch gemacht wird. Insgesamt stammen etwa ein Fünftel der Gesamtaufwendungen für die bAV von den Beschäftigten selbst, wobei sich hierbei deutliche Unterschiede zwischen Westdeutschland (19 %) und Ostdeutschland (38 %) zeigen (StBA 2015, S. 7). Die Beschäftigten in den ostdeutschen Betrieben verfügen also nicht nur seltener über eine bAV, sondern tragen darüber hinaus auch einen deutlich höheren Eigenbeitrag. Auch sonst zeigen sich in Bezug auf die Entgeltumwandlung in etwa dieselben Verteilungsmuster wie bei der bAV insgesamt, wobei

niedrigeren Werte im Vergleich zu den Erhebungen von TNS Infratest führt das StBA auf eine Untererfassung zurück.

31 Kaum Unterschiede existieren in dieser Hinsicht hingegen zwischen Männern und Frauen (ebd.).

32 Die Verdienststrukturerhebung wird vom Statistischen Bundesamt nur alle vier Jahre durchgeführt. Die Veröffentlichung der Ergebnisse für das Berichtsjahr 2018 ist erst gegen Ende 2020 vorgesehen.

der Ungleichheitsgrad durchwegs geringer ausfällt (zusammenfassend: Blank 2014). Die Nutzung der Entgeltumwandlung variiert mit der Branchenzugehörigkeit. Sie steigt mit der Betriebsgröße, der Betriebszugehörigkeit, dem Bildungsabschluss, der beruflichen Stellung, dem Arbeitseinkommen und dem Alter (mit Ausnahme der über 55-Jährigen). Beschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen und in tarifgebundenen Betrieben machen deutlich häufiger vom Recht auf Entgeltumwandlung Gebrauch als Beschäftigte in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und Betrieben ohne Tarifbindung. Dies hat u. a. zur Folge, dass die Nutzungsquote der Männer (19 %) über jener der Frauen (14 %) liegt, wobei Frauen im Durchschnitt jedoch einen höheren Entgeltanteil (3 %) umwandeln als Männer (2,6 %). Ein ähnliches Muster zeigt sich auch in Bezug auf die Betriebsgröße: Zwar ist die Entgeltumwandlung in KMU weniger verbreitet als in größeren Betrieben, jedoch wandeln die Beschäftigten dort einen größeren Anteil ihres Arbeitsentgelts um. Dies deutet darauf hin, dass die bAV in KMU in einem stärkeren Maße von den Beschäftigten selbst finanziert wird.

Ungleichheitsfördernde verteilungspolitische Effekte ergeben sich jedoch nicht nur aus der ungleichen Nutzung, sondern auch aus der Funktionslogik der steuer- und beitragsfreien Bruttoentgeltumwandlung (Schmähl/Oelschläger 2007; Meinhardt 2016). Denn diese benachteiligt grundsätzlich all diejenigen, die sich nicht (in vollem Maße) an der Entgeltumwandlung beteiligen (können).[33] So müssen die durch die Abgabenfreiheit bedingten Mindereinnahmen der Sozialversicherungszweige, die nicht durch (zeitnahe) äquivalente Minderausgaben gedeckt sind, von allen Versicherten getragen werden (dies betrifft v. a. die Sachleistungen).[34] In der GRV führt die Abgabenfreiheit über die Rentenformel unmittelbar zu einer Minderung der jährlichen Rentenanpassung, wovon nicht nur die aktiv Versicherten, sondern auch die aktuellen Rentner*innen betroffen sind. Vor dem Hintergrund der o.g. ungleichen Nutzungsmuster lässt sich in diesem Zusammenhang also eine Umverteilung von unten nach oben konstatieren.

Um die Verbreitung der bAV und die Nutzung der Entgeltumwandlung zu verbessern, wurde 2017 mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz eine Reihe von Neuerungen verabschiedet, mit der die Erfüllungsverantwortung stärker auf die Tarifparteien übertragen wird. Kernstück der Reform ist die Einfügung einer neuen Zusageart, der reinen Beitragszusage, in das BetrAVG. Hierbei beschränkt sich die Zusage einzig auf die Durch-

33 Dies gilt im Übrigen in gleicher Weise auch für die Unternehmerseite.

34 Laut Einschätzung der Bundesregierung beliefen sich die Mindereinnahmen der Sozialversicherung durch abgabenfreie Entgeltumwandlung im Jahr 2014 auf rund 3 Mrd. Euro, wovon etwa die Hälfte auf die GRV entfiel (BT-Drs. 18/4557, 7.4.2015).

führung der Beitragszahlung an einen externen Versorgungsträger[35], wodurch die Unternehmen von allen Haftungs- und Leistungspflichten entbunden werden (*pay and forget*). Voraussetzung für die Nutzung der reinen Beitragszusage ist, dass die Tarifparteien an der Steuerung und Durchführung beteiligt sind. Zwingende Grundlage ist somit zunächst die Existenz eines entsprechenden Tarifvertrags oder zumindest einer tariflichen Öffnungsklausel, die entsprechende Betriebsvereinbarungen erlaubt. Zur Durchführung können die Tarifparteien gemeinsame Einrichtungen nutzen oder aber auch externe Versorgungsträger beauftragen, wenn hinreichende Einflussmöglichkeiten auf diese bestehen (z. B. durch Vertretung im Aufsichtsrat). Des Weiteren dürfen die Tarifparteien nun Modelle automatischer Entgeltumwandlung mit der Möglichkeit des individuellen *opting out* vereinbaren, wobei ihnen große Gestaltungsfreiheiten eingeräumt werden.[36] Nichttarifgebundene Betriebe und Beschäftigte können die Anwendung der für ihre Branche und Region einschlägigen tarifvertraglichen Regelungen vereinbaren. Auch die Durchführung der Entgeltumwandlung über die im Tarifvertrag bestimmte Versorgungseinrichtung soll ihnen dann offenstehen.

Während diese gesetzlichen Regelungen v. a. auf eine weitere Verbreitung der bAV insbesondere bei den KMU zielen, sollen andere die Beschäftigten zu einer stärkeren Nutzung der Entgeltumwandlung motivieren. So wird die finanzielle Attraktivität der Entgeltumwandlung gesteigert, indem nun zwingend vorgeschrieben ist, dass ein Tarifvertrag, der die Entgeltumwandlung in eine reine Beitragszusage ermöglicht, einen Unternehmenszuschuss in Höhe von mindestens 15 % vorschreiben muss, soweit hierbei Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung eingespart werden. Darüber hinaus soll im Tarifvertrag ein zusätzlicher Unternehmensbeitrag als Ausgleich für den Wegfall der Arbeitgeberhaftung festgelegt werden, der nicht direkt den einzelnen Beschäftigten zugerechnet wird („Sicherungsbeitrag“). Bei allen anderen Zusagearten in den externen Durchführungswegen werden die Unternehmen ab 2019 (bei bereits bestehenden Vereinbarungen ab 2022) verpflichtet, die eingesparten Sozialversicherungsbeiträge in pauschalierter Form als Zuschuss in Höhe von 15 % (begrenzt auf die tatsächliche Ersparnis) an die Beschäftigten weiterzureichen. Anders als der Zuschuss bei reiner Beitragszusage ist dieser jedoch tarifdispositiv, kann also auch unter-

35 Die internen Durchführungswege sind von der reinen Beitragszusage grundsätzlich ausgeschlossen.

36 Sie können entweder alle Unternehmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zur Einführung eines bestimmten Modells verpflichten oder aber lediglich die betriebliche Möglichkeit der obligatorischen Entgeltumwandlung einräumen und die Bedingungen hierfür festlegen. Das Optionssystem kann alle Beschäftigten eines Unternehmens, aber auch nur bestimmte Beschäftigtengruppen oder einzelne Betriebe umfassen.

schritten werden; außerdem bleiben bestehende Tarifverträge zunächst weiter gültig.

Des Weiteren werden mit dem Gesetz Anreize zum Auf- oder Ausbau einer bAV für Beschäftigte mit unterdurchschnittlichen Einkommen gesetzt. Zahlt das Unternehmen zusätzlich zum laufenden Bruttoentgelt von max. 24.600 Euro jährlich einen Betrag zwischen 240 und 480 Euro zugunsten von Beschäftigten in einen externen Durchführungsweg ein, so kann es hiervon 30 % in Form eines Lohnsteuerabzugs einbehalten. Zugleich wird im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ein monatlicher Freibetrag aus einer betrieblichen oder privaten Altersversorgung gewährt. Schließlich wurde auch die Attraktivität der betrieblichen Nettoentgeltumwandlung verbessert, indem die Beitragspflicht zur Kranken- und Pflegeversicherung in der Auszahlungsphase (doppelte Verbeitragung) gestrichen und die Grundzulage der „Riester-Förderung“ von 154 auf 175 Euro jährlich erhöht wurde.

Tarifvertragliche Regulierung betrieblicher Altersversorgung

Bereits gegen Ende der 1990er Jahre – und damit vor Inkrafttreten des Altersvermögens- und des Altersvermögensergänzungsgesetzes – sind in etlichen Branchen Tarifverträge bzw. -klauseln zur Umwandlung von Entgeltbestandteilen in eine betriebliche Altersversorgung vereinbart worden (Bispinck 2001).[37] Kennzeichen dieser frühen Tarifverträge ist die Freiwilligkeit der Entgeltumwandlung nicht nur für die Beschäftigten, sondern auch für die Unternehmen. Meist konnten nur bestimmte Entgeltbestandteile (v. a. die vermögenswirksamen Leistungen, verbreitet auch Einmalzahlungen) umgewandelt werden. Arbeitgeberzuschüsse waren nur selten vorgesehen. Solche „frühen“ Tarifverträge lassen sich auch in den von uns untersuchten Branchen finden. Im privaten Bankgewerbe war 1997 erstmals überhaupt in einem Flächentarifvertrag die Umwandlung von tariflichen Entgeltbestandteilen ermöglicht worden. Die chemische Industrie folgte 1998 mit einem Tarifvertrag zur Umwandlung der vermögenswirksamen Leistungen, der bereits eine Förderkomponente enthielt. Insbesondere die Tarifparteien des Baugewerbes und der chemischen Industrie warben in der Folgezeit offensiv für die Neuregelung der Entgeltumwandlung und beeinflussten damit nicht unmaßgeblich die Reformdiskussion (Trampusch 2004, S. 246).

Nach der Rentenreform 2001/2002 sind die Tarifabschlüsse dann sprunghaft angestiegen. Bis 2003 waren bereits rund 180 Altersversor-

37 Die Möglichkeit der beitragsfreien und pauschalbesteuerten Entgeltumwandlung bestand schon vor der Rentenreform 2001/02, allerdings hatten die Beschäftigten keinen Anspruch darauf (Bäcker et al. 2009, S. 114 f.).

gungstarifverträge mit einem Geltungsbereich von ca. 20 Mio. Beschäftigten zustande gekommen (Döring/Koch 2003, S. 399). Zwar fehlen aktuelle Zahlen, jedoch ist davon auszugehen, dass die Entgeltumwandlung inzwischen in den allermeisten Tarifbereichen ermöglicht und geregelt ist. Ergänzend haben die Tarifparteien z. T. Gemeinsame Einrichtungen gegründet, über die die Entgeltumwandlung abgewickelt werden kann (z. B. Metall-Rente, Chemie-Versorgungswerk), bzw. das Angebot bereits bestehender Einrichtungen oder privater Kooperationspartner entsprechend erweitert (Fröhler et al. 2013). Dies gilt auch für die von uns untersuchten Branchen. Im Zentrum der im Einzelnen sehr unterschiedlichen Tarifverträge (Fröhler/Fehmel 2018, Tab. 2) stehen v. a. die folgenden Regelungspunkte:

- Geltungsbereich: Mit Ausnahme des Bauhauptgewerbes erstrecken sich die einschlägigen Tarifverträge in ihrer Summe räumlich auf das gesamte Bundesgebiet.[38] Im Bauhauptgewerbe ist die Umwandlung von tariflichen Entgelten hingegen nur im westdeutschen Tarifgebiet möglich, wo der zugrunde liegende Tarifvertrag zudem für allgemeinverbindlich erklärt ist.[39] Der berechtigte Personenkreis der untersuchten Tarifverträge umfasst prinzipiell alle rentenversicherungspflichtig Beschäftigten im jeweiligen Geltungsbereich mit Ausnahme der leitenden Angestellten bzw. der übertariflich Entlohnten. Im privaten Bankgewerbe sind darüber hinaus Reinigungskräfte und kurzfristig beschäftigte Aushilfskräfte ausgeschlossen, im Einzelhandel Beschäftigte, die die Regelaltersgrenze in der GRV überschritten haben, und im Bauhauptgewerbe gewerblich Beschäftigte in Betrieben, die überwiegend Bauten- und Eisenschutzarbeiten ausführen. In der chemischen Industrie können per Betriebsvereinbarung Auszubildende, befristet Beschäftigte und Beschäftigte in der Probezeit vom persönlichen Geltungsbereich des Tarifvertrags ausgeschlossen werden.
- Anspruch auf Entgeltumwandlung**:** Alle Tarifverträge erlauben die Ausschöpfung des gesetzlichen Anspruchs auf steuer- und beitragsfreie Entgeltumwandlung bis zu 4 % der BBG West. Im Einzelhandel NRW existiert darüber hinaus ein Anspruch auf zusätzliche Umwandlung von Abfindungen; zudem kann per Betriebsvereinbarung ein Teil des Urlaubsgeldes obligatorisch für die gesamte Belegschaft

38 In der chemischen Industrie und im Einzelhandel sind nahezu identische Tarifverträge in allen Tarifregionen in Kraft.

39 Für das ostdeutsche Tarifgebiet wurde das Inkrafttreten des „Tarifvertrags über eine Zusatzrente im Baugewerbe“ von der nachträglichen Allgemeinverbindlicherklärung abhängig gemacht. Da diese bis heute unterblieben ist, ist der Tarifvertrag dort nie in Kraft getreten.

in Beiträge zur bAV umgewidmet werden.[40] In den anderen drei Branchen wird per Betriebs- oder Einzelvereinbarung die Umwandlung des bis 2018 geltenden steuerfreien Zusatzbetrags von 1.800 Euro ermöglicht. In der chemischen Industrie (per Betriebsvereinbarung) und im Einzelhandel NRW (per Einzelvereinbarung) wird darüber hinaus auch die Möglichkeit der Nettoentgeltumwandlung in eine bAV eröffnet.

- Umwandelbare Entgeltbestandteile: In der Regel können alle tariflichen Entgeltbestandteile umgewandelt werden. In der chemischen Industrie bedarf es dazu einer Betriebsvereinbarung, andernfalls beschränkt sich die Umwandlung auf die tariflichen Einmalzahlungen. Im Bauhauptgewerbe sind Urlaubsvergütung und Mindestlohn von der Umwandlung ausgeschlossen.
- Arbeitgeberleistungen: Mit Ausnahme des privaten Bankgewerbes enthalten alle Tarifverträge einen Anspruch auf eine Basisfinanzierung in Form eines tariflichen Grundbetrags, der nur für die Entgeltumwandlung zur Verfügung steht. Dabei handelt es sich durchwegs um eine Umwidmung und Aufstockung der vermögenswirksamen Leistungen und somit nur zum geringen Teil um zusätzliche Leistungen.[41] Die Beträge variieren zwischen jährlich 150 Euro (Auszubildende im Einzelhandel NRW) und 614 Euro (chemische Industrie West) für Vollzeitbeschäftigte.[42] In der chemischen Industrie liegt der Grundbetrag im ostdeutschen Tarifgebiet mit max. 205 Euro deutlich unter jenem in Westdeutschland. Im Bauhauptgewerbe ist ein Eigenbeitrag (in Höhe von einem Viertel des Gesamtbetrags) Voraussetzung für die Gewährung der Tarifleistung. Im Einzelhandel NRW und in der chemischen Industrie wird bei einer über die Basisfinanzierung hinausgehenden Umwandlung ein zusätzlicher prozentualer Zuschuss (in Höhe von 10 % bzw. 13 %) gewährt, mit dem der Arbeitgeberanteil an den eingesparten Sozialversicherungsbeiträgen (2018: 19,4 %) zumindest teilweise an die Beschäftigten weitergereicht wird. Lediglich im privaten Bankgewerbe gibt es weder eine Basisfinanzierung noch einen Arbeitgeberzuschuss. In der chemischen Industrie kann zusätzlich zum tariflichen Grundbetrag auch der im Rahmen des „Demografie-Tarifvertrags“ zur Verfügung gestellte „Demografiebetrag“ von mittlerweile 750 Euro jährlich umge-

40 In Betrieben ohne Betriebsrat kann die Unternehmensleitung dies alleine bestimmen.

41 Im Einzelhandel NRW können zudem freiwillige Unternehmensleistungen zur bAV teilweise mit dem tariflichen Grundbetrag verrechnet werden. Anrechnungsfrei bleibt auf jeden Fall der tarifliche Anspruch auf die vermögenswirksamen Leistungen.

42 Teilzeitbeschäftigte erhalten einen anteiligen Betrag gemäß ihrer regelmäßigen Arbeitszeit.

wandelt werden, wenn sich die Betriebsparteien auf diesen Nutzungszweck einigen (siehe Kapitel 2.2.3.6.).

- Durchführungswege: Die Tarifverträge erlauben durchwegs alle gesetzlich zulässigen Durchführungswege. Während in der chemischen Industrie die Unternehmensleitung den Durchführungsweg alleine bestimmten darf, muss im Einzelhandel NRW der Betriebsrat hinzugezogen werden. Im Bauhauptgewerbe müssen sich Unternehmensleitung und Beschäftigte auf einen Durchführungsweg einigen, wobei die Beschäftigten eine Anlage bei der Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes (s. u.) verlangen können. Im privaten Bankgewerbe gibt es diesbezüglich keine Vorgaben.

Der Blick auf weitere Branchentarifverträge zeigt ein ähnliches Bild (Wiß 2011, S. 220 ff.; Blank 2014). Insgesamt erweist sich die Tariflandschaft zur Entgeltumwandlung somit als recht heterogen. Während im privaten Bankgewerbe lediglich eine Öffnungsklausel in den Manteltarifvertrag integriert wurde, die die Entgeltumwandlung nur ganz grob regelt, den Betriebsparteien große Gestaltungsspielräume lässt und auch keine tarifliche Förderung umfasst, beinhaltet insbesondere der Tarifvertrag im Einzelhandel NRW sehr konkrete und auch abschließende Regelungen. Der Tarifvertrag der chemischen Industrie zeichnet sich wiederum durch eine sehr weitgehende Förderung der Entgeltumwandlung aus. Unter Einbezug des „Demografiebetrags“ können hier im Tarifgebiet West jährlich bis zu 1.455 Euro und im Tarifgebiet Ost bis zu 1.046 Euro an tariflichen Leistungen in die bAV investiert werden, ohne dass die Beschäftigten hierzu einen zusätzlichen Eigenbeitrag leisten müssen. Die spärlichen Regelungen und Leistungen im Bank- und im Bauhauptgewerbe sind nicht zuletzt auf die Existenz einer überbetrieblichen Zusatzversorgung in diesen Branchen zurückzuführen (s. u.).

Überbetriebliche Zusatzversorgungssysteme

Neben den weit verbreiteten Tarifverträgen zur Entgeltumwandlung existieren in einigen Branchen zusätzlich tarifliche Altersversorgungssysteme, deren Entstehungsgeschichte teilweise bis in die 1950er Jahre zurückreicht (Bispinck 2001). Oft waren branchenspezifische Arbeitsbedingungen, z. B. hohes Arbeitsplatzrisiko oder geringe Verdienste, Anlass für ihre Einrichtung. Berufsbedingte Einbußen bei der gesetzlichen Rente sollten so zumindest teilweise aufgefangen werden. Tarifbereiche, in denen bis heute eine solche Zusatzversorgung existiert, sind z. B. die Land- und Forstwirtschaft, die Brot- und Backwarenindustrie, die Tageszeitungsverlage, die meisten Branchen der Bauwirtschaft oder der öf-

fentliche Dienst.[43] Mit der Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes ist auch in den von uns untersuchten Branchen ein solches Zusatzsystem vorhanden. Eine vergleichbare Funktion hat der Versicherungsverein des Bankgewerbes, dessen Leistungen zwar nicht tarifvertraglich geregelt sind, aber dennoch indirekt von den Tarifparteien mitbestimmt werden. Gleichwohl die beiden überbetrieblichen Zusatzversorgungssysteme keine Reaktion auf die Vertariflichung der Altersversorgung darstellen, wurden sie doch von den beschriebenen Prozessen tangiert und in Reaktion auf den staatlichen Leistungsabbau teilweise umgestaltet.

Bei der *Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes* (ZVK-Bau) handelt es sich um eine seit 1957 bestehende Gemeinsame Einrichtung der Tarifparteien. Sie gewährt eine Zusatzrente zu allen Renten aus der GRV und GUV, die über obligatorische Arbeitgeberbeiträge finanziert wird (Fröhler/Fehmel 2018, S. 38 ff.). Grundlage hierfür sind allgemeinverbindliche Tarifverträge. Die Zusatzrente wurde 2016 wegen Finanzierungsproblemen und mit dem Ziel der Leistungserhöhung und der Ausweitung des Versichertenkreises reformiert. Seitdem existieren zwei unterschiedliche Leistungssysteme parallel zueinander. Die traditionelle „Rentenbeihilfe“ galt zunächst nur für die gewerblichen Beschäftigten, ab 1976 dann auch für die Angestellten. Ausgenommen sind bis heute leitende Angestellte, geringfügig Beschäftigte und Auszubildende. Da der zugrundeliegende Tarifvertrag nicht auf die neuen Bundesländer übertragen wurde, sind zudem auch alle Beschäftigten in den ostdeutschen Baubetrieben ausgeschlossen.[44] Die Leistungshöhe bewegt sich aktuell je nach Wartezeit und Zugangsalter zwischen 52 und 89 Euro im Monat (ebd., Tab. 3). In diesem geringen Leistungsniveau spiegelt sich die ursprüngliche Funktion der Rentenbeihilfe – Ausgleich der branchenbedingten, in den diskontinuierlichen Beschäftigungsverhältnissen begründeten, Einbußen in der damals noch lebensstandardsichernden gesetzlichen Rente – wider. Zudem wurden die seit jeher nicht dynamisierten

43 Ähnliche Einrichtungen existieren auch in den meisten anderen Branchen der Bauwirtschaft, in der Land- und Forstwirtschaft, in der Brot- und Backwarenindustrie, im Zeitungsverlagsgewerbe oder im öffentlichen Dienst. Auch die Entstehungsgeschichte dieser Zusatzversorgungssysteme reicht Jahrzehnte zurück (Bispinck 2001). Im Jahr 2012 entfiel ca. ein Viertel aller bAV-Anwartschaften der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf eine Zusatzversorgungskasse (StBA 2015).

44 Ausschlaggebend hierfür war, dass die ostdeutschen Baubetriebe aus Kosten- und Wettbewerbsgründen strikt gegen eine Übertragung waren und es sowohl im HDB als auch im ZDB die Verabredung gab, die ostdeutschen Mitgliedsunternehmen in solchen Fragen nicht einfach zu überstimmen. Auf der anderen Seite beharrte auch die IG BAU nicht auf einer Übertragung, da angesichts des begrenzten Verteilungsvolumens der Angleichung der Stundenlöhne zwischen ost- und westdeutschem Tarifgebiet Priorität eingeräumt wurde. Aus diesen Gründen wurden auch andere tarifliche Leistungen wie das 13. Monatseinkommen oder die vermögenswirksamen Leistungen nicht auf das ostdeutsche Tarifgebiet übertragen.

Leistungen nur in immer größer werdenden Zeitabständen und insgesamt geringem Umfang angehoben, zeitweise sogar gekürzt (Asshoff et al. 2007).

Mit Einsetzen der Baukrise Mitte der 1990er Jahre geriet die umlagefinanzierte Rentenbeihilfe zunehmend unter finanziellen Druck. Der nachfolgende drastische Personalabbau führte zu einer Erosion der Beitragsbasis, während der kontinuierliche Anstieg der Beihilfebezieher*innen erhebliche Mehrausgaben zur Folge hatte.[45] Trotz moderater Leistungskürzungen stieg der Beitragssatz zwischen 1995 und 2009 von 0,95 % auf den heutigen Wert von 3,2 %. Die Mehrausgaben für die Unternehmen wurden zumindest z. T. durch Anrechnung auf das tarifpolitische Verteilungsvolumen kompensiert. „Es war wirklich eine *Lose-lose*-Situation für alle Seiten […]" (AgvD1). Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung und den angesichts der Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus ohnehin zunehmend unzureichenden Leistungen einigten sich die Tarifparteien einvernehmlich auf eine grundlegende Reform der Zusatzversorgung, in deren Zentrum ein Wechsel von der Umlage- zur Kapitalfinanzierung stand. Nach einem längeren – übereinstimmend als kompliziert, aber sozialpartnerschaftlich beschriebenen – Beratungs- und Verhandlungsprozess wurde 2014 der „Tarifvertrag über zusätzliche Altersversorgung des Baugewerbes" vereinbart, der Anfang 2016 in Kraft trat. Mit ihm wurde zusätzlich zu Rentenbeihilfe die kapitalfinanzierte „Tarifrente Bau" eingeführt, in die nun auf Bestreben der IG BAU auch die Beschäftigten der ostdeutschen Baubetriebe sowie die Auszubildenden einbezogen sind (Fröhler/Fehmel 2018, S. 40 f.). Von den bereits Versicherten verblieben die über 50-Jährigen im System der Rentenbeihilfe, alle anderen wurden ins neue System übergeleitet, wobei im Leistungsfall eine Günstigerprüfung zwischen altem und neuem System erfolgt. Die Tarifrente Bau gleicht in vielerlei Hinsicht der Rentenbeihilfe. Zentraler Unterschied ist die Umwandlung der Leistungszusage in eine Beitragszusage mit Mindestleistung. Zugesagt werden, vereinfacht dargestellt, im Westen 1,6 % und im Osten 0,6 % des jeweiligen Bruttoentgelts (ebd., S. 44).[46] Somit hängt die spätere Rentenleistung nun wesentlich von den erzielten Kapitalmarktrenditen ab. Andererseits sind nun – wie von den Tarifparteien angestrebt – aufgrund des größeren

45 Zwischen 1995 und 2005 halbierte sich die (legale) Beschäftigung im Bauhauptgewerbe von 1,4 Mio. auf 0,7 Mio. Beschäftigte und bewegt sich seitdem in etwa auf diesem Niveau (HDB 2018). Mitte der 2000er Jahre lag das Verhältnis von aktiv Versicherten und Leistungsbeziehenden nahezu bei 1:1 (Asshoff et al. 2007, S. 42).

46 In Ostdeutschland soll die Leistungszusage bis 2020 auf 1 % und bis 2028 auf 1,6 % steigen. Einer sofortigen Angleichung hatten sich die ostdeutschen Mitgliedsunternehmen, die der räumlichen Ausweitung der tariflichen Zusatzversorgung zunächst mehrheitlich ablehnend gegenüberstanden, strikt verweigert.

Freiraums bei der Kapitalanlage prinzipiell höhere Leistungen möglich (und von der SOKA-Bau auch vorgesehen) als im Rahmen der Rentenbeihilfe. Zudem haben sich die Wartezeiten erheblich verkürzt: Während die Gewährung der Rentenbeihilfe eine Mindestversicherungszeit von 220 Monaten voraussetzt, sind die Anwartschaften der Tarifrente Bau sofort unverfallbar.

Im Gegensatz zur ZVK-Bau handelt es sich bei dem seit 1909 bestehenden *Versicherungsverein des Bankgewerbes* (BVV) nicht um eine Einrichtung der Tarifparteien, sondern um einen Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit, dessen Gremien zu gleichen Teilen von Vertreter*innen der beteiligten Unternehmen und der Versicherten besetzt sind (ebd., S. 42 ff.). Der BVV ist auch nicht tarifvertraglich reguliert. Der Einfluss der Tarifparteien beschränkt sich auf die mittelbare Mitwirkung an den zentralen Gremien des BVV (Mitgliederversammlung, Aufsichtsrat) über delegierte bzw. gewählte Organisationsmitglieder.[47] Gleichwohl gehören dem Branchenversorgungswerk ca. 95 % der Unternehmen des privaten Bankgewerbes an.[48] Der monatliche Mindestvorsorgebeitrag für die Pensionskasse beträgt 3,5 % des laufenden Bruttoentgelts (bis zur BBG). Daran muss sich das Unternehmen mindestens zur Hälfte beteiligen. Bis 1999 betrug der Mindestvorsorgebeitrag noch 6,5 % des Bruttoentgelts, wovon die Unternehmen mindestens zwei Drittel zu tragen hatten. Die aktuelle Regelung gilt für alle Neueintritte nach 1999; die von der Unternehmerseite angestrebte Übertragung der Beitragsabsenkung und Lastenverschiebung auch auf die Altfälle scheiterte damals am Widerstand der Versichertenseite in den BVV-Gremien. Die Durchführung erfolgt als beitragsorientierte Leistungszusage mit einem Garantiezins. Angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase wurde dieser 2017 von 4 % auf 2,75 % abgesenkt. Die meisten Mitgliedsunternehmen haben sich jedoch verpflichtet, die Versorgungseinbußen durch zusätzliche Beitragszahlungen auszugleichen. Das Leistungsspektrum umfasst obligatorisch sowohl Alters-, Invaliditäts- als auch Hinterbliebenenversorgung. Die konkreten betrieblichen Konditionen sind entweder über eine freiwil-

47 In den Mitgliedsunternehmen werden Delegierte für die Mitgliederversammlung bestimmt. Die Aufsichtsratsmitglieder der Unternehmerseite werden vom Dachverband der privaten Kreditwirtschaft, dem Bundesverband deutscher Banken (BdB), benannt. Auf Versichertenseite konkurrieren ver.di und die zweitgrößte Gewerkschaft im Bankgewerbe, der verbandsunabhängige Deutsche Bankangestellten-Verband (DBV), um die Aufsichtsratssitze, wobei ver.di bislang stets die Mehrheit (fünf bis sechs der sieben AR-Mitglieder) stellte.

48 Bei den Nicht-Mitgliedern handelt es sich v. a. um kleinere Institute. Diese bieten i. d. R. eine andere Form der (zumindest teilweise) arbeitgeberfinanzierten Betriebsrente an. Die größeren Banken verfügen neben ihrer Mitgliedschaft im BVV im Regelfall noch zusätzlich über ein eigenständiges, unternehmensinternes Betriebsrentensystem.

lige Betriebsvereinbarung oder über eine Gesamtzusage geregelt. Die Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus und die seit 2002 reformierte Gesetzeslage haben bislang nicht zu Regeländerungen geführt. Dies hatte Leistungsbeschränkungen zur Folge: Da sich die Anspruchsvoraussetzungen an der gesetzlichen Rente orientieren, wurden die diesbezüglichen Zugangsverschärfungen (z. B. Anhebung der Altersgrenzen) automatisch in die Regelungen des BVV übertragen. Das trifft im Übrigen in gleicher Weise auch für die Versorgungsleistungen der ZVK-Bau zu.

2.2.2. Invaliditätsversorgung

Neben den Altersrenten unterlagen auch die gesetzlichen Invaliditätsrenten einem durchgreifenden Reformprozess, in dessen Verlauf die Anspruchsvoraussetzungen erheblich verschärft und das Leistungsniveau abgesenkt wurden. Neben Kosteneinsparungen und der Aktivierung von Arbeitsmarktreserven ging es dabei auch darum, im Zusammenhang mit der Altersgrenzenanhebung eine stärkere Nutzung der Invaliditätsrenten für einen vorzeitigen Rentenzugang durch die Versicherten zu verhindern (Fröhler et al. 2013, S. 43).

Eine erste Leistungseinschränkung erfolgte 1984 mit der Verschärfung der Anspruchsvorrausetzungen, indem nun zusätzlich zur Erfüllung der Mindestwartezeit von fünf Jahren zur Bedingung gemacht wurde, dass in den letzten fünf Jahren vor Eintritt der Berufs- bzw. Erwerbsunfähigkeit mindestens drei Jahre Pflichtbeiträge gezahlt worden sind. Diese vergleichsweise harmlos anmutende Reform hatte gleichwohl einen drastischen Rückgang des Zugangs zu den Invaliditätsrenten zur Folge: während zu Beginn der 1980er Jahre noch jeder zweite Rentenzugang auf eine BU- oder EU-Rente entfiel, traf dies gegen Ende des Jahrzehnts nur noch auf jeden vierten Rentenzugang zu (DRV Bund 2017, S. 65; frühere Jahrgänge). Insbesondere den passiv Versicherten (v. a. nicht mehr erwerbstätigen Frauen, aber auch in Selbstständigkeit oder in ein Beamtenverhältnis Übergewechselten) war der Zugang in eine gesetzliche Invaliditätsrente versperrt worden.

Weitere Zugangsverschärfungen standen im Rahmen der Verhandlungen zum Rentenreformgesetz 1992 zur Diskussion, scheiterten letztlich aber am Widerstand von SPD und Gewerkschaften.[49] Im Jahr 1996

49 Das RRG 1992 wurde noch in der rentenpolitischen Tradition der parteiübergreifenden Konsensfindung verabschiedet (Nullmeier/Rüb 1993). Der Bruch mit dieser Tradition erfolgte dann 1996 mit Verabschiedung des Wachstums- und Beschäftigungs-

erfolgte dann eine Reform der Hinzuverdienstregelung. Bis dahin konnten Bezieher*innen einer EU- oder BU-Rente unbegrenzt einem Hinzuverdienst in einer Tätigkeit nachgehen, in die sie nach dem Gesetz nicht verwiesen werden konnten. Nun wurden erstmals Hinzuverdienstgrenzen festgelegt. Mit dem Rentenreformgesetz 1999 sollte dann eine umfassende Umgestaltung der EU- und BU-Rente erfolgen, die neben verschärften Zugangsvoraussetzungen auch eine vollständige Abschaffung des Berufsschutzes und Leistungseinschränkungen vorsah. Die Neufassung wurde aber von der neuen „rot-grünen" Bundesregierung bis Ende 2000 ausgesetzt, zwischenzeitlich überarbeitet und ging dann in leicht abgeschwächter, im Kernbestand aber weitgehend unveränderter Form in das „Erwerbsminderungsreformgesetz" ein.

Mit diesem Gesetz wurden BU- und EU-Rente ab 2001 durch eine zweistufige Erwerbsminderungsrente ersetzt. Bis dahin war ein Anspruch auf EU-Rente grundsätzlich dann gegeben, wenn wegen einer gesundheitsbedingten Leistungsminderung keine regelmäßige (Teilzeit-) Erwerbstätigkeit mehr möglich war. Der Bezug einer BU-Rente setzte ein Restleistungsvermögen von mindestens 50 % des Umfangs im bisherigen oder in einem anderen zumutbaren Beruf voraus, wobei die Zumutbarkeitsgrenzen relativ eng definiert waren.[50] Die Leistungshöhe der EU-Rente entsprach in etwa der einer (vorzeitigen) Altersrente (Rentenartfaktor 1); die BU-Rente umfasste zwei Dritteln der EU-Rente (Rentenartfaktor 0,67). Frühzeitig Erwerbsunfähige wurden so gestellt, als wären sie bis zum 55. Lebensjahr weiter entsprechend ihrer durchschnittlichen Beitragszahlungen erwerbstätig gewesen. Die Zeit zwischen Vollendung des 55. und des 60. Lebensjahres (frühester Zugang zu einer Altersrente) wurde zu einem Drittel als Zurechnungszeit angerechnet.

Mit der Reform von 2001 wurde der Berufs- und Qualifikationsschutz abgeschafft und jede auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vorzufindende Tätigkeit als zumutbar erklärt. Gleichzeitig wurden die Anspruchsvoraussetzungen hinsichtlich der verbleibenden Restleistungsfähigkeit verschärft: Anspruch auf eine teilweise EM-Rente besteht seitdem erst, wenn das Restleistungsvermögen unter sechs Stunden pro Tag liegt

förderungsgesetzes, das gegen den entschiedenen Widerstand von SPD und Gewerkschaften verabschiedet wurde (Hinrichs 2017, S. 364).

50 Unter ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen spielte diese Voraussetzung zudem kaum eine Rolle, da nach ständiger Rechtsprechung des Bundessozialgerichts eine Erwerbsunfähigkeit auch dann zuerkannt werden musste, wenn aufgrund einer Leistungseinschränkung der Arbeitsplatz verloren ging und innerhalb eines Jahres keine Vermittlung in eine andere zumutbare Teilzeitstelle gelang (sog. „konkrete Betrachtungsweise").

(BU-Rente: acht Std.)[51]; der Anspruch auf eine volle EM-Rente setzt ein Restleistungsvermögen von unter drei Stunden pro Tag voraus (EU-Rente: vier Std.). Zudem werden EM-Renten im Regelfall nur noch als Zeitrenten gewährt. Alle drei Jahre wird überprüft, ob die Anspruchsvoraussetzungen noch vorliegen; erst nach neun Jahren erfolgt eine Entfristung. Des Weiteren wurden die Anforderungen im Antrags- und Bewilligungsverfahren durch die Verschärfung der medizinischen Begutachtung und des Grundsatzes „Rehabilitation vor Rente“ erhöht. Einschränkungen wurden auch beim Leistungsniveau vorgenommen, indem Abschläge in Höhe von maximal 10,8 % bei einem vorzeitigen Bezug vor dem 63. Lebensjahr eingeführt wurden und für die teilweise EM-Rente ein Rentenartfaktor von 0,5 festgelegt wurde.[52] Die Wirkung der Abschläge wird allerdings durch die volle Anerkennung der Zurechnungszeit teilweise abgemildert. Weitere Leistungseinbußen ergeben sich aus den steigenden Beiträge zur KVdR und PVdR und der Absenkung des allgemeinen Rentenniveaus, von denen die EM-Renten in gleicher Weise tangiert sind wie die Altersrenten. Um die Leistungseinbußen womöglich durch Erwerbsarbeit ausgleichen zu können, wurden im Gegenzug die Hinzuverdienstmöglichkeiten verbessert.

Eine weitere Leistungsminderung brachte 2008 das Altersgrenzenanpassungsgesetz mit sich, in dessen Folge die Altersgrenze für den abschlagsfreien Bezug einer EM-Rente stufenweise (von 2012 bis 2024) von 63 auf 65 Jahre angehoben wird. Zwar blieben die Abschläge nach wie vor auf max. 10,8 % beschränkt, da gleichzeitig auch das Referenzalter für deren Berechnung von 60 auf 62 Jahre angehoben wurde. Allerdings wurde der Zurechnungszeitraum nicht gleichermaßen verlängert, weshalb Versicherte, deren Erwerbsminderung vor dem 62. Lebensjahr eintrat, dennoch Renteneinbußen hinzunehmen hatten. Nachdem die EM-Renten im Zuge der aufkeimenden Debatte um eine „neue Altersarmut“ zunehmend in die Kritik gerieten (z. B. Bäcker 2013; Märtin/Zollmann 2013; Welti/Groskreutz 2013), wurden seit 2014 einige Korrekturen vorgenommen. So wurde die Zurechnungszeit für Neurenten mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz zunächst auf bis zu 62 Jahre verlängert. Mit dem EM-Leistungsverbesserungsgesetz wurde 2017 eine weitere schrittweise Anhebung (von 2018 bis 2024) auf 65 Jahre verabschiedet. Des Weiteren bleiben seit 2014 bei der Bewertung der Zurechnungszeit die letzten vier Jahre vor dem Rentenzugang unbe-

51 Aufgrund der nach wie vor ungünstigen Arbeitsmarktsituation für eingeschränkt Erwerbsfähige wurde jedoch die konkrete Betrachtungsweise beibehalten.

52 Da eine EM-Rente nur im Ausnahmefall im Rentenalter beantragt wird, waren nach einer kurzen Übergangszeit nahezu alle Neuzugänge von Abschlägen betroffen. Seit 2008 liegt der Anteil der abschlagsbehafteten EM-Renten konstant bei 96 % und die durchschnittliche Abschlagshöhe bei über 10 % (DRV Bund 2017, S. 83).

rücksichtigt, wenn dies individuell günstiger ist.[53] Mit dem Flexirentengesetz wurden 2017 die Hinzuverdienstmöglichkeiten weiter verbessert. Schließlich wurde 2018 mit dem Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz eine beschleunigte und weitere Verlängerung (von 2019 bis 2031) der Zurechnungszeit für Neurenten auf 67 Jahre beschlossen.

Die Zugangs- und Leistungseinschränkungen haben ihre intendierte Wirkung nicht verfehlt. Nach Inkrafttreten des EM-Reformgesetzes von 2001 sank der Anteil der EM-Renten am jährlichen Rentenzugang innerhalb von vier Jahren von 19,6 % auf 17,3 % und erreichte damit einen historischen Tiefstand (DRV Bund 2017, S. 65; frühere Jahrgänge).[54] Insbesondere die arbeitsmarktbedingten EM-Renten gingen stark zurück (Fröhler et al. 2013, S. 136 f.). Ursächlich für den Rückgang war weniger eine verstärkte Ablehnung von Anträgen durch die Rentenversicherungsträger als vielmehr eine geringere Antragstellung der Versicherten. Im selben Zeitraum sank das durchschnittliche Zugangsalter in eine Invaliditätsrente um fast zwei Jahre. Zugleich stieg der Zugang in die Altersrente für Schwerbehinderte deutlich an (ebd.). Diese Indikatoren weisen darauf hin, dass v. a. ältere Erwerbsgeminderte wenn möglich auf eine Antragstellung verzichteten, in der Erwerbstätigkeit verharrten oder einen alternativen Ausstiegspfad (Krankengeld, ALG und/oder vorgezogene Altersrente) wählten. Dies umso mehr als die Reformen auch erhebliche Leistungseinbußen zur Folge hatten. Zwischen 2000 und 2011 sank der durchschnittliche Zahlbetrag im Rentenzugang für eine volle EM-Rente (bzw. EU-Rente) von 738 auf 634 Euro und für eine teilweise EM-Rente (bzw. BU-Rente) von 547 auf 356 Euro (DRV Bund 2017, S. 126).[55]

Seit Ende der 2000er Jahre lässt sich jedoch eine gewisse Trendumkehr beobachten. Vor dem Hintergrund der Anhebung der vorgezogenen Altersgrenzen und der Abschaffung vorgezogener Altersrentenarten sind ältere Erwerbsgeminderte vermehrt auf den Bezug einer EM-Renten angewiesen, weshalb diese wieder leicht an Bedeutung im Rentenzugangsgeschehen gewonnen haben (ebd., S. 65, 137). Zugleich lässt

53 Da einer EM-Rente oft Zeiten von Krankengeldbezug, eingeschränkter Erwerbstätigkeit, Wechsel in eine geringer vergütete Tätigkeit oder Erwerbslosigkeit vorausgehen, ist dies häufig der Fall.

54 Auch im EU-Vergleich wies Deutschland damit eine weit unterdurchschnittliche Invaliditätsquote auf und belegte zusammen mit Italien und Spanien die letzten Plätze (Schnell 2010, S. 221).

55 Unter Berücksichtigung der Inflation entsprach dies einer Absenkung des Versorgungsniveaus um 27 % (Fröhler et al. 2013, S. 156). Die Abwärtsentwicklung ist umso bemerkenswerter, als der aktuelle Rentenwert trotz der Deckelung und zeitweisen Aussetzung der Rentenanpassungen im gleichen Zeitraum um ca. 11 % (West) bzw. 13 % (Ost) gestiegen ist (DRV Bund 2017, S. 261).

sich seit 2012 ein deutlicher Anstieg des durchschnittlichen Zahlbetrags von EM-Neurenten beobachten, der zumindest z. T. auf die Anhebung der Zurechnungszeit und der Einführung der Günstigerprüfung zurückzuführen ist (ebd. 126). Gleichwohl liegen die Werte noch immer (deutlich) unter jenen vor der Reform von 2001 – und zunehmend auch unter dem Grundsicherungsniveau (Bäcker 2017). Die Zahl der Empfänger*innen von Grundsicherung bei Erwerbsminderung ist entsprechend in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Im Jahr 2015 waren bereits 15 % der dauerhaft voll Erwerbsgeminderten auf ergänzende Grundsicherungsleistungen angewiesen (ebd., S. 7).[56] Das hohe Armutsrisiko vom EM-Rentner*innen liegt neben dem geringen gesetzlichen Leistungsniveau auch in den begrenzten Möglichkeiten der (adäquaten) ergänzenden betrieblichen oder privaten Risikoabsicherung begründet. Zum einen können beim Eintritt einer Erwerbsminderung in jüngeren Jahren oft keine ausreichenden Anwartschaften aufgebaut werden. Zum anderen richten die privaten Versicherungsunternehmen ihre Konditionen am individuellen Invaliditätsrisiko aus, weshalb private EM-Versicherungen für Beschäftigte in gesundheitlich belastenden Berufen oder mit anderweitig erhöhten biometrischen Risiken (Alter, Vorerkrankungen, Gesundheitsverhalten etc.) meist mit (sehr) hohen Prämien verbunden, einem eingeschränkten Versicherungsschutz versehen oder gar nicht verfügbar sind (Köhler-Rama et al. 2010; Promberger et al. 2012).

Tarifvertragliche Regulierung der Invaliditätsversorgung

Die Zugangs- und Leistungsbeschränkungen bei den gesetzlichen Invaliditätsrenten haben nur punktuell Reaktionen auf tarifvertraglicher Ebene hervorgerufen. Zwar hat sich die Invaliditätsproblematik in den Betrieben infolge der Leistungseinschränkungen in der GRV nach übereinstimmender Einschätzung der Tarifparteien insgesamt verstärkt. Demnach hatten die Zugangsverschärfungen zur Folge, dass der Kreis jener Beschäftigten gewachsen ist, die zwar leistungseingeschränkt sind, die Zugangskriterien zu den EM-Renten aber noch nicht erfüllen. Gleichzeitig habe die Absenkung des Leistungsniveaus dazu geführt, dass erwerbsgeminderte Beschäftigte verstärkt so lange wie nur irgendwie möglich in der Erwerbstätigkeit verbleiben. Aufgrund der damit verbundenen Kostenbelastung für die Betriebe steht eine bessere Absicherung des Invaliditätsrisikos seit geraumer Zeit nicht nur auf der sozialpoliti-

56 Hinzu kommt erfahrungsgemäß eine unbekannte Dunkelziffer der Nichtinanspruchnahme. Zeitrentner*innen und teilweise Erwerbsgeminderte haben keinen Grundsicherungsanspruch, sondern sind im Bedürftigkeitsfall auf Sozialhilfe bzw. ALG II verwiesen.

schen Agenda der Gewerkschaften, sondern auch auf jener der Arbeitgeberverbände (Fröhler et al. 2013, S. 550 ff.). In der Pflicht sehen die Tarifparteien in diesem Zusammenhang aber v. a. den Gesetzgeber. Begründet wird dies mit der hohen finanziellen Risikolast der Invaliditätsabsicherung, die von einem möglichst großen Kollektiv wie der Versichertengemeinschaft der GRV getragen werden müsse. In Bezug auf das Leistungsniveau der EM-Renten ist der Gesetzgeber den Forderungen der Tarifparteien durch die Anhebung und Besserbewertung der Zurechnungszeit für Neurenten in den letzten Jahren zumindest teilweise nachgekommen, während eine Lockerung der Zugangsvoraussetzungen bislang nicht stattgefunden hat.

Im Rahmen der Entgeltumwandlung erlauben alle der von unserer Untersuchung erfassten Tarifverträge eine Absicherung gegen das Invaliditätsrisiko, geben hierfür aber weder eine Verpflichtung noch sonst irgendwelche Regeln vor. Lediglich im Einzelhandel NRW müssen tarifgebundene Unternehmen auf ausdrücklichen Wunsch des*der Beschäftigten einen Versorgungstarif anbieten, der eine Invaliditätsleistung enthält. In allen vier Branchen bieten die Gemeinsamen Einrichtungen bzw. bevorzugten privaten Kooperationspartner der Tarifparteien Versorgungstarife mit Berufs- und/oder Erwerbsunfähigkeitsschutz an. Trotz mitunter günstiger Konditionen (z. B. Verzicht auf eine Gesundheitsprüfung) werden diese Tarife jedoch selten gewählt.[57] Hauptgrund hierfür sind die i. d. R. vergleichsweise geringen Rentenleistungen, die im Rahmen der Entgeltumwandlung erzielt werden. Wird zur Altersversorgung zusätzlich noch eine Invaliditätsversorgung gewählt, fällt bei gleichbleibenden Umwandlungsbeträgen die erzielbare Altersrente noch geringer aus. Zudem sind auch die erzielbaren Invaliditätsleistungen meist nur wenig attraktiv. Deshalb werden solche Versorgungstarife von den Unternehmen i. d. R. gar nicht erst angeboten:

„Da reden wir natürlich über relativ kleine Beträge. […] Diese Tarife gibt es, aber sie werden am Ende mit der Rendite erkauft. […] Also wenn ich auf den Invaliditätsschutz verzichte, habe ich später die höhere Rendite, und wenn ich den Invaliditätsschutz will, […] habe ich eben eine kleinere Auszahlung im Alter.“ (AgvD1)

„Wenn jemand nur den tariflichen Grundbetrag umwandelt, dann ist der Invaliditätsschutz sehr gering. Dann kriegt man nachher vielleicht 40 oder 50 Euro. Davon kann man zum einen nicht leben. Zum anderen: Wenn ich Invaliditätsschutz mache, kostet mich das Geld bei der Altersversorgung. Und deswegen haben viele Produkte gewählt, wo das eben nicht mit drin ist, damit ich einen

57 So deckten 2008 nur rund 6 % der bei der SOKA-Bau im Rahmen der „tariflichen Zusatzrente“ (Entgeltumwandlung) abgeschlossenen Versorgungsverträge das Invaliditätsrisiko ab (Asshoff/Mathes 2009, S. 311).

höheren Ertrag bei der Altersrente habe. Besser gesagt: Die Unternehmen bieten das gar nicht erst an.“ (GewD1)

Diese Einschätzung wird durch Umfragedaten untermauert: Im Jahr 2015 beinhaltete nur in jedem vierten privatwirtschaftlichen Betrieb mit einer bAV mindestens eines der den Mitarbeitern angebotenen Altersvorsorgeprodukte auch einen Schutz bei Berufsunfähigkeit oder Erwerbsminderung, während hingegen in dreiviertel der Betriebe keines der bAV-Produkte einen Invaliditätsschutz enthielt (TNS Infratest 2016a, S. 43).

Im Rahmen der Zusatzversorgungssysteme ist das Invaliditätsrisiko hingegen i. d. R. obligatorisch mit abgesichert; so auch in den von uns untersuchten Branchen (Fröhler/Fehmel 2018, Tab. 3). Allerdings wurden sowohl im Bauhauptgewerbe als auch im privaten Bankgewerbe die gesetzlichen Zugangsbeschränkungen (Wegfall des Berufsschutzes, Absenkung der Restleistungsfähigkeit etc.) in die Zusatzversorgung übernommen, so dass auch hier ein Leistungsabbau stattgefunden hat. Im BVV blieben zumindest die im Jahr 2001 bereits bestehenden Verträge unberührt.[58] Zudem ist es hier möglich, neben dem Risiko der Erwerbsminderung gegen entsprechende Beitragsaufschläge auch weiterhin jenes der Berufsunfähigkeit mit abzusichern (dies setzt allerdings eine individuelle Gesundheitsprüfung voraus). Auch sind die Leistungen deutlich höher als in der ZVK-Bau, wo sich seit den 1990er Jahren sogar ein Leistungsabbau vollzogen hat. Allerdings brachte der 2016 vollzogene Übergang von der „Rentenbeihilfe“ zur „Tarifrente Bau“ neben der Leistungsausweitung auf die Auszubildenden und die Beschäftigten in den ostdeutschen Betrieben auch eine Leistungserhöhung (durch die potenziell höheren Anwartschaften und die Einführung einer Zurechnungszeit[59]) und eine Lockerung der Leistungsvoraussetzungen (Reduzierung der Wartezeit von 220 auf 36 Monate) mit sich, die in Zusammenhang mit den gesetzlichen Leistungseinschränkungen zu sehen sind.

Eine weitere Leistungsausweitung, die als Reaktion auf staatlichen Leistungsabbau – und damit als Vertariflichung – zu verstehen ist, stellt

58 Allerdings kommt es durch die entstandenen Differenzen zwischen den Leistungsbedingungen des BVV, die auf der alten gesetzliche Definition von Berufs- und Erwerbsunfähigkeit beruhen, und der neuen gesetzlichen Definition von (Teil-)Erwerbsminderung in der Praxis immer wieder zu Konflikten, z. B. bei der amtsärztlichen Begutachtung bzw. der unterschiedlichen Interpretation der Gutachten durch BVV und Versicherte.

59 Die Zeit vom Eintritt der Erwerbsminderung bis zum 62. Lebensjahr wird mit den durchschnittlichen monatlichen Beitragsanwartschaften aus den letzten 36 Monaten der Erwerbstätigkeit bewertet. In der Rentenbeihilfe gibt es hingegen keine Zurechnungszeit, sondern – analog zur Altersrente – eine festgelegte Leistungszusage, die nach Wartezeitstufen (220/240/330/440 Monate) gestaffelt ist.

die Einführung der Berufsunfähigkeitszusatzversicherung Chemie (BUC) dar. Diese branchenspezifische Absicherung gegen das Risiko der Berufsunfähigkeit gehört von Anfang an, also seit 2010, zum Leistungsspektrum des „Demografie-Tarifvertrags“ für die chemische Industrie (siehe Kapitel 2.2.3.6.). Die Konzeption und der Anstoß für die Aufnahme in den Tarifvertrag kamen vom BAVC, womit die BUC eine der wenigen Fälle darstellt, in denen die Initiative für eine tarifsozialpolitische Regulierung nicht von der Gewerkschaft, sondern vom Arbeitgeberverband ausging. Die Betriebsparteien können vereinbaren, den betrieblichen „Demografiefonds“ in Höhe von aktuell 750 Euro pro Jahr und Tarifbeschäftigten ganz oder teilweise (mind. jedoch 200 Euro) zur Finanzierung der BUC zu verwenden. Bislang haben sich jedoch nur 7 % der Betriebe für diese Verwendungsoption entschieden (Biermann 2013, S. 13).[60] Voraussetzung für die Nutzung von Fondsmitteln ist, dass alle Tarifbeschäftigten des Betriebs (mit Ausnahme der bereits Berufsunfähigen) zu einem Einheitstarif versichert werden. Eine Beschränkung auf bestimmte Beschäftigtengruppen ist nicht möglich. Per Entgeltumwandlung können die Beschäftigten die Prämie freiwillig bis zum festgelegten Maximalbetrag aufstocken, wenn der betriebliche Einheitstarif darunter liegt.[61] Die Durchführung erfolgt als beitragsorientierte Leistungszusage im Rahmen der bAV. Hierfür wurde eigens eine (voll rückgedeckte) Unterstützungskasse beim Chemie-Versorgungswerk eingerichtet. Die Tarifparteien haben mit dem am Versorgungswerk beteiligten privaten Versicherungsunternehmen einen Sondertarif vereinbart, der gegenüber privaten Produkten eine Reihe von Vorteilen bietet: günstigerer Gruppentarif, Einheitsprämie (unabhängig von Geschlecht, Alter und Berufsgruppe), Verzicht auf Gesundheitsprüfung, Steuer- und Sozialversicherungsfreiheit der Prämien aufgrund der Durchführung als bAV, Anstieg der Prämien- und Leistungshöhe analog zur prozentualen Tarifentwicklung. Leistungsvoraussetzung ist eine Berufsunfähigkeit (ohne abstrakte Verweisung) von mindestens 50 % über ein halbes Jahr hinweg. Bei Einzahlung des Höchstbetrags wird eine monatliche Rentenleistung von 1.000 Euro gewährt. Die Leistung wird aber erst ab dem siebten Monat der Berufsunfähigkeit gezahlt (Karenzzeit). Gesetzliche Unfallrenten werden angerechnet, EM-Renten sowie private BU- oder EU-Renten hingegen nicht. Der Leistungsanspruch endet mit dem Bezug einer gesetzlichen Altersrente oder der Erfüllung des Anspruchs auf eine Altersrente für besonders langjährig Versicherte, spätestens jedoch mit Vollendung des 67. Lebensjahres. Die BUC kann auch ohne Verwendung

60 Nach Auskunft des Chemie-Versorgungswerks sind mittlerweile rund 30.000 Beschäftigte in die BUC einbezogen.

61 Der Höchstbetrag lag im Jahr 2017 bei 660 Euro und steigt bis 2020 auf 750 Euro.

des „Demografiefonds“ in Form einer Entgeltumwandlung oder als reine Unternehmensleistung genutzt werden. Dabei gelten jedoch nicht die Sonderkonditionen, sondern ein individueller rabattierter Tarif mit einer vereinfachten Gesundheitsprüfung sowie Differenzierungen nach Alter, Geschlecht und Tätigkeit.

Insgesamt bleibt jedoch festzuhalten, dass die in der GRV entstandenen Sicherungslücken auf tariflicher Ebene bislang nicht ansatzweise ausgeglichen worden sind. Problemverschärfend kommt hinzu, dass die klassische freiwillige, (überwiegend) arbeitgeberfinanzierte Betriebsrente, die im Regelfall auch das Invaliditätsrisiko mit absichert, seit Jahrzehnten im Rückzug begriffen ist. Schließlich ist auch die private Absicherung des Invaliditätsrisikos, wie oben ausgeführt, oftmals keine Alternative, selbst wenn gewisse finanzielle Spielräume dafür durchaus vorhanden wären.

Gleichwohl sie aus den genannten Gründen primär den Gesetzgeber in der Verantwortung für eine bessere Absicherung des Invaliditätsrisikos sehen, herrscht zwischen den Tarifparteien weitgehend Einigkeit darüber, dass auch die Nutzung der bereits vorhandenen tariflichen und betrieblichen Möglichkeiten der Risikoabsicherung verbessert werden sollte (Fröhler et al. 2013, S. 551 f.). Dies gilt insbesondere für jene Branchen, deren Beschäftigte aufgrund der arbeitsbedingten Gesundheitsbelastungen ein überdurchschnittliches Invaliditätsrisiko aufweisen. In unserem Sample trifft dies v. a. auf das Bauhauptgewerbe zu, in abgeschwächter Form auch auf die chemische Industrie.[62] Die Gewerkschaften fordern in diesem Zusammenhang eine obligatorische Absicherung des Invaliditätsrisikos in der tariflichen und betrieblichen Altersversorgung. Einem solchen Obligatorium stehen wiederum die Arbeitgeberverbände mehrheitlich ablehnend gegenüber (ebd.). Eine Ausnahme stellt der HDB dar, der angesichts der Invaliditätsproblematik im Baugewerbe darüber hinaus noch eine zusätzliche tarifvertragliche Absicherung gegen Berufsunfähigkeit für erstrebenswert erachtet. Die Vorstellungen hierzu ähneln der Konstruktion der BUC für die chemische Industrie – mit dem entscheidenden Unterschied, dass der HDB eine obligatorische, allgemeinverbindliche und umlagefinanzierte Branchenlösung unter dem Dach der SOKA-Bau anstrebt, um einerseits einen mög-

62 Der Anteil der EM-Renten an allen Neuzugängen in eine Versichertenrente lag im Jahr 2011 bei rund 21 % (DRV Bund 2012, S. 40; seit 2012 weist die DRV in ihren Statistikpublikationen keine Berufsgruppen mehr aus). Demgegenüber wiesen die Bauberufe eine EM-Rate von 39 % und die Chemie- und Kunststoffarbeiter*innen eine EM-Rate von 26 % auf. Zum Vergleich: Die EM-Rate der Warenkaufleute (v. a. Verkaufspersonal und Einzelhandelskaufleute) lag bei durchschnittlichen 22 % und jene der Dienstleistungskaufleute (v. a. Bank- und Versicherungsfachleute) bei unterdurchschnittlichen 17 %.

lichst hohen Abdeckungsgrad zu erzielen und andererseits die Wettbewerbsbedingungen unter den Baubetrieben konstant zu halten. Die IG BAU steht einer solchen branchenweiten Invaliditätsabsicherung nicht ablehnend, aber doch skeptisch gegenüber. Zum einen will die Gewerkschaft ihre Forderung nach Zugangs- und Leistungsverbesserungen in der GRV nicht durch eine tarifvertragliche Regelung konterkarieren, zum anderen will sie eine weitere Einengung des tarifpolitischen Verteilungsspielraums zu Lasten der Lohnentwicklung vermeiden. Für den HDB ist wiederum nur eine Finanzierungslösung verhandelbar, bei der die Kosten zumindest größtenteils auf die Tariflöhne angerechnet oder durch Kürzung anderer tariflicher Leistungen (z. B. der Beiträge zum Urlaubskassenverfahren) gegenfinanziert werden:

„Man muss aber leider sagen, das ist auch einfach mit hohen Kosten verbunden. Das Geld muss halt irgendwo herkommen. Also wenn ich natürlich den Arbeitgebern sage, da müsstet ihr dann noch einmal 100 Euro im Monat für jeden Arbeitnehmer an die SOKA-Bau zahlen […], dann kann ich mir im Grunde parallel direkt einen neuen Job suchen […]. Aber wenn ich natürlich sagen kann, wir machen ein Gesamtpaket, wo es an anderen Stellen deutlich kostengünstiger für die Arbeitgeber wird, die Arbeitnehmer aber eine hoch attraktive Absicherung gegen Invalidität über SOKA-Bau haben, dann kann ich mir vorstellen, dass das ein sehr interessantes Zukunftsfeld wäre […]. Damit adressieren wir auch das Thema Nachwuchsgewinnung, weil wir damit eine Absicherung schaffen, die man sich in dieser Branche nur sehr, sehr schwer selber leisten kann. […] Das ist ein Themenfeld, […] wo wir für die Branche einen riesigen Gewinn organisieren könnten.“ (AgvD1)

Aufgrund der Finanzierungsproblematik sind die Verhandlungen bislang nicht über informelle Gespräche hinausgekommen. Somit erweist sich einmal mehr die Kosten- und Finanzierungsfrage als zentraler Hemmschuh für eine tarifsozialpolitische Regulierung.

2.2.3. Altersübergang

Noch deutlicher als in der Alters- und Invaliditätsversorgung zeigen sich Prozesse der Vertariflichung staatlicher Sozialpolitik im Bereich der Regulierung des Übergangs von der Erwerbsphase in den Ruhestand (ausführlich: Fröhler et al. 2013). Auch setzte die Vertariflichung in diesem Politikfeld schon deutlich früher ein, nämlich Mitte der 1980er Jahre. Der mit der ersten Ölpreiskrise einsetzende Anstieg der Erwerbslosenquoten hatte zur Etablierung einer Vorruhestandspolitik geführt, die für eine „sozialverträgliche“ Entlastung des Arbeitsmarktes sorgen sollte und von einem breiten korporatistischen Konsens zwischen Staat, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften getragen wurde (Rosenow/Naschold 1994). Die Vorruhestandsoptionen in der GRV, die 1979/1980 durch die

Herabsetzung der Altersgrenze für Schwerbehinderte nochmals erweitert wurden, die Erleichterung des Zugang zur BU-und EU-Rente durch das Bundessozialgericht („konkrete Betrachtungsweise“), die Verlängerung der ALG-Bezugsdauer und die Einführung des erleichterten Arbeitslosengeldbezugs für über 58-Jährige bildeten die Basis für die Ausbreitung betrieblicher Vorruhestandsmodelle, in denen die mit dem freiwilligen Wechsel in die Erwerbslosigkeit verbundenen Einkommens- und Renteneinbußen zumindest z. T. über Abfindungszahlungen ausgeglichen wurden (Jacobs/Schmähl 1988). Die mit der Vorruhestandspolitik einhergehende Belastung der Sozialhaushalte und der einsetzende demografische Krisendiskurs führten gegen Ende der 1980er Jahre dann zu einem staatlichen Paradigmenwechsel. Die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer und die Verlängerung des Erwerbslebens wurden zu zentralen sozialpolitischen Zielen erhoben. Infolgedessen wurden vielfältige Maßnahmen ergriffen, mit denen die renten- und arbeitsförderungsrechtlichen Vorruhestandsoptionen sukzessive eingeschränkt wurden.[63] Im Zentrum standen hierbei die Anhebung der Altersgrenzen und die Individualisierung der Kosten für den vorgezogenen Rentenzugang.

Mit dem RRG 1992 wurde die stufenweise Anhebung der Altersgrenzen für die Altersrenten für Frauen und wegen Arbeitslosigkeit von 60 auf 65 Jahre und der Altersrente für langjährig Versicherte von 63 auf 65 Jahre beschlossen. Ein vorzeitiger Bezug mit 60 bzw. 63 Jahren blieb möglich, wurde aber mit dauerhaften Rentenabschlägen in Höhe von 0,3 % für jeden Monat der vorzeitigen Inanspruchnahme belegt. Um den Arbeitsmarktparteien ausreichend Zeit zur Umstellung zu gewähren, sollte die Anhebung der Altersgrenzen ursprünglich erst im Jahr 2001 einsetzen und zuvor nochmals auf ihre Arbeitsmarktverträglichkeit hin überprüft werden. Stattdessen wurde 1996/1997 mit dem Altersteilzeitgesetz und dem Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz der Beginn der Anhebung auf 1997 (Altersrente wegen Arbeitslosigkeit) bzw. 2000 (Altersrente für Frauen und für langjährig Versicherte) vorverlegt.[64] Mit dem Rentenreformgesetz 1999 wurde schließlich auch die stufenweise Anhebung der Altersgrenze der Altersrente für Schwerbehinderte von 60 auf 63 Jahre sowie der vollständige Wegfall der Altersrenten für Frauen, Erwerbslose und Altersteilzeitbeschäftigte ab 2016 beschlossen. Von 2006 bis 2011 wurde infolge des 2005 in Kraft getretenen

63 Die mit dem Beitritt der DDR ausgelöste Beschäftigungskrise führte in den neuen Bundesländern zwar vorübergehend zu einer Renaissance staatlicher Vorruhestandspolitik (Schmid/Oschmiansky 2007), änderte jedoch nichts an dem prinzipiellen Paradigmenwechsel.

64 Außerdem wurde in Ergänzung des Altersteilzeitgesetzes (siehe Kapitel 2.2.3.2.) die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit um die Altersrente nach Altersteilzeitarbeit erweitert.

Nachhaltigkeitsgesetzes die Altersgrenze für den vorzeitigen Rentenbezug der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit von 60 auf 63 Jahre angehoben.

Die Politik der Altersgrenzenanhebung wurde mit dem 2008 in Kraft getretenen Altersgrenzenanpassungsgesetz konsequent fortgesetzt. Seit 2012 wird die Altersgrenze der Regelaltersrente bis 2031 stufenweise von 65 auf 67 Jahre erhöht. Seit 2014 wird auch die Altersgrenze der Altersrente für langjährig Versicherte bis 2031 stufenweise auf 67 Jahre erhöht. Die Altersgrenze für ihren vorzeitigen Bezug (mit Abschlägen bis zu 14,4 %) verbleibt bei 63 Jahren. Seit 2015 wird schließlich auch die Altersgrenze der Altersrente für Schwerbehinderte bis 2029 stufenweise von 63 auf 65 Jahre angehoben; die Altersgrenze für die frühestmögliche Inanspruchnahme (mit Abschlägen bis zu 10,8 %) wird gleichzeitig von 60 auf 62 Jahre heraufgesetzt. Um soziale Härten der „Rente mit 67“ abzumildern, wurde mit der neuen Altersrente für besonders langjährig Versicherte die Möglichkeit geschaffen, nach 45 Pflichtversicherungsjahren weiterhin mit 65 Jahren abschlagsfrei in Rente zu gehen. Die ungewöhnlich lange zeitliche Streckung des Wirksamwerdens und der vollständigen Umsetzung soll die Akzeptanz der Maßnahmen erhöhen. Dem gleichen Ziel dient auch die 2014 vollzogene Absenkung der Altersgrenze der abschlagsfreien Altersrente für besonders langjährig Versicherte auf 63 Jahre, womit nach zwei Jahrzehnten erstmals wieder eine Leistungsverbesserung in Kraft trat. Dabei handelt es sich jedoch lediglich um eine zeitlich befristete Sonderregelung: Für alle nach 1952 Geborenen wird die Altersgrenze schrittweise erhöht, bis schließlich Ende 2028 wieder die alte Grenze von 65 Jahren erreicht ist.

Um den Erwerbsausstieg über den Invaliditätspfad zu erschweren und Ausweichreaktionen aus den Altersrenten zu verhindern, wurden im Zuge der Altersgrenzenanhebung, wie oben dargestellt, auch die Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten grundlegend umgestaltet. Auch in der Arbeitsmarktpolitik wurden zahlreiche Maßnahmen ergriffen, die auf eine Aktivierung von älteren Lohnabhängigen zielen. So wurde ab Mitte der 1990er Jahre die Nutzung des Arbeitslosengeldes (ALG) für die Finanzierung des Rentenübergangs durch verstärkte Kontrollen und die Einführung von Sperrzeiten und Erstattungspflichten erschwert bzw. verteuert. Mit den „Hartz-Gesetzen“ hat sich seit Mitte der 2000er Jahre der Arbeitsangebotsdruck auch und gerade auf Ältere massiv erhöht, zumal gleichzeitig die ALG-Höchstbezugsdauer von 32 auf 24 Monate (zwischen 2006 und 2008 sogar auf 18 Monate) verkürzt wurde. Des Weiteren wurde Ende 2007 der erleichterte ALG-Bezug für Ältere abgeschafft. Im Gegenzug können Bezieher*innen von ALG II seitdem von der Arbeitsverwaltung ab dem 63. Lebensjahr zur Inanspruchnahme einer vor-

gezogenen Altersrente mit entsprechenden Abschlägen gezwungen werden.[65] Schließlich wurden eine ganze Reihe von Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingeführt, die Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Alter bzw. für die Einstellung Älterer setzen soll(t)en (Bäcker et al. 2009; Brussig et al. 2016). Neuere gesetzliche Bestrebungen zielen auf eine Förderung der Erwerbstätigkeit jenseits der Regelaltersgrenze ab (Fröhler 2016a).[66]

Parallel zum Abbau der staatlichen Vorruhestandsoptionen wurde die Verlagerung der Altersübergangsgestaltung und -finanzierung auf die tarifliche und betriebliche Ebene gezielt und umfassend gefördert. Die erste entsprechende Maßnahme stellte das Vorruhestandsgesetz (1984) dar. Es folgten das erste Altersteilzeitgesetz (1989), die Bestimmungen zur Teilrente (1992), der Abschlagsausgleich (1996), das zweite Altersteilzeitgesetz (1996) und die „Flexi-Gesetze“ zur sozialrechtlichen Regulierung von Langzeitkonten (1998, 2009). Neben der Entlastung der Sozialversicherungssysteme zielte und zielt diese Rahmengesetzgebung immer auch auf die Verlängerung des Erwerbslebens durch die Förderung des gleitenden Erwerbsausstiegs.

Die Tarifparteien nahmen die staatliche Verlagerung der Erfüllungsverantwortung zunächst nur zögerlich an. Zwar wurden mit Inkrafttreten des Vorruhestandsgesetzes noch 1984 die ersten ergänzenden Vorruhestandstarifverträge abgeschlossen. Die Vertariflichung der Altersübergangsregulierung war jedoch innerhalb des DGB stark umstritten. Während insbesondere die IG Metall und die ÖTV eine Arbeitsmarktentlastung durch die Verkürzung der Wochenarbeitszeit anstrebten, favorisierten bzw. verfolgten die IG CPK, die NGG, die IG BSE und die HBV eher eine Politik die Verkürzung der Lebensarbeitszeit (Trampusch 2004). Die mit dem Rentenreformgesetz 1992 eingeläutete Altersgrenzenanhebung und die attraktivere Gestaltung der Altersteilzeit hat tariflichen Vorruhestandsregelungen gegen Ende der 1990er Jahre dann schließlich branchenübergreifend zum Durchbruch verholfen. Gleichzeitig hat sich in den letzten Jahren die Zielperspektive verschoben: weg von der Arbeitsmarktentlastung hin zur Aufrechterhaltung von Vorruhestandsoptionen als solchen. Im Mittelpunkt tariflicher Regulierung stand und steht dabei die Altersteilzeit, aber auch Langzeitkonten wurden verbreitet tarif-

65 Seit 2017 erfolgt die Zwangsverrentung nur noch, wenn die zu erwartende Rente über der Grundsicherungsschwelle liegt.

66 So wurde 2014 mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz die Möglichkeit eröffnet, Arbeitsverträge, die mit Erreichen der Regelaltersgrenze enden, unter Umgehung der Bestimmungen des Teilzeit- und Befristungsgesetzes beliebig lang und oft zu verlängern. Mit dem Flexirentengesetz wurde 2017 ein Anreiz zur Beschäftigung von Rentner*innen gesetzt, indem der isolierte Arbeitgeberbeitrag zur GRV abgeschafft wurde.

lich reguliert. Hingegen haben Teilrente und Abschlagsausgleich kaum Eingang ins Tarifsystem gefunden (Fröhler et al. 2013; Fröhler 2014a).

2.2.3.1. Vorruhestand

Das 1984 in Kraft getretene Vorruhestandsgesetz (VRG) hatte v. a. die Eindämmung der weit verbreiteten betrieblichen Vorruhestandsmodelle zum Ziel, die unter Ausnutzung des Arbeitslosengeldes und der ab dem 60. Lebensjahr zugänglichen Altersrente für Erwerbslose einen kostengünstigen und „sozialverträglichen" Personalabbau ermöglichten. Daneben hatte das VRG jedoch auch eine beschäftigungspolitische Funktion. Unternehmen konnten von der Arbeitsverwaltung einen dynamisierten Zuschuss in Höhe von 35 % des gesetzlichen Mindestentgelts (zuzüglich der Arbeitgeberbeiträge zur GRV und GKV) erhalten, wenn folgende individuelle und betriebliche Voraussetzungen erfüllt waren: Vorruhestand ab dem 58. Lebensjahr bis zum frühestmöglichen Bezug einer Altersrente, mindestens dreijährige beitragspflichtige Beschäftigung innerhalb der letzten fünf Jahre vor Erwerbsaustritt, Fortzahlung von mindestens 65 % des vorherigen Bruttoentgelts, Wiederbesetzung der frei gewordenen Stelle mit einem*r Erwerbslosen, Ausgebildeten oder (in Betrieben mit weniger als 20 Beschäftigten) Auszubildenden. Zum Schutz insbesondere kleinerer Unternehmen vor Überforderung war eine Höchstnutzungsquote von 5 % der Belegschaft festgelegt. Das Gesetz regelte lediglich die Voraussetzungen für die Gewährung des staatlichen Kostenzuschusses, delegierte die Vereinbarung der konkreten Bedingungen jedoch an die Tarifparteien.[67]

Obwohl im Laufe des vierjährigen Bestehens des VRG rund 400 entsprechende Tarifverträge vereinbart wurden – wobei die gesetzliche Leistung meist auf 75 % angehoben wurde – blieb die Inanspruchnahme doch deutlich hinter den Erwartungen zurück. Insgesamt machten ca. 165.000 Beschäftigte von der Möglichkeit Gebrauch, womit das geschätzte Gesamtpotenzial von 1,8 Mio. Beschäftigten nur zu etwa 9 % ausgeschöpft wurde.[68] Die Wiederbesetzungsquote lag bei ca. 50 % (Frerich/Frey 1993, S. 188). Die staatliche Förderung wurde deshalb Ende 1988 eingestellt. Die meisten Tarifverträge blieben zunächst weiter bestehen, wurden jedoch in den Betrieben kaum mehr genutzt. Mit der

67 Neben Tarifverträgen waren auch Individualvereinbarungen als Vertragsgrundlage erlaubt, nicht jedoch Betriebsvereinbarungen.

68 Dabei entfiel etwa die Hälfte der Vorruhestandsfälle auf das Bauhauptgewerbe, wo die Tarifparteien eine attraktive Regelung mit weitgehender Kostenerstattung vereinbart hatten, die über eine obligatorische Umlage aller Bauunternehmen finanziert wurde (Bosch/Zühlke-Robinet 2000, S. 182 f.).

Etablierung der Altersteilzeit liefen die Vorruhestandstarifverträge dann in den meisten Branchen endgültig aus.

Eine der wenigen Ausnahmen stellt das private Bankgewerbe dar, in dem der Tarifvertrag bis vor kurzem in nahezu unveränderter Form fortbestand und auch umfangreich genutzt wurde. Der „Tarifvertrag zur vorgezogenen freiwilligen Pensionierung“ gewährt einen individuellen Anspruch auf eine vollständige Freistellung von einem Jahr vor dem frühestmöglichen Zugang in eine gesetzliche Altersrente bei Fortzahlung von zunächst 75 % (in den ersten drei Monaten), dann 70 % des letzten Bruttomonatsgehalts (ohne Sonderzahlungen, Zulagen und Zuschläge), zuzüglich der Arbeitgeberbeiträge zur GRV, GKV und SPV sowie ggf. zur bAV. Einzige Voraussetzung hierfür ist eine Beschäftigungsdauer von zehn Jahren in einem tarifgebundenen Betrieb.[69] Bei einer Betriebszugehörigkeit von mindestens 20 Jahren verlängert sich der Freistellungsanspruch auf zwei Jahre. Im Rahmen des tariflichen Rationalisierungsschutzabkommens ist sogar eine bis zu fünfjährige Freistellung nach zehn Jahren Betriebszugehörigkeit möglich. Während des Vorruhestandgeldbezugs besteht das Arbeitsverhältnis fort. Es gilt ein Nebenbeschäftigungsverbot, eine zusätzliche geringfügige Beschäftigung ist jedoch erlaubt.

Über viele Jahre hinweg war der Vorruhestand das vorherrschende Übergangsinstrument im privaten Bankgewerbe. Mit Etablierung der Altersteilzeit nahm seine Bedeutung zwar ab, gleichwohl lag die Nutzungsquote auch im Jahr 2014 noch bei 2,2 % aller Tarifbeschäftigten – und damit ähnlich hoch wie jene der Altersteilzeit (AGV Banken 2015, S. 87 f.). Ende 2008 konnten sich die Tarifparteien erstmals nicht auf eine Fortsetzung des stets befristeten Tarifvertrags einigen. Bereits zuvor war er vom AGV Banken zunehmend infrage gestellt worden, wurde dann aber im Rahmen tarifpolitischer Tauschgeschäfte stets verlängert. In der Tarifrunde 2008 machte der Arbeitgeberverband seine Zustimmung von der Verlängerung einer anderen befristeten Arbeitszeitvereinbarung abhängig, die wiederum ver.di ablehnte (Fröhler et al. 2013, S. 462). Da es zu keiner Einigung kam, lief der Vorruhestandstarifvertrag aus. Erst Mitte 2010 konnten sich die Tarifparteien vor dem Hintergrund des infolge der globalen Finanzkrise verstärkten Interesses der Unternehmen an Personalabbau darauf verständigen, den Tarifvertrag unverändert wieder in Kraft zu setzen. In Frühjahr 2014 konnten sich die Tarifparteien jedoch erneut nicht auf eine Fortsetzung einigen, so dass sich der Anspruch auf Vorruhestandsgeld bis auf weiteres auf jene be-

69 Ausgenommen sind leitende Angestellte, Reinigungspersonal und kurzfristig beschäftigte Aushilfskräfte.

schränkt, die zu diesem Zeitpunkt die Grundbedingung der Betriebszugehörigkeit erfüllten.

2.2.3.2. Altersteilzeit

Als Ersatz für das Vorruhestandsgesetz trat 1989 das erste Altersteilzeitgesetz in Kraft, das sowohl in der Funktionsweise als auch in der Leistungsgestaltung seiner Vorgängerregelung stark ähnelte. Wieder wurden lediglich Mindestbedingungen für die staatliche Förderung definiert und die konkrete Ausgestaltung kollektiv- und individualvertraglichen Vereinbarungen überlassen. Wieder konnten Unternehmen einen Kostenzuschuss erhalten, wenn sie ihren Beschäftigten ab 58 Jahren einen vorzeitigen Erwerbsausstieg ermöglichten und den Arbeitsplatz neu besetzten. Diesmal wurde aber nicht der vollständige, sondern der gleitende Erwerbsausstieg gefördert. Denn das Gesetz sah zwingend eine Halbierung der vorherigen regelmäßigen Arbeitszeit während der gesamten Dauer der Altersteilzeit vor. Nicht zuletzt deshalb blieb die Nutzung weit hinter den politischen Erwartungen zurück, woraufhin das Gesetz Ende 1992 ersatzlos gestrichen wurde. [70]

Unter dem Eindruck der vereinigungs- und krisenbedingt stark steigenden Inanspruchnahme von ALV und GRV für den Vorruhestand wurde die Altersteilzeit 1996 neu aufgelegt, wobei sie diesmal jedoch für den vollständigen Erwerbsausstieg geöffnet wurde, indem man die Verteilung der noch immer zwingend zu halbierenden Arbeitszeit den Vertragsparteien überließ und somit die Möglichkeit einer ungleichmäßigen oder diskontinuierlichen Verteilung eröffnete. Letzteres umfasst auch die Möglichkeit eines einmaligen Wechsels zwischen einer ungekürzten Arbeitsphase und einer gleich langen Freistellungsphase („Blockmodell“). In Verbindung mit der Absenkung des Mindestalters von 58 auf 55 Jahre und der neu geschaffenen Altersrente für Altersteilzeitbeschäftigte wurde die Altersteilzeit so zum tariflichen und betrieblichen Erfolgsmodell der 2000er Jahre. Bis 2010 stieg die Nutzungsquote innerhalb der anspruchsberechtigten Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen auf rund 17 % an (Wanger 2010, S. 396).

Auch das zweite Altersteilzeitgesetz (AtG) legt lediglich die Mindestbedingungen für die Gewährung von Kostenzuschüssen fest. Grundsätzlich sind die Arbeitsvertragsparteien frei darin, auch völlig andere Vereinbarungen zu treffen, in der Praxis orientieren sie sich jedoch im

70 Im Laufe seines dreijährigen Bestehens kamen lediglich einige Haustarifverträge zustande (Bäcker/Naegele 1993, S. 112) und wurde nur in 498 Fällen die Förderung in Anspruch genommen (Barkholdt 2001, S. 151).

Regelfall an den gesetzlichen Vorgaben. Bis 2010 erstattete die Bundesagentur für Arbeit (BA) die unternehmensseitig verpflichtend zu zahlenden Mindestaufstockungsbeträge in Höhe von 20 % des Bruttoteilzeitentgelts (bis 2004: auf 70 % des vorherigen Nettoentgelts) und 80 % der Rentenversicherungsbeiträge (bis 2004: auf 90 % der vorherigen Beiträge) für maximal sechs Jahre (bis 2000: fünf Jahre), wenn individuell und betrieblich die folgenden weiteren Mindestbedingungen erfüllt waren: dreijährige beitragspflichtige Beschäftigung (oder Lohnersatzleistung) innerhalb der letzten fünf Jahre (bis 2000: Vollzeitbeschäftigung), Halbierung der regelmäßigen Arbeitszeit, Sozialversicherungspflicht, Möglichkeit des unmittelbaren Übergangs in eine gesetzliche Altersrente, Insolvenzsicherung für Wertguthaben, Wiederbesetzung der frei gewordenen Stelle mit einem*r Erwerbslosen oder Ausgebildeten (bzw. in Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten ersatzweise auch einem*r Auszubildenden). Vereinbarungen mit einer nicht gleichmäßigen Verteilung der Arbeitszeit waren nur bis zu einer Dauer von drei Jahren förderungsfähig, es sei denn ein entsprechender Tarifvertrag ermöglichte eine längere Dauer der Blockbildung.[71] Bei Gewährung eines Nutzungsanspruchs in einem Tarifvertrag oder einer Betriebsvereinbarung musste zudem eine betriebliche Überforderungsquote in Höhe von maximal 5 % der Beschäftigten, die sich gleichzeitig in Altersteilzeit befinden durften, festgelegt werden.

Anspruch auf die staatlichen Kostenzuschüsse besteht inzwischen nur noch für Altersteilzeitverhältnisse, die bis Ende 2009 vereinbart wurden. Da der Gesetzgeber zentrale Zielsetzungen, insbesondere die Förderung der Beschäftigung und des gleitenden Erwerbsausstiegs, nur unzureichend erfüllt sah, wurde die stets befristete Regelung nicht verlängert.[72] Da auch die Altersrente nach Altersteilzeitarbeit für die nach 1951 Geborenen weggefallen ist, beschränkt sich die Förderung der Altersteilzeit inzwischen auf die Steuer- und Beitragsfreiheit der Aufstockungsbeträge. Aufgrund der gestiegenen Kosten bieten viele Betriebe Altersteilzeit nun nicht mehr oder in geringerem Umfang bzw. zu deutlich schlechteren Konditionen an (Fröhler et al. 2013, S. 563). Dies manifestiert sich in deutlich rückläufigen Nutzungszahlen: Zwischen 2009 und 2015 hat sich die Anzahl der Altersteilzeitbeschäftigten bereits um nahezu zwei Drittel reduziert (DRV Bund 2017, S. 28).

71 In nicht tarifgebundenen Unternehmen konnte die Tarifbestimmung durch Betriebsvereinbarung bzw. in betriebsratslosen Unternehmen per Individualvertrag übernommen werden.

72 Die Förderquoten weisen darauf hin, dass lediglich rund ein Drittel der freiwerdenden Stellen wieder besetzt worden sind, wobei zusätzlich von nicht unerheblichen Mitnahmeeffekten auszugehen ist. Zudem sahen rund 90 % der Altersteilzeitverhältnisse das Blockmodell vor (Wanger 2010, S. 395).

Tarifvertragliche Regulierung von Altersteilzeit

Mit Inkrafttreten des zweiten Altersteilzeitgesetzes hat sich die Altersteilzeit schnell zur zentralen tariflichen Regelung des Altersübergangs entwickelt. Anfang 2000 waren bereits ca. 325 Tarifverträge mit einem Geltungsbereich von etwa 13 Mio. Beschäftigten in Kraft (Klammer 2003, S. 40). Bis 2004 wuchs der Bestand auf 854 Tarifverträge für ca. 16,3 Mio. Beschäftigte (Bispinck 2005c, S. XI). Ende 2009 waren schließlich ca. 1.000 Verbands- und Haustarifverträge in Kraft, die ca. 20 Mio. Beschäftigte erfassten (Fröhler 2014a, S. 425).

Neben Verfahrensvorschriften regeln die Tarifverträge v. a. die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme, den Zeitraum der Altersteilzeit, die Verteilung der Arbeitszeit, die finanzielle Ausstattung und den Insolvenzschutz (Fröhler et al. 2013, S. 525 ff.). Eine zentrale Gemeinsamkeit ist ihre Gestaltungsoffenheit gegenüber der betrieblichen Ebene in Form von Mindestregelungen, Optionsmöglichkeiten und Öffnungsklauseln. In Bezug auf den Regelungsgehalt lassen sich hingegen große Differenzen feststellen: Neben Tarifverträgen, die weitgehend nur die gesetzlichen Mindestbedingungen abbilden, und solchen, die sich v. a. in quantitativer Hinsicht von den gesetzlichen Regelungen absetzen, gibt es auch Tarifverträge mit weitreichenden qualitativen Abweichungen. Letzteres gilt v. a. für jene Branchen und Betriebe, in denen die Altersteilzeit umfangreich genutzt wird, wie z. B. der Metall- und Elektro-Industrie. Dort ist seit 2010 eine neuartige Regelung in Kraft, die nicht nur systematisch Beschäftigte in belastungsintensiven Tätigkeiten und unteren Entgeltgruppen bevorteilt, sondern auch abweichende betriebliche Vereinbarungen zu anderen Maßnahmen alter(n)sgerechter Personalpolitik erlaubt (ebd., S. 253).

Wenngleich der Wegfall der Unternehmenszuschüsse keineswegs das vielfach prognostizierte Ende der Altersteilzeit bedeutete, blieb dieser dennoch nicht ohne Konsequenzen (ebd., S. 530 ff.). Da die Laufzeiten der Tarifverträge i. d. R. an die Förderung gekoppelt waren, mussten die meisten von ihnen neu verhandelt werden. Mehrheitlich ging dies mit erheblichen Anpassungen einher. Mitunter wurden die Verträge aber auch weitgehend unverändert verlängert, insbesondere, wenn diese im Wesentlichen ohnehin nur die gesetzlichen Mindestbedingungen widerspiegelten. In manchen Branchen konnten sich die Tarifparteien auch nicht auf eine Fortsetzung der Altersteilzeit einigen. Dort, wo es zu neuen Abschlüssen kam, lassen sich zwei zentrale Entwicklungstendenzen ausmachen: zum einen eine stärkere Konditionierung der Nutzungsvoraussetzungen und -bedingungen, zum anderen eine weitere Ausweitung der einzelbetrieblichen Gestaltungsspielräume. In der Summe sind somit eine Verringerung des Tarifvertragsbestands bei zunehmender

Fragmentierung der Regelungslandschaft sowie höhere Zugangshürden und Leistungseinschränkungen für die Beschäftigten zu konstatieren.

Auch in den von uns untersuchten Branchen sind in zeitlicher Nähe zum Inkrafttreten des zweiten Altersteilzeitgesetzes entsprechende Tarifverträge vereinbart worden, die bis heute Bestand haben (Fröhler/ Fehmel 2018, Tab. 4). Lediglich im Einzelhandel ist der Tarifvertrag Mitte 2004 ausgelaufen, weil sich ver.di nicht auf die vom Handelsverband geforderten Anpassungen zu Ungunsten der Beschäftigten einlassen wollte. Angesichts des geringen Nutzungsinteresses in der Branche schien der Verlust aber auch beidseitig verschmerzbar (Fröhler et al. 2013, S. 490 f.). Der Tarifverträge im Bauhauptgewerbe und im privaten Bankgewerbe gewähren keinen Anspruch auf Altersteilzeit, orientieren sich weitgehend an den gesetzlichen Mindestvorgaben und sind während ihres Bestehens nahezu unverändert geblieben. Der Banken-Tarifvertrag trägt sogar eher den Charakter einer Rahmenvereinbarung und überlässt die Ausgestaltung nahezu vollständig der betrieblichen Ebene. Die spartanische Ausstattung der beiden Tarifverträge hat jedoch höchst unterschiedliche Gründe: Im Bauhauptgewerbe ist Altersteilzeit aufgrund der klein(st)betrieblichen Struktur und der unsteten Beschäftigungsverhältnisse nur bedingt anwendbar, weshalb bei den Tarifparteien kein gesteigertes Interesse an einer weitergehenden Gestaltung existiert (ebd., S. 359). Im Bankgewerbe hingegen ist Altersteilzeit eine weit verbreitete und viel genutzte Option des Altersübergangs. Aufgrund des starken Interesses der Unternehmen am Angebot von Altersteilzeit sowohl im Hinblick auf die Mitarbeiterbindung als auch auf den fortgesetzten Personalabbau, ist die Branche nahezu flächendeckend von entsprechenden Betriebsvereinbarungen mit z. T. recht großzügigen Konditionen überzogen, was eine konkretere tarifliche Regulierung obsolet macht (ebd., S. 464).

So lässt sich einzig in der chemischen Industrie ein größerer tariflicher Gestaltungswille erkennen. Sie war die erste Branche, in der Altersteilzeit geregelt wurde und hatte lange Zeit auch mit den größten Verbreitungsgrad und die höchsten Nutzungsquoten aufzuweisen (ebd., S. 315). Im Zuge der ausgeprägten Demografisierung ihrer Tarifpolitik und der angestrebten Verlängerung der Erwerbsphase hat das Interesse der „Chemie-Sozialpartner“ in den letzten Jahren aber deutlich nachgelassen. Davon zeugt nicht zuletzt die Konstruktion des „Demografie-Tarifvertrags“, in den der vormalige Altersteilzeit-Tarifvertrag integriert und dabei erheblich modifiziert wurde. Die einschneidendste Veränderung ist der Wegfall des tariflichen Anspruchs bis zu einer Belastungsgrenze von 5 % der Belegschaft. Des Weiteren wurde die Abfindungszahlung zum Ausgleich der Renteneinbußen bei einem vorgezogenen

abschlagsbehafteten Rentenzugang abgeschafft. Für den Fall der Nutzung des „Demografiefonds“ zur Finanzierung der Altersteilzeit wurde das Mindestalter von 55 auf 59 Jahre heraufgesetzt. Außerdem muss der freiwerdende Arbeitsplatz wieder besetzt werden. Schließlich benachteiligt die Finanzierungslogik des „Demografiefonds“, der den Beschäftigten einen individuellen Anspruch auf den „Demografiebetrag“ suggeriert, die kollektiv finanzierte Altersteilzeit strukturell gegenüber den individuell finanzierten Optionen bAV oder Langzeitkonten. So ist es wenig verwunderlich, dass sich die meisten Betriebe für diese beiden Nutzungsoptionen entschieden, während die Altersteilzeit abgeschlagen auf den hinteren Plätzen landete (siehe Kapitel 2.2.3.6.). Im Tarifgebiet Ost kann seit 2013 auch der Fonds des „Lepha-TV“ per Betriebsvereinbarung zur Finanzierung von Altersteilzeit verwendet werden. Allerdings ist hierbei nur kontinuierliche („echte“) Altersteilzeit erlaubt, das Blockmodell also ausgeschlossen. Auch dies zeigt den Willen der Tarifparteien, die Lebensarbeitszeit zu verlängern und hierzu den gleitenden Altersübergang zu fördern.

2.2.3.3. Langzeitkonten

Mit der Flexibilisierung der Arbeitszeiten und der zunehmenden Verbreitung von Arbeitszeitkonten begann sich im Laufe der 1990er Jahre insbesondere in Großunternehmen eine neue Übergangsoption zu etablieren: das altersbezogene bzw. optionale (für mehrere Freistellungszwecke nutzbare) Langzeitkonto (Hildebrandt et al. 2009). Um dieses sozialrechtlich abzusichern und seine Verbreitung zu fördern, wurde 1998 mit dem Gesetz zur sozialrechtlichen Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen (Flexigesetz) ein erster gesetzlicher Rahmen geschaffen (Fröhler et al. 2013, S. 71 ff.). Dabei wurde u. a. die nachgelagerte Verbeitragung und Besteuerung der Wertguthaben, der grundsätzliche Fortbestand des Arbeitsverhältnisses während der Freistellung (Beschäftigungsfiktion) und das Verbot stark abweichender Entgelte zwischen Arbeits- und Freistellungsphase[73] festgelegt. Des Weiteren wurden Regelungen für den „Störfall“ der vorzeitigen Beendigung des Arbeitsverhältnisses getroffen (Auszahlung des versteuerten und verbeitragten Guthabens, beitragsfreie Übertragung in die bAV oder steuer- und beitragsfreie Über-

73 Der unbestimmte Rechtsbegriff der Unangemessenheit im Gesetz wurde von den Spitzenverbänden der Sozialversicherungsträger in der Folge dahingehend präzisiert, dass das Entgelt in der Freistellungsphase mindestens 70 % und höchstens 130 % des im Jahr zuvor durchschnittlich gezahlten Arbeitsentgelts betragen muss (Rolfs/Witschen 2009, S. 297).

nahme durch das neue Unternehmen, wenn das alte zustimmt) und ein gesonderter Insolvenzschutz für Wertguthaben eingeführt, weil diese im Insolvenzrecht nicht abgesichert sind. Dieser war jedoch erst dann verpflichtend vorgeschrieben, wenn das Wertguthaben das Dreifache der monatlichen Bezugsgröße (2017: 8.925 Euro) überschritt. Zudem blieb die Form der Insolvenzsicherung unbestimmt.

Da sich auch in der Folgezeit insbesondere der mangelhafte Insolvenzschutz sowie die eingeschränkte Portabilität der Wertguthaben als Hemmnis für eine stärkere Verbreitung und Nutzung von Langzeitkonten erwiesen, wurden die gesetzlichen Vorgaben 2009 mit dem Gesetz zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen (Flexi-II-Gesetz) nachjustiert (Rolfs/Witschen 2009). Die Insolvenzschutzvorschriften wurden deutlich verschärft und präzisiert.[74] Zudem wurden Kontrollmechanismen und eine persönliche Haftung der Unternehmensleitung bei unzureichender Insolvenzsicherung etabliert.[75] Auch die Übertragung des Guthabens wurde erleichtert, indem die Zustimmung des alten Unternehmens nun nicht mehr nötig ist. Zudem wurde die Möglichkeit der Übertragung auf die Rentenversicherungsträger geschaffen, die das Wertguthaben treuhänderisch verwalten.[76] Hingegen wurde die Möglichkeit der beitragsfreien Übertragung in die bAV abgeschafft. Um das Verlustrisiko durch spekulative Anlageformen zu minimieren, wurden die Anlagevorschriften für Wertguthaben an jene der Sozialversicherungsträger angepasst.[77] Die Unternehmen sind zur Werterhaltung verpflichtet, d. h. sie müssen sicherstellen, dass zumindest die Summe der eingestellten Beiträge erhalten bleibt. Die Verteilung der erzielten Rendite bleibt hingegen den Vertragsparteien überlassen; wird keine Reglung getroffen, gehört sie dem Unternehmen. Des Weiteren wurden die Führungs- und Verwaltungsvorschriften sowie die Verwendungszwecke für Wertguthaben konkretisiert. Während früher

74 Der Insolvenzschutz greift nun schon, wenn das Wertguthaben die einfache monatliche Bezugsgröße erreicht. Das Wertguthaben muss treuhänderisch verwaltet werden, oder es muss auf andere Weise sichergestellt werden, dass es von dem in die Insolvenzmasse fallenden Unternehmensvermögen getrennt wird. Die Neubestimmungen zum Insolvenzschutz gelten auch rückwirkend für alle vor 2009 vereinbarten Langzeitkonten.

75 Die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben wird stichprobenartig im Rahmen der vierjährigen routinemäßigen Betriebsprüfung der Rentenversicherungsträger kontrolliert.

76 Die Übertragung ist allerdings erst möglich, wenn das Wertguthaben das Sechsfache der monatlichen Bezugsgröße übersteigt. Zudem ist sie unumkehrbar; das übertragene Guthaben kann also später nicht zu einem neuen Unternehmen mitgenommen werden. Es kann auch kein neues Guthaben eingestellt werden; lediglich Entnahmen sind möglich.

77 In Tarifverträgen oder auf solchen basierenden Betriebsvereinbarungen können jedoch abweichende Regelungen getroffen werden. Ohnehin sind ausschließlich altersbezogene Langzeitkonten ausgenommen, da hier von einem hinreichend langen Ausgleichszeitraum der Anlagerisiken ausgegangen wird.

wahlweise die Führung in Zeit und/oder Geld möglich war, ist nun die Führung in Geld verpflichtend vorgeschrieben.[78] Zudem besteht nun ein Anspruch auf Verwendung des Wertguthabens im Rahmen gesetzlicher Freistellungsansprüche (Elternzeiten, Pflegezeiten, Teilzeitbeschäftigung etc.).[79]

Tarifvertragliche Regulierung von Langzeitkonten

Während Regelungen zu Arbeitszeitkonten mit einem zeitlich befristeten Ausgleichszeitraum inzwischen in der weit überwiegenden Mehrheit der Tarifbereiche verbreitet sind, stellen Bestimmungen zu Langzeitkonten trotz erkennbarer Zunahme noch immer eher die Ausnahme dar (Bispinck 2016, S. 13). Etwas häufiger sind hingegen Betriebsvereinbarungen zu Langzeitkonten (Böker/Lindecke 2013). Gleichwohl boten im Jahr 2010 insgesamt lediglich 2 % aller Betriebe mit ca. 10 % aller Beschäftigten Langzeitkonten an, und in nur jedem vierten dieser Betriebe war der Altersübergang ein möglicher Nutzungszweck (Ellguth et al. 2013, S. 5). Auch über den Zeitverlauf gesehen, zeigen sich diesbezüglich kaum Bewegungen, lediglich im Kreis der Großunternehmen war im Laufe der 2000er Jahre ein deutlicher Zuwachs erkennbar.

In den hier näher untersuchten Branchen existieren Flächentarifverträge zu Langzeitkonten in der chemischen Industrie und im privaten Bankgewerbe (Fröhler/Fehmel 2018, Tab. 5). Im Einzelhandel NRW gibt es eine tarifliche Öffnungsklausel, die die Einbeziehung von tariflichen Leistungen in Betriebsvereinbarungen bzw. Individualverträgen zu Langzeitkonten ermöglicht, darüber hinaus aber kaum Vorgaben enthält. Zwar wurde 2005 auf Initiative des Handelsverbandes eine Verhandlungsverpflichtung zu einem Tarifvertrag vereinbart, die seitdem regelmäßig Gegenstand in den Tarifrunden ist, ein Abschluss scheiterte aber bislang am Widerstand von ver.di. Auch im Bauhauptgewerbe wurde eine tarifliche Gestaltung eingehend diskutiert, letztlich aber wegen zahlreicher branchenbedingter Umsetzungsprobleme bei gleichzeitig begrenztem Nutzungsinteresse auf Beschäftigtenseite übereinstimmend verworfen (Fröhler et al. 2013, S. 361 f.).

Noch wesentlich stärker als bei den Tarifverträgen zur Altersteilzeit handelt es sich bei jenen zu Langzeitkonten um bloße Rahmenvereinbarungen, deren Konkretisierung weitgehend an die Betriebsparteien delegiert ist. Damit sind Langzeitkonten ein Paradebeispiel für die kontrollierte Dezentralisierung des Verhandlungssystems. Da auch in Bezug auf

78 Langzeitkonten, die auf Vereinbarungen beruhen, die bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes bestanden, können weiterhin in Zeit geführt werden.

79 Die Vertragsparteien können die gesetzlichen Verwendungszwecke jedoch beschränken und andere vereinbaren.

die Tarifinhalte eine enorme Bandbreite existiert, ist von einer starken Binnendifferenzierung auszugehen, die jene der Altersteilzeit noch bei Weitem übertrifft. Die Tarifverträge enthalten v. a. Mindestbedingungen in Bezug auf die Kontenführung, die möglichen Sparquellen, die zulässigen Verwendungszwecke sowie das Verfahren im Störfall und bei Insolvenz. Dabei lassen sich große Unterschiede hinsichtlich der Regelungsbreite und -tiefe sowie eine erhebliche Varianz der Tarifinhalte feststellen (ebd., S. 537 ff.):

- Vertragsgrundlage ist im Regelfall das Prinzip der „doppelten Freiwilligkeit“: freiwillige Einführung einer auf den tariflichen Bestimmungen basierenden Betriebsvereinbarung und freiwillige Nutzung durch die Beschäftigten. Dies gilt auch für die hier untersuchten Branchen. Im Einzelhandel NRW ist zusätzlich die explizite Zustimmung von ver.di erforderlich.
- Kontoführung: Früher war meist die Führung in Zeit und in Geld erlaubt, verbreitet sind die Tarifverträge jedoch inzwischen an die neuen gesetzlichen Vorschriften angepasst worden; so auch in der chemischen Industrie. Im privaten Bankgewerbe wurde hingegen an der alten Regelung festgehalten.
- Einbringungsmöglichkeiten: Hier zeigen sich zwei unterschiedliche Herangehensweisen. Manche Vereinbarungen ermöglichen das Ansparen aus nahezu allen tariflichen Arbeitszeit- und Entgeltbestandteilen und delegieren die Konkretisierung weitgehend an die Betriebsparteien; so z. B. im Einzelhandel NRW und im privaten Bankgewerbe. Die meisten Tarifverträge geben jedoch deutlichere Vorgaben; so z. B. in der chemischen Industrie. Dabei werden die Sparquellen abschließend definiert, können also von den Betriebsparteien nur eingeschränkt, nicht aber erweitert werden. Verbreitet wird auch das Volumen einzelner Einbringungsmöglichkeiten begrenzt. So können Freizeitansprüche (Mehrarbeit etc.) im Bankgewerbe maximal in Höhe von 195 Stunden im Jahr eingebracht werden. In der chemischen Industrie war bis 2016 die Einbringung von Tarifentgeltbestandteilen auf 10 % des Jahresentgelts begrenzt; nun ist es Aufgabe der Betriebsparteien, eine Obergrenze festzulegen. Des Weiteren können nur jene Urlaubsansprüche eingebracht werden, die über den gesetzlichen Urlaubsanspruch hinausgehen. Im Bankgewerbe ist die Einbringung von Urlaubsansprüchen ganz untersagt.
- Anlagevorschriften: Form und Modalitäten der Geldanlage sind i. d. R. vollständig den Betriebsparteien überlassen. Im privaten Bankgewerbe muss zumindest ein Anlagemodell mit Werterhaltungsgarantie angeboten werden.

- Freistellungszwecke: Meist zielen die Tarifverträge auf den Altersübergang als primären Verwendungszweck. Auch die Verwendung für (längere) berufliche Qualifizierungsphasen ist ein oft genannter Zweck. In der Regel wird die Festlegung jedoch den Betriebsparteien überlassen. So verhält es sich auch in den hier untersuchten Branchen. Im Regelfall können die Beschäftigten nicht frei über die Verwendung der Guthaben entscheiden. Vielmehr ist die Festlegung von Entnahmezweck, -umfang und -zeitraum Gegenstand der Betriebsvereinbarung bzw. des individuellen Vertrags.
- Störfall: Meist enthalten die Tarifverträge Regelungen für den Fall, dass eine Freistellung für die vorgesehenen Verwendungszwecke nicht mehr (vollständig) möglich ist. In den von uns untersuchten Branchen sind diese Regelungen, so vorhanden, jedoch inzwischen von der gesetzlichen Realität überholt worden.
- Insolvenzschutz: Hier gehen die Vorgaben meist über die Gesetzeslage hinaus. So ist verbreitet eine Absicherung ab dem ersten Kontozufluss vorgeschrieben, z. B. in der chemischen Industrie. Im privaten Bankgewerbe wird hingegen auf die Gesetzeslage verwiesen. Im Einzelhandel NRW fehlen Bestimmungen zur Insolvenzsicherung.

2.2.3.4. Teilrente

Mit dem Rentenreformgesetz 1992 wurde die Möglichkeit geschaffen, eine gesetzliche Altersrente auch nur teilweise in Anspruch zu nehmen.[80] Hierauf besteht seitens der Versicherten ein unmittelbarer rentenrechtlicher Anspruch, weitere kollektiv- oder individualvertragliche Regelungen sind nicht notwendig. Ihrer Intention nach zielt die Teilrente jedoch auf flankierende Vereinbarungen. Für den Bezug einer Teilrente gelten grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen (Altersgrenzen, Wartezeit, Abschläge etc.) wie für den Bezug der entsprechenden Vollrentenart. Bis vor kurzem konnte die Teilrente in Höhe von einem Drittel, der Hälfte oder zwei Dritteln der zum Eintrittszeitpunkt zustehenden Vollrente bezogen werden (Fröhler et al. 2013, S. 64 ff.). Die Ausübung einer Erwerbstätigkeit war weiterhin möglich. Dabei galt jedoch der Grundsatz, dass die Summe aus Einkünften und Teilrente nicht höher sein durfte als das vorherige Einkommen. Hierzu waren nach Teilrentenstufe gestaffelte Hinzuverdienstgrenzen festgelegt. Diese bestanden nicht aus einheitlichen Nominalbeträgen, sondern hingen vom vorherigen Erwerbseinkommen ab und mussten deshalb individuell errechnet

80 Auch das Betriebsrentengesetz sieht die Möglichkeit des Teilrentenbezugs vor.

werden. Die Hinzuverdienstgrenze durfte im Laufe eines Jahres zweimal um maximal den doppelten Wert überschritten werden. Danach erfolgte automatisch eine Abstufung auf die nächste Teilrentenstufe. Bei Überschreitung der Hinzuverdienstgrenze für eine Drittel-Teilrente entfiel der Rentenanspruch ganz.

Bislang wurde diese Option für einen gleitenden Altersübergang jedoch kaum genutzt. In keinem Zugangsjahr lagen die Nutzungszahlen höher als bei 3.200 Personen.[81] Als Gründe hierfür gelten insbesondere die als intransparent, unflexibel oder finanziell unattraktiv kritisierte Konstruktion der Teilrentenstufen und der Hinzuverdienstgrenzen. Dies veranlasste den Gesetzgeber dazu, mit dem Flexirentengesetz eine Reform der Hinzuverdienstgrenzen vorzunehmen. Seit Mitte 2017 gilt nun für den Teilrentenbezug nur noch die alte Hinzuverdienstgrenze für eine volle Rente in Höhe der Geringfügigkeitsgrenze (6.300 Euro im Jahr). Das darüber hinausgehende Einkommen wird zu 40 % auf die Jahresrente angerechnet. Für jeden verdienten Euro über der Hinzuverdienstgrenze wird die Rente also um 40 Cent gemindert. Erst wenn der Zuverdienst die Obergrenze des höchsten Bruttoeinkommens der letzten 15 Jahre überschreitet, wird er vollständig auf die Rente angerechnet. Die Teilrente muss aber mindestens 10 % der Vollrente betragen. Somit ist nun eine flexiblere Kombination von Rentenbezug und Beschäftigung möglich.[82]

Tarifvertragliche Regulierung von Teilrenten

Ähnlich gering wie das Nutzungsinteresse der Versicherten ist bislang auch das Gestaltungsinteresse der Tarifparteien geblieben. Immerhin existieren seit kurzem erste Ansätze zu einer begleitenden tariflichen Regulierung des Teilrentenbezugs. So eröffnen die „Demografie-Tarifverträge“ in der chemischen Industrie und in der Kunststoffindustrie die Möglichkeit, den „Demografiefonds“ per Betriebsvereinbarung für die Finanzierung von Teilrentenmodellen zu verwenden. Als mögliche Verwendungszwecke werden beispielhaft der Ausgleich der mit dem Teilrentenbezug verbundenen Einkommens- oder Renteneinbußen genannt (§ 10 „Demo-TV“). Weitere Vorgaben sehen die Tarifverträge nicht vor; die konkrete Ausgestaltung ist also vollständig an die Betriebsparteien delegiert.

81 Im Rentenzugang 2014 befanden sich exakt 2.176 Teilrentner*innen, was einem Anteil von lediglich 0,3 % an allen neu zugegangenen Altersrenten entsprach (DRV Bund 2015, S. 74).

82 Es ist allerdings höchst unwahrscheinlich, dass allein die Änderung der Hinzuverdienstgrenzen zu höheren Nutzungszahlen führen wird (vgl. hierzu eingehend Fröhler 2016a; 2016b).

Ebenfalls seit 2010 existiert im öffentlichen Dienst ein Tarifvertrag zur sog. „flexiblen Altersarbeitszeit“, der die Möglichkeit einer Kombination von hälftiger Teilzeitbeschäftigung und Teilrente vorsieht (Fröhler et al. 2013, S. 413 ff.; Fröhler 2015, S. 139 ff.). Tarifbeschäftigte und Beamte des Bundes und der Kommunen können mit Einwilligung ihrer Vorgesetzten die Arbeitszeit über einen Zeitraum von vier Jahren gleichmäßig auf die Hälfte ihrer bisherigen Arbeitszeit reduzieren. Die Teilzeitbeschäftigung beginnt zwingend zwei Jahre vor der Regelaltersgrenze und endet zwei Jahre nach dieser. Zeitgleich kann maximal eine halbe Teilrente bezogen werden.

Die Tarifverträge werden bislang auf betrieblicher Ebene so gut wie nicht genutzt. In der chemischen Industrie beschränkt sich die Nutzung auf 1 % der tarifgebundenen Betriebe (Biermann 2013, S. 13), im öffentlichen Dienst sind die Nutzungszahlen noch geringer (Fröhler et al. 2013, S. 415).

2.2.3.5. Beiträge zum Ausgleich von Rentenabschlägen

Mit Beginn der Altersgrenzenanhebung wurde 1996 die Möglichkeit geschaffen, die bei einem vorzeitigen Rentenbezug nun fälligen Abschläge durch zusätzliche Beitragszahlungen wieder auszugleichen (Fröhler et al. 2013, S. 68 ff.). Wie die Teilrenten ist auch der Abschlagsausgleich zunächst primär eine gesetzliche Option, zielt aber implizit auf ergänzende kollektiv- oder individualvertragliche Vereinbarungen. Dabei hatte der Gesetzgeber v. a. Abfindungszahlungen im Rahmen von Sozial- und Vorruhestandsplänen als Finanzierungsquelle für die Ausgleichsbeiträge im Blick. Grundbedingung für die Zahlung von Zusatzbeiträgen ist die (mögliche) Erfüllung der persönlichen Voraussetzungen für den Zugang in eine vorgezogene Altersrente. Dies wird im Rahmen einer besonderen Rentenauskunft geprüft, die bis vor kurzem frühestens mit Vollendung des 55. Lebensjahres beantragt werden konnte.[83] Entsprechend war auch die Ausgleichszahlung erst nach diesem Zeitpunkt möglich. Die Rentenminderung kann vollständig oder auch nur teilweise ausgeglichen werden, ist aber in jedem Fall auf den Ausgleich der Rentenminderung zum Zeitpunkt des beabsichtigten Rentenzugangs beschränkt. Auch die Zahlung von mehreren Teilbeträgen ist möglich, die gängige Verwaltungspraxis begrenzte die Einzahlung jedoch faktisch auf einen

83 Zwar war die Rentenauskunft bei Vorliegen eines „berechtigten Interesses“ auch früher möglich, in der Verwaltungspraxis wurden entsprechende Ersuche aber durchgängig negativ beschieden (Winkel 2016).

Zeitraum von drei Monaten nach Erhalt der besonderen Rentenauskunft.[84]

Der kurzfristige hohe Beitragsaufwand dürfte in Verbindung mit der unwägbaren Rendite denn auch der Hauptgrund dafür sein, dass die Möglichkeit des Abschlagsausgleichs bislang kaum genutzt wurde (Fröhler 2014b; 2016a). Obwohl im Jahr 2014 rund 36 % aller Neurentner*innen Abschläge in Kauf nehmen mussten, machten nur 819 bzw. 0,4 % von ihnen vom Abschlagsausgleich Gebrauch (DRV Bund 2015, S. 25). Dabei ist die Kombination einer vorgezogenen Altersrente mit einer Abfindung oder anderen betrieblichen Leistung eine durchaus gängige betriebliche Übergangsoption (Fröhler et al. 2013, S. 575 f.). Ganz offensichtlich ziehen die Beschäftigten jedoch die private Geldanlage der Einzahlung in die Rentenkassen vor.

Aufgrund der geringen Nutzung wurde der Abschlagsausgleich 2017 mit dem Flexirentengesetz reformiert. Nun können bereits ab dem 50. Lebensjahr Ausgleichsbeiträge geleistet werden. Zudem sind zweimal jährlich Teilzahlungen möglich.[85]

Tarifvertragliche Regulierung zum Ausgleich von Rentenabschlägen

Eine tarifliche Gestaltung des Abschlagsausgleichs fand bislang nur im Rahmen des Vorruhestandsgeldes und der Altersteilzeit statt (Fröhler et al. 2013, S. 545). Insbesondere in jenen Tarifverträgen, in denen Dauer und Lage der Altersteilzeit oder des Vorruhestands so definiert waren, dass diese in eine vorgezogene Altersrente mündeten, fanden sich entsprechende Regelungen. Dabei wurden die Ausgleichsleistungen nicht direkt an die Rentenversicherungsträger abgeführt, sondern an die Beschäftigten ausgezahlt. In den nach 2009 verhandelten Tarifverträgen zur Altersteilzeit gehörten die Ausgleichszahlungen oft zur Verhandlungsmasse und werden seitdem nur noch selten gewährt (ebd., S. 531). Hierfür ist, wie oben dargestellt, die chemische Industrie ein prominentes Beispiel.

84 Die Rentenauskunft und der beschiedene Ausgleichsbetrag verlieren ihre Gültigkeit grundsätzlich nach drei Monaten. Danach muss ein erneuter Auskunftsantrag gestellt werden, der wiederum ein entsprechendes Verwaltungsverfahren nach sich zieht.

85 Ähnlich der Reform der Teilrente ist kaum zu erwarten, dass durch diese geringfügigen Änderungen die Nutzungszahlen signifikant steigen werden (vgl. hierzu eingehend Fröhler 2016a; 2016b).

2.2.3.6. „Demografie-Tarifverträge“

Während der Ende der 1970er Jahre einsetzende sozialstaatliche Krisendiskurs zunächst noch weitgehend ohne demografische Argumentationsmuster auskam, rückten diese ab Ende der 1980er Jahre zunehmend in den diskursiven Mittelpunkt. Dabei ging es zunächst v. a. um die Implikationen der Bevölkerungsalterung insbesondere für die gesundheitliche und pflegerische Versorgung sowie für das umlagefinanzierte Sozialversicherungssystem im Allgemeinen und für die Gesetzliche Rentenversicherung im Besonderen. Zur Jahrtausendwende kam dann die verstärkte Problematisierung des Bevölkerungsrückgangs, insbesondere in Gestalt des schrumpfenden Erwerbspersonenpotenzials, hinzu (Kaufmann 2005).

Im Zuge der Gesamtentfaltung des demografischen Krisenszenarios lässt sich eine umfassende Überformung und Durchdringung des sozialpolitischen Reformdiskurses durch demografisch fundierte und legitimierte Argumentationsmuster und Handlungsstrategien konstatieren. Die vormals v. a. mit wirtschaftlichen und fiskalischen Sachzwängen begründeten Reformmaßnahmen wurden nun im demografischen Kontext rekonfiguriert. Zur Vermarktlichung und Privatisierung der Daseinsvorsorge und der sozialen Infrastruktur treten die Aktivierung und Erweiterung der Arbeitsmarktreserven sowie der Pronatalismus als sozialpolitische Leitbilder hinzu. Zugleich lassen sich diskursive Schließungsprozesse beobachten, die treffend als „Demografisierung des Sozialen“ (Barlösius/Schiek 2007) bezeichnet worden sind: Originär politische Entscheidungen werden mit Verweis auf die Bevölkerungsentwicklung naturalisiert und erscheinen somit als „alternativloser“ Sachzwang. Der politische und gesellschaftliche Charakter der Deutung von Wahrheit und von Lösungsstrategien für das konstatierte Problem verschwindet hinter der scheinbaren Faktizität demografischer Daten.

Diese Entwicklung hat erwartungsgemäß auch die Arbeitsbeziehungen beeinflusst. Seit Ende der 2000er Jahre mehren sich Vereinbarungen mit explizitem Verweis oder impliziter Bezugnahme auf den demografischen Wandel. Sichtbarster Ausdruck dieser Entwicklung ist die Verbreitung von sog. „Demografie-Tarifverträgen“, die auf den gängigen Argumentationsmustern des demografischen Krisendiskurses aufsitzen. Der erste Flächentarif dieser Art war der 2006 vereinbarte „Tarifvertrag zur Gestaltung des demographischen Wandels“ in der Eisen- und Stahlindustrie. Weitere Vereinbarungen folgten in der chemischen Industrie (2008), in der Kunststoff- und der Kautschukindustrie (2008), in der öffentlichen Wasserwirtschaft (2012), im öffentlichen Personennahverkehr (2014), in der Papierindustrie (2014), bei den Genossenschaftsbanken

(2014), in der Holz und Kunststoff verarbeitenden Industrie (2016) und in der Energiewirtschaft (2016).[86]

Charakteristisches Merkmal der im Einzelnen recht unterschiedlichen Tarifverträge ist die Kombination von „demografieorientierten" Maßnahmen mit Möglichkeiten des flexiblen Altersübergangs. Dabei werden i. d. R. verschiedene Optionen zur Auswahl gestellt, deren Finanzierung über einen betrieblichen Fonds geregelt wird. Diese Maßnahmen reichen von Altersübergang und -versorgung über Gesundheitsförderung, Qualifizierung und Arbeitskräftesicherung bis hin zur besseren Vereinbarkeit von Erwerbs- und Sorgearbeit. Die Betriebsparteien entscheiden, für welche Maßnahmen die Fondsmittel im jeweiligen Unternehmen verwendet werden. Das innovative Element dieser Tarifverträge liegt v. a. in der thematischen Bündelung der beiden Regelungskomplexe „Altersübergang" und „demografieorientierte Personalpolitik" sowie in prozessualen Aspekten (verpflichtende Altersstrukturanalysen und Beratungen der Betriebsparteien, Einrichtung von Finanzierungsfonds etc.), durch die die betrieblichen Akteure gezwungen oder zumindest animiert werden, sich mit den konstatierten Herausforderungen des demografischen Wandels (insbesondere der Alterung der Belegschaften und dem sog. „Fachkräftemangel") zu befassen. In Bezug auf die zentralen Regelungsinhalte beschränken sich die Tarifverträge hingegen weitgehend auf bereits zuvor bestehende tarifliche Vorgaben oder allgemein gehaltene Empfehlungen. Die Konkretisierung wird an die betriebliche Ebene delegiert, was insbesondere in Bezug auf Kann- und Sollvorgaben verbreitet erhebliche Umsetzungsdefizite zur Folge hat, wie Evaluierungen und andere Studien aufgezeigt haben (Freidank et al. 2011; Katenkamp et al. 2012; Fröhler et al. 2013).

In den von uns untersuchten Branchen existiert bislang lediglich in der chemischen Industrie ein derartiger Tarifvertrag, bzw. sogar zwei: der „Tarifvertrag Lebensarbeitszeit und Demografie" (Demo-TV) von 2008 und der „Tarifvertrag über lebensphasengerechte Arbeitszeitgestaltung" (Lepha-TV) von 2013, der allerdings nur für das ostdeutsche Tarifgebiet gilt. Im Einzelhandel finden seit geraumer Zeit in den Tarifregionen Bayern und Nordrhein-Westfalen Pilotverhandlungen über den Abschluss eines „Demografie-Tarifvertrags" statt, die von Gewerkschaftsseite initiiert wurden. Dabei stehen zunächst gesundheits- und arbeitszeitbezogene Themen im Mittelpunkt. Weitere Themen sollen in späteren Tarifrunden folgen. Angesichts der skeptischen bis ablehnenden Haltung der Arbeitgeberverbände und der begrenzten Primär- und

86 Darüber hinaus existieren eine Reihe von Haustarifverträgen, etwa bei der HHLA (2006), Volkswagen (2007), den Verkehrsbetrieben Hamburg-Holstein (2012), der Deutschen Bahn (2013) oder der AWO Bayern (2015).

Sekundärmacht auf Beschäftigtenseite ist ein Tarifabschluss jedoch ungewiss.

Tarifvertrag „Lebensarbeitszeit und Demografie“

Der bundesweit geltende Tarifvertrag für die chemische Industrie gilt gemeinhin als „Leuchtturm“ demografieorientierter Tarifpolitik mit Vorbildcharakter.[87] Erklärtes Ziel der Tarifparteien ist es, mit dem Vertragswerk ein „Signal zum Umdenken und Umsteuern“ in der betrieblichen Personal- und Sozialpolitik zu setzen und „Anreize für ein längeres Arbeitsleben“ zu schaffen. Es besteht im Wesentlichen aus drei zentralen Elementen:[88]

- Verpflichtende Durchführung einer „Demografieanalyse“: Alle tarifgebundenen Unternehmen mussten bis Ende 2009 unter Beteiligung des Betriebsrats eine Bestandsaufnahme ihrer aktuellen Personalstruktur vornehmen, um die jeweiligen „demografiebedingten“ Risiken und den daraus resultierenden personalpolitischen Handlungsbedarf einschätzen zu können. Die Analyse soll in regelmäßigen Abständen erneuert werden und als Grundlage sowohl für die Vereinbarung von alter(n)sgerechten Maßnahmen als auch für die Verwendung des „Demografiefonds“ dienen.
- Unverbindliche Aufforderung zur Vereinbarung von personalpolitischen Maßnahmen: Auf Grundlage der Analyse sollen die Betriebsparteien über den personalpolitischen Handlungsbedarf und die zu ergreifenden Maßnahmen beraten. Als mögliche Themenschwerpunkte werden explizit genannt: Gesundheitsförderung, Qualifizierung, alter(n)sgerechte Arbeitsgestaltung, Wissenstransfer, Nachwuchssicherung, Mitarbeiterbindung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Nähere Soll- und Kann-Bestimmungen finden sich nur zu den Handlungsfeldern Arbeitsorganisation, Gesundheitsförderung und Qualifizierung, die bereits zuvor tarifvertraglich geregelt waren. Mitte 2012 kamen die Regelungen zum sog. „Demografiekorridor“ hinzu, die zur „Bewältigung der demografischen Entwicklung“ Abweichungen von der tariflichen Wochenarbeitszeit ermöglicht.[89]
- Verpflichtende Einrichtung eines Fonds zur Finanzierung der Maßnahmen: Seit 2010 zahlen tarifgebundene Unternehmen für jede*n

87 Dies zeigte sich auch in den Interviews, die wir im Rahmen des Forschungsprojektes mit Fachreferent*innen der Tarifverbände führten.

88 Hier wird nur die Gesamtstruktur des Tarifvertrags dargestellt. Einzelne Maßnahmen werden in den jeweiligen thematischen Kapiteln angesprochen.

89 Diese Regelung findet im ostdeutschen Tarifgebiet keine Anwendung.

Tarifbeschäftigte*n[90] jährlich 300 Euro in einen betrieblichen „Demografiefonds“ ein. Der Betrag war zunächst dynamisiert und stieg analog zur Tarifentwicklung. Die Fondsmittel konnten für fünf vorgeschriebene Zwecke verwendet werden: Altersteilzeit, Langzeitkonten, Teilrente, bAV und eine branchenspezifische Berufsunfähigkeitsversicherung. Die Verwendung musste durch Betriebsvereinbarung festgelegt werden. Dabei konnten auch Instrumente miteinander kombiniert, Leistungen ungleichmäßig verteilt oder auf bestimmte Beschäftigtengruppen beschränkt werden. Eine Auffangregelung für den Fall, dass eine Einigung zwischen den Betriebsparteien nicht zustande kam, bestimmte für Betriebe mit bis zu 200 Beschäftigten Altersversorgung und für größere Betriebe Langzeitkonten als Verwendungszweck.[91] Nach Erhebungen der Tarifparteien entschieden sich 65 % der Betriebe für die bAV, 26 % für Langzeitkonten, 12 % für die Altersteilzeit, 7 % für die Berufsunfähigkeitsversicherung und nur 1 % für die Teilrente (Biermann 2013, S. 13).[92]

Mit dem Tarifabschluss 2012 wurde der Fonds – zunächst befristet auf die Jahre 2013 bis 2015 – um weitere 200 Euro erhöht.[93] Dieser zweite „Demografiebetrag“ konnte unabhängig vom ersten wahlweise für drei Zwecke verwendet werden: Altersteilzeit, Langzeitkonten sowie die neue Option „lebensphasenorientierte Arbeitszeitgestaltung“ (Teilzeitbeschäftigung mit Lohnausgleich). Betriebe, die sich in der ersten Phase für Altersteilzeit oder Langzeitkonten entschieden hatten, konnten also den bestehenden Fonds aufstocken, alle anderen mussten einen zweiten Fonds für die neue Option einrichten. Wiederum war für den Fall der Nichteinigung der Betriebsparteien eine Auffanglösung vorgesehen. Diesmal entschieden sich 44 % der tarifgebundenen Betriebe für Langzeitkonten, 25 % für die „lebensphasenorientierte Arbeitszeitgestaltung“ und 17 % für Altersteilzeit (ebd., S. 16).[94] Lediglich 8 % der Betriebe nutzten die Möglichkeit, auch die Verwendung des ersten „Demografiebetrags“ neu zu regeln (ebd., S. 14). Im Tarifgebiet Ost wurde abweichend beschlossen, dass die Neufassung des „Demo-TV“ hier keine

90 Mit Ausnahme von Auszubildenden, geringfügig Beschäftigten und akademischen sowie außertariflichen Angestellten. Teilzeitbeschäftigte werden anteilig entsprechend ihrer Arbeitszeit berücksichtigt.

91 Die Auffanglösung kam letztlich jedoch nur in 2 % der Betriebe zum Einsatz (BAVC 2011).

92 In jedem sechsten Betrieb wurde eine Kombinationslösung – meist Langzeitkonten und bAV – gewählt.

93 Bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten war per freiwilliger Betriebsvereinbarung eine Reduzierung um 100 Euro möglich.

94 In den restlichen Betrieben war zum Befragungszeitpunkt noch keine abschließende Entscheidung gefallen.

Anwendung findet und der zweite „Demografiebetrag“ in den betrieblichen Fonds des „Lepha-TV“ (s. u.) eingebracht wird.

Mit dem Tarifabschluss 2015 wurden beide „Demografiebeträge“ entfristet, zusammengeführt und in Höhe von 550 Euro fixiert, die Dynamisierung also abgeschafft.[95] Zugleich wurde vereinbart, den einheitlichen Betrag ab 2017 unbegrenzt um weitere 200 auf dann 750 Euro anzuheben. Die Betriebsparteien konnten neu über die Verwendung des nun einheitlichen Fonds entscheiden. Kam bis Ende 2015 keine Einigung zustande, trat eine weitere Auffangregelung in Kraft. In der Tarifrunde 2016 wurde das Instrumentarium schließlich um die Option Gesundheitsvorsorge erweitert. Somit konnten die Fondsmittel nun erstmals für Maßnahmen verwendet werden, die keinen unmittelbaren Bezug zum Altersübergang bzw. zur Altersversorgung aufweisen. Im Tarifgebiet Ost sind weiterhin abweichende Regelungen in Kraft: Hier liegt der einheitliche „Demografiebetrag“ seit 2017 bei 550 Euro. Die restlichen 200 Euro gehen unverändert in den Fonds des „Lepha-TV“ ein. Die Betriebsparteien können jedoch abweichende Regelungen vereinbaren: So können sie einerseits bestimmen, die 200 Euro im „Demografiefonds“ zu belassen. Umgekehrt können sie beschließen, auch den „Demografiebetrag“ von 550 Euro ganz oder teilweise dem „Lepha-Fonds“ zuzuführen. Die Betriebsparteien in den ostdeutschen Betrieben können also frei entscheiden, welchen Fonds sie in welcher Höhe bestücken und für welchen Nutzungszweck der beiden Tarifverträge verwenden wollen. Jedoch finden die Regelungen zur „lebensphasenorientierten Arbeitszeitgestaltung“ im Tarifgebiet Ost nach wie vor keine Anwendung. Für diese Option steht jedoch der „Lepha-Fonds“ zur Verfügung.

Tarifvertrag über lebensphasengerechte Arbeitszeitgestaltung

Der 2013 im Tarifgebiet Ost[96] in Kraft getretene Lebensphasentarifvertrag steht ebenfalls unter dem Kennzeichen des Krisendiskurses zum „demografischen Wandel“ und bietet ähnlich wie der „Demo-TV“ Möglichkeiten der Arbeitszeitreduktion mit (teilweisem) Lohnausgleich. Allerdings erhalten hierbei die mittleren Phasen des Erwerbslebens stärker an Gewicht gegenüber dem Altersübergang. Hintergrund des Tarifabschlusses waren die nach wie vor ungleichen Tarifbedingungen zwischen Ost und West: Während das Entgeltniveau im Laufe der Jahre zumindest annähernd an das westdeutsche Niveau herangeführt werden konnte, differieren die Arbeitszeiten weiterhin erheblich. Im Westen gilt

95 Bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten ist mit Zustimmung der Tarifparteien eine Reduzierung auf bis zu 350 Euro möglich.

96 Dieses umfasst ca. 45.000 Tarifbeschäftigte und damit lediglich 8 % aller Tarifbeschäftigten der chemischen Industrie.

seit 1993 die 37,5-Stunden-Woche, im Osten hingegen nach wie vor die 40-Stunden-Woche. Die IG BCE forderte nun die Angleichung der Regelarbeitszeit an das westdeutsche Niveau. Die Ostbetriebe wollten jedoch ihren Wettbewerbsvorteil nicht verlieren. Der „Lepha-TV“ ist das Ergebnis des Verhandlungskompromisses. Statt einer Reduzierung der Arbeitszeit zahlen die Ostbetriebe seit 2013 jährlich 2,5 % der Jahresbruttoentgeltsumme (ohne Zulagen, Zuschläge, Einmalzahlungen etc.) in einen betrieblichen Arbeitszeitfonds ein. Diese Summe entspricht rechnerisch in etwa einer Regelarbeitsstunde.[97]

Aus dem „Lepha-Fonds“ konnten zunächst fünf verschiedene Optionen der Arbeitszeitreduktion finanziert werden, von denen lediglich eines explizit dem Altersübergang dient: Teilzeitmodelle ab dem 60. Lebensjahr, Kindererziehungszeiten, Pflegezeiten, Entlastungszeiten (für Beschäftigte in besonderen Belastungssituationen) und Langzeitkonten. Im Herbst 2016 wurde der Tarifvertrag um zwei weitere Verwendungsmöglichkeiten ergänzt: Gesundheitsmaßnahmen und Qualifizierungsmaßnahmen. Die Betriebsparteien müssen sich auf die Nutzung der Fondsmittel für einen oder mehrere der genannten Zwecke verständigen. In der Betriebsvereinbarung müssen des Weiteren mindestens Anspruchsdauer, -berechtigung und -höhe geregelt werden. Die Beschäftigten haben einen Anspruch auf die vereinbarten Leistungen, soweit sie die Leistungsvoraussetzungen erfüllen und die Fondsmittel noch nicht ausgeschöpft sind. Nichtverbrauchte Mittel können auf das Folgejahr übertragen werden, umgekehrt können Fondsmittel des Folgejahres auch in das aktuelle Jahr vorgezogen werden.

Die Tarifparteien müssen über die Verwendung des Fonds informiert werden. Sie stellen bei Bedarf auch professionelle Beratung und Umsetzungsbegleitung zur Verfügung, die aus dem Fonds finanziert werden. Können sich die Betriebsparteien nicht einigen, müssen zunächst die Tarifparteien beratend hinzugezogen werden. Führt auch diese Beratung nicht zu einer Einigung, so muss der Fonds für das laufende Jahr zu gleichen Teilen allen Beschäftigten in Form eines Wertguthabens auf einem Langzeitkonto gewährt werden, wobei der Verwendungszweck auf die Freistellung vor der Altersrente beschränkt ist. Im folgenden Jahr

97 In der Tarifrunde 2017 forderte die IG BCE eine Reduzierung der wöchentlichen Normalarbeitszeit auf 38,5 Stunden, um zusammen mit dem „LephA-Fonds“ rechnerisch die gleichen Verhältnisse zwischen Ost und West herzustellen. Vereinbart wurde schließlich ein neues Arbeitszeitmodell, das es den Betriebsparteien erlaubt, die regelmäßige Arbeitszeit selbstständig in einem Korridor zwischen 32 und 40 Wochenstunden festzulegen. Dabei kann zwischen verschiedenen Betriebsteilen oder Beschäftigtengruppen differenziert und auch die Möglichkeit eines individuellen Korridors eröffnet werden. Können sich die Betriebsparteien nicht einigen, wird die Regelarbeitszeit bei vollem Entgeltausgleich zu Beginn der Jahre 2019, 2021 und 2023 jeweils um eine halbe Wochenstunde reduziert.

müssen die Betriebsparteien erneut über die Verwendung des Fonds verhandeln. Können sie sich dann wieder nicht einigen, tritt erneut die Auffanglösung in Kraft. In betriebsratlosen Betrieben entscheidet die Unternehmensleitung mit Zustimmung der Tarifparteien über die Verwendung des Fonds.

2.3. Gesundheitspolitik

Gesundheitsbezogene Themen waren schon in der Nachkriegszeit Gegenstand tarifvertraglicher Regulierung und gehören somit zu den ältesten Formen von Tarifsozialpolitik in der Bundesrepublik. Bis heute in Erinnerung geblieben ist dabei insbesondere die Auseinandersetzung um die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall in den 1950er und 60er Jahren, als die Gewerkschaften mit den Mitteln der Tarifpolitik letztlich die rechtliche Gleichstellung der Arbeiter*innen mit den Angestellten erkämpften. In der Folgezeit kamen weitere gesundheitsbezogene Themen hinzu. Tarifliche Regelungen lassen sich zu allen gesundheitspolitischen Feldern – Prävention, Kuration, und Rehabilitation – finden. Die meisten dieser Bestimmungen weisen einen unmittelbaren Bezug zur staatlichen Verantwortungsverlagerung in der gesundheitlichen Versorgung auf die nichtstaatlichen Akteure auf. Im Vergleich zur Alterssicherungspolitik sind die Regelungen jedoch oft wenig konkret und stellen nur eine geringfügige Verbesserung der gesetzlichen Schutzrechte dar. Des Weiteren lässt sich eine starke Konzentration auf den Betrieb und das unmittelbare Arbeitsverhältnis feststellen. So beschränken sich die Regelungen zur Kuration etwa auf Freistellungsansprüche und Geldleistungen im Krankheitsfall, während die medizinische Versorgung selbst bislang nicht zum Gegenstand tarifpolitischer Gestaltung geworden ist. Ganz ähnlich verhält es sich im Themenfeld Rehabilitation. Die wenigen auf den eigentlichen Rehabilitationsprozess bezogenen Regelungen zum betrieblichen Eingliederungsmanagement sind i. d. R. reine Kann-Bestimmungen ohne rechtliche Bindungskraft. Die tariflichen Regelungen zur gesundheitlichen Prävention beschränken sich weitgehend auf den Arbeitsschutz und die betriebliche Gesundheitsförderung. Im Gegensatz zu den anderen Regelungsfeldern stehen hierbei jedoch nicht Freistellungsansprüche und Geldleistungen, sondern präventive Maßnahmen im Zentrum der tarifvertraglichen Regulierung.

2.3.1. Kuration

Seit Mitte der 1970er Jahre zählt die Kostendämpfung in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), der Kerninstitution des deutschen Gesundheitssystems, zu den vordringlichsten Zielen staatlicher Gesundheitspolitik. Zentrales Leitmotiv der Kostendämpfungspolitik ist – wie in der Alterssicherungspolitik – die Reduzierung der Arbeitskosten für die Unternehmen. Insgesamt lassen sich zwei Phasen kostendämpfender Gesundheitspolitik identifizieren, die sich v. a. in der Wahl der Steuerungsinstrumente und in der Intensität der Reformen voneinander unterscheiden – und im Ergebnis zu tiefgreifenden Veränderungen des Gesundheitssystems geführt haben. Dies geschah auf inkrementellem Wege im Rahmen der historisch gewachsenen institutionellen Strukturen. Es vollzog sich also ein „evolutiv-pfadabhängiger" Wandel, der in einem schleichenden Prozess gleichwohl zu nachhaltigen Strukturveränderungen im Sinne eines politischen Paradigmenwechsels führte (Gerlinger/Reiter 2017).

Die erste Phase, die als *strukturkonservierende Kostendämpfungspolitik* bezeichnet werden kann (ebd., S. 249), reichte von Mitte der 1970er Jahre bis Anfang der 1990er Jahre. Das zentrale gesundheitspolitische Ziel bestand in der Etablierung einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik, womit die Beitragssatzstabilität in den Rang einer globalen Zielgröße gehoben wurde. Dieses Ziel wurde jedoch unter Zuhilfenahme der hergebrachten gesundheitspolitischen Instrumente, unter verstärkter Einbindung der Gemeinsamen Selbstverwaltung (Korporatisierung) und überwiegend auf Basis freiwilliger Unterstützung seitens der Leistungserbringer*innen verfolgt. Die historisch gewachsenen Strukturen blieben somit weitgehend unberührt. Es handelte sich somit um einen institutionellen Wandel erster Ordnung (Hall 1993). Zu den zentralen Maßnahmen der Kostendämpfungspolitik zählten die Stärkung der Verhandlungsposition der Krankenkassen gegenüber den Leistungsanbietern (v. a. den Kassenärztlichen Vereinigungen), die Korrektur von Anreizen zur Leistungsausweitung (v. a. durch Modifizierungen des Vergütungssystems und der Planungspolitik) und die Privatisierung von Behandlungskosten durch Einführung und sukzessive Anhebung von Zuzahlungen, vereinzelt auch durch Ausschlüsse aus dem gesetzlichen Leistungskatalog (z. B. „Bagatellarzneimittel"). Da die Anreizstrukturen im Kern jedoch unverändert blieben und nicht auf eine nachhaltige Leistungs- und Ausgabenbegrenzung zielten, blieben die kostendämpfenden Wirkungen der Reformen weit hinter den gesetzgeberischen Erwartungen zurück.

Mit dem Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) von 1993 wurde eine zweite, bis heute anhaltende Phase der Kostendämpfungspolitik eingeleitet, die von *wettbewerbsorientierten Strukturreformen* gekennzeichnet ist (ebd., S. 253). Leitziel der seitdem erfolgten Reformen ist es, eine Kohärenz zwischen dem nun auch explizit gesetzlich festgeschriebenen Globalziel der Beitragssatzstabilität und den individuellen Handlungsrationalitäten herzustellen, indem die Handlungsanreize für die Akteure derart umgestaltet werden, dass ihre eigenen finanziellen Interessen sie dazu veranlassen, sich bei der Erbringung, Bewilligung und Inanspruchnahme von Leistungen am Ziel der Ausgaben- und Mengenbegrenzung zu orientieren. Hierzu werden die Beziehungen zwischen Leistungserbringer*innen, Krankenkassen und Patient*innen (bzw. Versicherten) durch die Ausweitung wettbewerblicher und marktförmiger Steuerungselemente im Sinne eines regulierten Wettbewerbs sukzessive restrukturiert. Auf der Angebotsseite geht damit eine ökonomische Überformung therapeutischer Entscheidungen und auf der Nachfragseite eine forcierte Privatisierung von Krankheitskosten einher. Insgesamt zielt diese Form der Kostendämpfungspolitik somit auf die Etablierung eines staatlich regulierten Gesundheitsmarktes. Dieser Paradigmenwechsel führte zu einem tiefgreifenden Umbruch des Gesundheitswesens, der sowohl seine Regulierungsstrukturen als auch seine Versorgungs- und Finanzierungsstrukturen umfasste (im Detail hierzu siehe Rosenbrock/Gerlinger 2014).

Im Hinblick auf die *Regulierungsstrukturen* lassen sich einerseits Liberalisierungstendenzen feststellen. So verloren die Krankenkassen mit der Einführung der freien Kassenwahl ihre auf dem berufsständischen System beruhende Bestandsgarantie und wurden in einen Wettbewerb um Versicherte gezwungen, der in der Folgezeit weiter intensiviert wurde (z. B. durch die Einführung kassenindividueller Zusatzbeiträge oder die Ermöglichung von Wahltarifen und innovativen Versorgungsformen). Wettbewerbsbeziehungen wurden des Weiteren auch zwischen Krankenkassen und Leistungsanbietern durch die Liberalisierung des Vertragsrechts (v. a. durch die Ermöglichung von Einzelverträgen) etabliert. Gleichzeitig wurde mit der Einführung prospektiver Vergütungsformen (Pauschalen, Budgets) die Position der Krankenkassen weiter gestärkt und das Finanzierungsrisiko der Krankenbehandlung auf die Leistungsanbieter verlagert. Die Einführung von Wettbewerbselementen wurde flankiert von einer Zentralisierung und Intensivierung staatlicher Steuerung. Diese manifestierte sich zum einen in Formen direkter staatlicher Re-Regulierung (z. B. Festsetzung des Beitragssatzes), zum anderen in der Vereinheitlichung und Zentralisierung der verbleibenden Regulierungskompetenzen der Gemeinsamen Selbstverwaltung.

In Bezug auf die *Versorgungsstrukturen* strebte der Gesetzgeber im Zuge des paradigmatischen Wandels eine Effektivitäts- und Effizienzerhöhung der medizinischen Leistungserbringung an (z. B. durch Stärkung der Hausarztfunktion, Integration von Versorgungsstrukturen, Qualitätssicherung). Durch die Stärkung von Prävention und Rehabilitation sollten des Weiteren Krankheits- und Folgekosten möglichst vermieden oder zumindest verringert werden. Zugleich wurde der Zugang zur medizinischen Versorgung weiter eingeschränkt, wobei die Privatisierung von Behandlungskosten nicht mehr nur auf Kostendämpfung, sondern vermehrt auch auf die Erschließung von wirtschaftlichen Wachstumspotenzialen im Gesundheitssektor durch die Entkopplung von Leistungsnachfrage und Beitragseinnahmen zielte. So wurden die Zuzahlungen bei Arznei-, Heil- und Hilfsmitteln, Zahnersatz, Fahrtkosten und stationärem Aufenthalt teils drastisch angehoben.[98] Zudem wurde zwischen 2004 und 2012 bei Arzt-, Zahnarzt- oder Psychotherapeutenbesuchen sowie bei der Inanspruchnahme des kassenärztlichen Notdienstes eine Praxisgebühr erhoben. Etliche Leistungen wurden (fast) vollständig aus dem Leistungskatalog der GKV ausgegliedert (Sehhilfen, nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel, Sterilisation, künstliche Befruchtung, selbst verschuldeter Behandlungsbedarf, Fahrtkosten). Hinzu kamen diverse Verschärfungen der Anspruchsvoraussetzungen durch die Festlegungen des Gemeinsamen Bundesausschusses. Des Weiteren sind mit der Einführung prospektiver Vergütungsformen Anreize entstanden, Patient*innen medizinisch notwendige Leistungen vorzuenthalten oder als Privatleistungen anzubieten (informelle Rationierung von Leistungen). Ebenfalls aus dem Leistungskatalog der GKV ausgegliedert wurden sog. „versicherungsfremde Leistungen“ wie das Sterbe- und das Entbindungsgeld. Das Krankengeld wurde von 80 % auf 70 % des letzten Bruttoentgelts reduziert. Infolge der genannten Einschnitte ist der private Anteil an den Gesundheitsausgaben in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen, während der Ausgabenanteil der GKV spürbar gesunken ist (StBA 2016c, S. 14).

In der *Finanzierung* der medizinischen Versorgung hat sich infolge der vom Globalziel der Beitragssatzstabilität geleiteten Strukturreformen ein neuer Wohlfahrtsmix entwickelt, der die Unternehmen zuungunsten v. a. der Versicherten, aber auch des Staatshaushalts entlastet. Die Versicherten wurden in zweifacher Hinsicht finanziell belastet: zum einen durch die von ihnen (bzw. den Patient*innen) individuell zu tragenden Zuzahlungen und Leistungsausschlüsse bzw. -begrenzungen. Zum

98 Das Gesamtvolumen der Zuzahlungen zu GKV-Leistungen ist zwischen 1977 und 2011 von ca. 1 Mrd. Euro auf 5,25 Mrd. Euro angestiegen (Berg 1986; BMG 2012), seitdem allerdings wieder rückläufig (BMG 2018).

anderen wurde die paritätische Finanzierung der GKV mit der Einführung eines Sonderbeitrags der Versicherten in Höhe von 0,9 Prozentpunkten ab 2005 auch formal abgeschafft. Fortan musste die Versichertengemeinschaft für die Finanzierung des Zahnersatzes und des Krankengeldes alleine aufkommen. Seit 2009 können die Krankenkassen zur Deckung ihrer Mehrkosten zudem einen kassenindividuellen Zusatzbeitrag erheben, der zunächst ebenfalls alleine von den Versicherten zu finanzieren war. Im Gegenzug wurde der Sonderbeitrag wieder abgeschafft. Der Zusatzbeitrag war zunächst auf 1 %, ab 2011 dann faktisch auf 2 % des beitragspflichtigen Einkommens begrenzt und ab 2015 in der Höhe gar nicht mehr begrenzt (2018 lag er durchschnittlich bei 0,9 %). Im Gegensatz zu diesen Beitragssatzerhöhungen für die Versicherten wurde der Arbeitgeberbeitragssatz seit dem Jahr 2011 bei 7,3 % eingefroren. Der gesetzlich festgelegte Grundsatz der Beitragssatzstabilität wurde somit faktisch in den Grundsatz der Lohnkostenstabilität überführt. Seit 2019 wird der Zusatzbeitrag hälftig von den Arbeitgebern getragen, so dass zumindest die GKV-Beiträge wieder paritätisch finanziert werden.

Dem Ziel der Lohnkostenstabilität dient auch der 2004 eingeführte steuerfinanzierte Bundeszuschuss zur GKV, der von zunächst einer Mrd. Euro auf inzwischen 14,5 Mrd. Euro angestiegen ist. Mit dem Bundeszuschuss wurde ein zweifacher Paradigmenwechsel vollzogen: zum einen stellt er eine Abkehr vom traditionellen Grundsatz der bruttolohnbezogenen Beitragsfinanzierung dar, zum anderen durchbricht er die Tendenz des staatlichen Rückzugs aus der Finanzierung des Gesundheitssystems, der sich u. a. in der Übertragung öffentlicher Aufgaben (v. a. in der Prävention) auf die Krankenkassen, der Privatisierung von Gesundheitseinrichtungen (v. a. Krankenhäusern) und der Lastenverschiebung von der GRV und der ALV auf die GKV manifestiert (v. a. durch die Kürzung der Krankenversicherungsbeiträge für Rentner*innen und für Erwerbslose).

Tarifvertragliche Regulierung von Kuration

Die auf Kostendämpfung zielenden Gesundheitsreformen haben vielfältige Einschränkungen des gesetzlichen Versicherungsschutzes mit sich gebracht. Anlass und Ansatz für eine begleitende tarifvertragliche Regulierung böte insbesondere die zunehmende Privatisierung von medizinischen Leistungen und Behandlungskosten. Tatsächlich lassen sich in den von uns untersuchten Branchen diverse tarifliche Regelungen zum Krankheitsfall finden (Fröhler/Fehmel 2018, Tab. 9). Diese beziehen sich jedoch ausschließlich auf Freistellungsansprüche und ergänzende Geldleistungen. Regelungen zur medizinischen Versorgung haben demge-

genüber bislang keinen Einzug in das Tarifvertragssystem gefunden. Gleichwohl sind tariflich geregelte Zusatzabsicherungen, die den GKV-Leistungskatalog ergänzen, durchaus schon Thema innerhalb und zwischen den Tarifverbänden gewesen. Anlass hierzu hatte z. B. das GKV-Modernisierungsgesetz von 2004 gegeben, mit dem nicht nur die Zuzahlungen auf alle Kassenleistungen ausgedehnt und die Praxisgebühr eingeführt, sondern auch Elemente der privaten Krankenversicherung in der GKV massiv ausgebaut wurden. So wurde den Krankenkassen die Möglichkeit eingeräumt, ihren Versicherten Selbstbehalt- und Rückerstattungstarife sowie die Vermittlung privater Zusatzversicherungen anzubieten. Insbesondere in der chemischen Industrie gab es konkrete Überlegungen und Gespräche über eine kompensierende tarifliche Gestaltung. Letztlich entschieden sich die Tarifparteien aber dagegen. Die IG BCE befürchtete die Eröffnung eines Einfallstores für weitere Leistungseinschnitte in der GKV, der BAVC hatte aufgrund entsprechender Rückmeldungen aus den Mitgliedsunternehmen (geringes Interesse der Beschäftigten) Zweifel an der Personalbindungs-, Loyalitäts- und Kooperationssicherungsfunktion und somit am unternehmerischen Nutzen einer tariflichen Zusatzabsicherung. Gleichwohl ist das Thema keineswegs gänzlich vom Tisch und könnte insbesondere im Zuge des angestrebten weiteren Ausbaus des „Demo-TV“ wieder an Relevanz gewinnen:

„Und das nächste Thema, was ich mir durchaus vorstellen könnte, wäre eben die Frage Krankenversicherungsschutz, dass man da auch über Tarifmodelle nachdenkt, früher oder später.“ (GewD2)

Auch in den anderen untersuchten Tarifverbänden hat das Thema in letzter Zeit wieder an Aktualität gewonnen. Grund hierfür sind die verstärkten Bemühungen privater Versicherungsunternehmen, Branchenunternehmen zum Abschluss einer betrieblichen Krankenversicherung (bKV) zu bewegen (Schulz/Blank 2016). Diese bieten im Grunde die gleichen Leistungen wie private Krankenzusatzversicherungen (Erstattung von Zuzahlungen und nicht von der GKV getragenen Leistungen, Krankentagegeld, Auslandsversicherung etc.), dies jedoch i. d. R. zu günstigeren Konditionen (z. B. Verzicht auf individuelle Gesundheitsprüfung), da sie als Gruppenversicherung konzipiert sind. Angeboten werden sowohl arbeitgeberfinanzierte Versicherungen für alle Beschäftigten oder einzelne Beschäftigtengruppen als auch Gruppenverträge, bei denen die Beschäftigten die Beiträge ganz oder teilweise selbst tragen. Auch in den von uns geführten Gesprächen wurde verbreitet auf die Offensive der Privatversicherer verwiesen. Belastbare Zahlen zur Verbreitung betrieblicher Krankenversicherungen liegen bislang nicht vor. Sollte

sich diese Geschäftsstrategie jedoch als erfolgreich erweisen, könnte von dieser Seite her tarifvertraglicher Regelungsbedarf entstehen, ähnlich wie einst bei der bAV. Unmittelbarer Druck in diese Richtung wird offensichtlich von jenen privaten Versicherungsunternehmen ausgeübt, mit denen die Tarifverbände in den Branchenversorgungswerken (z. B. Metallrente, Chemieversorgungswerk) oder bei den Mitgliederleistungen[99] kooperieren:

„Die werden gar nicht müde, uns jedes Jahr tolle Modelle vorzuschlagen, was wir im Bereich der Krankenversicherung tariflich vereinbaren könnten, weil die natürlich auf das Geschäft heiß sind […]." (AgvD5)

Bislang jedoch waren die Tarifverbände nicht gewillt, diesen Vorschlägen zu folgen. Somit lässt sich insgesamt festhalten, dass im Themenfeld Kuration in letzter Zeit eine kollektivvertragliche Regelungsdynamik zu beobachten ist, die sich aber auf betrieblicher Ebene abspielt und das Tarifsystem noch nicht erfasst hat.

Die in den untersuchten Branchen zu findenden Bestimmungen zum Krankheitsfall umfassen fünf Regelungsfelder: Anspruch auf bezahlte Freistellung bei einem notwendigen Arztbesuch während der Arbeitszeit, Anzeige- und Nachweispflichten bei Arbeitsunfähigkeit, Regelungen zur Arbeitsunfähigkeit während des Erholungsurlaubs, ergänzende Bestimmungen zur Entgeltfortzahlung sowie zum Krankengeld. Dabei lassen sich nur in den beiden letztgenannten Feldern Vertariflichungsprozesse feststellen. Die Tarifbestimmungen zum Arztbesuch und zur Krankmeldung sind durchwegs mehrere Jahrzehnte alt und zwischenzeitlich kaum verändert worden. Auch lassen sich diesbezüglich keine staatlichen Rückzugstendenzen ausmachen, vielmehr blieben die gesetzlichen Vorgaben im Untersuchungszeitraum unverändert (Fröhler/Fehmel 2018, S. 94 ff.). Anders verhält es sich hingegen mit den Bestimmungen zur Entgeltfortzahlung und zum Krankengeld, wo gesetzliche Leistungsbeschränkungen verbreitet eine tarifliche Regulierung nach sich gezogen haben.

99 Alle DGB-Gewerkschaften haben zum Zweck der Mitgliederwerbung und -bindung Verträge mit Privatversicherern abgeschlossen, die ihren Mitgliedern Sonderkonditionen für diverse Versicherungen – darunter auch Zahn- und Krankenzusatzversicherungen – bieten. Zudem sind alle Gewerkschaftsmitglieder automatisch gegen die Folgen von Freizeitunfällen versichert, was u. a. ein Krankenhaustagegeld umfasst. Ähnliche Leistungen bietet, gegen einen geringen Jahresbeitrag, die gewerkschaftliche Unterstützungskasse „GUV/Fakulta", wobei es sich hierbei um Kann-Leistungen handelt, die auf Antrag gewährt werden. Auch Arbeitgeberverbände bieten häufig Sonderkonditionen für diverse Versicherungen für die Beschäftigten ihrer Mitgliedsunternehmen.

2.3.1.1. Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall

Die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall stellt eines der frühesten Beispiele tariflicher Sozialpolitik in der Nachkriegsgeschichte dar und war zunächst von einem Prozess der Verstaatlichung, also der Überführung tariflicher Regelungen in staatliche Sozialpolitik, geprägt. Durch einen der längsten Streiks in der bundesdeutschen Geschichte setzte die IG Metall 1956/1957 eine annähernde Gleichstellung der Arbeiter*innen mit den Angestellten durch (Dittrich/Kalk 1987). Diese hatten nach § 616 BGB einen unabdingbaren gesetzlichen Anspruch auf volle Entgeltfortzahlung gegenüber ihrem Arbeitgeber für eine Dauer von sechs Wochen, Arbeiter*innen jedoch nur einen abdingbaren Anspruch ohne konkrete Festlegung der Anspruchsdauer. Durch den viermonatigen Streik in Schleswig-Holstein konnte die IG Metall einen Tarifvertrag erzwingen, der eine Aufstockung des Krankengeldes ab dem vierten Tag der Arbeitsunfähigkeit auf 90 % des Nettoarbeitsentgelts durch einen Arbeitgeberzuschuss vorsah. Wenige Monate später wurde diese Regelung auf die gesetzliche Ebene übertragen und damit auf alle Arbeiter*innen ausgedehnt. Vier Jahre später wurde die sechswöchige Dauer des Zuschusses festgelegt und der Anspruchszeitpunkt auf den zweiten Tag der Arbeitsunfähigkeit vorverlegt. Die faktische Gleichstellung von Arbeiter*innen und Angestellten erfolgte dann 1969 mit Inkrafttreten des Lohnfortzahlungsgesetzes, das allen abhängig Beschäftigten eine hundertprozentige Fortzahlung des Arbeitsentgelts ohne Karenztage in den ersten sechs Wochen der krankheitsbedingten Abwesenheit vom Arbeitsplatz gewährte.

Im Herbst 1996 beschloss die „schwarz-gelbe“ Regierungsmehrheit im Rahmen eines ihrer „Sparpakete“ mit dem Arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetz die Kürzung der Entgeltfortzahlung von 100 auf 80 % des Bruttoentgelts. Von der Kürzung ausgenommen waren lediglich Fälle der Arbeitsunfähigkeit infolge eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit. In allen anderen Fällen konnte die Kürzung durch freiwillige Einbringung von über den gesetzlichen Mindesturlaub hinausgehenden Urlaubstagen (ein Urlaubstag für fünf Krankheitstage) abgewendet werden. Des Weiteren wurden Aufwandsentschädigungen (z. B. Fahrtkosten) von der Bemessung der Entgeltfortzahlung ausgeschlossen. Explizite Zielsetzung des Gesetzgebers war es, die konstatierte „Überinanspruchnahme“ der Entgeltfortzahlung durch materielle und ideelle Anreize abzubauen und hierdurch die Lohnnebenkosten zu reduzieren. Wiederum reagierten die Gewerkschaften verbreitet mit Arbeitsniederlegungen und setzten in den meisten Branchen auf dem Wege der Vertariflichung eine Fortführung der hundertprozentigen Entgeltfortzah-

lung durch (Bispinck 1997, S. 335). Die neue rot-grüne Regierungsmehrheit hob die Kürzung 1999 schließlich wieder auf.[100]

Spuren dieses Konfliktes zwischen Gesetzgeber und Arbeitgeberverbänden einerseits und Gewerkschaften andererseits lassen sich auch heute noch im Tarifvertragssystem finden. So enthält der Manteltarifvertrag des privaten Bankgewerbes einen Anspruch der Tarifbeschäftigten auf Aufstockung der gesetzlichen Leistung um 20 Prozentpunkte bis zu 100 % des laufenden Entgelts. Des Weiteren wird die Anrechnung von Krankheitstagen auf den tariflichen Erholungsurlaub verboten. Obwohl diese Bestimmungen inzwischen überflüssig erscheinen, da sie der aktuellen Gesetzeslage entsprechen, beharrt ver.di auf ihrer Fortschreibung, da sie einen Schutz gegenüber etwaigen zukünftigen Bestrebungen des Gesetzgebers zur Verringerung des Entgeltfortzahlungsanspruchs darstellen.

2.3.1.2. Krankengeld

Deutlich stärkere und zudem bis heute anhaltende Einschnitte hat der Gesetzgeber beim Krankengeld vorgenommen, das sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Ablauf des Entgeltfortzahlungszeitraums von den Krankenkassen gewährt wird.[101] So wurde das Krankengeld mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1984 erstmals in die Beitragspflicht zur GRV und ALV einbezogen und der Nettoauszahlungsbetrag entsprechend verringert.[102] Mit dem Beitragsentlastungsgesetz wurde die Höhe des Bruttokrankengelds ab 1997 auf 70 % des letzten beitragspflichtigen Bruttoarbeitsentgelts, höchstens jedoch 90 % des Nettoarbeitsentgelts, gekürzt.[103] Zuvor hatte es stets 80 % des Bruttoentgelts

100 Allerdings wurden neben Aufwandsentschädigungen fortan auch Überstundenvergütungen bei der Bemessung der Entgeltfortzahlung nicht mehr berücksichtigt.

101 Anspruch auf Krankengeld entsteht grundsätzlich mit dem Tag der ärztlichen Feststellung der Arbeitsunfähigkeit bzw. der Aufnahme in eine stationäre Einrichtung. Während der Entgeltfortzahlung ruht der Anspruch jedoch ebenso wie während der Elternzeit oder während des Bezugs von Mutterschafts-, Versorgungskranken-, Übergangs-, Unterhalts- und Kurzarbeitergeld oder ähnlichen Lohnersatzleistungen. Keinen Krankengeldanspruch haben Bezieher*innen von ALG II, Familienversicherte und andere Versicherte, die bei Arbeitsunfähigkeit typischerweise keinen Verdienstausfall erleiden.

102 Seit 1995 besteht zusätzlich auch eine Beitragspflicht zur SVP. Die SV-Beiträge werden grundsätzlich hälftig von Krankenkasse und Krankengeldbezieher*in getragen, lediglich der Beitragszuschlag für Kinderlose muss von dem*der Krankengeldbezieher*in alleine bezahlt werden.

103 Einmalzahlungen werden – unabhängig davon, wann sie gezahlt wurden – auf das ganze Jahr berechnet und anteilig zur Berechnungsgrundlage hinzugezählt. Diese Regelung wurde erst im Jahr 2001 in Reaktion auf eine entsprechende Entschei-

(begrenzt auf 100 % des Nettoentgelts) betragen. Wie oben bereits dargestellt, wurde das Krankengeld 2005 zur Entlastung der Unternehmen zusammen mit dem Zahnersatz aus der paritätischen Finanzierung der GKV herausgelöst, und die Beschäftigten mussten diese Leistungen in Form eines Sonder- bzw. Zusatzbeitrags bis 2019 alleine finanzieren. Schließlich können die Krankenkassen seit 2007 bei Folgeerkrankungen aufgrund medizinisch nicht notwendiger Eingriffe (Tätowierungen, Piercings, Schönheitsoperationen etc.) das Krankengeld ganz oder teilweise versagen bzw. zurückfordern.

Auswirkungen auf das Tarifvertragssystem im Sinne einer Vertariflichung hatte insbesondere die zeitgleich zur Kürzung des Entgeltfortzahlungsanspruchs erfolgte Verringerung des Krankengeldanspruchs. Auch diesbezüglich reagierten die Gewerkschaften mit Forderungen nach einem tariflichen Ausgleich der gesetzlichen Beschränkungen und setzten in vielen Branchen einen von den Unternehmen zu tragenden Zuschuss zum Krankengeld durch. So auch in den von uns untersuchten Branchen (Fröhler/Fehmel 2018, S. 103). Im Bauhauptgewerbe ist der Zuschuss allerdings auf die Angestellten beschränkt. In der chemischen Industrie und im privaten Bankgewebe erfolgt eine Aufstockung des Bruttokrankengeldes auf 100 % des Nettoentgelts. Im Bauhauptgewerbe und im Einzelhandel NRW wird auf 90 % des Nettoentgelts aufgestockt.[104] Der tarifliche Anspruch setzt durchgehend eine Mindestbetriebszugehörigkeit voraus, die von zwei Jahren (chemische Industrie, Bankgewerbe) bis zu zehn Jahren (Einzelhandel) reicht. Die Dauer der Zuschusszahlung ist zeitlich begrenzt und – mit Ausnahme des Einzelhandels – nach Betriebszugehörigkeit gestaffelt. Sie variiert von zwei bis drei Wochen bei zwei Jahren Betriebszugehörigkeit (chemische Industrie) bis zu sechs Monaten nach 25 Jahren Betriebszugehörigkeit (Bankgewerbe) und liegt damit deutlich unter der Höchstbezugsdauer des gesetzlichen Krankengeldes.[105]

Die Tarifbestimmungen zum Krankengeldzuschuss haben sich (mit Ausnahme redaktioneller Änderungen und begrifflicher Klarstellungen)

---

dung des Bundesverfassungsgerichtes ins Gesetz aufgenommen. Zuvor wurden Einmalzahlungen nicht in die Berechnung einbezogen.

104 Der Unterschied zur gesetzlichen 90 %-Regelung liegt in abweichenden Berechnungsgrundlagen und -verfahren. Im Jahr 2002 entschied das Bundesarbeitsgericht, dass der in vielen Tarifverträgen verwendete ungenaue Begriff „Krankengeld“ mit dem Bruttokrankengeld gleichzusetzen ist, während insbesondere die Gewerkschaften davon ausgegangen waren, dass damit das Nettokrankengeld gemeint ist. Seitdem liegen die tariflichen Leistungen im Bauhauptgewerbe und im Einzelhandel i. d. R. nur noch geringfügig über den gesetzlichen Leistungen, fällt der Krankengeldzuschuss also meist gering aus.

105 Krankengeld wird grundsätzlich ohne zeitliche Beschränkung geleistet, wegen derselben Krankheit jedoch längstens für 78 Wochen innerhalb einer Frist von drei Jahren.

seit den 1990er Jahren nicht mehr substanziell verändert. Auch sind seitens der Gewerkschaften diesbezüglich keine Initiativen geplant, obwohl aufgrund der nachfolgenden gesetzlichen Verschlechterungen und den zumindest im Bauhauptgewerbe und im Einzelhandel oftmals nur geringen tariflichen Leistungen eigentlich eine Anhebung des Krankengeldzuschusses angezeigt wäre. Die Mobilisierungs- und Durchsetzungschancen hierfür werden von den befragten hauptamtlichen Gewerkschafter*innen aber als gering eingestuft. Die Arbeitgeberverbände haben keinen Änderungsbedarf, da die Bestimmungen in den Mitgliedsunternehmen – nicht zuletzt aufgrund der geringen Kosten – weitgehend akzeptiert sind.

2.3.2. Rehabilitation

Ähnlich wie die Kuration ist auch die medizinische und berufliche Rehabilitation seit den 1970er Jahren von einer staatlichen Kostendämpfungspolitik geprägt, die auf Beitragssatzstabilität in den beteiligten Sozialversicherungszweigen (GKV, GRV, GUV und ALV) und die Entlastung der öffentlichen Haushalte (v. a. der Sozialhilfeträger) zielt. Auch hier folgte auf eine erste Phase traditioneller, strukturkonservierender Reformen eine zweite Phase von strukturverändernden, wettbewerbsorientierten Reformen. Allerdings lässt sich im Gegensatz zur Kuration in der Rehabilitation seit Ende der 2000er Jahre eine teilweise Abkehr von der Kostendämpfungspolitik beobachten. Im Zuge des Paradigmenwechsels hin zum aktivierenden und investiven Sozialstaat rücken Vor- und Nachsorgestrategien in den Fokus staatlicher Regulierung, wodurch die Rehabilitation eine Aufwertung erfährt und wieder zum Gegenstand staatlicher Investitionen bzw. positiver Umschichtung von Sozialausgaben von „konsumtiven“ zu „produktiven“ Bereichen wird. Im Rahmen aktivierender Sozialpolitik kommt der Rehabilitation zum einen eine zentrale Rolle bei der Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit – Wiederherstellung des Arbeitsvermögens und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt – und zum anderen eine wichtige Funktion im Hinblick auf die Vermeidung (bzw. Verringerung) hoher gesellschaftlicher Folgekosten gesundheitlicher Einschränkungen (Behinderung, Invalidität, Pflegebedürftigkeit) zu. Infolgedessen lässt sich in diesem Bereich seit etwa zehn Jahren wieder ein partieller Ausbau des Sozialstaats feststellen.

Analog zur Kuration war die erste Phase der Kostendämpfungspolitik, die bis Mitte der 1990er Jahre reichte, von ersten Ansätzen zur Stärkung der Verhandlungsposition der Reha-Träger gegenüber den Leistungser-

bringern, ersten Korrekturen des Vergütungssystems, der Einführung und sukzessiven Anhebung von Zuzahlungen sowie der Beschränkung des Zugangs zu Reha-Maßnahmen (z. B. durch die Erhöhung der Mindestvorversicherungszeit in der GRV von fünf auf 15 Jahre) geprägt. Im Bereich der beruflichen Rehabilitation zeigten sich Kostendämpfungsmaßnahmen v. a. bei den unterhaltssichernden Leistungen, insbesondere beim Übergangsgeld. So wurde das im Rahmen der ALV während einer beruflichen Reha-Maßnahme gezahlte Übergangsgeld zwischen 1982 und 1994 von 100 % des vorherigen Nettoentgelts auf den bis heute gültigen Wert von 75 % bzw. 68 % (ohne Kinderfreibetrag) gekürzt. Gleichzeitig wurde das bei anschließender Arbeitslosigkeit gewährte Anschluss-Übergangsgeld auf die Höhe des Arbeitslosengelds begrenzt (das damals noch einheitlich 68 % des vorherigen Nettoentgelts betrug).

Die zweite, von wettbewerbsorientierten Strukturreformen gekennzeichnete Phase der Kostendämpfungspolitik wurde 1993 mit dem GSG eingeleitet. Wesentliche Kennzeichen dieser Phase sind die Intensivierung staatlicher Steuerung, die Etablierung von Wettbewerbsbeziehungen zwischen den Leistungsanbietern (v. a. durch die Budgetierung der Reha-Ausgaben und die „Ambulantisierung" der Leistungserbringung) sowie zwischen Leistungsanbietern und Reha-Trägern (v. a. durch die Liberalisierung des Vertragsrechts), die Einführung prospektiver Vergütungsformen (Pauschalen), die Effektivitäts- und Effizienzerhöhung der Leistungserbringung, die deutliche Einschränkung des Versorgungszugangs und die weitere Privatisierung der Reha-Kosten.

Erhebliche Einschnitte in das Leistungsrecht erfolgten insbesondere im Jahr 1997 mit Inkrafttreten eines gesetzlichen „Sparpaketes" (Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz, Beitragsentlastungsgesetz, Arbeitsrechtliches Beschäftigungsförderungsgesetz). Die Regeldauer stationärer Reha-Maßnahmen wurde von vier auf drei Wochen verkürzt, das Wiederholungsintervall zwischen zwei Maßnahmen von drei auf vier Jahre verlängert.[106] Gleichzeitig wurde die kostengünstigere ambulante und teilstationäre Rehabilitation gegenüber der stationären Rehabilitation aufgewertet. In der GRV erfolgte eine erhebliche Kürzung der Reha-Mittel durch eine strenge Budgetierung der jährlichen Ausgaben.[107] Diese Maßnahmen führten zu einem drastischen Rückgang der Fallzahlen und der Verweildauer in der stationären Rehabilitation und infolge der Überkapazitäten zu einem preisorientierten Verdrängungswettbewerb

106 Im Bereich der GKV wurde die starre Regeldauer im Jahr 2000 von einer indikationsabhängigen Dauer abgelöst, die allerdings drei Wochen (stationär) bzw. 20 Tage (ambulant) im Regelfall nicht überschreiten soll.

107 In der GKV waren bereits in den Jahren 1993 bis 1995 die Ausgaben für stationäre Kuren vorübergehend budgetiert worden.

zwischen den Leistungsanbietern, den die Reha-Träger wiederum nutzten, um niedrigere Vergütungssätze bzw. Fallpauschalen durchzusetzen. Erhebliche Einschnitte wurden auch bei den unterhaltssichernden Leistungen während einer medizinischen Reha-Maßnahme vorgenommen. Das von den Rentenversicherungsträgern gewährte Übergangsgeld wurde von 90/75 % auf 75/68 % (mit/ohne Kind) des vorherigen Nettoentgelts gekürzt, das von den Krankenkassen gezahlte Krankengeld, wie dargestellt, von 100 % auf 90 %.[108] Gleichzeitig wurde der grundsätzlich nicht nur bei einer erkrankungs-, sondern auch bei einer rehabilitationsbedingten Arbeitsunfähigkeit geltende Entgeltfortzahlungsanspruch, wie ebenfalls bereits dargestellt, von 100 % auf 80 % des Bruttoentgelts reduziert. Im Fall der Freistellung für eine medizinische Rehabilitation erhielten die Unternehmen zusätzlich das Recht, die Fehltage teilweise auf den übergesetzlichen Erholungsurlaub anzurechnen (zwei Urlaubstage für fünf Freistellungstage).[109] Auch diese Regelungen wurden 1999 wieder abgeschafft. Bis heute Bestand haben hingegen die 1997 erfolgte Kürzungen der unterhaltssichernden Leistungen in der GRV während einer beruflichen Rehabilitation: das Übergangsgeld wurde von 80/70 % auf 75/68 % (mit/ohne Kind), das Anschluss-Übergangsgeld von 68/63 % auf 67/60 % gekürzt – und somit den Leistungen in der ALV gleichgestellt. In deren Zuständigkeitsbereich wurde der Rechtsanspruch auf berufsfördernde Reha-Maßnahmen indes in eine Kann-Leistung (Ausnahme: Schwerbehinderte) umgewandelt.

Erhebliche Veränderungen an den Regulierungsstrukturen erfolgten 2001 mit Inkrafttreten des SGB IX, mit dem das Rehabilitations- und das Schwerbehindertenrecht zusammengeführt und ein allgemeiner Rahmen für die über die verschiedenen Sozialbücher hinweg verteilten Regelungen zur Rehabilitation geschaffen wurde. Es zielt auf Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen sowohl in ökonomischer als auch in versorgungsqualitativer Hinsicht durch die Stärkung der Kooperation der Reha-Träger (deren Kreis um die Sozial- und Jugendhilfeträger erweitert wurde), die bessere Koordination des Reha-Prozesses und die Konvergenz von Begriffen, Institutionen, Verfahren und Leistungen. Mit der Einführung des SGB IX wurde zudem der Rehabilitationsgrundsatz „ambulant vor stationär“ trägerübergreifend gestärkt und der Prozess der „Ambulantisierung“ der Rehabilitation forciert. Parallel hierzu wurde mit der Reform der Invaliditätsrenten der Grundsatz „Reha vor Rente“ erheblich gestärkt (siehe Kapitel 2.2.2.).

108 Hingegen blieben das Verletztengeld (GUV) und das Versorgungskrankengeld (Kriegsopferversorgung) von den Kürzungen verschont.

109 Ausgenommen hiervon waren Maßnahmen der Anschlussrehabilitation nach einem Krankenhausaufenthalt.

Mit den ersten größeren Reformen des SGB IX im Jahr 2004 wurden die Wahl- und Beteiligungsrechte der Rehabilitand*innen verbessert. Mithilfe des Persönlichen Budgets, auf das seit 2008 ein Rechtsanspruch besteht, können behinderte und von Behinderung bedrohte Menschen Reha-Leistungen fortan eigenverantwortlich organisieren und bezahlen. Auch diese Reform diente der Stärkung des Grundsatzes „ambulant vor stationär", aber auch der Förderung des Anbieterwettbewerbs sowie der Aktivierung der Selbststeuerungskapazitäten der Rehabilitand*innen. Des Weiteren traten etliche Maßnahmen zur Förderung der betrieblichen Ausbildungs- und Beschäftigungsbereitschaft von Schwerbehinderten in Kraft. In diesem Zusammenhang wurde mit dem Betrieblichen Eingliederungsmanagement (BEM) ein neues Instrument eingeführt, das auch auf die berufliche Rehabilitation von (noch) nicht Behinderten zielt. Demnach sind Unternehmen grundsätzlich verpflichtet, allen Beschäftigten, die innerhalb eines Jahres länger als sechs Wochen ununterbrochen oder wiederholt arbeitsunfähig waren, die Durchführung eines BEM anzubieten. Dieses zielt darauf ab, die bestehende Arbeitsunfähigkeit zu überwinden, einer erneuten Arbeitsunfähigkeit vorzubeugen und somit den Arbeitsplatz möglichst langfristig zu erhalten. Die hierfür bestehenden Möglichkeiten muss die Unternehmensleitung, unter Beteiligung der Betroffenen, mit dem Betriebsrat (ggf. auch der Schwerbehindertenvertretung) erörtern. Dabei müssen auch die zur Verfügung stehenden gesetzlichen Leistungen der beruflichen Rehabilitation einbezogen werden. Betriebsrat und Schwerbehindertenvertretung sind mit der Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben beauftragt und können die Durchführung eines BEM ggf. erzwingen. Unabdingbare Voraussetzung für das gesamte Verfahren ist jedoch stets die Zustimmung der Betroffenen.

Gegen Ende der 2000er Jahre machte sich die zunächst v. a. diskursive Aufwertung der Rehabilitation im Rahmen der aktivierenden Neuausrichtung der Sozialpolitik auch in partiellen Leistungsverbesserungen bemerkbar. Einen nicht unerheblichen Beitrag zu diesem Politikwechsel lieferten auch diverse empirische Studien, die den volkswirtschaftlichen Nutzen der Rehabilitation betonten (z. B. Prognos 2009). In der GKV wurden Reha-Maßnahmen 2007 zu Pflichtleistungen erklärt und ein Rechtsanspruch auf geriatrische Rehabilitation eingeführt. In der GRV wurde 2011 der Zugang zu medizinischen Reha-Leistungen erheblich erleichtert, indem nur noch eine Mindestbeschäftigung von sechs Monaten in den letzten beiden Jahren vorausgesetzt wird. Drei Jahre später wurde das Reha-Budget durch die Einführung einer zusätzlichen demografischen Komponente in die jährliche Dynamisierung erhöht. Im Jahr 2017 wurden Reha-Leistungen zu Pflichtleistungen erklärt, wobei die

Budgetierung jedoch grundsätzlich bestehen blieb. Nachsorge und Kinderrehabilitation wurden zu eigenständigen Pflichtleistungen. Des Weiteren wurden mit der Unterstützten Beschäftigung (2009) und dem Budget für Arbeit (2018) neue Leistungen der beruflichen Rehabilitation eingeführt, die Schwerbehinderten den Übergang vom zweiten auf den ersten Arbeitsmarkt erleichtern sollen.

Tarifvertragliche Regulierung von Rehabilitation

In den untersuchten Branchen lassen sich ergänzende tarifliche Regelungen zur medizinischen und beruflichen Rehabilitation finden (Fröhler/Fehmel 2018, Tab. 10). Hingegen fehlen – wenig überraschend – Regelungen zur sozialen und zur schulischen Rehabilitation, da diese Rehabilitationsfelder keinen Bezug zu einem bestehenden Arbeitsverhältnis und einen allenfalls mittelbaren Bezug zur Erwerbsarbeit aufweisen.

Ähnlich wie jene zur Kuration beschränken sich auch die tariflichen Regelungen zur medizinischen Rehabilitation auf Freistellungsansprüche und Geldleistungen. In der Regel gelten die diesbezüglichen Bestimmungen im Krankheitsfall auch für den Fall einer medizinischen Reha-Maßnahme (siehe Kapitel 2.3.1.). Entsprechend sind Vertariflichungsprozesse auch hier lediglich im Hinblick auf Entgeltfortzahlung und Krankengeld feststellbar. So lassen sich in den Tarifverträgen einige Bestimmungen finden, die in Reaktion auf die gesetzlichen Einschnitte bei der Entgeltfortzahlung in den Jahren 1996 bis 1999 entstanden und durch deren weitgehende Rücknahme inzwischen gegenstandslos geworden sind, jedoch einen Schutz gegenüber zukünftigen Einschnitten darstellen und deshalb auf Bestreben der Gewerkschaften fortgeschrieben werden. Hierzu zählt zum einen der Anspruch auf Aufstockung der gesetzlichen Entgeltfortzahlung um 20 % im privaten Bankgewerbe. Zum anderen existieren in allen untersuchten Branchen, außer dem Bauhauptgewerbe, noch Bestimmungen zur Anrechnung von Reha-Maßnahmen auf den Erholungsurlaub. Im Einzelhandel und im Bankgewerbe darf eine von einem Reha-Träger bewilligte Maßnahme grundsätzlich nicht auf den Erholungsurlaub angerechnet werden. In der chemischen Industrie sind zumindest die ersten fünf Tage anrechnungsfrei. Von aktueller Relevanz sind hingegen nach wie vor die Tarifbestimmungen über einen Arbeitgeberzuschuss zum Krankengeld (siehe Kapitel 2.3.1.2.). Diese gelten i. d. R. auch für den Fall einer medizinischen Rehabilitation und werden entsprechend auch als Zuschüsse zum Verletztengeld oder Übergangsgeld gewährt. Lediglich im Einzelhandel NRW ist der Zuschuss auf die Kuration beschränkt. In der chemischen Industrie verlängert sich die maximale Dauer des Arbeitgeberzuschus-

ses im Fall einer Reha-Maßnahme sogar um einige Wochen: nach einer mindestens einjährigen ununterbrochenen Betriebszugehörigkeit um vier Wochen, nach einer mindestens fünfjährigen ununterbrochenen Betriebszugehörigkeit um sechs Wochen (Fröhler/Fehmel 2018, Tab. 10).

Überraschenderweise sind in den untersuchten Branchen deutlich weniger Regelungen zur beruflichen Rehabilitation vorzufinden als zur medizinischen. Das einzige verbreitete tarifliche Instrument der beruflichen Rehabilitation im weiteren Sinne ist die Verdienstsicherung von über 50-Jährigen bei alters- oder krankheitsbedingter Leistungsminderung (oder einer anderweitig unverschuldeten Versetzung), die bis auf das Bauhauptgewerbe in allen Branchen verbindlich vorgeschrieben ist (ebd.). Dabei handelt es sich jedoch um jahrzehntealte Regelungen, die keinen Bezug zu einer staatlichen Verantwortungsverlagerung aufweisen.

Begleitende Regelungen zum gesetzlich vorgeschriebenen Betrieblichen Eingliederungsmanagement lassen sich nur in der chemischen Industrie finden. Diese reinen Kann-Bestimmungen sind jedoch so allgemein gehalten, dass sie keine Wirkungskraft entfalten können. So heißt es in § 5 „Demo-TV“ sinngemäß, dass ein BEM bei der Wiedereingliederung unterstützend wirken könne und die Betriebsparteien auch präventive Maßnahmen erörtern könnten. Diese Bestimmungen werden von der IG BCE als Einstieg für konkretere und verbindlichere Regelungen im Zuge der Weiterentwicklung des „Demo-TV“ gesehen, da der BAVC einer tariflichen Regulierung des BEM ablehnend gegenübersteht.

Zumindest im Hinblick auf die Finanzierung der beruflichen Rehabilitation etwas konkreter sind die 2013 vereinbarten Bestimmungen zur „lebensphasenorientierten Arbeitszeitgestaltung“, die es den Betriebsparteien der tarifgebundenen Chemiebetriebe erlauben, den „Demo-Fonds“ (West) bzw. „Lepha-Fonds“ (Ost) zur Finanzierung eines Teilzeitmodells mit vollständigem oder teilweisem Entgeltausgleich zu verwenden (siehe Kapitel 2.2.3.6.). Die Betriebsparteien sind frei darin, die Lebensphase(n) und den Berechtigtenkreis zu bestimmen, für die und von dem das Arbeitszeitmodell genutzt werden kann. Die berufliche Rehabilitation wird in den Erläuterungen zum „Demo-TV“ explizit als ein möglicher Anwendungsbereich genannt. Bislang haben von dieser Option jedoch nur 2 % der tarifgebundenen Betriebe Gebrauch gemacht (Biermann 2013, S. 15).

In den anderen untersuchten Branchen gibt es aktuell keine Pläne zu einer tariflichen Regulierung der beruflichen Rehabilitation, obwohl insbesondere in Bezug auf das BEM v. a. seitens der befragten Gewerkschaftsvertreter*innen verbreitet von erheblichen Umsetzungsdefiziten berichtet wurde:

„Wenn du die Betriebsräte fragst, dann sagen die in der Regel: Ja, wir machen BEM. Wenn du dann aber weiterfragst nach dem Wie, dann kommt oft: Na ja, da macht der Arbeitgeber halt ein Gespräch mit dem Beschäftigten. Und oft sind sie da noch nicht einmal involviert. […] Das ist dann so eine Art Mitarbeitergespräch, und das ist dann das BEM.“ (GewD8).

Die Beseitigung dieser Defizite steht durchaus auf der gewerkschaftlichen Agenda.[110] Aufgrund der Widerstände der Arbeitgeberverbände und den unterschiedlichen betrieblichen Gegebenheiten setzen die gewerkschaftlichen Strategien aber bis auf weiteres auf der betrieblichen Ebene an, wo in Kooperation mit den Betriebsräten Betriebsvereinbarungen zur Umsetzung des BEM erarbeitet werden. Ein anderer Ansatzpunkt ist die Bildung von regionalen Netzwerken von Reha-Trägern, Tarifparteien und staatlicher Verwaltung zur Förderung des betrieblichen Gesundheitsmanagements, das auch das BEM umfasst. Solche Netzwerke sind z. B. auf Initiative der IG BCE im Saarland und in Rheinland-Pfalz entstanden. Sie bieten Betrieben Beratung und Unterstützung bei der Einführung, Umsetzung und Verbesserung von Maßnahmen rund um das betriebliche Gesundheitsmanagement sowie bei der Nutzung der bestehenden Fördermöglichkeiten.

2.3.3. Prävention

Die Förderung präventiv wirkender Maßnahmen, mit der die zukünftige Inanspruchnahme von Sozialleistungen möglichst vermieden oder zumindest verringert werden soll, ist ein zentraler Baustein aktivierender oder investiver Sozialpolitik. Entsprechend ist der Stellenwert präventiver Gesundheitspolitik im Zuge der Kostendämpfungspolitik erheblich gewachsen. Seit Ende der 1980er Jahre lassen sich zahlreiche Interventionen des Gesetzgebers zur Förderung der Gesundheitsprävention beobachten. Trotz des verstärkten legislativen Engagements haben sich dabei zugleich auch Prozesse der Verantwortungsverlagerung im Sinne einer Entstaatlichung vollzogen. Zum einen hat eine Verschiebung von Präventionsaufgaben vom Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) auf die Sozialversicherungsträger, insbesondere die Krankenkassen, stattgefunden. Zum anderen lässt sich eine Verantwortungsverlagerung von

110 Quantitative Erhebungen zeigen, dass in vielen Betrieben noch immer gar kein BEM angeboten wird. Laut WSI-Betriebsrätebefragung wurde im Jahr 2015 in 77 % der Betriebe ein BEM angeboten, wobei das Angebot mit der Betriebsgröße steigt (Ahlers 2016). Da lediglich Betriebe mit mindestens 20 Beschäftigten und einem Betriebsrat (der die Durchführung verlangen kann) befragt wurden, dürften diese Zahlen die Realität jedoch erheblich überzeichnen. Darauf weisen auch andere, allerdings nicht mehr ganz aktuelle, Erhebungen hin, die auf deutlich niedrigere Werte kommen (z. B. Gebauer et al. 2007; Niehaus et al. 2008).

der Staatsverwaltung auf die Akteure der Industriellen Beziehungen, und hier v. a. auf die Betriebsparteien, feststellen. Diese Verlagerung der Erfüllungsverantwortung hat insbesondere in den arbeitsbezogenen Feldern der Gesundheitsprävention – Arbeitsschutz und betriebliche Gesundheitsförderung – Reaktionen der Tarifparteien hervorgerufen und zu einer – allerdings bislang noch relativ verhaltenen – Vertariflichung geführt.

Verantwortungsverlagerung von der unmittelbaren auf die mittelbare Staatsverwaltung

Da Gesundheitsprävention eine gesellschaftliche Querschnittsaufgabe darstellt, die weit über das Gesundheitssystem hinaus in andere Politikbereiche wie den Arbeits-, Umwelt- oder Verbraucherschutz hineinreicht, verteilt sich die Zuständigkeit auf eine Vielzahl von öffentlichen und privaten Trägern, wobei die unmittelbare Staatsverwaltung und die staatliche Leistungserbringung traditionell eine deutlich prominentere Rolle spielen als in der Kuration oder Rehabilitation. Eine zentrale Rolle bei der Leistungserbringung kommt dabei dem ÖGD zu. Dessen Entwicklung ist jedoch von einer „systematischen Austrocknung“ (Deppe 2005, S. 58) durch beständige Kompetenz- und Ressourceneinbußen geprägt, was einen kontinuierlichen Funktionsverlust zur Folge hatte. Ausschlaggebend ist hierfür zum einen die in den 1980er Jahren infolge steigender Haushaltsdefizite und der Durchsetzung neoliberaler Steuerungsmodelle einsetzende Austeritätspolitik der hauptsächlich mit der Durchführung des ÖGD beauftragten Länder und Kommunen. Zum anderen war der Bund bestrebt, Aufgaben der Gesundheitsämter und -behörden in seine Zuständigkeit zu verlagern, um generell an Steuerungskompetenz in der Gesundheitsprävention zu gewinnen, aber auch um der zunehmenden Zersplitterung des ÖGD durch die uneinheitliche landesrechtliche Entwicklung und den übergreifenden Trend zur Dezentralisierung und Kommunalisierung der Leistungserbringung entgegenzuwirken (Rosewitz/Webber 1990). In der Folge wurden immer mehr Aufgaben des ÖGD auf die Sozialversicherungsträger, v. a. auf die Krankenkassen, übertragen. Diese Entwicklung setzte bereits in den 1960er und 70er Jahren ein, als Teilbereiche der Primär- und Sekundärprävention (v. a. Schutzimpfungen und Vorsorgeuntersuchungen) zunehmend in das System der kassenärztlichen Versorgung integriert wurden, und intensivierte sich in der Phase des Sozialstaatsumbaus.

Mit dem Gesundheitsreformgesetz (GRG) 1989 wurde der Handlungsspielraum der Krankenkassen in der Prävention erheblich erweitert. Zum einen wurde ihnen – jenseits von Impfungen – erstmals die Möglichkeit eingeräumt, auf dem Gebiet der Primärprävention in Form von

Ermessensleistungen tätig zu werden. Zum anderen wurde eine ganze Reihe von zuzahlungsfreien Vorsorgeuntersuchungen – Krebsfrüherkennung, „Gesundheits-Check-up“, zahnärztliche Gruppen- und Individualprophylaxe, Kindervorsorge – in den Leistungskatalog aufgenommen. Damit wurde eine Entwicklung angestoßen, die in der Folgezeit zum „weltweit umfangreichsten Angebot“ an bevölkerungsweiten medizinischen Vorsorgeuntersuchungen geführt hat (Rosenbrock/Gerlinger 2014, S. 94). Im Zuge des „Sparpaketes“ wurden die Maßnahmen zur Primärprävention 1997 mit dem Beitragsentlastungsgesetz jedoch zunächst weitgehend wieder aus dem Leistungskatalog gestrichen und konnten von den Krankenkassen fortan nur noch als erweiterte, patientenfinanzierte Leistungen angeboten werden. Nur drei Jahre später nahm die neue rot-grüne Regierungsmehrheit die Primärprävention dann wieder als Ermessensleistung in den Leistungskatalog auf. Als Förderungsanreiz für die Krankenkassen wurde ein gesondertes Budget eingerichtet. Des Weiteren wurde die Förderung von Selbsthilfegruppen und -organisationen zu einer Sollvorschrift mit stark verpflichtendem Charakter ausgebaut und auch hierfür ein gesondertes Budget geschaffen. Seit 2004 können die Krankenkassen Versicherten, die regelmäßig an Vorsorgeuntersuchungen oder an Präventionsprogrammen teilnehmen, Bonuszahlungen gewähren. Außerdem können sie freiwillig Versicherten Tarife mit Selbstbehalten oder Beitragsrückerstattung anbieten und auf diese Weise gesundheitsbewusstes und -präventives Verhalten fördern. Diese Möglichkeit wurde 2008 auf Pflichtversicherte erweitert. Mit dem Präventionsgesetz wurden die Vorsorgeuntersuchungen ab 2015 schließlich noch weiter ausgebaut, die Primärprävention um Leistungen in „Lebenswelten“ (z. B. Betriebe, Kommunen, Kitas, Schulen, Pflege-, Freizeiteinrichtungen) ergänzt und die gesonderten Budgets für Primärprävention und Selbsthilfegruppen erheblich aufgestockt. Neben vielfältigen Leistungsausweitungen lassen sich über den Zeitverlauf hinweg, v. a. im Bereich der von GKV und GRV finanzierten stationären Sekundärprävention (Vorsorge-, Eltern-Kind-Kuren), aber auch einige Leistungsbegrenzungen (Zuzahlungen, Verringerung der Regeldauer, Kürzungen beim Kranken- und Übergangsgeld etc.) feststellen.

Neben den Krankenkassen wurden auch die anderen Sozialversicherungsträger zunehmend mit gesundheitspräventiven Aufgaben betraut. So wurde das Aufgabenspektrum der Unfallversicherungsträger 1996 mit Einführung des Arbeitsschutzgesetzes über den Arbeitsschutz hinaus auf die betriebliche Gesundheitsförderung ausgedehnt (s. u.). Den Rentenversicherungsträgern wurde 2009 ermöglicht, ihr traditionell auf die Sekundärprävention (Vorsorgekuren etc.) begrenztes Leistungsspektrum in der Prävention auszudehnen. Mit dem Flexirentengesetz

wurde Prävention dann 2017 zu einer eigenständigen Pflichtleistung. Um präventionsbedürftige Beschäftigte frühzeitig identifizieren zu können, sollen die Rentenversicherungsträger nun ebenfalls freiwillige Vorsorgeuntersuchungen („Gesundheits-Check“ ab dem 45. Lebensjahr) anbieten. Mit dem Bundesteilhabegesetz wurden 2017 auch die anderen Reha-Träger zur Entwicklung und Umsetzung von Präventionsmaßnahmen zur frühzeitigen Erkennung von chronischen Erkrankung und drohenden Behinderungen verpflichtet. Mit dem Präventionsgesetz haben schließlich auch die Pflegekassen erstmals einen Präventionsauftrag für (teil-)stationäre Pflegeeinrichtungen erhalten, wofür ein gesondertes Budget geschaffen wurde. Das Präventionsgesetz schafft darüber hinaus erstmals einen gesetzlichen Rahmen für die Koordination und Qualitätssicherung der über die verschiedenen Träger verteilten Präventionsleistungen. Die Sozialversicherungsträger werden zur Zusammenarbeit verpflichtet. Im Rahmen der neu geschaffenen Nationalen Präventionskonferenz sollen sie unter Beteiligung von Gebietskörperschaften, Patientenorganisationen, DGB und BDA eine gemeinsame Präventionsstrategie erarbeiten und weiterentwickeln sowie trägerübergreifende Rahmenempfehlungen (zu Präventionszielen, Handlungsfeldern, Zielgruppen etc.) vereinbaren, die wiederum als Grundlage für gemeinsame Landesrahmenvereinbarungen dienen, in denen die Zuständigkeitsklärung und Leistungskoordinierung im Mittelpunkt steht.

Verantwortungsverlagerung von der Staatsverwaltung auf die Industriellen Beziehungen

Neben der Übertragung von Präventionsaufgaben vom ÖGD auf die Sozialversicherungsträger, lässt sich in den letzten 30 Jahren auch eine zunehmende Verantwortungsverlagerung auf die Arbeitsbeziehungen feststellen. Dieser Prozess zeigt sich zum einen in der Verschiebung der Erfüllungsverantwortung für den Arbeitsschutz von den Arbeitsschutzämtern und Unfallversicherungsträgern auf die Betriebe und zum anderen in der zunehmenden Verschränkung von Arbeitsschutz und allgemeiner Gesundheitsförderung durch die sukzessive Erschließung des Betriebs als Präventionsraum (Setting- oder Lebensweltenansatz).

Grundsätzlich kommt im dualen deutschen Arbeitsschutzsystem den staatlichen Arbeitsschutzämtern die Aufgabe zu, branchenübergreifend die betriebliche Umsetzung staatlicher Rechtsvorschriften zu überwachen. Die Unfallversicherungsträger sind für die Erstellung und Kontrolle branchenbezogener Regelungen zuständig, weshalb sie ebenfalls über rechtsetzende Kompetenzen verfügen. Für die Durchführung der Maßnahmen und die Einhaltung der Vorschriften ist hingegen das einzelne Unternehmen bzw. die jeweilige Unternehmensleitung verantwortlich,

die dabei von Betriebs*ärztinnen, Fachkräften für Arbeitssicherheit (SiFa) und ehrenamtlichen Sicherheitsbeauftragten unterstützt wird. Zudem kommen dem Betriebsrat Mitbestimmungsrechte und Mitwirkungsaufgaben zu.

Der Arbeitsschutz war lange Zeit von dem traditionellen, bereits bei der Einführung der GUV formulierten Ziel, der Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten (Pathogenese) geprägt. Erst ab Mitte der 1980er Jahre etablierte sich, ausgehend von der supranationalen Regulierungsebene, ein umfassenderes und weniger reaktives Präventionsverständnis. Impulse hierzu kamen zum einen von der 1986 verabschiedeten „Ottawa-Charta" der Weltgesundheitsorganisation (WHO), mit der das Konzept der Gesundheitsförderung, das auf die Stärkung von Gesundheitsressourcen und -potenzialen abzielt (Salutogenese), in die gesundheitspolitische und -wissenschaftliche Diskussion eingeführt wurde. Drei Jahre später wurde eine europäische Rahmenrichtlinie zum Arbeitsschutz verabschiedet, die neben der Vermeidung zwischenstaatlicher Unterbietungskonkurrenz auch auf die Etablierung eines aktiveren, stärker am Konzept der Gesundheitsförderung orientierten Verständnisses des Arbeitsschutzes zielte. Erste Einflüsse dieser supranationalen Initiativen auf die nationale Gesetzgebung zeigten sich aber zunächst nicht in der GUV, sondern in der GKV.

Wie oben bereits dargestellt, wurde 1989 mit dem GRG die Gesundheitsförderung erstmals in Deutschland gesetzlich verankert. Die gesetzlichen Krankenkassen erhielten einen allgemeinen Präventionsauftrag, wobei es ihnen auch ermöglicht wurde, bei der Verhütung arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren mitzuwirken und Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung zu finanzieren. Hierzu wurden sie zu einer engen Zusammenarbeit mit den staatlichen Arbeitsschutzbehörden und den Unfallversicherungsträgern verpflichtet. Die Krankenkassen nutzten den neu eröffneten Spielraum zügig – nicht zuletzt aufgrund des Eigeninteresses an Mitgliederbindung und -rekrutierung im forcierten Kassenwettbewerb. Über die betriebliche Gesundheitsförderung bot sich die Möglichkeit, ganze Unternehmen an sich zu binden, indem man den Personalleitungen Kooperationsprojekte zur Senkung des Krankenstandes oder zur Verbesserung des Betriebsklimas anbot. Vor allem Maßnahmen zur Verhaltensprävention hielten so zunehmend Einzug in die Betriebe, aber auch Konzepte der Verhältnisprävention wurden erprobt. Zum Teil wurde den Betrieben „ein regelrechtes Projektmanagement"

zum betrieblichen Gesundheitsschutz angeboten (Göbel/Kuhn 2003, S. 79).[111]

Durch die weitgehende Streichung der Primärprävention aus dem GKV-Leistungskatalog wurde diese Entwicklung 1997 jäh gestoppt. Mit dem kurz zuvor in Kraft getretenen Arbeitsschutzgesetz, das die europäische Arbeitsschutzrichtlinie endlich in nationales Recht umsetzte, wurde der Auftrag zur betrieblichen Gesundheitsförderung auf die Arbeitsschutzakteure übertragen und die Unterschiede zwischen Arbeitsschutz und Gesundheitsförderung weitgehend eingeebnet. Ziel der umfassenden Reform war es zum einen, den Arbeitsschutz zu entbürokratisieren und die Selbstregulierung der betrieblichen Akteure zu fördern. Zum anderen sollte ein ganzheitlicheres und stärker präventiv wirkendes Arbeitsschutzverständnis etabliert werden (Gerlinger 2000; Funk 2011). Zentrales Mittel hierfür ist die Verpflichtung der Unternehmensleitung zur Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung. Jeder Arbeitsplatz bzw. jede Tätigkeitsart muss auf Gesundheitsgefährdungen hin überprüft werden, wobei nicht nur die klassischen Gefährdungsarten wie physikalische, chemische und biologische Expositionen erfasst werden müssen, sondern auch Arbeitsplatzgestaltung, Arbeitsorganisation, Arbeitszeit etc. Seit 2013 sind zudem auch psychische Belastungen zu berücksichtigen. Aus der Gefährdungsbeurteilung sollen die notwendigen betrieblichen Maßnahmen abgeleitet werden. Diese sollen so gestaltet sein, dass Gesundheitsgefahren bereits an der Quelle bekämpft werden und eine Gefährdungssituation gar nicht erst entsteht. Hierzu sollen bei der Planung nicht nur die unmittelbaren Arbeitsbedingungen, sondern auch die sozialen Beziehungen am Arbeitsplatz sowie Umwelteinflüsse berücksichtigt werden. Da Arbeitsschutz als kontinuierlicher Verbesserungsprozess konzipiert wird, ist die Unternehmensleitung verpflichtet, die Wirksamkeit der Maßnahmen zu überprüfen und diese ggf. anzupassen. Bei neu auftretenden Gefährdungen muss der Prozess der Gefährdungsbeurteilung erneut durchlaufen werden. Der Betriebsrat kann den Abschluss einer Betriebsvereinbarung zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben oder zur Abwendung bzw. Abmilderung von neu auftretenden Gesundheitsgefährdungen erzwingen. Des Weiteren muss er auf die Einhaltung der Arbeitsschutzvorschriften hinwirken und die zuständigen Behörden durch Anregung, Beratung und Auskunft unterstützen. Die Beschäftigten sind verpflichtet, Gesundheitsgefahren zu melden, und zugleich berechtigt, Verbesserungsvorschläge zu machen. Reagiert die Unternehmensleitung nicht angemessen auf Mängelbeschwerden,

111 Hierbei kam den Krankenkassen zugute, dass sie bereits vor Inkrafttreten des GRG vereinzelt mit betrieblichen Präventionsprojekten experimentiert hatten, auch wenn es dafür im Grunde keine Legitimationsbasis im Leistungsrecht der GKV gab.

können sie sich an die zuständigen Behörden wenden, wodurch ihnen keine arbeitsrechtlichen Nachteile entstehen dürfen.

Das Arbeitsschutzgesetz markierte einen Paradigmenwechsel, in dessen Folge auch das Unfallversicherungsrecht sukzessive reformiert, die Verhütungsvorschriften vereinfacht und vereinheitlicht wurden. Die Staatsverwaltung zieht sich zunehmend aus der unmittelbaren Regulierung zurück. Anstelle eines dichten Geflechts von konkreten rechtlichen Vorschriften, das durch die Aufsichtsbehörden kontrolliert wird, treten nun vermehrt Schutzziele und unbestimmte Rechtsbegriffe, die von den betrieblichen Akteuren selbst konkretisiert, umgesetzt und kontrolliert werden müssen (Gensch 2005). Sie sind verpflichtet, ihre Entscheidungen nachvollziehbar zu gestalten und zu dokumentieren. Im Schadensfall prüfen staatliche Behörden und Unfallversicherungsträger, ob die Maßnahmen ausreichend waren. Gegebenenfalls landet der Fall dann vor Gericht, wo das Vorliegen eines Organisationsverschuldens geprüft wird. Begleitet wurde dieser Verlagerungsprozess durch Strukturreformen, die auf Kosteneinsparung und Effizienzsteigerung zielen. So wurden die Unfallversicherungsträger durch Zusammenlegung deutlich reduziert und stärker unter staatliche Aufsicht gestellt. Zur engeren Kooperation von Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern wurde die Nationale Arbeitsschutzkonferenz (NAK) gegründet, an der auch Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in beratender Funktion beteiligt sind. Zentrale Aufgabe der NAK ist die Entwicklung, Steuerung und Fortschreibung einer „Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie“ (GDA), mit der die Zusammenarbeit verbessert, der Arbeitsschutz modernisiert sowie die betrieblichen Arbeitsschutzakteure und die „Sozialparteien“ stärker in die Verantwortung genommen werden sollen.

Seit 2000 können auch die Krankenkassen wieder Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung durchführen. Dabei wurde jedoch zunächst eine deutliche Abgrenzung zum Arbeitsschutz gezogen, da mit Versichertengeldern keine Arbeitgeberpflichten finanziert werden sollten. Erlaubt waren deshalb nur den Arbeitsschutz ergänzende Maßnahmen. Mit dem Präventionsgesetz wurde die Trennung zwischen Arbeitsschutz und Gesundheitsförderung dann weitgehend aufgehoben. Die Krankenkassen sind nun explizit sowohl mit betrieblichen Leistungen zur individuellen Verhaltensprävention als auch zur Verhütung arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren beauftragt, wobei sie neben den Unfallversicherungsträgern und staatlichen Arbeitsschutzbehörden (mit denen sie regionale Arbeitsgemeinschaften bilden) auch mit den betrieblichen Arbeitsschutzakteuren kooperieren sollen. Sie können mit Betriebsärzt*innen ergänzende Verträge über die Durchführung von Gesundheitsuntersuchungen und Fördermaßnahmen, Präventionsempfehlun-

gen und Heilmittelversorgung schließen. Eine weitere Aufgabe der Krankenkassen besteht in der Beratung und Unterstützung von Betrieben im Rahmen gemeinsamer regionaler Koordinierungsstellen, an denen auch örtliche Wirtschaftsverbände beteiligt werden sollen. Auf der anderen Seite wird das Engagement der Unternehmen finanziell gefördert, indem anerkannte Leistungen zur Gesundheitsförderung bis zu maximal 500 Euro pro Beschäftigten und Jahr von Steuern und Sozialabgaben befreit sind.

Seit 2009 können auch die Rentenversicherungsträger Maßnahmen zur betrieblichen Gesundheitsprävention anbieten, sind dabei aber auf die Sekundärprävention beschränkt. Die zwischenzeitlich entwickelten berufsbegleitenden Präventionsprogramme „Betsi – Beschäftigungsfähigkeit teilhabeorientiert sichern“ (somatische Probleme) und „Balance Plus“ (psychosomatische Probleme) richten sich an Beschäftigte, die bereits erste Beeinträchtigungen oder zumindest gesundheitliche Risikofaktoren aufweisen und bei denen aus sozialmedizinischer Sicht eine frühzeitige Intervention gerechtfertigt ist, um einer konkreten Gefährdung der Erwerbsfähigkeit entgegen zu wirken (DRV Bund 2018). Zur Förderung der betrieblichen Inanspruchnahme und Umsetzung haben die Rentenversicherungsträger einen Firmenservice gegründet, der mittlerweile flächendeckend verankert ist und ggf. auch im Betrieb tätig wird.

Tarifvertragliche Regulierung von Gesundheitsprävention

Der Erhalt der Arbeitsfähigkeit und der Schutz vor Arbeitsüberlastung zählen zum traditionellen Themenspektrum der bundesdeutschen Tarifpolitik. Implizit spielt der Gesundheitsschutz in etlichen tariflichen Regelungsfeldern (z. B. Leistungsnormen, Arbeitszeiten und -pausen, Erholungsurlaub, altersgerechte Arbeit) eine Rolle. Explizite Regelungen beschränkten sich hingegen lange Zeit weitgehend auf ergänzende Bestimmungen zur Arbeitsschutzgesetzgebung sowie auf Freistellungsfragen im Rahmen der (stationären) Sekundärprävention. Gesundheitsförderung ist hingegen erst in den letzten Jahren zum tarifpolitischen Gegenstand geworden. Der gesetzlichen Entwicklung folgend, enthalten die neueren Tarifvereinbarungen i. d. R. sowohl Bestimmungen zum Arbeitsschutz als auch zur betrieblichen Gesundheitsförderung bzw. heben die Trennung zwischen diesen beiden Bereichen der arbeitsbezogenen Primärprävention auf.

Sekundärprävention

Die gesetzlichen Bestimmungen zur krankheits- oder unfallbedingten Kuration und Rehabilitation gelten weitgehend auch für medizinisch notwendige Maßnahmen der Sekundärprävention wie stationäre Vorsorge-

oder Eltern-Kind-Kuren. Entsprechend besteht auch hier grundsätzlich ein Anspruch auf Entgeltfortzahlung sowie auf Kranken-, Verletzten- oder Übergangsgeld. Anders verhält es sich hingegen mit nicht unbedingt notwendigen Vorsorgemaßnahmen wie Erholungskuren, die der Vorbeugung allgemeiner Abnutzungserscheinungen oder der Verbesserung des Allgemeinbefindens dienen, oder ambulanten Vorsorgekuren, die in einem urlaubsmäßigen Zuschnitt in anerkannten Kurorten durchgeführt werden.

Analog zur Gesetzeslage gelten die tariflichen Bestimmungen zur Kuration und Rehabilitation in den untersuchten Branchen grundsätzlich auch für anerkannte Maßnahmen der (stationären) Sekundärprävention. Für die Entgeltfortzahlung gilt dies ohne jegliche Einschränkung. Dementsprechend lassen sich hier dieselben Vertariflichungserscheinungen beobachten: die Aufstockung der gesetzlichen Entgeltfortzahlung und das Verbot bzw. die Einschränkung der Anrechnung von Vorsorgemaßnahmen auf den tariflichen Erholungsurlaub in Reaktion auf die gesetzlichen Leistungseinschnitte in den Jahren 1996 bis 1999 (siehe Kapitel 2.3.1.1.). Während diese Bestimmungen aufgrund der Rücknahme der Leistungseinschnitte inzwischen gegenstandslos geworden sind, aus strategischen Gründen aber fortgeschrieben werden, sind die Tarifbestimmungen über einen Arbeitgeberzuschuss zum Krankengeld weiterhin aktuell (siehe Kapitel 2.3.1.2.). Diese gelten i. d. R. auch für den Fall einer stationären Vorsorgemaßnahme und werden entsprechend auch als Zuschüsse zum Verletzten- und Übergangsgeld gewährt. Lediglich im Einzelhandel NRW ist der Zuschuss auf die Kuration beschränkt. In der chemischen Industrie verlängert sich die maximale Dauer des Arbeitgeberzuschusses – analog zu einer Reha-Maßnahme – bei einer stationären Vorsorge sogar um einige Wochen.

Arbeitsschutz

Ergänzende Regelungen zu Arbeitsschutzgesetzen und -verordnungen haben eine lange tarifpolitische Tradition. Sie beziehen sich i. d. R. auf einzelne Aspekte und konkretisieren oder erweitern punktuell die gesetzlichen Bestimmungen (Bispinck 2015, S. 62). So verhält es sich auch bei den tariflichen Regelungen zum Arbeitsschutz in den von uns untersuchten Branchen, die noch dazu wenig substanziell sind oder inzwischen von der gesetzlichen Entwicklung eingeholt wurden (Fröhler/Fehmel 2018, Tab. 7). Im Bauhauptgewerbe beschränkt sich der tarifliche Arbeitsschutz auf die – bereits gesetzlich vorgeschriebene – Pflicht der Unternehmensleitung zur Unterrichtung der Beschäftigten über alle Arbeitsschutzvorschriften. Auch die im Einzelhandel NRW vorgeschriebene Bereitstellung von Schutzkleidung gegen Nässe oder Kälte geht nicht

über die Vorschriften der Arbeitsstättenverordnung hinaus. Die zudem 2008 in einer Protokollnotiz zum Manteltarifvertrag vereinbarte Überprüfung der gesetzlichen und betrieblichen Maßnahmen zum Schutz vor Raubüberfällen und anderen Übergriffen hat aufgrund der Weigerung des HDE nicht zu entsprechenden Vereinbarungen geführt.[112] Einen etwas größeren Raum nimmt der Arbeitsschutz im Tarifwerk der chemischen Industrie ein. Aber auch hier bildet die einzige substanzielle Norm – die Verpflichtung der Betriebsparteien auf die Einhaltung der Arbeitsschutzgesetze unter Beachtung des arbeitswissenschaftlichen Kenntnistandes – nur die Gesetzeslage ab.[113] Ansonsten handelt es sich lediglich um Soll-Vorschriften: Die Betriebsparteien werden aufgefordert, alternsgerechte Arbeitszeit- und Schichtarbeitsmodelle zu vereinbaren, die v. a. eine belastungsgerechte Arbeitszeitgestaltung sowie einen gleitenden Altersübergang ermöglichen.

Während diese und ähnliche tarifliche Bestimmungen i. d. R. vor Inkrafttreten des Arbeitsschutzgesetzes vereinbart wurden und allenfalls einen geringen Bezug zur staatlichen Verantwortungsverlagerung aufweisen, setzen neuere Tarifverträge v. a. beim Instrument der Gefährdungsbeurteilung an und konkretisieren die relativ unbestimmten gesetzlichen Vorgaben. Dabei stehen Verfahrensfragen im Zentrum der Vereinbarungen. Ein Beispiel für diese Form des tariflichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes stellt der 2009 vereinbarte „Tarifvertrag zur betrieblichen Gesundheitsförderung“ für den öffentlichen Sozial- und Erziehungsdienst dar. Beschäftigte, die unter diesen Tarifvertrag fallen, haben einen individuellen Anspruch auf eine mindestens jährliche Beurteilung der mit ihrem Arbeitsplatz verbundenen physischen und psychischen Gefährdungen sowie auf Erörterung der ggf. notwendigen Schutzmaßnahmen. Kommt eine individuelle Einigung nicht zustande, obliegt die Entscheidung einer extra hierfür eingerichteten und paritä-

112 Ver.di hatte einen Tarifvertrag zu Maßnahmen zur Verhinderung von Überfällen und Übergriffen bzw. zur Minderung der gesundheitlichen Folgen für die Beschäftigten gefordert und einen entsprechenden Entwurf vorgelegt. Konkreter Anlass hierfür waren insbesondere die Arbeitsbedingungen beim inzwischen insolventen Drogerie-Discounter Schlecker, dessen Filialen z. T. nur mit einer Person besetzt waren und zudem flächendeckend noch nicht einmal über einen Telefonanschluss verfügten. Die Folge war eine gehäufte Anzahl von Raubüberfällen. Doch auch jenseits von Schlecker sind Überfälle und tätliche Angriffe im Einzelhandel an der Tagesordnung. Der HDE machte seine Bereitschaft zu einem Tarifabschluss von der Flexibilisierung der tariflichen Arbeitszeiten abhängig. Auch hierzu wurde eine Verhandlungsverpflichtung in die Protokollnotiz aufgenommen. Da diese Verhandlungen ergebnislos verliefen, war der HDE auch nicht zum Abschluss eines Schutztarifvertrags bereit.

113 Dieser Passus war bereits lange vor Verabschiedung des Arbeitsschutzgesetzes vereinbart worden und wurde 2008 vom Manteltarifvertrag in den neuen „Demo-TV“ übernommen, um weitere Aspekte ergänzt und somit insgesamt stärker auf das Ziel der Verlängerung der Lebensarbeitszeit hin ausgerichtet.

tisch besetzten betrieblichen Kommission, die auch für die Festlegung des Beurteilungsverfahrens zuständig ist. Die Unternehmensleitung ist zur Durchführung der von der Kommission beschlossenen Maßnahmen verpflichtet. Die Kommission kann darüber hinaus dezentrale Gremien (Gesundheitszirkel) einrichten, die Vorschläge zum Arbeitsschutz und zur Gesundheitsförderung unterbreiten können, die die Unternehmensleitung prüfen muss. Bei Ablehnung hat die Kommission das Letztentscheidungsrecht. Ähnliche Tarifverträge existieren z. B. bei der Telekom und bei IBM. Ein früher Vorläufer ist der 1989 vereinbarte und bis heute gültige Passus zum Gesundheitsschutz im Manteltarifvertrag der Druckindustrie, der bereits weit vor Inkrafttreten des Arbeitsschutzgesetzes eine regelmäßige Informationspflicht der Unternehmensleitung über besondere Arbeitsbelastungen vorschrieb und den Beschäftigten ein individuelles und kollektives Beschwerderecht einräumte.

Angesichts der zentralen Bedeutung der Gefährdungsbeurteilung für den Arbeitsschutz und der unbestimmten gesetzlichen Vorgaben überrascht es jedoch, dass insgesamt nur wenige begleitende Tarifverträge existieren. Dies gilt umso mehr, als die Unternehmen ihrer gesetzlichen Verpflichtung zunächst nur zögerlich und oft widerwillig, zum großen Teil auch gar nicht nachkamen. Laut WSI-Betriebsrätebefragung hatte bis 2004 erst die Hälfte der Betriebe (mit Betriebsrat und mehr als 20 Beschäftigten) die Gefährdungsbeurteilung eingeführt (Ahlers/Brussig 2005, S. 519). Dabei belegten mit Banken und Versicherungen (33 %), Handel (36 %) und Baugewerbe (41 %) drei der von uns untersuchten Branchen die letzten Plätze. In der Befragung von 2015 gaben dann immerhin 79 % der Betriebsräte an, dass in ihrem Unternehmen Gefährdungsbeurteilungen durchgeführt wurden (Ahlers 2016, S. 11). Andere Untersuchungen, die auch Kleinstbetriebe und Betriebe ohne Betriebsrat einbeziehen, kommen erwartungsgemäß zu niedrigeren Werten. So wurden nach der GDA-Betriebsbefragung 2015 lediglich in 52 % aller Betriebe Gefährdungsbeurteilungen durchgeführt (Sommer et al. 2018). Auch 20 Jahre nach der Einführung des Arbeitsschutzgesetzes verstößt also noch immer jeder zweite Betrieb gegen die gesetzlichen Vorschriften. Dies gilt in besonderem Maße für die kleineren Unternehmen. Zudem offenbaren die genannten Erhebungen erhebliche Qualitätsdefizite bei der Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen, v. a. im Hinblick auf die Berücksichtigung psychischer Belastungen, aber auch von bewegungsarmen Tätigkeiten, Arbeitszeitgestaltung und Arbeitsorganisation. Des Weiteren bleiben die Gefährdungsbeurteilungen oft folgenlos, weil daraus keine Maßnahmen abgeleitet oder diese nicht umgesetzt werden (Beck et al. 2012; Ahlers 2015). Zentrale Gründe für die Umsetzungsdefizite sind fehlende Bereitschaft und Kompetenzen der Unter-

nehmensleitung, unklare betriebliche Verantwortlichkeiten sowie die geringen Sanktionsmöglichkeiten und die fehlende Kontrolle und Sanktionierung durch die Arbeitsschutzbehörden (Kohte 2015; Ahlers 2016).

Diese Defizite in der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben waren auch in unseren Interviews präsent, wobei erwartungsgemäß die Einschätzungen auf Gewerkschaftsseite kritischer ausfielen als auf der Arbeitgeberverbandsseite. Gleichwohl war man sich auf beiden Seiten weitgehend einig darin, dass zumindest Tarifvereinbarungen auf Flächenebene bei der Behebung der Defizite nur bedingt von Hilfe sein könnten, da diese aufgrund der stark variierenden betrieblichen Gegebenheiten ähnlich allgemein gehalten sein müssten wie die gesetzlichen Vorgaben. Deshalb hat man bislang v. a. den Weg über die Mitbestimmung in den Selbstverwaltungsorganen der Unfallversicherungsträger sowie über die Beratung und Betreuung der betrieblichen Akteure bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben gewählt. Zum Teil ist diese Strategie gewerkschaftsseitig aber auch der Weigerung der Arbeitgeberverbände geschuldet, (verbindliche) Tarifvereinbarungen zu treffen. So scheiterte z. B. ein Vorstoß des ver.di-Fachbereichs Finanzdienstleistungen zum Abschluss eines Tarifvertrags, in dem – ähnlich zu den o.g. Tarifverträgen – das Verfahren der Gefährdungsbeurteilung und die Rechte der beteiligten Organe konkretisiert werden sollten, am entschiedenen Widerstand des AGV Banken:

„[…] aber da fingen die Arbeitgeber immer an zu argumentieren, nach dem Motto: Wieso soll denn eine Gefährdungsbeurteilung, die in einem Tarifvertrag vorgeschrieben ist, wieso soll die denn von einem Arbeitgeber zwingender ausgeführt werden als die gesetzliche Regelung?“ (GewD12)

Ähnlich erging es den Kolleg*innen aus dem Fachbereich Handel im Rahmen der Verhandlungen zu einem „Demografie-Tarifvertrag“ (s. u.). Auch hier lehnte der Arbeitgeberverband einen Tarifentwurf für eine Konkretisierung des Verfahrens und der Rechte der betrieblichen Akteure im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung entschieden ab. Wenn überhaupt, dann sind die Arbeitgeberverbände meist bestenfalls zur Vereinbarung unverbindlicher Kann- und Sollbestimmungen bereit, die den Betrieben als Orientierung dienen sollen:

„Also da ist eher so unser Ansatz zu sagen, man fasst noch einmal wichtige Dinge nochmal zusammen, wie so eine Art Brennglas: das und das und das müsstet und solltet ihr machen. Das ist für uns das, was dann ein Tarifvertrag noch mal machen kann, aber nicht noch mal eine neue Regelungsebene einziehen neben der Berufsgenossenschaft, nicht noch mal neue Entscheidungsgremien einziehen neben den bereits schon vorhandenen und nicht noch mal irgendeine neue Zielsetzung aufsetzen mit anderen Inhalten als die, die wir schon haben.“ (AgvD1)

Betriebliche Gesundheitsförderung

Eine stärkere tarifliche Entwicklungsdynamik als beim Arbeitsschutz zeigt sich in der betrieblichen Gesundheitsförderung. Als Mitte der 1990er Jahre die diesbezüglichen Befugnisse der Krankenkassen stark eingeschränkt wurden, kam es vereinzelt zu Tarifabschlüssen, die darauf abzielten, Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung auch ohne die Unterstützung der Krankenkassen aufrecht zu erhalten (Stockhausen 1997, S. 33). Vor dem Hintergrund der allgemeinen Bedeutungszunahme gesundheitsbezogener Themen verstärkten die Gewerkschaften dann im Laufe der 2000er Jahre ihre Bemühungen der tarifvertraglichen Regulierung von betrieblicher Gesundheitsförderung. Ausschlaggebend hierfür waren – neben der beschriebenen staatlichen Verantwortungsverlagerung – zum einen die gesundheitlichen Folgen der von zunehmender Leistungsverdichtung und Arbeitsentgrenzung gekennzeichneten Entwicklung betrieblicher Leistungs- und Arbeitszeitpolitik, die u. a. in der gewerkschaftlichen Kampagne für eine „Gute Arbeit“ aufgegriffen wurde (Peters/Schmitthenner 2003; Schröder/Urban 2009 ff.), und zum anderen die demografisch bedingte Alterung der Belegschaften und die Anhebung der Rentenaltersgrenzen, die der Thematik alter(n)sgerechter Arbeitsgestaltung Aufschwung verlieh.

Insbesondere der letztgenannte Begründungszusammenhang weckte auch bei Unternehmen und Arbeitgeberverbänden ein Interesse an Regelungen, die einen längeren Verbleib der Beschäftigten in der Erwerbsphase unterstützen, und hat entsprechend Spuren im Tarifvertragssystem hinterlassen.[114] So enthalten nahezu alle der in den letzten Jahren zunehmend vereinbarten „Demografie-Tarifverträge“ Regelungen zu gesundheits- und alternsgerechter Arbeitsgestaltung. Diese umfassen v. a. Bestimmungen zur betrieblichen Gesundheitsförderung, z. T. aber auch solche zum Arbeitsschutz. Wenn eine Finanzierung von „demografieorientierten“ Maßnahmen über einen Fonds o. Ä. vorgesehen ist, kann dieser i. d. R. auch für Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung verwendet werden. Gemeinsam ist den tariflichen Bestimmungen, dass

114 Laut WSI-Betriebsrätebefragung verfügten im Jahr 2015 die Hälfte aller Betriebe (mit Betriebsrat und mehr als 20 Beschäftigten) über eine betriebliche Gesundheitsförderung (Ahlers 2016, S. 11). Die Angebotsquote steigt mit der Betriebsgröße: von 42 % der Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten bis zu 83 % der Betriebe mit mehr als 500 Beschäftigten. Allerdings sagen diese Zahlen wenig über die Qualität der betrieblichen Programme aus. Meist sind diese einseitig auf Maßnahmen der Verhaltensprävention (Fitness-, Ernährungs- oder Entspannungsangebote) fokussiert. Dies hat zur Folge, dass ein großer Teil der belastenden Arbeitsfaktoren (wie hohe Arbeitsintensität, Personalmangel oder fehlende soziale Unterstützung) kaum Beachtung finden. Darüber hinaus wird von Beschäftigten oft bemängelt, dass das Angebot an verhaltenspräventiven Maßnahmen im betrieblichen Alltag aus Zeitgründen gar nicht wahrgenommen werden kann.

sie zumeist keine Standards, Grenzwerte o. ä. fixieren, sondern lediglich Verfahrensregelungen und -rechte definieren, deren praktische Wirkung von der betrieblichen Umsetzung abhängt (Fröhler et al. 2013, S. 522 f.). Lediglich in den firmenbezogenen Tarifverträgen sind verbreitet konkretere Bestimmungen enthalten.[115]

Auch der „Demo-TV" für die *chemische Industrie* enthält Bestimmungen zur betrieblichen Gesundheitsförderung. Diese sind allerdings ebenso vage und unbestimmt wie jene zum Arbeitsschutz und zielen darüber hinaus ausschließlich auf Maßnahmen der individuellen Verhaltensprävention (bzw. der Sekundärprävention):

„Die Tarifvertragsparteien empfehlen, durch gezielte betriebliche Maßnahmen das Gesundheitsbewusstsein der Arbeitnehmer zu schärfen und Hilfestellungen zu bieten. […] Dies sind z. B. Maßnahmen zur Verbesserung des Gesundheitsbewusstseins, zur Erhaltung der körperlichen Fitness, zur Vorbeugung etwa gegen Zivilisationskrankheiten oder zur Früherkennung chronischer Erkrankungen. Die einzelnen Ansätze können dabei […] auch in Kooperation z. B. mit Krankenkassen und Berufsgenossenschaften festgelegt werden." (§ 5)

Zu verbindlicheren als diesen, von einem Interviewpartner als „Prosa" bezeichneten, Kann-Bestimmungen war der BAVC im Hinblick auf die Bewahrung der einzelunternehmerischen Entscheidungsfreiheit nicht bereit. Zwar ist die IG BCE bestrebt, bei der Fortentwicklung des „Demo-TV" verbindlichere Regelungen zu vereinbaren. Die Chancen hierfür werden jedoch als gering eingeschätzt:

„Die Arbeitgeber sind zurzeit sehr stark arbeitsschutzorientiert, d. h. sie wollen nur die Basics sozusagen regeln, das was sie ohnehin gesetzlich verpflichtend machen müssen, aber nichts darüber hinaus." (GewD2)

Deshalb setzen die Strategien der IG BCE bis auf weiteres v. a. auf der betrieblichen Ebene an, wo Betriebsräte bei der Verhandlung von Betriebsvereinbarungen zur Gesundheitsförderung unterstützt werden. Ein anderer Ansatzpunkt ist die Bildung von regionalen Netzwerken aus Präventionsträgern und „Sozialpartnern", die Betrieben Beratung und Unterstützung bei der Einführung, Umsetzung und Verbesserung von Maßnahmen rund um das betriebliche Gesundheitsmanagement sowie bei der Nutzung der bestehenden Fördermöglichkeiten bieten. Solche Netzwerke, die bislang noch den Charakter von Modellversuchen tra-

115 So umfasst z. B. der „Demografie-Tarifvertrag" für die Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein (VHH) – ausgehend von dem prominenten Personalmanagementmodell „Haus der Arbeitsfähigkeit" (Ilmarinen/Tempel 2002) – Bestimmungen zur gesundheitsschonenden Gestaltung der Schichtarbeit, zur ergonomischen Arbeitsplatzgestaltung, zur Anzahl und Lage der Arbeitspausen, zu Entlastungstagen und zum Erholungsurlaub, zu regelmäßigen (wertschätzenden) Mitarbeitergesprächen und zu gesunder Führung.

gen, sind auf Initiative der IG BCE bislang in Rheinland-Pfalz und im Saarland entstanden.

Von stärkerer praktischer Relevanz als die Kann-Bestimmungen zur betrieblichen Gesundheitsförderung ist hingegen die 2016 erfolgte Öffnung der gemäß „Demo-TV“ und „Lepha-TV“ zu bildenden betrieblichen Fonds (in Höhe von aktuell 750 Euro jährlich pro Tarifbeschäftigter*m) für die Gesundheitsprävention. Per Betriebsvereinbarung können die Betriebsparteien die beiden Fonds ganz oder teilweise zur Finanzierung gesundheitsfördernder Maßnahmen nutzen. Die Initiative hierzu kam diesmal vom BAVC, der sich bereits seit geraumer Zeit mit entsprechenden Wünschen seitens einiger Mitgliedsunternehmen konfrontiert sah:

„Das war auch ein Wunsch, der aus einer ganzen Reihe von Betrieben kam, wo es explizit schon Ideen, Modelle, Pilotprojekte gab, die gesagt haben: Super Erfahrung, würden wir gerne in die Fläche ausrollen, aber dafür ist die Frage zu klären, wer das zahlt. Und da könnte doch der Demografiefonds ein Vehikel sein.“ (AgvD5)

Die IG BCE stand der Öffnung der Fonds für gesundheitspräventive Maßnahmen zunächst ablehnend gegenüber, da sie befürchtete, dass die Unternehmen dies v. a. zur Kostenentlastung nutzen würden, indem sie gesetzlich verpflichtende oder auch freiwillige Leistungen, für die sie in der Vergangenheit alleine aufkamen, nun über den – mit Lohnzurückhaltung bezahlten – tariflichen Fonds abrechneten. Unter der Bedingung einschränkender tariflicher Vorgaben gab sie jedoch letztlich dem Drängen des BAVC nach. Zum einen wurde die Finanzierung von gesetzlich geregelten Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes explizit ausgeschlossen. Im Rahmen des „Demo-TV“ ist des Weiteren der Einbezug des von den Rentenversicherungsträgern angebotenen Präventionsprogramms „Betsi“ oder vergleichbarer Programme vorgeschrieben. Wie oben bereits dargestellt, richtet sich dieses Programm ausschließlich an Beschäftigte, bei denen bereits eine beginnende Funktionsstörung (z. B. Rückenschmerzen, Bluthochdruck, Diabetes) mit einer spezifisch beruflichen Gefährdung bzw. Belastung vorliegt, die aber noch keinen Rehabilitationsbedarf begründet. Die exemplarische Nennung von „Betsi“ geht auf die Initiative der IG BCE zurück, die damit die Nutzung der Fondsmittel auf strukturierte Programme der gezielten Gesundheits*vorsorge* begrenzen wollte, um einerseits auf diese Weise Qualitätskriterien zu etablieren und andererseits eine Umfinanzierung der bereits weit verbreiteten („weichen“) Maßnahmen betrieblicher Gesundheitsförderung (Betriebssport, Rückenschule, gesundes Kantinenessen etc.) zu verhindern. Die Nutzung der Fondsmittel für „Betsi“ selbst ist nicht mög-

lich, da dieses Programm in vollem Umfang (inkl. Entgeltersatzleistungen) von den Rentenversicherungsträgern finanziert wird.

Im Rahmen des „Lepha-TV“ sind die Vorgaben weniger konkret. Hier können die Betriebsparteien die Fondsmittel nicht nur für Vorsorgeprogramme, sondern auch für andere Gesundheitsmaßnahmen nutzen. In einer Protokollnotiz wird näher ausgeführt, welche Maßnahmen finanzierungsfähig sind. Als individuelle Maßnahmen werden z. B. Gesundheitsberatung, -checks oder Mitarbeiter-Assistenz-Programme[116] genannt. Als kollektive Maßnahmen werden arbeitsplatzbezogene Gesundheitsberatung, unternehmensweite Gesundheitsinitiativen (z. B. Aktionstage) oder gesundheitsfördernder Freizeitsport aufgeführt. Genannt werden somit auch hier ausschließlich Maßnahmen der Verhaltensprävention. Die Auswahl soll auf Basis einer betrieblichen Bedarfsanalyse erfolgen. Hierzu stellen die Tarifparteien bei Bedarf professionelle Beratung und Umsetzungsbegleitung zur Verfügung, die aus dem „Lepha-Fonds“ finanziert wird. Krankenkassen und Berufsgenossenschaften sollen bei Auswahl und Gestaltung der Maßnahmen einbezogen werden. Die mögliche finanzielle Beteiligung von Präventionsträgern soll vorrangig vor der Verwendung von Fonds-Mitteln geprüft werden.

In den anderen drei untersuchten Branchen gibt es keine tariflichen Regelungen zur Gesundheitsförderung. Im *Bauhauptgewerbe* steht dieser Themenbereich auch nicht auf der tarifpolitischen Agenda, da konkrete tarifliche Vorgaben nach übereinstimmender Einschätzung der Tarifparteien aufgrund der spezifischen Arbeitsbedingungen (ständig wechselnde Arbeitsorte, geringer Standardisierungsgrad der Arbeit) und der klein(st)betrieben Branchenstruktur notwendigerweise an der betrieblichen Realität vorbeizielen müssten und unverbindliche Bestimmungen wirkungslos seien. Das Engagement der Tarifparteien beschränkt sich deshalb weitgehend auf Initiativen im Rahmen der Berufsgenossenschaft Bau, die allerdings zumeist dem Arbeitsschutz zuzuordnen sind, während die Gesundheitsförderung eher ein Schattendasein fristet. Anders als im Bauhauptgewerbe ist die Gesundheitsförderung im Einzelhandel und im Bankgewerbe zwar seit Jahren ein Thema, die konträren Positionen der Tarifparteien haben hier allerdings bislang Vereinbarungen verhindert.

Im *Einzelhandel* wurde Ende 2013 eine Vereinbarung zur Weiterentwicklung des Branchentarifwerks vereinbart, die neben den Themen Entgeltstruktur und Arbeitszeitgestaltung (beides eher Themen des Arbeitgeberverbandes) auf Wunsch von ver.di auch Verhandlungen über

116 Das sind unternehmensinterne oder -externe Beratungs- und Unterstützungsangebote bei arbeitsbedingten oder persönlichen Problemen, die insbesondere in den Großunternehmen inzwischen weit verbreitet sind.

den Abschluss eines „Demografie-Tarifvertrags“ umfasst. Dabei sollte die Schaffung alter(n)sgerechter Arbeitsbedingungen im Zentrum stehen. Gemäß den Branchengepflogenheiten wurden Landesbezirke (in diesem Fall Bayern und Nordrhein-Westfalen) mit der Aufnahme von Pilotverhandlungen beauftragt. Diese wurden von einer Reihe von Fachhearings begleitet, die vom BMAS unter dem Dach der Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA) gefördert wurden. Zum Einstieg in die Verhandlungen wählte ver.di den Themenbereich Arbeitsschutz und Gesundheitsförderung, weil hier das stärkste Mobilisierungspotenzial in den Betrieben und zugleich die größten Schnittstellen mit dem HDE vermutet wurden. Bis spätestens 2016 wurde ein entsprechender Abschluss angestrebt. Weitere Themen sollten in späteren Verhandlungsrunden folgen. In diesem schrittweisen Vorgehen sah ver.di die einzige Möglichkeit, sukzessive zu einem entsprechenden Tarifwerk zu kommen, da sich der HDE der Vereinbarung eines umfassenden „Demografie-Tarifvertrags“ verweigerte. Aus der Perspektive des Arbeitgeberverbands besteht zwar angesichts der zumindest z. T. als gesundheitsbelastend bewerteten Arbeitsbedingungen grundsätzlich durchaus Handlungsbedarf, andererseits werde dieser aber durch den hohen Teilzeitanteil in der Branche abgeschwächt. Vor allem aber sieht der HDE vor dem Hintergrund der vorherrschenden Interessenlagen der Mitgliedsunternehmen – die entweder gar keinen Regulierungsbedarf sehen oder ihre betrieblichen Ansätze geschützt sehen wollen – seine tarifpolitischen Handlungsmöglichkeiten als begrenzt an und möchte generell die unternehmerische Entscheidungsfreiheit so wenig wie möglich einengen. Statt verbindlichen Tarifvorgaben präferiert er daher unverbindlich Empfehlungen, Schulungsangebote, Arbeitshilfen etc. im Rahmen der sozialpartnerschaftlichen Zusammenarbeit in der Berufsgenossenschaft.

„In der Branche ist das ein Thema. Aber […] wir gehen da sehr, sehr zurückhaltend dran, weil wir sagen: Es ist nicht unbedingt ein Thema für Tarifverträge. Also es gibt eine Menge verschiedener Regelungsebenen an der Stelle. Es gibt die betriebliche Ebene […], und die Sozialpartner sitzen sich ja auch gegenüber bei der Berufsgenossenschaft. […] Und da haben wir durchaus eine Auseinandersetzung, wo eigentlich was zu regeln ist und wo was hingehört, und wo man sich mit Regeln überfordern würde, bzw. Regeln eher Schaden anrichten als nutzen würden an der Stelle.“ (AgvD1)

Nach mehreren Verhandlungsrunden legte ver.di 2016 einen umfassenden Tarifvertragsentwurf zum Arbeits- und Gesundheitsschutz vor, der u. a. die folgenden Elemente enthielt: Verpflichtung der Betriebe zur Umsetzung der (freiwilligen) berufsgenossenschaftlichen Arbeitsschutzregeln und Empfehlungen zur gesundheitsförderlichen Arbeitsorganisa-

tion; Konkretisierung des Verfahrens zur Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen[117], inkl. der Festlegung eines verbindlichen Wiederholungsturnus; Einrichtung von paritätisch besetzten betrieblichen Kommissionen, die für die Umsetzung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zuständig sind; verpflichtende Maßnahmen zum Schutz vor und zum Umgang mit Überfällen und Gewaltanwendung; verpflichtende Durchführung von Qualifikationsmaßnahmen zur gesundheitsförderlichen Personalführung; Einführung von betrieblichen Gesundheitsbeauftragten; bezahlte Freistellung (5 Tage pro Jahr) für die Teilnahme an zertifizierten Maßnahmen der Gesundheitsförderung. Doch der HDE zeigte sich lediglich beim Thema Gefährdungsbeurteilungen verhandlungsbereit, weil auch er hier einige Umsetzungsdefizite sieht, die negativ auf das Branchenimage zurückwirken. Gesprächsbereitschaft zeigte er des Weiteren in Bezug auf die Freistellung der Beschäftigten für gesundheitsfördernde Maßnahmen, allerdings nur unter der Voraussetzung einer unentgeltlichen Freistellung oder einer vollständigen Anrechnung eines bezahlten Freistellungsanspruchs auf die Entgelterhöhung. Dies war wiederum für ver.di nicht akzeptabel. Darüber hinaus war der HDE, wenn überhaupt, nur zu unkonkreten und unverbindlichen Regelungen bereit.

„Und insofern waren dann immer mehr Punkte, wo wir gesagt haben: Das gehört da nicht rein, das wollen wir da auch nicht drin haben. Bis eben auch hin zu der Frage, dass wir sagen: Wir wollen jetzt hier nicht irgendwo einen Führerschein für Führungskräfte tariflich regeln. […] Ein Tarifvertrag hat für uns den Hintergrund, dass er in erster Linie Ansprüche von Mitarbeitern gegen den Arbeitgeber regelt. Das ist eigentlich die Urform des Tarifvertrages. Und das, was ver.di da vorgelegt hat, geht sehr stark in andere Bereiche rein. Also, da geht es nicht um Ansprüche von Mitarbeitern, sondern hier geht es letztendlich darum, dass den Betrieben Vorgaben gemacht werden sollen […], und das halten wir an der Stelle nicht für angemessen.“ (AgvD1)

Aufgrund der großen Diskrepanzen wurden die Verhandlungen bis auf weiteres unterbrochen, und ein Tarifabschluss ist in weite Ferne gerückt. Ver.di will das Thema jedoch weiter verfolgen und sich zunächst auf die betriebliche Mobilisierung konzentrieren, um auf diese Weise Verhandlungsdruck auf den HDE auszuüben.

Im *privaten Bankgewerbe* konnte ver.di im Jahr 2010 immerhin eine unverbindliche Gemeinsame Erklärung zum betrieblichen Gesundheitsschutz erwirken. Darin erklären die Tarifparteien, auf eine Verbesserung der Gefährdungsbeurteilungen und der Gesundheitsschutzmaßnahmen

117 Nach Einschätzung von ver.di werden nur in ca. der Hälfte der Betriebe in NRW überhaupt Gefährdungsbeurteilungen durchgeführt. In wiederum etwa der Hälfte dieser Betriebe sind die Gefährdungsbeurteilungen zudem unzureichend, da die psychischen Gefährdungen nicht erfasst werden.

sowie auf eine stärkere Beteiligung der Beschäftigten hinwirken zu wollen. Die Unternehmen werden aufgefordert, ihren Beschäftigten mit Respekt und Vertrauen zu begegnen, faire und erreichbare Leistungsvorgaben zu setzen, den Beschäftigten angemessene Gestaltungsspielräume einzuräumen, auf gesundheitsförderndes Führungsverhalten hinzuwirken und geeignete Maßnahmen des Gesundheitsschutzes und der Gesundheitsförderung zu entwickeln. Auch das Zustandekommen dieser unverbindlichen Erklärung zeigt, wie schwierig es für Gewerkschaften ist, die Arbeitgeberverbände zur Vereinbarung verbindlicher tariflicher Vorgaben zum Arbeitsschutz und zur betrieblichen Gesundheitsförderung zu bewegen.

Bereits Mitte der 2000er Jahre hatte ver.di den zunehmenden Leistungsdruck im Bankgewerbe durch die flächendeckende Etablierung von Zielvereinbarungssystemen kritisiert und war insbesondere auf betrieblicher Ebene (u. a. im Rahmen der Initiative „faire Arbeit – faire Beratung“) bemüht, dieser Entwicklung entgegenzuwirken. Im Zuge der globalen Finanzkrise und der Debatte um den hierfür zumindest mitverantwortlich gemachten Vertriebs- und Verkaufsdruck in den Bankinstituten, setzte ver.di das Themenfeld dann auf die tarifpolitische Agenda und legte einen Entwurf für einen Tarifvertrag zur Gesundheitsförderung und zum Arbeitsschutz vor. Dieser enthielt als zentrales Steuerungsinstrument die verpflichtende Einrichtung einer paritätisch besetzten betrieblichen Kommission, die für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen (insbes. Leistungssteuerung, Personalbemessung und Qualifikationsbedarf) und die Überwachung der Gesundheitsgefahren zuständig sein sollte. Mithilfe eines Kennziffernsystems sollte kontinuierlich die gesundheitliche Belastungssituation erfasst und kontrolliert werden. Anlassbezogen und turnusgemäß sollten Gefährdungsanalysen durchgeführt werden (wobei konkrete Inhalte und Verfahren vorgegeben waren), auf deren Basis die Betriebsparteien die notwendigen Maßnahmen zur Belastungsreduzierung und zur gesundheitsfördernden Arbeitsgestaltung vereinbaren sollten. Darüber hinaus wurde den Beschäftigten das Recht zur Bildung von dezentralen Gesundheitszirkeln eingeräumt, die dem arbeitsplatznahen Austausch über das Thema Belastungsschutz und Gesundheitsförderung dienen sollten.

Der AGV Banken lehnte Verhandlungen über den Entwurf jedoch strikt ab. Ver.di versuchte darauf hin, den Arbeitgeberverband zumindest zur Vereinbarung von weniger konkreten Rahmenregelungen zu bewegen, aber auch hierzu war dieser nicht bereit. Am Ende der Auseinandersetzungen stand dann die völlig unverbindliche Gemeinsame Erklärung. Diese wurde 2012 um die Verpflichtung zu einem jährlichen Erfahrungsaustausch ergänzt, der bislang jedoch gänzlich folgenlos geblieben

ist. Die Hoffnung von ver.di, mit der Gemeinsamen Erklärung zumindest einen Einstieg in einen Verhandlungsprozess zu erreichen, der am Ende zu einem Tarifabschluss führt, hat sich somit nicht erfüllt: „Das ist ein Trauerspiel, ehrlich gesagt!“ (GewD12). Dabei erkennt auch der Arbeitgeberverband angesichts des verbreiteten Leistungsdrucks, der fortgesetzten Umstrukturierungen und der alternden Belegschaften die Notwendigkeit betrieblicher Investitionen in Arbeitsschutz und Gesundheitsförderung grundsätzlich an. Er beharrt hierbei jedoch auf dem Prinzip der unternehmerischen Freiwilligkeit und lehnt tarifliche Vorgaben strikt ab. Begründet wird dies mit einem gängigen, im Laufe unserer Untersuchungen immer wiederkehrenden, Argumentationsmuster der Arbeitgeberverbände, wenn es um (verbindliche) qualitative Tarifpolitik geht: Viele Unternehmen, insbesondere die größeren, würden bereits in erheblichem Umfang Leistungen auf freiwilliger Basis anbieten.[118] Tarifliche Vorgaben seien in diesen Zusammenhang kontraproduktiv, da die Unternehmen dann ihre freiwilligen Leistungen einschränken und nur noch jene Leistungen anbieten würden, zu denen sie qua Tarifvertrag gezwungen sind. Die anderen Unternehmen, insbesondere die kleineren, würden aus guten Gründen auf freiwillige Leistungen verzichten und seien mit der Umsetzung verbindlicher tariflicher Vorgaben überfordert. Überhaupt würden sich die betrieblichen Gegebenheiten so sehr voneinander unterscheiden, dass konkrete tarifliche Bestimmungen generell kein geeignetes Mittel seien.

Die von uns befragten ver.di-Vertreter*innen bestätigen zwar das hohe freiwillige Engagement insbesondere der größeren Bankinstitute in der Gesundheitsförderung, sehen dieses aber v. a. auf Maßnahmen der Verhaltensprävention beschränkt, während die gesundheitsbelastenden Arbeitsbedingungen und Verhältnisprävention kaum ein Thema seien:

„Aus mehreren Umfragen wissen wir mittlerweile, dass die Arbeitgeber im Bereich der freiwilligen Leistungen ganz viel anbieten. Also angefangen von irgendwelchen Telefonhotlines, wo ich anrufen kann, wenn es mir schlecht geht, egal ob es ein privates Problem ist oder eine konkrete dienstliche Geschichte […]. Oder die berühmten Yoga-Kurse und Rückenschulen. […] Oder Seminare zu Arbeitsorganisation und Zeitmanagement und so einen Quatsch alles. Das wird angeboten ohne Ende. Alles ja schön und wichtig und gut, aber es geht halt nicht an die eigentliche Ursache. […] Denn der Arbeitgeber will ja weiterhin den Leistungsdruck, der will ja, dass die Mehrarbeit geschafft wird, der will ja,

118 Selbst die völlig unverbindliche Gemeinsame Erklärung kommt auf Drängen des AGV Banken nicht ohne einen Verweis auf das hohe unternehmerische Engagement aus, während negativ konnotierte Zustandsbeschreibungen zu Gesundheitsbelastungen nicht akzeptiert wurden: „Das Bankgewerbe ist eine Branche mit einem niedrigen Krankenstand. […] Die Tarifparteien erkennen an, dass der betriebliche Gesundheitsschutz im privaten Bankgewerbe […] bereits eine wichtige Rolle spielt.“ Auch im „Demografie-Tarifvertrag“ für die chemische Industrie lassen sich übrigens solche beschwichtigenden Formulierungen finden.

dass ich die Umsatzziele schaffe. […] Der will auch nicht mehr Personal einstellen […].“ (GewD12)

Dass durchaus auch der AGV Banken hier Nachholbedarf sieht, zeigt sich in diversen verbandlichen Aktivitäten unterhalb der tarifpolitischen Schwelle wie regelmäßigen Unternehmensbefragungen, dem seit 2010 halbjährlich tagenden Arbeitskreis zum betrieblichen Gesundheitsschutz für die Gesundheitsmanager*innen der Mitgliedsunternehmen oder der Beteiligung an dem vom BMBF geförderten Verbundprojekt „Prävention 4.0“, in dem Handlungsempfehlungen und Leitlinien für eine präventive Arbeitsgestaltung im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung entwickelt werden sollen.

2.4. Arbeitsmarktpolitik

Wie in vielen anderen entwickelten kapitalistischen Ländern hat in der Bundesrepublik in den letzten Jahrzehnten ein Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik[119] stattgefunden, der als Wandel von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik beschrieben wird (z. B. Mohr 2012; Bothfeld/Rosenthal 2014). Dieser Wandel war über weite Strecken durch inkrementelle Reformen gekennzeichnet. Dennoch lässt er sich als Paradigmenwechsel charakterisieren, da nicht nur eine schrittweise Veränderung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und ihrer Justierung, sondern eine grundlegende Veränderung der politischen Ziele stattgefunden hat. In den „Hartz-Reformen“ der Jahre 2003 bis 2005 fand dieser längerfristige Paradigmenwechsel dann seinen (vorläufigen) Kulminationspunkt. Insgesamt können zwei Etappen des Wandels der Arbeitsmarktpolitik unterschieden werden (Barlen/Bogedan 2017): Erstens die Phase der aktiven Arbeitsmarktpolitik von 1973 bis 1997, die vom Arbeitsförderungsgesetz bestimmt wurde, welches dabei jedoch sukzessive neu kodifiziert wurde. Und zweitens die Zeit seit 1998, in der der Wandel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik vollzogen wurde. Stand die aktive Arbeitsmarktpolitik im Kontext einer nachfrageorientierten Strategie des Erhalts und der Schaffung von Beschäftigungsverhältnissen auf dem ersten Arbeitsmarkt, so setzt die aktivierende Arbeitsmarktpolitik angebotsseitig an und stellt die individuelle „Beschäftigungsfähigkeit“ und Eigenverantwortung der Erwerbslo-

119 In einem weiten Sinne umfasst Arbeitsmarktpolitik alle Maßnahmen, die das Angebot und die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt quantitativ wie qualitativ beeinflussen sollen. Im Folgenden wird hingegen ein enger Begriff verwendet, der lediglich jene Maßnahmen umfasst, die auf die Vermeidung oder Beendigung von Erwerbslosigkeit zielen.

sen in den strategischen Mittelpunkt. Statt Schutz vor unterwertiger Beschäftigung ist nun die umgehende Annahme jedweder Arbeit bzw. Arbeitsgelegenheit das zentrale arbeitsmarktpolitische Ziel.

Aktive Arbeitsmarktpolitik (1973–1997)

Mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) wurde die Arbeitsmarktpolitik 1969 grundlegend neu geordnet und dabei die aktive Arbeitsmarktpolitik erheblich aufgewertet.[120] Der innovative Charakter des AFG bestand weniger in der Etablierung neuer Instrumente – der zuvor bereits bestehende Instrumentenkasten wurde praktisch unverändert übernommen –, sondern vielmehr in einer veränderten Zielstellung und Funktion der Arbeitsförderung sowie im verstärkten Einsatz der Instrumente, auf die teilweise ein Rechtsanspruch gewährt wurde (Oschmiansky/Ebach 2012). Im Rahmen der Globalsteuerung kam dem Stabilitätsgesetz von 1967 die beschäftigungspolitische Aufgabe der Sicherung der Arbeitskräftenachfrage und dem AFG die Aufgabe der Zuführung qualifizierter Arbeitskräfte zu. Durch Maßnahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung sollte die Beschäftigungsstruktur verbessert und Erwerbslosigkeit präventiv vermieden werden.

Mit Einsetzen der ersten Ölpreiskrise im Jahr 1973 wurde das noch junge AFG bereits auf eine erste harte Belastungsprobe gestellt. Mit dem Ende der Vollbeschäftigung rückte anstelle der Qualifikationsförderung die Bekämpfung von Erwerbslosigkeit ins Zentrum der Arbeitsmarktpolitik. Das Instrumentarium des AFG war jedoch primär auf die Vermeidung kurzfristiger Erwerbslosigkeit eingestellt, nicht jedoch auf eine Phase langanhaltender und wachsender Massenerwerbslosigkeit. Zahlreiche Gesetzesnovellierungen waren die Folge; die Arbeitsmarktpolitik wurde zu einer „Dauerbaustelle“. Dabei glichen die leistungsrechtlichen Veränderungen zunächst einer Wellenbewegung zwischen Ausweitung und Einschränkung, weshalb die Arbeitsmarktpolitik der 1970er und 1980er Jahre auch als „*stop-and-go*-Politik“ bezeichnet wird (Schmid/Oschmiansky 2005, S. 262).

Dabei lässt sich in den 1970er Jahren insgesamt eher ein Leistungsausbau konstatieren (Steffen 2016, S. 10 f.). Hierzu sind insbesondere die Erhöhung und Dynamisierung der Geldleistungen, die Einführung von Rentenbeiträgen für Leistungsempfänger*innen, die Einführung des Konkursausfallgeldes sowie Leistungsverbesserung bei den Arbeitsbe-

120 Grundsätzlich wird zwischen aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik unterschieden: Passive Arbeitsmarktpolitik zielt auf die Überbrückung von Einkommensverlusten (Lohnersatzfunktion) und die Vermeidung von Armut (Unterhaltssicherungsfunktion) im Falle von Erwerbslosigkeit, während aktive Arbeitsmarktpolitik auf die Beseitigung von Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt durch Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungschancen ausgerichtet ist.

schaffungsmaßnahmen (ABM) zu zählen. Demgegenüber stehen Einschränkungen bei der beruflichen Bildung, Verschärfungen bei den Zumutbarkeitsregelungen, die Anrechnung von Sperrzeiten auf die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (ALG) sowie erste Einschränkungen bei der Arbeitslosenhilfe (ALHi).

In den 1980er Jahren überwiegt dann eher ein Leistungsabbau (ebd., S. 11 ff.). So brachte die „konservative Wende" in der Regierungspolitik zunächst zahlreiche Leistungseinschnitte mit sich, um den Anstieg des Beitragssatzes zu stoppen: Senkung des ALG von 68 auf 63 % und der ALHi von 58 auf 56 % des früheren Nettoentgelts für Beschäftigte ohne Kinderfreibetrag, Ausschluss von Einmalzahlungen bei der Leistungsbemessung und Verlängerung der Anwartschaftszeiten; Verlängerung der Sperrzeiten von vier auf zwölf Wochen; Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung[121]; Kürzung des Übergangsgelds während einer beruflichen Rehabilitation von 100 % auf 75/65 % (mit/ohne Kinderfreibetrag); Kürzung des Unterhaltsgelds während einer beruflichen Bildungsmaßnahme von 80 % auf 70/63 %; Leistungseinschränkungen bei den aktiven Arbeitsförderungsmaßnahmen. Ab Mitte der 1980er Jahre erfolgte dann wieder ein Leistungsausbau, der sich jedoch weitgehend auf die Gruppe der älteren Erwerbslosen beschränkte und im Zusammenhang mit der staatlichen Strategie der Arbeitsmarktentlastung durch Vorruhestandsförderung stand (siehe Kapitel 2.2.3.). So wurde die ALG-Bezugsdauer nach Alter gestaffelt und sukzessive auf bis zu drei Jahre ausgeweitet, der ALG-Bezug ab dem 58. Lebensjahr erleichtert und das Vorruhestandsgeld eingeführt, das schließlich von der ersten Altersteilzeitregelung abgelöst wurde. Neben den Älteren kam insbesondere die Zielgruppe der Berufsanfänger*innen in den Genuss von Leistungsverbesserungen. Darüber hinaus wurden aber auch das Unterhalts- und das Übergangsgeld wieder leicht angehoben und für die Existenzgründung aus der Erwerbslosigkeit heraus ein Überbrückungsgeld (in Höhe des/der zuvor bezogenen ALG/ALHi) eingeführt.

Die 1990er Jahre standen zunächst ganz im Zeichen des Beitritts der DDR, mit dem das AFG auf die neuen Bundesländer übertragen wurde. Der durch den radikalen Umbruch der ostdeutschen Wirtschaft verursachte sprunghafte Anstieg der Erwerbslosigkeit hatte einen enormen Ausgabenanstieg in der ALV zur Folge. Die Umbruchserwerbslosigkeit wurde durch den umfassenden Einsatz des vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums abgefedert, wobei v. a. von ABM umfangreich Gebrauch gemacht wurde. Hinzu kamen diverse Sonderregelun-

121 Eine Beschäftigung galt nun auch dann als zumutbar, wenn sie nicht der bisherigen beruflichen Tätigkeit entsprach, weiter vom Wohnort entfernt war, ungünstigere Arbeitsbedingungen aufwies und schlechter entlohnt wurde.

gen wie der erweiterte Einsatz von Kurzarbeitergeld, großzügigere Vorruhestandsregelungen, Arbeitsbeschaffungs-, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (Vogel 1999). Niemals zuvor und danach wurden so viele Mittel für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgegeben (Oschmiansky/Ebach 2012). In Reaktion auf den Ausgabenanstieg wurde 1992 der Beitragssatz um zwei Prozentpunkte auf 6,5 % angehoben. Dennoch klaffte weiter eine große Lücke zwischen Beitragseinnahmen und Ausgaben. Die Arbeitsmarktsituation verschärfte sich zusätzlich durch den konjunkturellen Einbruch 1992/1993. Die ALV verlor aufgrund der weiter ansteigenden Erwerbslosenzahlen und der daraus resultierenden finanziellen Belastungen zunehmend an politischer Legitimation, infolgedessen das AFG „praktisch im Dauerzustand der Kürzung und Novellierung" stand (Schmid/Oschmiansky 2007, S. 456). So wurde das ALG erneut von 68/63 % auf 67/60 %, die ALHi von 58/56 % auf 57/53 % reduziert, die Anspruchsvoraussetzungen und Zumutbarkeitskriterien weiter verschärft. Viele weitere Leistungen wurden beschnitten (wie das Unterhaltsgeld, die Mittel für die Berufsbildung oder die Konditionen für ABM). Auch die Leistungskonditionen wurden verbreitet verschärft, die Gewährung stärker an das Verhalten der Erwerbslosen geknüpft und zahlreiche neue Tatbestände zur Verhängung von Sperrzeiten geschaffen. Auch die Arbeitsverwaltung selbst geriet zunehmend unter Druck. So kann das BMAS seit 1993 den Haushaltsplan der BA gegen den Willen der Selbstverwaltung in Kraft setzen. Zudem verlor die BA durch die Zulassung privater Arbeitsvermittlungen ihr Vermittlungsmonopol.

Aktivierende Arbeitsmarktpolitik (seit 1998)

Die Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik kulminierte 1997 im Arbeitsförderungsreformgesetz, mit dem das AFG neu kodifiziert und in das SGB III überführt wurde. In diesem Zusammenhang wurde der Wandel zum Paradigma der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eingeleitet. Das die aktive Arbeitsmarktpolitik bestimmende Ziel der Schaffung von Vollbeschäftigung im Kontext einer nachfrageorientierten Beschäftigungsförderungsstrategie wurde nun endgültig und explizit aufgegeben und im Gegenzug die Arbeitsmarktparteien stärker in die Verantwortung genommen. Die „Beschäftigungsfähigkeit" der Erwerbslosen rückte nun zunehmend in den Mittelpunkt der angebotsseitig gewendeten Arbeitsmarktpolitik. Infolgedessen wurden die Zumutbarkeitskriterien drastisch verschärft und dabei der Berufsschutz abgeschafft. Gleichzeitig wurden die Auflagen für Erwerbslose, sich um Arbeit zu bemühen, Arbeitsangebote oder -gelegenheiten anzunehmen, ausgeweitet. Auf Langzeiterwerbslose wurde der Druck zur Arbeitsaufnahme durch eine ver-

pflichtende Eingliederungsvereinbarung erhöht. Das Budget für die traditionellen Förderinstrumente (v. a. für die berufliche Bildung und für Maßnahmen im zweiten Arbeitsmarkt) wurde deutlich gesenkt, während andererseits ein „marktnäherer" Einsatz der Maßnahmen ermöglicht wurde (Heinelt 2003, S. 134 f.). So wurden Lohnkostenzuschüsse an private Unternehmen ausgeweitet, ABM auch für den gewerblichen Bereich geöffnet und die Öffnung hin zu privaten Anbietern auch für die Berufsberatung und Ausbildungsstellenvermittlung vollzogen. Gleichzeitig wurde der Instrumenteneinsatz stärker dezentralisiert, indem die Ermessensleistungen zum sog. „Eingliederungstitel" zusammengefasst wurden und die Arbeitsämter ermächtigt wurden, 10 % dieses Titels für freie (gesetzlich nicht geregelte) Leistungen einzusetzen.

Einen weiteren Schritt hin zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik stellte das 2001 von der rot-grünen Regierungsmehrheit verabschiedete Job-AQTIV-Gesetz dar, dessen zentrales Ziel es war, den Service der BA zu verbessern, um Erwerbslose schneller in Arbeit zu bringen.[122] Das *Profiling* (Erstellung eines Bewerberprofils bei der Arbeitslosmeldung) wurde eingeführt und die Eingliederungsvereinbarung nun für alle Erwerbslosen verpflichtend. Die Wartezeiten auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wurden verkürzt und das Instrumentarium um weitere „marktnahe" Instrumente erweitert: Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung, die *Job Rotation* sowie die Möglichkeit zur Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung von Arbeitsuchenden.

Mit dem ersten bis vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz-Gesetze"), die zwischen 2003 und 2005 in Kraft traten, wurde der Paradigmenwandel dann endgültig vollzogen und eine grundlegende Restrukturierung des Leistungssystems, des Förderinstrumentariums und der Arbeitsverwaltung vorgenommen. Zentrales arbeitsmarktpolitisches Ziel ist von nun an die möglichst rasche (Wieder-)Eingliederung erwerbsfähiger Leistungsbezieher*innen in den Arbeitsmarkt, unabhängig von den konkreten Arbeitsbedingungen. Durch institutionelle Anreize und verhaltensbeeinflussende Maßnahmen sollen Erwerbslose zur zügigen Verwertung ihres (noch) vorhandenen Arbeitsvermögens gebracht werden. Dabei rekurrieren die Reformen auf das Armutstheorem, welches auf der Annahme basiert, dass Lohnersatzleistungen die Arbeitsbereitschaft und Eigeninitiative mindern (Fehr/Vobruba 2011). Deshalb soll die Phase des Leistungsbezugs so unattraktiv wie möglich gestaltet und systemimmanente Anreize zum Verbleib im Leistungsbezug weitgehend minimiert werden. Erwerbslosigkeit wird nicht mehr vorrangig auf strukturelle Faktoren, sondern auf individuelle

122 AQTIV steht für „Aktivieren – Qualifizieren – Trainieren – Investieren – Vermitteln".

Defizite zurückgeführt, die durch eine Kombination aus „fördernden" Dienstleistungen und „fordernden" Zumutbarkeitsregeln beseitigt werden sollen. Die Leistungsgewährung wird eng an die Bereitschaft zur Eigeninitiative und Annahme unterwertiger Arbeit geknüpft. Die Förderinstrumente werden stärker auf den Erhalt und die Schaffung der Arbeitsbereitschaft und der „Beschäftigungsfähigkeit" ausgerichtet. Systematisch können drei Elemente der „Hartz-Reformen" unterschieden werden (Mohr 2012):

1) Weitreichende Verschärfungen im Leistungsrecht: *Erstens* wurden beim ALG Zugangs- und Leistungsbeschränkungen vorgenommen, indem die Mindestanwartschaftszeit erhöht und die Rahmenfrist abgesenkt, das ALG entdynamisiert und die Bezugsdauer auf ein Jahr (bzw. für über 55-Jährige auf 18 Monate) verkürzt wurde.[123] *Zweitens* wurde die ALHi aus der ALV ausgegliedert und mit der Sozialhilfe zur neuen, mit einer deutlich rigideren Bedürftigkeitsprüfung versehenen und auf dem Leistungsniveau der Sozialhilfe liegenden Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengeführt. Durch die Aufteilung der arbeitsmarktpolitischen Leistungen auf zwei unterschiedliche Regelkreise (SGB II und SGB III) wurden zwei getrennte Systeme mit stark differierenden sozialen Rechten geschaffen. Für den Großteil der ehemaligen ALHi-Beziehenden wurde dadurch das Leistungsniveau deutlich reduziert oder sie wurden aufgrund der verschärften Einkommens- und Vermögensanrechnung und der Erweiterung der Versorgungspflicht auf alle Haushaltsmitglieder gleich ganz aus dem Leistungsbezug ausgeschlossen. *Drittens* wurde das Zumutbarkeits- und Sanktionsregime deutlich verschärft. Erwerbslose müssen aktiv alle Möglichkeiten nutzen, um die Erwerbslosigkeit zu beenden. Für ALG-Beziehende wurde der befristete Qualifikationsschutz aufgehoben und durch ein gestuftes Einkommensmodell ersetzt, wonach nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit jede Beschäftigung mit einem Nettoeinkommen in Höhe des Arbeitslosengelds als zumutbar gilt. Die Verschärfungen der Zumutbarkeitsregeln wurden durch sukzessive Veränderungen im Sperrzeitenrecht (Umkehr der Beweislast und Ausdifferenzierung der Sperrzeitendauer, umgehende und frühzeitige Arbeitslosmeldung) begleitet. ALG II-Beziehende sind einem noch strengeren Reziprozitätsregime unterworfen. Für sie gilt nahezu jede Arbeit als zumutbar. Der Leistungsbezug ist in noch stärkerem Maße von der Bereitschaft abhängig, Arbeit zu suchen oder an Aktivie-

123 Nach anhaltenden politischen Debatten wurde 2008 die Bezugsdauer für Arbeitslose ab 50 Jahren auf 15 Monate, ab 55 Jahren auf 18 Monate und ab 58 Jahren auf maximal zwei Jahre erhöht, womit aber die vor den „Hartz-Reformen" geltende maximale Bezugsdauer von 32 Monaten nicht wieder erreicht wurde.

rungsmaßnahmen teilzunehmen. Gleichzeitig bestehen hier noch umfassendere Sanktionsmöglichkeiten.

2) Reform der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurde das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium im Wesentlichen auch auf das SGB II übertragen. Um eine schnelle Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu erreichen, wurden die Maßnahmen modifiziert und eine Reihe neuer Instrumente eingeführt. Dazu gehörte z. B. der Existenzgründungszuschuss („Ich-AG"), der *Job Floater*, die Personal-Service-Agenturen oder die die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen. Des Weiteren wurden die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung („Ein-Euro-Jobs"), die bisher v. a. im Bereich der Sozialhilfe genutzt wurden, stark ausgeweitet. Die Aufwertung der Arbeitskraft durch Berufsbildungsmaßnahmen, die Kernstück der aktiven Arbeitsmarktpolitik war, spielt dagegen nur noch eine untergeordnete Rolle.
3) Grundlegende Restrukturierung der Arbeitsverwaltung: Die BA wurde in Bundesagentur für Arbeit umbenannt und der Verwaltungsaufbau nach den Grundsätzen des „New Public Management" neu strukturiert. Das bisherige Weisungsverhältnis zwischen Bundesregierung und BA wurde durch ein „Agency-Modell" und die Steuerung mittels Zielvereinbarungen ersetzt. Die Selbstverwaltung wurde dadurch weiter marginalisiert. Die neuen Steuerungsmodelle hatten eine betriebswirtschaftliche Sparlogik zur Folge und schwächten die sozialpolitische Funktion der ALV. ALG-Beziehende, bei denen eine Beendigung der Erwerbslosigkeit im Bezugszeitraum unwahrscheinlich erscheint, werden aus betriebswirtschaftlichen Kostenkalkülen kaum gefördert (Hielscher/Ochs 2012). Weitere zentrale Neuerungen waren die Einführung von Online-Stellenangeboten, die verstärkte Zusammenarbeit mit den Unternehmen im Rahmen von Arbeitgeberservices und neue Formen des Kundenstrommanagements. Im Bereich des SGB II wurde zur Überwindung der gesplitteten Zuständigkeiten zwischen Kommunen und BA mit den Job-Centern eine gemeinsame Anlaufstelle geschaffen.

Eingebettet wurden die „Hartz-Reformen" in eine Deregulierung des Arbeitsmarktes durch die Lockerung des Kündigungsschutzes, die Flexibilisierung der Arbeitszeiten sowie die Förderung prekärer Beschäftigungsverhältnisse wie Soloselbstständigkeit, Leiharbeit, befristete und geringfügige Beschäftigung. Durch die aktivierende Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik wurden Erwerbslose zu einer erhöhten Konzessionsbereitschaft gegenüber solchen Arbeitsverhältnissen gezwungen und

der Niedriglohnsektor damit gezielt ausgebaut. Hierdurch ist die Grundsicherung in erheblichem Umfang zu einer Transferleistung nicht nur für Erwerbslose, sondern auch für Beschäftigte geworden.[124] Auf diesem Wege wirken die Reformen über den Bereich der Arbeitsmarktpolitik hinaus auf die Arbeitsbedingungen der Kernbeschäftigten. Indem ein sozialer Abstieg aus vormals sicheren Segmenten explizit möglich gemacht worden ist, wurde auch die Konzessionsbereitschaft der Beschäftigten in „Normalarbeitsverhältnissen" bewusst erhöht.

Die nachfolgenden Bundesregierungen setzten den aktivierungspolitischen Kurs fort und nahmen weitere entsprechende Eingriffe vor, etwa die Kürzung der Regelleistung für Jugendliche, die Reduzierung und schlussendlich vollständige Abschaffung der Rentenversicherungsbeiträge für ALG-II-Beziehenden oder die Streichung des Zuschlags beim Übergang vom SGB III ins SGB II (Steffen 2016, S. 27 ff.). Außerdem wurden die Sanktionsmöglichkeiten weiter verschärft, die Kontrollbefugnisse erweitert und die Pflicht zu einem sofortigen Arbeitsangebot beim erstmaligen ALG II-Bezug geschaffen. Der ALV-Beitragssatz wurde drastisch reduziert und der Bundeszuschuss vollständig gestrichen.[125] Mit der Instrumentenreform 2009 wurde das Instrumentarium der Arbeitsförderung erneut erheblich überarbeitet und die Zahl der Instrumente reduziert (Oschmiansky/Ebach 2012, S. 97 ff.). Abgeschafft wurden u. a. die *Job Rotation* und die Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung. Andere Maßnahmen wurden zu einem Instrument gebündelt. Die „freie Förderung" wurde von 10 % auf 1 % des Eingliederungstitels reduziert und mit einer Begründungspflicht belegt.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 markiert eine gewisse Trendumkehr hin zu einer moderaten Leistungsausweitung. Um Auftragseinbrüche und sonstige Krisenerscheinungen abzufangen, wurde der Zugang zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld erleichtert, die Bezugsdauer verlängert und die Unternehmen durch die Teilerstattung der Sozialversicherungsbeiträge finanziell entlastet (siehe Kapitel 2.4.1.1.). Aufgrund der raschen wirtschaftlichen Erholung und der nachfolgenden Wachstumsperiode mit beständig sinkenden Erwerbslosenquoten erfolgten in der Folgezeit weitere kleinere Leistungsverbesserungen, wie die Verkürzung der ALG-Anwartschaftszeit für überwiegend kurz befristet

124 Der Anteil der „Aufstocker*innen" im ALG II-Bezug liegt relativ konstant bei über einem Viertel (BA 2017b).

125 Im Gegensatz zu den anderen Sozialversicherungszweigen wies der Haushalt der BA schon immer einen vergleichsweise geringen Steueranteil auf. Die sog. „Liquiditätshilfen" des Bundes wurden nur dann gezahlt, wenn das Beitragsaufkommen zur Aufgabenbewältigung nicht ausreichte. Sie wurden zudem grundsätzlich als Darlehen gewährt und mussten, wenn möglich, am Ende eines Haushaltsjahres zurückgezahlt werden.

Beschäftigte und die Erweiterung diverser Instrumente der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Auf der anderen Seite stehen die Abschaffung der ABM-Förderung und die Umwandlung des Gründungszuschusses in eine Ermessensleistung. Deutlichere Leistungsverbesserungen wurden in den letzten Jahren im Arbeitsrecht vorgenommen. Durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, die Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, die Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf alle Branchen oder die Besserstellung von Leihbeschäftigten (*Equal Pay*, Begrenzung der Überlassungshöchstdauer) wurde der deregulierte Arbeitsmarkt teilweise rereguliert.

Infolge der inkrementellen Reformen in der Phase der aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere aber durch den Paradigmenwechsel hin zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und dem damit verbundenen radikalen institutionellen Wandel hat sich auch die Rolle des Staates und seiner sozialpolitischen Verantwortung für die Absicherung des Erwerbslosigkeitsrisikos verändert. Dabei hat im Hinblick auf die Leistungen und die Leistungserbringung eine Entstaatlichung im Sinne einer Verantwortungsübertragung auf nichtstaatliche Akteure stattgefunden. In Bezug auf die Finanzierung des Leistungssystems und seine Regulierung bzw. Organisation lässt sich hingegen eher eine Verstaatlichung ausmachen, da in weiten Teilen eine Verantwortungsübertragung von der mittelbaren auf die unmittelbare Staatsverwaltung erfolgt ist.

Die kursorische Rekonstruktion des arbeitsmarktpolitischen Wandels der letzten 50 Jahre hat deutlich gemacht, dass insgesamt ein erheblicher Leistungsabbau insbesondere in der passiven, aber auch in der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu konstatieren ist. Dieser Leistungsabbau geht nicht nur mit einer Rekommodifizierung der Arbeitskraft, sondern auch mit einer Privatisierung bzw. Familialisierung der Risikoabsicherung und der Finanzierung der Erwerbslosigkeit einher. Die im Rahmen des Aktivierungsparadigmas vollzogenen Veränderungen haben darüber hinaus zu einer Schwächung der beiden Grundprinzipien der ALV, Äquivalenzprinzip und Statussicherung, geführt. Zugleich wurde die Selektivität des Leistungssystems erheblich verschärft, wobei eine Dualisierung festzustellen ist: Die Bedeutung der Versicherungsleistung als Lohnersatzleistung hat im Zeitverlauf stetig abgenommen, während die bedürftigkeitsgeprüften Fürsorgeleistungen an Gewicht gewonnen haben.[126] Insgesamt hat somit eine Entwicklung hin zu einem Grundsicherungssystem stattgefunden. Die Kommodifizierung und Privatisierung der Risikoabsicherung findet ihre Entsprechung in der Leistungserbringung, wo ge-

126 Mehr als zwei Drittel aller Erwerbslosen beziehen mittlerweile ALG II, womit die ALV inzwischen quasi nur noch den Sonderfall der Risikoabsicherung darstellt (Barlen/Bogedan 2017, S. 209).

werbliche Dienstleister über die berufliche Bildung hinaus auch Zugang zum Kerngeschäft der BA, der Arbeits- und Ausbildungsstellenvermittlung sowie der Arbeits- und Berufsberatung erhalten haben.

Anders verhält es sich hingegen in Bezug auf die Finanzierung der arbeitsmarktpolitischen Leistungen. Während in der ALV mit der Streichung des Bundeszuschusses eine Verlagerung von Finanzierungslasten von der unmittelbaren auf die mittelbare Staatsverwaltung stattgefunden hat, lässt sich in Bezug auf das gesamte Leistungssystem durch die Kürzung der Bezugszeit des beitragsfinanzierten ALG und die Ausgliederung der ALHi in die steuerfinanzierte Grundsicherung eine umgekehrte Entwicklung feststellen, die sich nicht zuletzt in der massiven Beitragssatzsenkung manifestiert. Auch innerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung ist es zu Verantwortungsverschiebungen gekommen. In der Phase der aktiven Arbeitsmarktpolitik ging diese zulasten der Kommunen, die aufgrund der Einschnitte bei ALG und ALHi zunehmend die finanzielle Verantwortung für immer mehr erwerbsfähige Erwerbslose in der Sozialhilfe trugen (Brütt 2001, S. 273 f.). In der Phase der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik hat hingegen eine Entlastung der Kommunen stattgefunden, da der Bund nicht nur die Kosten des ALG II, der Eingliederungsleistungen und eines Großteils der Verwaltungskosten trägt, sondern auch einen Teil der kommunalen Kosten für Unterkunft und Heizung der aus der Sozialhilfe ausgesteuerten Erwerbsfähigen.

Bei der Regulierung bzw. Organisation des Leistungssystems ist es schließlich zu einer Entmachtung der Selbstverwaltungsorgane der BA – und damit von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften – durch Beschneidung der (Mit-)Entscheidungsrechte gekommen. Des Weiteren ist die Selbstverwaltung nur noch für einen Bruchteil der Erwerbslosen zuständig, da in den gemeinsamen Einrichtungen des SGB II die Beteiligung der Tarifparteien lediglich in Form von Beiräten stattfindet, die nur über Informationsrechte verfügen. Hingegen wurde die Position – und damit die sozialpolitische Verantwortung – des Gesetzgebers, insbesondere des Bundes, gestärkt.

Tarifvertragliche Arbeitsmarktpolitik

Neben gesundheitsbezogenen Regelungen gehören arbeitsmarktpolitische Themen zu den frühen Betätigungsfeldern tariflicher Sozialpolitik in der Bundesrepublik. Die Regulierung setzte mit der ersten größeren Nachkriegsrezession 1966/1967 ein, in deren Folgezeit die sinkende Arbeitsproduktivität einen verstärkten technisch-organisatorischen Wandel nach sich zog (Hachtmann 2011). Im Zuge der ersten Rationalisierungswellen wurden verbreitet Schutzabkommen abgeschlossen, mit denen Entlassungen (insbesondere älterer Beschäftigter) möglichst

vermieden werden sollten. Als die Erwerbslosigkeit beständig weiter anwuchs, verstärkten die Gewerkschaften ihre „Arbeitsmarktpolitik durch Tarifvertrag“. Vereinbart wurden zunächst v. a. ergänzende Leistungen zum AFG, insbesondere zur Kurzarbeit und zum Arbeitslosengeld. Regelungen zur Kurzarbeit beinhalteten u. a. Begrenzungen der Entgeltminderung, betriebliche Zuschüsse zum Kurzarbeitergeld oder Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats. Bestimmungen zur Erwerbslosigkeit sahen v. a. Zuschüsse zum Arbeitslosengeld vor. Beispielhaft ist in diesem Zusammenhang der bereits 1975 abgeschlossene Tarifvertrag über die Einrichtung des Unterstützungsvereins der Chemischen Industrie (UCI). Demnach konnten Tarifbeschäftigte bei betriebsbedingter oder unverschuldeter personenbedingter Entlassung (bzw. Vertragsaufhebung) auf Antrag aus einem von den Tarifparteien paritätisch verwalteten Fonds einen Zuschuss zum ALG in Höhe von 15 % für längstens 24 Monate erhalten. Voraussetzung für die Bewilligung war eine mindestens sechsjährige ununterbrochene Beschäftigung in tarifgebundenen Chemiebetrieben.[127] Die Mittel des UCI wurden über eine obligatorische Umlage der tarifgebundenen Unternehmen finanziert.

Mit dem Beitritt der DDR und den damit verbundenen Massenentlassungen begann die Blütezeit der Beschäftigungssicherungsabkommen. In ihnen wurden sozial-, lohn- und arbeitszeitpolitische Regelungen tarifvertraglich gebündelt und für Konkretisierungen auf der betrieblichen Ebene geöffnet. Die Vereinbarungen zielten zunächst v. a. auf die Beschäftigungssicherung in den verbliebenen ostdeutschen Betrieben (Knuth 1996). Im Laufe der 1990er Jahre veränderten diese Abkommen zusehends ihren Charakter und dienten nun vorwiegend der Rettung existenzbedrohter Betriebe. Sie kamen nun zunehmend auch im westdeutschen Tarifgebiet als Standortsicherungsvereinbarungen zum Einsatz und sollten zur Verbesserung der „Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit“ der Unternehmen beitragen. Laut einer Befragung aus dem Jahr 2005 hatten etwa 20 % der Betriebe mit mehr als zehn Beschäftigten und Betriebsrat eine Vereinbarung über eine Beschäftigungs- oder Standortsicherung abgeschlossen (Hauser-Ditz et al. 2008, S. 243). Meist basierten diese auf einem entsprechenden Firmentarifvertrag. Erleichtert wurden diese Vereinbarungen durch die Etablierung von konditionierten oder unkonditionierten Öffnungsklauseln zur Beschäftigungs-

127 Eine Bewilligung war darüber hinaus ausgeschlossen bei Erhalt einer Abfindungszahlung, die die Höhe des laufenden Monatsentgelts überschritt, bei Vollendung des 57. Lebensjahres, wenn innerhalb von drei Jahren Anspruch auf eine Altersrente bestand, sowie für den Fall, dass der Zuschuss zu einer Überschreitung des durchschnittlichen Nettoentgelts der letzten drei Monate vor Beginn der Erwerbslosigkeit geführt hätte.

sicherung, die die befristete Unterschreitung der tariflichen Arbeitszeiten und Entgelte mit bzw. ohne Zustimmung der Tarifparteien ermöglichen.

Ende der 1990er Jahre rückte der Altersübergang ins Zentrum tariflicher Beschäftigungspolitik (siehe Kapitel 2.2.3.). Durch ein früheres Ausscheiden rentennaher Beschäftigter unter sozial vertretbaren Bedingungen sollten die Arbeitsplätze Jüngerer gesichert und neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Erwerbslose, Ausbildungsabsolvent*innen und Auszubildende geschaffen werden. Um die massenhaft verbreiteten betrieblichen Vorruhestandsregelungen, die v. a. zu Lasten der Arbeitslosenversicherung gingen, einzudämmen und zu kanalisieren, förderte der Staat durch das Altersteilzeitgesetz gezielt die tarifliche Regulierung des Altersübergangs. Ein ähnliches Arrangement hatte bereits in den 1980er Jahren mit dem Vorruhestandsgesetz bestanden.

Ende der 2000er Jahre erfuhr schließlich infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise die Kurzarbeit erheblich an Bedeutung (Herzog-Stein/Seifert 2010). Um einen erheblichen Beschäftigungsabbau und starken Einbruch der Binnennachfrage zu verhindern, erleichterte der Gesetzgeber den Zugang zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld, verlängerte die Bezugsdauer und entlastete die Unternehmen hinsichtlich der damit verbundenen Kosten. Vereinzelt (z. B. in der Metall- und Elektroindustrie) wurden begleitend gesonderte Tarifverträge zur Kurzarbeit vereinbart (Bispinck 2010), die auf die Krisenbewältigung zielten, entsprechend befristet waren und inzwischen wieder ausgelaufen sind.

Wie aufgrund der weit zurückreichenden Regulierungsgeschichte und der zentralen Bedeutung für das Arbeitsverhältnis und die Arbeitsbeziehungen nicht anders zu erwarten, lassen sich auch in den von uns untersuchten Tarifbereichen zahlreiche Bestimmungen zur Beschäftigungssicherung finden. Sie beschränken sich jedoch weitgehend auf den Fall drohender Erwerbslosigkeit, zielen also auf die Vermeidung von Entlassungen und den Schutz des Arbeitsplatzes für Arbeitsmarkt-Insider. In diesem Zusammenhang sind v. a. begleitende Bestimmungen zum gesetzlichen Kündigungsschutz und zur Kurzarbeit zu nennen, aber auch weitgehend tarifautonome Regelungen zum Rationalisierungsschutz, zu tariflichen Öffnungsklauseln sowie zur beruflichen Aus- und Weiterbildung (Fröhler/Fehmel 2018, S. 126 ff.).[128]

Regelungen für den Fall bereits eingetretener Erwerbslosigkeit, wie etwa begleitende Bestimmungen zum ALG oder zur Arbeitsförderung, sind hingegen ausgesprochen rar. Daran haben auch die v. a. infolge der „Hartz-Gesetzgebung“ erheblich verschärften Zugangs- und Nutzungsbedingungen zu staatlichen Leistungen der aktiven und passiven

128 Tarifliche Bestimmungen zum Altersübergang sind Gegenstand von Kapitel 2.2.3.

Arbeitsmarktpolitik nichts geändert. Eher im Gegenteil: Das einzig substanzielle tarifpolitische Projekt zur Absicherung von Erwerbslosigkeit in unserem Untersuchungsrahmen, der o.g. UCI, hat Anfang der 2000er Jahre eine Neuausrichtung erfahren, indem er zunächst für die Ausbildungs- und Übernahmeförderung von erwerbslosen bzw. von Erwerbslosigkeit bedrohte Berufseinsteiger*innen geöffnet und in den folgenden Jahren dann schließlich ganz auf diese Personengruppe beschränkt wurde. Nach übereinstimmender Auskunft der Tarifparteien war die Förderung von entlassenen Chemiebeschäftigten durch die Etablierung und Nutzung von tariflichen Optionen der Beschäftigungssicherung (Rationalisierungsschutz, Öffnungsklauseln, Sozialplantarifverträge etc.) weitgehend obsolet geworden:

„Es war ja gerichtet an Arbeitnehmer, die unverschuldet arbeitslos werden, und wo es keine betriebliche Absicherung gab. Die haben wir aber kaum mehr. Wir haben fast immer entsprechende Pakete und Sozialpläne […]. Also den Fall, wo jemand komplett ins freie Feld geht ohne Abfindung und sonst irgendwas, das haben wir gar nicht mehr. Mittlerweile machen wir in den allermeisten Betrieben auch Transfersozialpläne, d. h. die werden weitervermittelt. Und wir haben eigentlich nur noch selten Fälle, wo Leute, wenn sie von betriebsbedingter Kündigung betroffen sind, tatsächlich in die Arbeitslosigkeit gehen." (GewD1)

So verbleibt als einziges aktuelles tarifliches Regelungsfeld mit unmittelbarem Bezug zu einer eingetretenen Erwerbslosigkeit die Förderung der „Ausbildungsreife" von Jugendlichen und der Übernahme erwerbsloser oder von Erwerbslosigkeit bedrohter Ausgebildeter (siehe Kapitel 2.4.2.). Dort, wo in den Betrieben tatsächlich Erwerbslose als Ersatz eingestellt werden, kann zudem auch die Altersteilzeit als ein solches Instrument betrachtet werden. So schreibt z. B. der „Demo-TV" der chemischen Industrie bei der Nutzung des „Demo-Fonds" für Altersteilzeit die Wiederbesetzung der frei gewordenen Arbeitsplätze vor. Es werden allerdings weder Kontroll- noch Sanktionsinstrumente benannt. Der Umgang mit der Bestimmung obliegt also vollständig den Betriebsparteien. Bekanntermaßen wird Altersteilzeit jedoch überwiegend zum Personalabbau genutzt und werden die frei gewordenen Stellen nicht wieder besetzt. Selbst als die staatliche Förderung, die eine Wiederbesetzung voraussetzte, noch existierte, machten die wenigsten Betriebe von dieser Gebrauch, wobei die Stellen weit überwiegend nicht mit Erwerbslosen, sondern mit Auszubildenden oder Ausgebildeten besetzt wurden (Fröhler et al. 2013, S. 63 f.).

Insgesamt lässt sich in der Arbeitsmarktpolitik nur ein vergleichsweise geringer Vertariflichungsgrad ausmachen. Rationalisierungsschutzabkommen (Fröhler/Fehmel 2018, S. 137 ff.) und tarifliche Öffnungsklauseln zur Beschäftigungssicherung (ebd., S. 153 ff.) sind zwar auch Ergebnis einer seitens der Gewerkschaften als unzureichend bewerteten

staatlichen Arbeitsmarktpolitik, weisen jedoch keine oder kaum konkrete Bezüge zu gesetzlichen Vorgaben und zur Abgabe staatlicher Verantwortung auf. Die tariflichen Regelungen zum Kündigungsschutz haben sich in den letzten Jahrzehnten kaum verändert und stellen in der Summe (mit Ausnahme der Sonderbestimmungen für ältere Beschäftigte) kaum eine Verbesserung gegenüber den gesetzlichen Bestimmungen dar (Fröhler/Fehmel 2018, S. 128 ff.). Lediglich bei der Kurzarbeit ist ein enger Zusammenhang zwischen gesetzlicher und tariflicher Regulierung festzustellen, der sich aber nicht einfach als Vertariflichung, sondern als komplexes Wechselspiel aus Ver- und Entstaatlichungsprozessen darstellt (siehe Kapitel 2.4.1.). Deutliche Prozesse der unmittelbaren arbeitsmarktpolitischen Indienstnahme der Tarif- und Betriebsparteien lassen sich hingegen in der beruflichen Aus- und Weiterbildung ausmachen. Dies hat sich durchaus in einer verstärkten bzw. veränderten tariflichen Regulierung niedergeschlagen, die allerdings nur punktuell konkrete Bezüge zu gesetzlichen Bestimmungen und zur staatlichen Verantwortungsübertragung aufweist (siehe Kapitel 2.4.2. und 2.4.3.). Des Weiteren lässt sich in der tariflichen Aus- und Weiterbildungsförderung generell eine Zielverschiebung weg von der sozialpolitisch motivierten Beschäftigungssicherung hin zur wirtschafts- und branchenpolitisch motivierten „Fachkräftesicherung“ feststellen.

2.4.1. Kurzarbeit

Kurzarbeit ist ein klassisches Instrument zur Überbrückung eines kurzfristigen erheblichen Arbeits- und Entgeltausfalls aufgrund eines wirtschaftsbedingten Einbruchs der Auftragslage. Durch vorübergehende Verringerung der regelmäßigen Arbeitszeit wird das reduzierte betriebliche Arbeitsvolumen gleichmäßig auf die Beschäftigten verteilt, so dass Kündigungen bestenfalls vermieden und Arbeitsplätze erhalten werden können. Arbeitsrechtliche Voraussetzung hierfür ist eine entsprechende vertragliche Vereinbarung zwischen Unternehmen und Beschäftigten. Da das Risiko eines Arbeitsausfalls grundsätzlich vom Unternehmen zu tragen ist, kann eine mit Entgeltausfall verbundene Kurzarbeit nicht einfach einseitig angeordnet werden, sondern bedarf einer entsprechenden tariflichen, betrieblichen oder individuellen Vereinbarung sowie der Zustimmung des Betriebsrats.

Der Entgeltausfall kann mit einer staatlichen Ersatzleistung, dem Kurzarbeitergeld, teilweise ausgeglichen werden. Diesem Instrument kommen mehrere Funktionen zu (Bogedan 2012): Es schützt die Beschäftigten vor Einkommensausfällen, die Betriebe vor Humankapital-

verlusten, Entlassungs- und nachfolgenden Opportunitätskosten und die ALV vor den höheren Kosten für das ansonsten anfallende ALG.[129] Indem drastische Konsumausfälle und Humankapitalkosten vermieden werden, wirkt es gleichsam als wirtschaftlicher Stabilisator. Das Kurzarbeitergeld ist folglich von seinem Wesen her sowohl eine arbeitsmarkt- als auch eine wirtschaftspolitische Leistung. Diese unterschiedlichen Funktionen haben sich in einer Ausdifferenzierung des Instruments in Konjunktur-, Transfer- und Saison-Kurzarbeitergeld niedergeschlagen, die in unterschiedlichen wirtschaftlichen Problemlagen zur Anwendung kommen.

2.4.1.1. Konjunkturelle und strukturelle Kurzarbeit

Anspruch auf das konjunkturelle Kurzarbeitergeld (KUG) besteht gemäß den aktuellen Bestimmungen dem Grundsatz nach dann, wenn der erhebliche Arbeitsausfall unvermeidbar und (voraussichtlich) vorübergehend ist, auf wirtschaftlichen Gründen oder einem unabwendbaren Ereignis beruht[130] und im Anspruchszeitraum mindestens ein Drittel der im Betrieb Beschäftigten von einem Entgeltausfall von mehr als 10 % des Bruttomonatsentgelts betroffen ist. Zudem müssen zuvor alle anderen vorhandenen tariflichen und betrieblichen Möglichkeiten, den Arbeitsausfall abzufedern (z. B. durch Gewährung von bezahltem Erholungsurlaub oder die Nutzung von zulässigen Arbeitszeitschwankungen), ausgeschöpft worden sein.[131] Das KUG folgt der Logik des Arbeitslosengeldes und beträgt entsprechend 60/67 % des entfallenen Monatsnettoentgelts. Ergänzend zum KUG muss das Unternehmen die vollen Sozialversicherungsbeiträge auf der Basis von 80 % des Entgeltausfalls vollständig alleine (also auch den Arbeitnehmeranteil) tragen. Der Bezug ist

129 Im Vergleich zum ALG ist Kurzarbeit selbst bei einem vollständigen Arbeitsausfall für die BA noch billiger, da die Betriebe für verschiedene Lohnbestandteile (Sozialversicherungsbeiträge, Urlaub, Feiertage, Krankheit und andere bezahlte Freistellungen) aufkommen müssen.

130 Ausgeschlossen sind Arbeitsausfälle, die überwiegend branchenüblich, betriebsüblich oder saisonbedingt sind oder ausschließlich auf betriebsorganisatorischen Gründen beruhen.

131 Die vorrangige Auflösung eines Arbeitszeitguthabens kann nicht verlangt werden, wenn dieses 10 % der ohne Mehrarbeit geschuldeten Jahresarbeitszeit übersteigt, länger als ein Jahr unverändert bestanden hat, ausschließlich für Freistellungen im Rahmen der gesetzlichen Pflegezeit, Elternzeit und Teilzeit oder einem vergleichbaren vertraglich vereinbarten Nutzungszweck bestimmt ist (Wertguthaben), zur Überbrückung von Arbeitsausfällen außerhalb der Schlechtwetterzeit bestimmt ist (und den Umfang von 50 Stunden nicht übersteigt) oder zur Vermeidung der Inanspruchnahme von Saison-Kurzarbeitergeld angespart worden ist (und den Umfang von 150 Stunden nicht übersteigt).

auf zwölf Monate begrenzt, kann jedoch bei außergewöhnlichen Arbeitsmarktverhältnissen durch Rechtsverordnung auf bis zu 24 Monate verlängert werden. Der KUG-Bezug ist nachrangig gegenüber der Vermittlung in Arbeit, die Beschäftigten können also vorübergehend in ein zumutbares Zweitarbeitsverhältnis vermitteln werden.

Eine Sonderform ist das Transferkurzarbeitergeld, das auch bei einem strukturell bedingten sowie vollständigen und dauerhaften Arbeitsausfall beansprucht werden kann. Voraussetzung hierfür ist, dass in einem Betrieb Personalanpassungsmaßnahmen auf Grund einer Betriebsänderung durchgeführt werden. Anders als das KUG, dient das Transfer-KUG ausdrücklich nicht der Beschäftigungssicherung, sondern der Organisation von Übergängen in neue Beschäftigungsverhältnisse. Um Entlassungen zu vermeiden und die Vermittlungsaussichten zu verbessern, werden die Beschäftigten in einer separaten Betriebseinheit zusammengefasst, um sie dort zu qualifizieren und möglichst ohne zwischenzeitliche Erwerbslosigkeit in neue Beschäftigungsverhältnisse inner- oder außerhalb des Unternehmens zu vermitteln. Höhe und Bezugsdauer des Transfer-KUG entsprechen jenen des KUG.

Das Transfer-KUG wurde 1988 zur Abwendung von Massenentlassungen im Steinkohlebergbau und in der Eisen- und Stahlindustrie befristet eingeführt und firmierte zunächst unter der Bezeichnung „Strukturkurzarbeitergeld“. Nach dem Beitritt der DDR wurde das Struktur-KUG dann, mit Sonderregelungen versehen, auf den ostdeutschen Arbeitsmarkt ausgedehnt und kam dort umfangreich zur Anwendung, um die Beschäftigungskrise abzufedern und den wirtschaftlichen Strukturwandel zu begleiten (Seifert et al. 1993). Die gesetzlichen Bestimmungen wurden in der Folgezeit mehrmals verlängert und schließlich 2004 im Rahmen der „Hartz-Reformen“ entfristet. Bereits 1998 war der Zugang erleichtert worden, indem die Beschränkung auf bestimmte Wirtschaftszweige aufgehoben wurde. Zudem wurde das Struktur-KUG durch eine neue Leistung ergänzt: Mit den Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen (heute: Transfermaßnahmen) sollten Anreize geschaffen werden, in den Sozialplänen statt Abfindungen Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Beschäftigten, wie z. B. Weiterbildungsmaßnahmen, vorzusehen. Im Jahr 2004 wurde der Zugang weiter erleichtert, indem auf die Voraussetzungen einer Strukturkrise und der Erheblichkeit des Arbeitsausfalls verzichtet und die nun in Transfer-KUG umbenannte Leistung somit für die Begleitung aller betrieblichen Restrukturierungsprozesse geöffnet wurde. Gleichzeitig wurden die aktivierenden Elemente des Instrumentes weiter gestärkt, indem die Beschäftigten seitdem vor dem Übergang in die separate Betriebseinheit ein „Profiling“ bei der Arbeitsagentur durchlaufen müssen und

das Unternehmen verpflichtet wird, geeignete Vermittlungsvorschläge oder Qualifizierungsangebote zu unterbreiten. Seit 2011 müssen sich Bezieher*innen von Transfer-KUG zudem von Beginn an arbeitsuchend melden und sich einer Potenzialanalyse unterziehen, damit die Arbeitsagenturen unmittelbar mit der Beratung und Stellenvermittlung beginnen können. Zudem müssen sich die Betriebsparteien schon vor der Entscheidung über die Durchführung von Transfermaßnahmen und Transfer-KUG durch die Arbeitsagenturen beraten lassen. Schließlich wurde 2016 eine neue Fördermöglichkeit für Transfer-KUG-Bezieher*innen bei beruflicher Weiterbildung eingeführt. Demnach können notwendige Qualifizierungen von über 45-Jährigen und von Geringqualifizierten gefördert werden, wenn das Unternehmen mind. die Hälfte der Lehrgangskosten trägt.

Während sich die gesetzliche Entwicklung des Transfer-KUG also als Leistungsausbau bei gleichzeitiger Stärkung aktivierender Elemente erweist, vollzog sich die Entwicklung des konjunkturellen Kurzarbeitergelds seit Einführung des AFG weniger kohärent. Über den gesamten Zeitverlauf hinweg ist es insgesamt zu Leistungseinschränkungen gekommen, in Phasen konjunktureller Einbrüche hat es jedoch stets befristete Leistungsausweitungen gegeben, mit denen der Gesetzgeber versucht hat, die Attraktivität des Instruments für die Betriebe zu steigern, um so höhere Sozialausgaben durch Entlassungen zu vermeiden (Bogedan 2012). Während der ersten Ölpreiskrise der Jahre 1973–1975 wurde die Bezugsdauer befristet auf bis zu zwei Jahre verlängert, die Nettoentgeltersatzrate auf 68 % erhöht und ein Zuschuss der BA zu den Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von 75 % eingeführt. Während der zweiten Ölpreiskrise der Jahre 1979–1982 gab es mit Ausnahme einer befristeten Bezugsdauerverlängerung keine Leistungsausweitungen. Mit dem Regierungswechsel 1982 folgten dann einige Jahre der Leistungskürzungen, etwa die verstärkte Aufrechnung von Ausfallstunden mit Mehrarbeitsstunden (1982), die Senkung des KUG für Beschäftigte ohne Kinderfreibetrag auf 63 % des entfallenen Nettoentgelts (1984) oder der Wegfall des BA-Zuschusses zu den Krankenkassenbeiträgen (1989). In den sowohl vereinigungs- wie konjunkturbedingten Krisenjahren 1991–1994 wurde die Bezugsdauer befristet auf bis zu 24 Monate verlängert und das Struktur-KUG mit befristeten Sonderkonditionen in Ostdeutschland zur Anwendung gebracht. Gleichzeitig wurden gegen Ende der Rezession aber weitere grundsätzliche Leistungsbeschränkungen vorgenommen. So wurden die BA-Zuschüsse zu den Rentenversicherungsbeiträgen zunächst auf sechs Monate begrenzt und dann ganz abgeschafft. Das KUG wurde von 68/63 % auf 67/60 % des entfallenen Nettoentgelts gekürzt. Der KUG-Bezug von mehr als sechs Mona-

ten wurde an die Bedingung geknüpft, dass der/die Empfänger*in der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht und das Unternehmen mit der Aufnahme einer Beschäftigung bei einem anderen Unternehmen einverstanden ist.

Im konjunkturellen Abschwung der Jahre 2001–2003 kam es dann wieder zu Leistungsverbesserungen (Bezugsdauerverlängerung auf bis zu 18 Monate; Arbeitszeitkonten, die auf Basis einer kollektivvertraglichen Regelung für Qualifizierungszwecke aufgebaut wurden, müssen vor der Gewährung nicht mehr aufgelöst werden), gleichwohl machten die Unternehmen im Gegensatz zu den vorangegangenen Krisen diesmal kaum Gebrauch vom KUG (Deeke 2009, S. 447). Ausschlaggebend hierfür dürften v. a. die Leistungsbeschränkungen der 1990er Jahre gewesen sein. Durch den Wegfall der BA-Zuschüsse wurden die betrieblichen Remanenzkosten[132] erheblich erhöht und der Einsatz funktionaler Äquivalente interner Flexibilität (Arbeitszeitkonten, befristete Arbeitszeit-/Entgeltkürzung etc.) und externer Flexibilität (Leiharbeit, geringfügige Beschäftigung, Scheinselbständigkeit etc.) attraktiver. Hingegen wurde das KUG in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008–2010 wieder intensiv genutzt (Bogedan 2012, S. 130). Dies lag nicht zuletzt an der Modifizierung der Bestimmungen, die Kurzarbeit für die Betriebe wieder attraktiv machte. So leistete die BA wieder einen Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen: generell in Höhe von 50 %, bei Qualifizierung während der Kurzarbeit ab dem 7. Monat sogar in Höhe von 100 %.[133] Zudem wurde die KUG-Beantragung und -bewilligung erleichtert. Die maximale Bezugsfrist wurde auf bis zu 24 Monate verlängert. Des Weiteren wurde der Zugang erleichtert, indem die Drittelregelung (s. o.) ausgesetzt wurde, so dass alle Beschäftigten mit einem Arbeitsausfall von mehr als 10 % Anspruch auf KUG hatten. Zudem wurde die Bedingung, zuvor ggf. (bei der Existenz einer entsprechenden betrieblichen Arbeitszeitregelung) auch Minusstunden aufzubauen, außer Kraft gesetzt. Bei der KUG-Berechnung blieben vorübergehende Änderungen der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit aufgrund einer Kollektivvereinbarung zur Beschäftigungssicherung außer Betracht. Schließlich wurden auch Leiharbeitsunternehmen in das KUG einbezogen. Ende 2011 wurden die Sonderregelungen wieder aufgehoben. Nachdem sich das Instrument der Kurzarbeit in der Krise bewährt hatte – in Deutschland war die Konjunktur zwar stärker als in anderen europäischen Ländern eingebrochen,

132 Die Kosten, die dem Betrieb trotz Wegfall des Arbeitsentgelts für die ausgefallene Arbeit noch verbleiben.

133 Für die Berechnung des Sechs-Monats-Zeitraums war es ausreichend, dass Kurzarbeit in mindestens einem Betrieb des Unternehmens seit sechs Monaten durchgeführt wurde. Ab Mitte 2009 entfiel die Vorbedingung der Qualifizierung für die volle Übernahme der SV-Beiträge.

der Arbeitsmarkt reagierte aufgrund der betrieblichen Möglichkeiten interner Flexibilisierung aber robuster, so dass verbreitet vom deutschen „Beschäftigungswunder“ die Rede war (Mai 2010) – wurde die Höchstdauer des KUG-Bezugs auch im Anschluss zunächst mehrmals befristet auf zwölf Monate verlängert, bis schließlich 2016 diese Verlängerung auch Eingang ins Gesetz fand.

Tarifliche Regelungen zur konjunkturellen und strukturellen Kurzarbeit

Begleitende tarifliche Bestimmungen zur Kurzarbeit sind in etlichen Tarifbereichen anzutreffen (Bispinck 2010). Sie sind meist älteren Datums und in die Rahmen- bzw. Manteltarifverträge integriert. Geregelt werden v. a. die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates, Ankündigungsfristen, Grenzen der Entgeltkürzung, Zuschüsse zum Kurzarbeitergeld und der Umgang mit einer Kündigung während der Kurzarbeit. Solche Bestimmungen existieren auch in der chemischen Industrie und im Einzelhandel NRW (Fröhler/Fehmel 2018, Tab. 15). Im Bauhauptgewerbe beschränkt sich die tarifliche Regulierung auf die Sonderform der saisonalen Kurzarbeit (siehe nächstes Kapitel). Im privaten Bankgewerbe gibt es keinerlei Bestimmungen zur Kurzarbeit.

Ob die Regelungen in der chemischen Industrie und im Einzelhandel NRW in Reaktion auf staatliche Leistungseinschränkungen vereinbart wurden, ließ sich in den Interviews nicht genau rekonstruieren, da die Tarifabschlüsse in den 1970er Jahren erfolgten und somit zu weit zurücklagen. Da die Bestimmungen im Zeitverlauf kaum verändert wurden und zudem recht knapp und allgemein gehalten sind, ist jedoch davon auszugehen, dass es sich um grundsätzliche Ergänzungen bzw. Konkretisierungen ohne Bezug zu einem konkreten Entstaatlichungsprozess handelt. Beide Manteltarifverträge eröffnen zunächst einmal die Möglichkeit der Einführung von Kurzarbeit. Im Anschluss werden Voraussetzungen hierfür festgelegt. So ist die Einführung nur wirksam, wenn sie rechtzeitig vorher angekündigt wird, wofür im Einzelhandel eine Frist von vier Wochen, in der chemischen Industrie hingegen lediglich eine Frist von zwei Wochen[134] gesetzt wird. Des Weiteren wird auf die Beachtung der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats verwiesen, wobei die Voraussetzung der Anhörung des Betriebsrats im Einzelhandel hinter die Bestimmungen des BetrVG zurückfällt und deshalb unwirksam ist. Anders verhält es sich hingegen mit der Voraussetzung des Kündigungs- und Entlassungsverbots, das des Weiteren auch ein Initiativrecht des Betriebsrats zur Einführung von Kurzarbeit bewirkt (Decruppe 2004,

134 Betrieblich kann eine noch kürzere Ankündigungsfrist vereinbart werden.

S. 143 f.). Hingegen wird im Manteltarifvertrag der chemischen Industrie eine Kündigung während der Kurzarbeit nicht ausgeschlossen. Hier besteht lediglich ein Anspruch auf ungekürzte Bezüge, also auf das regelmäßige Bruttoentgelt vor der Kurzarbeit, während der Dauer der Kündigungsfrist. Während im Einzelhandel keine zusätzlichen Leistungen gewährt werden, haben die Tarifbeschäftigten in der chemischen Industrie während der Kurzarbeit Anspruch auf eine Aufstockung des Entgelts und des Kurzarbeitergelds auf 90 % des vorherigen Nettoentgelts in Form eines Zuschusses.[135] Schließlich enthält der MTV des Einzelhandels NRW ein Sonderkündigungsrecht mit einer verkürzten Kündigungsfrist ab der 5. Woche der Kurzarbeit.

Gesonderte Bestimmungen zur Transferkurzarbeit ließen sich in keinem der untersuchten Tarifbereiche finden und sind offensichtlich auch in anderen Branchen nicht vorhanden (Bispinck 2010), worin sich erneut zeigt, dass tarifliche Arbeitsmarktpolitik fast ausschließlich auf die Arbeitsplatzsicherung der Arbeitsmarkt-Insider zielt. Ein Grund für den insgesamt doch recht geringen tariflichen Regulierungsgrad von Kurzarbeit könnte der erhebliche Bedeutungsgewinn von anderen internen und externen Personalanpassungsalternativen seit den 1990er Jahren sein. So ist z. B. im MTV der Metallindustrie Nordwürttemberg-Nordbaden explizit geregelt, dass die Einführung von Kurzarbeit erst nachrangig zur Nutzung betrieblicher Arbeitszeitkonten in Betracht kommt (ebd., S. V).

Umso überraschender erscheint es, dass in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009/2010 in zwei Bezirken der Metall- und Elektroindustrie gesonderte Tarifverträge zur Kurzarbeit vereinbart wurden. Der „Tarifvertrag Zukunft in Arbeit“ (TV ZiA) für Nordrhein-Westfalen enthielt im wesentlich zwei Elemente: Zunächst konnten die Betriebsparteien nach zwölf Monaten „normaler“ Kurzarbeit für mindestens sechs Monate eine tarifliche Variante vereinbaren, die eine ratierliche monatliche Auszahlung der tariflichen Einmalzahlungen vorsah, was den Vorteil eines höheren KUG und geringerer betrieblicher Remanenzkosten hatte. Im Anschluss an die Kurzarbeit konnte für ebenfalls mindestens sechs Monate eine Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit auf bis zu 28 Std. (mit Zustimmung der IG Metall auf bis zu 26 Std.) mit einem Teilentgeltausgleich vereinbart werden. Voraussetzung für den Abschluss einer entsprechenden Betriebsvereinbarung war der Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen während der Gesamtdauer der Arbeitszeitreduktion, mindestens aber für zwölf Monate. Der „Tarifvertrag zur Kurzarbeit, Qua-

135 Bei der Ermittlung des Nettoentgelts werden die tariflichen Schichtzulagen, Nacht- und Sonntagsarbeitszuschläge mitberücksichtigt. Der Zuschuss ist kein Arbeitsentgelt und wird deshalb bei tariflichen Leistungen, deren Höhe vom Arbeitsentgelt abhängig ist, nicht berücksichtigt.

lifizierung und Beschäftigung“ (TV KQB) für Baden-Württemberg war ähnlich gelagert, sah aber zusätzlich eine Reduzierung der Einmalzahlungen und des dort im MTV enthaltenen tariflichen Zuschusses zum KUG vor. Beide Tarifverträge liefen 2012 aus. In Baden-Württemberg wurde ein modifizierter Nachfolgetarifvertrag vereinbart, der 2015 schließlich ersatzlos auslief. Eine Verstetigung der Tarifverträge war auch seitens der IG Metall kein Thema, da man Kurzarbeit nicht zum tariflichen Dauerinstrument machen und dem Gesetzgeber damit einen Vorwand für eine Verantwortungsübertragung durch Leistungsabbau liefern wollte:

„Kurzarbeit ist im Grunde ein klassischer Bereich, wo wir nicht die gesetzgeberischen Maßnahmen ersetzen wollen, sondern im Grunde nur flankieren, verlängern und ja, ausgestalten kann man gar nicht mal sagen, sondern ausweiten.“ (GewD3)

Vergleichbare Abschlüsse aus anderen Branchen sind nicht bekannt (Bispinck 2010). Auch ließ sich nicht rekonstruieren, ob in der Vergangenheit in weiteren konjunkturellen Krisen ähnliche befristete Tarifvereinbarungen getroffen wurden. Somit lässt sich insgesamt festhalten, dass in Bezug auf die konjunkturelle Kurzarbeit zwar staatliche Rückzugstendenzen zu erkennen sind, die sich in Leistungsbeschränkungen bei den gesetzlichen „Basisregelungen“ manifestieren, es aber gleichzeitig in Krisenphasen immer wieder zu befristeten Leistungsausweitungen kam, die nicht zuletzt zum Ziel hatten, höhere Sozialausgaben durch Erwerbslosigkeit zu vermeiden. Ob die tariflichen Regelungen zur Kurzarbeit in Reaktion auf staatliche Beschränkungen vereinbart wurden, lässt sich nicht mehr zweifelsfrei rekonstruieren, ist jedoch zumindest für die untersuchten Tarifbereiche unwahrscheinlich. Da tarifliche Bestimmungen zur Kurzarbeit weit verbreitet sind (ebd.), lässt sich dies für andere Branchen aber nicht ausschließen. Eindeutiger ist die arbeitsmarktpolitische Vertariflichung jedoch bei der saisonalen Kurzarbeit.

2.4.1.2. Saisonale Kurzarbeit

Das Saison-Kurzarbeitergeld ist eine weitere Sonderform des KUG, mit der witterungsbedingte Arbeitsausfälle in den Wintermonaten kompensiert und somit saisonale Erwerbslosigkeit verhindert oder zumindest eingedämmt werden kann. Es zielt insbesondere auf die Beschäftigungsbedingungen des Baugewerbes, das im SGB III auch explizit als Adressat benannt wird, steht prinzipiell aber auch anderen Wirtschaftszweigen offen, die von saisonalem Arbeitsausfall betroffen sind. Bislang

wurden per Verordnung vier Branchen einbezogen: Baugewerbe, Dachdeckerhandwerk, Gerüstbauerhandwerk und Garten- und Landschaftsbau. Das Saison-KUG existiert in dieser Form erst seit 2006, steht aber in der Tradition zweier Vorgängerleistungen (Schlechtwetter- und Winterausfallgeld). Die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft reicht bis in die 1950er zurück und ist, wenngleich ein Sonderfall, ein exemplarisches Beispiel für die mitunter ausgesprochen enge Verzahnung von gesetzlicher und tariflicher Regulierungsebene. Zugleich hat hier insgesamt eine Vertariflichung sozialpolitischer Verantwortung stattgefunden. Während die Anfänge der staatlichen Förderung Ende der 1950er Jahre einer Verstaatlichung von Tarif- und Betriebspolitik gleichkamen, setzten bereits Anfang der 1970er Jahre Leistungsbeschränkungen ein, die Mitte der 1990 Jahre in einer grundlegenden Umgestaltung gipfelten. Da der staatliche Versuch, Tarifparteien und Betriebe noch stärker an der Finanzierung und Regulierung der Leistungen zu beteiligen, aufgrund von Ausweichreaktionen auf das ALG letztlich fehlschlug, kam es Mitte der 2000er Jahre zu einer erneuten grundlegenden Reform, mit der der Staat wieder mehr Verantwortung übernahm, ohne dabei jedoch an das Leistungsniveau der Anfangsjahre heranzureichen. Somit erweist sich die Geschichte der Förderung der ganzjährigen Beschäftigung letztlich als ein komplexes Wechselspiel aus Ver- und Entstaatlichungsprozessen, wobei in den letzten 30 Jahren insgesamt die Vertariflichung überwiegt.

Bis Ende der 1950er Jahre war es im Baugewerbe üblich, den Beschäftigten schon beim ersten winterlichen Kälteeinbruch zu kündigen. Die Tarifparteien förderten diese Praxis noch, indem sie im Rahmentarifvertrag die beiderseitige fristlose Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses ermöglichten. Die Betriebe sollten so nicht in ihrer Existenz gefährdet werden, die Beschäftigten sich schnell eine andere Arbeitsstelle suchen können. Oft blieben sie jedoch bis ins Frühjahr hinein erwerbslos. Entsprechend war die Wintererwerbslosigkeit eine der Hauptgründe für die hohen Abwanderungsraten in andere Branchen (Bosch/Zühlke-Robinet 2000, S. 151). Für die Betriebe war die Schlechtwetterperiode somit nicht nur mit Produktions- und Einnahmeausfällen, sondern auch mit dem Risiko des Verlustes der Stammbeschäftigten und somit mit hohen Fluktuations- und Opportunitätskosten verbunden.

Da die wiederkehrende Wintererwerbslosigkeit die Kassen der ALV belastete, hatte der Staat ein Eigeninteresse an der Eindämmung der witterungsbedingten Entlassungen. Der Aufbau einer bauspezifischen Arbeitsmarktpolitik setzte 1959 ein, als in Ergänzung zum zwei Jahre zuvor in Kraft getretenen KUG, das bis heute saisonal bedingte Kurzarbeit ausschließt, das Schlechtwettergeld als spezifische Leistung für die

Bauwirtschaft eingeführt wurde. Bezugsberechtigt waren ausschließlich Bauarbeiter, nicht jedoch Poliere und Angestellte. Das SWG wurde bei witterungsbedingtem Arbeitsausfall von mindestens zwei Std. pro Tag in den Monaten November bis März gewährt und lag anfänglich über dem ALG. Das Gesetz wurde durch tarifliche Regelungen ergänzt. Hierzu gehörten insbesondere die Abschaffung der fristlosen wetterbedingten Kündigung und die Einführung eines umlagefinanzierten Lohnausgleichs für den Arbeitsausfall zwischen Heiligabend und Neujahr.[136] Diesen Eigenbeitrag der Tarifparteien und der Betriebe hatte der Gesetzgeber zur Voraussetzung für die Einführung der staatlichen Leistungen gemacht. Abgesehen vom Lohnausgleich hatten die Betriebe bei witterungsbedingtem Arbeitsausfall jedoch keine Lohnkosten zu tragen. Auch die Sozialversicherungsbeiträge der Ausfallstunden wurden von der Arbeitsverwaltung übernommen. Infolge des Schlechtwettergelds ging die Wintererwerbslosigkeit stark zurück; die Stetigkeit der Beschäftigungsverhältnisse über den Jahresverlauf nahm zu (ebd., S. 156).

Um die Bauproduktion im Winter zu steigern, wurde begleitend zum Schlechtwettergeld die Winterbauförderung etabliert, die ebenfalls aus ALV-Mitteln finanziert wurde. Sie gewährte zunächst Zuschüsse an Bauherren für winterbaubedingte Mehrkosten, blieb aber in dieser Form weitgehend wirkungslos. Im Jahr 1972 wurde die Winterbauförderung schließlich neu ausgerichtet, indem Anreize für Betriebe und Beschäftigte zur Verstetigung der Winterbautätigkeit geschaffen wurden. Gleichzeitig forderte der Staat auch hier einen Eigenbeitrag der Bauwirtschaft. Die Betriebe konnten nun einen Investitionskostenzuschuss für Winterbaugeräte und -einrichtungen und einen Kostenzuschuss zu den belegbaren witterungsbedingten Mehrkosten des Winterbaus erhalten. Für die Beschäftigten wurde mit dem Wintergeld eine steuer- und abgabenfreie Erschwerniszulage für Arbeitsstunden in der Winterbauzeit eingeführt. Diese Leistungen wurden durch eine gesonderte Winterbauumlage über die Sozialkassen von den Baubetrieben selbst finanziert.

In der Wirtschaftskrise 1973–1975 wurden die gesetzlichen Leistungen erstmals eingeschränkt. Das Schlechtwettergeld wurde auf das ALG-Niveau abgesenkt. Zudem wurde die erste Ausfallstunde nicht mehr vergütet und die Beschäftigten durften eine gewisse Anzahl an Urlaubstagen nur noch in den Wintermonaten nehmen. Die Betriebe mussten die Sozialversicherungsbeiträge für die Ausfallstunden nun selbst tragen. Weitere Kürzungen folgten ab Mitte der 1980er Jahre. So wurden u. a. der Investitionskosten- und der Mehrkostenzuschuss abge-

136 Die Umlagefinanzierung dient dem Risikoausgleich zwischen den Baubetrieben, die je nach professionellem und regionalem Tätigkeitsschwerpunkt mehr oder weniger stark von Witterungsausfällen betroffen sind.

schafft und die Förderzeit für das Wintergeld auf Mitte Dezember bis Ende Februar begrenzt (und somit um 1,5 Monate reduziert).

Vor dem Hintergrund der v. a. aufgrund des Beitritts der DDR stark angespannten Haushaltslage der BA wurde die bauspezifische Arbeitsmarktpolitik 1996 schließlich neu justiert. Die Winterbauförderung wurde mit Ausnahme des Wintergelds abgeschafft und das Schlechtwettergeld durch das Winterausfallgeld ersetzt. Dieses entsprach in der Höhe weiterhin dem ALG, wurde nun aber erst ab der 151. witterungsbedingten Ausfallstunde gewährt. Die vorherigen Ausfallstunden wurden über das neu vereinbarte tarifliche Überbrückungsgeld in Höhe von 75 % des Bruttolohns ausgeglichen. Das Überbrückungsgeld wurde über eine Unternehmensumlage und ergänzende -zuschüsse finanziert. Die Beschäftigten wurden durch die Einbringung von bis zu fünf Urlaubstagen, die hierfür extra bis zur Winterbauperiode zurückgehalten werden mussten, an der Finanzierung beteiligt. Zudem wurde das Wintergeld deutlich reduziert.

Infolge der Neuregelungen stieg die betriebliche Kostenbelastung stark an, was dazu führte, dass wieder vermehrt Kündigungen ausgesprochen wurden und die Wintererwerbslosigkeit deutlich zunahm (ebd., S. 164). Die Tarifparteien drängten deshalb schon bald auf eine rasche Reform, welcher der Gesetzgeber im Herbst 1997 dann auch zustimmte. Das Winterausfallgeld wurde nun bereits ab der 51. witterungsbedingten Ausfallstunde gewährt, aber erst ab der 121. Ausfallstunde von der BA finanziert, die zudem nicht mehr für die Sozialbeiträge aufkam. Die 70 Ausfallstunden dazwischen wurden nun über die Winterbauumlage finanziert.[137] Die ersten 50 Ausfallstunden wurden durch die Einbringung von Arbeitszeitguthaben von den Beschäftigten gegenfinanziert. Hierzu wurde zwischen den Tarifparteien eine umfassende Arbeitszeitflexibilisierung vereinbart, mit der die Ansparung von Zeitguthaben auf Arbeitszeitkonten für witterungsbedingte Arbeitsausfälle in der Schlechtwetterzeit ermöglicht wurde. Die Betriebe konnten zwischen zwei Modellen wählen: der „kleinen Arbeitszeitflexibilisierung“ mit einem Maximalvolumen von 50 Arbeitsstunden und der „großen Arbeitszeitflexibilisierung“ mit bis zu 150 Arbeitsstunden. Die Arbeitszeitguthaben mussten vorrangig vor der Gewährung des Winterausfallgelds aufgezehrt werden.

Die Neuregelung war unter den Beschäftigten nicht sonderlich populär, zumal die Betriebe meist ihrer Pflicht zur Insolvenzsicherung nicht nachkamen. Auch die Nutzung seitens der Betriebe blieb hinter den Erwartungen zurück, was v. a. auf die gestiegenen Kosten für die Sozialbeiträge zurückzuführen war (ebd., S. 171). Kündigungszahlen und Win-

137 Zusätzlich deckte die Winterbauumlage die Hälfte der Sozialbeiträge für die Ausfallstunden ab, für die andere Hälfte musste der einzelne Betrieb selbst aufkommen.

tererwerbslosigkeit blieben entsprechend hoch. Um den Eigenbeitrag der Beschäftigten zu senken und den Zwang zur Arbeitszeitflexibilisierung zu reduzieren, forderte die IG BAU von der neuen rot-grünen Bundesregierung die Wiedereinführung des Schlechtwettergelds mit Zahlung ab der ersten Ausfallstunde, wobei die Finanzierung nicht über die BA, sondern über die Wintergeldumlage erfolgen sollte. Die Unternehmen sperrten sich jedoch wegen der Mehrkosten gegen dieses Konzept. Nach mehreren Verhandlungsrunden kam es Mitte 1999 zu einer gemeinsam getragenen Neuregelung. Das Winterausfallgeld wurde nun bereits ab der 31. witterungsbedingten Ausfallstunde gewährt. Die Mittel bis zur 100. Ausfallstunde und die Hälfte der Sozialbeiträge hierfür wurden über die Winterbauumlage finanziert. Ab der 101. Ausfallstunde wurde das Winterausfallgeld von der BA übernommen; die Sozialbeiträge mussten die Betriebe jedoch weiterhin selbst bezahlen. Die ersten 30 Ausfallstunden wurden durch Einbringung von Arbeitszeitguthaben von den Beschäftigten gegenfinanziert. Die Betriebe konnten weiterhin zwischen der kleinen und großen Arbeitszeitflexibilisierung wählen, in deren Rahmen nun jedoch nur noch 30 bzw. bis zu 100 Std. angespart werden mussten. Neu war, dass das Wintergeld nun auch im Fall der Einbringung von Arbeitszeitguthaben gewährt wurde, wenn dadurch die Inanspruchnahme des Winterausfallgelds vermieden werden konnte (Zuschusswintergeld). Hierdurch sollte ein Anreiz zur Vereinbarung und Nutzung von Arbeitszeitkonten gesetzt werden. Das Wintergeld für die in der Förderzeit erbrachten Arbeitsstunden firmierte nun unter der Bezeichnung Mehraufwands-Wintergeld.

Zwar konnte der stete Anstieg der Wintererwerbslosigkeit seit Abschaffung des Schlechtwettergelds durch diese dritte Fassung abgebremst werden, jedoch gelang es auch diesmal nicht, die Beschäftigung wirkungsvoll zu verstetigen (Kümmerling et al. 2009, S. 4). Hinzu kam, dass sich im Zuge der „Hartz-Gesetze“ die Arbeitsmarktrisiken für Baubeschäftigte weiter erhöht hatten. Es wurden nicht nur die Anspruchsvoraussetzungen für Entgeltersatzleistungen verschärft, sondern auch die langjährigen Sonderregelungen gestrichen, wonach verschiedene Beschäftigtengruppen in saisonal geprägten Branchen auch bei kürzeren Beschäftigungszeiten als acht Monaten Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten. Damit liefen Baubeschäftigte Gefahr, infolge nicht erfüllter Anwartschaftszeiten bei einer Entlassung unmittelbar in den SGB II-Leistungsbezug zu geraten.

In der Tarifrunde 2004/2005 verständigten sich die Tarifparteien deshalb auf eine Reform der gesetzlichen und tariflichen Leistungen. Das von den Tarifparteien entwickelte Konzept für ein Saison-KUG wurde von der rot-grünen Regierungsmehrheit weitgehend übernommen. Ent-

sprechend passten die Tarifparteien bereits im Sommer 2005 den Rahmentarifvertrag im Vorgriff an die zu erwartenden gesetzlichen Regelungen an. Die nachfolgende Große Koalition knüpfte an die Pläne der Vorgängerregierung an. Im April 2006 trat schließlich das Gesetz zur Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in Kraft, wobei die maßgeblichen Regelungen in das SGB III integriert wurden. Das Saison-KUG konnte erstmals ab Dezember 2006 in Anspruch genommen werden.

Mit dem Saison-KUG wurde das Winterausfallgeld vereinfacht und mit dem System des KUG kombiniert. Während bis dato nur unvermeidbare witterungsbedingte Arbeitsausfälle geltend gemacht werden konnten, sind nun auch unvermeidbare wirtschaftsbedingte Arbeitsausfälle (z. B. Auftragsmangel) und Arbeitsausfälle infolge eines unabwendbaren Ereignisses (z. B. Naturkatastrophen) während der Schlechtwetterperiode erfasst. Zugleich wurden die Leistungen erstmals auch für andere Wirtschaftszweige außerhalb der Bauwirtschaft geöffnet, die von saisonalem Arbeitsausfall geprägt sind.

Der Bezug von Saison-KUG geht dem Bezug von KUG vor. Während der Schlechtwetterzeit kann also auch bei konjunkturell bedingtem Arbeitsausfall ausschließlich Saison-KUG bezogen werden. Auch Angestellte und Poliere sind anspruchsberechtigt. Grundsätzlich muss ein ungekündigtes (oder nicht durch Aufhebungsvertrag aufgelöstes) versicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis bestehen, das nach dem Arbeitsausfall weitergeführt wird. Die Bezieher*innen müssen prinzipiell der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen.

Das Saison-KUG orientiert sich wie das Winterausfallgeld und das KUG am ALG, beträgt also 60/67 % des pauschalierten Nettoentgeltausfalls, und wird bereits ab der ersten Ausfallstunde gezahlt. Es besteht also keine Pflicht mehr, ein Arbeitszeitguthaben für die Schlechtwetterzeit anzusparen. Ist ein solches jedoch vorhanden, so muss es grundsätzlich aufgelöst werden, bevor Saison-KUG in Anspruch genommen werden kann. Die Höchstgrenze, bis zu der eine Auflösung verlangt werden kann, liegt bei 10 % der Jahresarbeitszeit (bei einer tariflichen Wochenarbeitszeit von 40 Std. also maximal 208 Std.). Geschützt sind zudem Zeitguthaben von bis zu 50 Std., die aufgrund einer Vereinbarung ausschließlich zur Überbrückung von Arbeitsausfällen außerhalb der Schlechtwetterzeit (z. B. für Brückentage) bestimmt sind.[138] Auch Urlaubsansprüche müssen grundsätzlich vor dem Bezug von Saison-KUG

138 Um zu verhindern, dass Zeitguthaben zu Beginn der Schlechtwetterzeit aufgelöst werden, um dann zu Lasten der BA Saison-KUG beziehen zu können, entfällt in diesem Fall der Leistungsanspruch in Höhe der zweckwidrig eingesetzten Guthabenstunden. Außer für witterungsbedingten Arbeitsausfall dürfen Arbeitszeitguthaben nur zum Ausgleich für ein verstetigtes Monatsentgelt oder zur Qualifizierung eingesetzt werden.

aufgebraucht werden. Urlaubswünsche der Beschäftigten genießen jedoch Vorrang, um den Sinn und Zweck des Erholungsurlaubs nicht zu gefährden.[139]

Das Saison-KUG wird im Gegensatz zum Winterausfallgeld ausschließlich über Beitragsmittel der BA finanziert. Zur Kostenminderung wurde die Schlechtwetterzeit um einen Monat auf vier Monate verkürzt: von November bis März auf Dezember bis März. Die vom Unternehmen zu tragenden Sozialbeiträge werden vollständig und unbegrenzt erstattet. Die Sozialaufwandserstattung wird über die Winterbauumlage finanziert. Die ergänzenden tariflichen Leistungen wurden beibehalten, jedoch geringfügig modifiziert. Um einen Anreiz zum Aufbau von Arbeitszeitguthaben zu setzen, wurde das Zuschusswintergeld von einem Euro auf 2,50 Euro angehoben. Gleichzeitig wurde das Mehraufwandswintergeld geringfügig auf einen Euro reduziert und die Anzahl der berücksichtigungsfähigen Arbeitsstunden auf maximal 450 begrenzt. Die Winterbauumlage wurde von 1 % auf 2 % der Bruttolohnsumme der gewerblichen Beschäftigten erhöht. Sie wird nun allerdings zu 40 % von den Beschäftigten und nur noch zu 60 % von den Betrieben bezahlt. Zusätzlich wurden die Unternehmen durch Änderungen beim bauspezifischen Urlaubskassenverfahren (Streichung der Ausgleichsbeträge für Zeiten des Saison-KUG-Bezugs) und dem Wegfall des Lohnausgleichs für den Arbeitsausfall zwischen Heiligabend und Neujahr entlastet und die Beschäftigten entsprechend belastet.

Nach einer von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Evaluation konnte durch die Neuregelung der Beschäftigungsrückgang im Winter mehr als halbiert werden (Kümmerling et al. 2008). Nicht nur deswegen, so die Studie weiter, weise das Saison-KUG insgesamt eine hohe Akzeptanz bei allen Beteiligten auf. Hierfür spricht nicht zuletzt auch, dass weitere Reformbestrebungen bislang ausgeblieben sind. Auch in den von uns geführten Interviews wurde sowohl auf Arbeitgeberverbands- wie auch auf Gewerkschaftsseite die Zufriedenheit mit dem Saison-KUG betont, das als Erfolgsmodell bewertet wird, das über die Branche hinaus Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik ausübt:

„Und wir fühlten uns zusätzlich bestärkt, weil in der Weltwirtschaftskrise der Gesetzgeber dieses Modell, was ja im Wesentlichen darauf basiert, dass es eine Sozialaufwandserstattung für den Arbeitgeber gibt, sich selbst zu Nutze gemacht hat. Und das war ja auch mit ein Kernelement, sage ich mal, des erfolgreichen Umschiffens der schweren Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt durch die Wirtschaftskrise.“ (AgvD6)

139 Anders verhält es sich hingegen mit übertragenen Resturlaubsansprüchen aus dem Vorjahr.

Änderungsbedarf hatten die Tarifparteien lediglich bei der Festlegung der Schlechtwetterzeit. Angesichts der später einsetzenden Kälteperiode waren zwei verschiedene Modelle in der Diskussion: Die Verschiebung des Zeitraums um einen halben Monat (auf Mitte Dezember bis Mitte April) und die Verlängerung und Flexibilisierung des Zeitraums (in drei von fünf festgelegten Monaten kann Saison-KUG bezogen werden). Wegen des zusätzlichen erheblichen Verwaltungsaufwands wurden beide Modelle von der BA jedoch bereits in Vorabgesprächen strikt abgelehnt, weshalb sie bislang nicht weiter verfolgt wurden.

2.4.2. Berufliche Ausbildung

Der deutsche Arbeitsmarkt ist in hohem Maße berufsfachlich strukturiert (Sengenberger 1987). Berufsfachliche Arbeitsmärkte konstituieren sich über standardisierte, über den einzelnen Betrieb hinaus transferierbare Qualifikationen, die in Berufsbildern gebündelt werden. Die Festlegung von Berufsbildern, Ausbildungsinhalten und -abläufen und die Anerkennung der beruflichen Qualifikationen in Form von Zertifikationen obliegen überbetrieblichen Institutionen des öffentlichen Rechts. Eine anerkannte Berufsausbildung bzw. ein Hochschulabschluss ist deshalb ein zentrales Kriterium für die individuellen Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Ein fehlender Berufsabschluss erhöht das Erwerbslosigkeitsrisiko erheblich: Ungelernte stellten 2017 fast die Hälfte aller Erwerbslosen und wiesen mit 19 % eine etwa fünfmal so hohe Erwerbslosenquote auf wie Personen mit einer Berufsausbildung (BA 2017a). Die Förderung der beruflichen Ausbildung – die auch die „Ausbildungsfähigkeit“[140] umfasst – und die Bereitstellung eines ausreichenden Ausbildungsplatzangebots stellen somit wichtige Maßnahmen nicht nur zur Vermeidung bzw. Verringerung von Jugenderwerbslosigkeit, sondern auch von Erwerbslosigkeit im späteren Erwerbsleben dar. Da sich die ausbildungsbezogene Tarifpolitik auf die duale Berufsausbildung beschränkt, konzentriert sich die folgende Darstellung der Entwicklung der staatlichen Berufsbildungspolitik auf diese Säule des Ausbildungssystems.

Nahezu zeitgleich mit Einführung des AFG wurde 1969 mit Inkrafttreten des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) das zersplitterte Recht der dualen Berufsausbildung erstmals zusammengefasst und vereinheitlicht (Greinert 2006). Dabei wurde der Einfluss des Staates und der Gewerkschaften auf das Ausbildungswesen gestärkt und die tradierte Vor-

140 Zum umstrittenen Begriff der „Ausbildungsfähigkeit“ bzw. „Ausbildungsreife“, dessen empirischer Evidenz und bildungspolitischer Relevanz vgl. Dobischat et al. (2012).

machtstellung der Unternehmen und der Berufskammern eingeschränkt. Das BBiG enthält v. a. Rahmenbestimmungen zur Organisation, Durchführung und Überwachung der Berufsausbildung sowie Vorgaben zur Ausbildungsstätte, zum Ausbildungsverhältnis und zum Prüfungswesen. Zusammen mit der Handwerksordnung, den Landesschulgesetzen und dem AFG bildet es bis heute die gesetzliche Basis für das dreigliedrige Berufsausbildungssystem aus dualer Ausbildung in Betrieb und öffentlicher Berufsschule, (vollzeit-)schulischen Ausbildungsgängen und dem Übergangssektor für Schulabgänger*innen mit „Vermittlungshemmnissen“. Die Tarifparteien sind auf vielfältige Weise in dieses korporatistisch strukturierte System eingebunden und über ihre Beteiligung in den Selbstverwaltungsorganen der öffentlich-rechtlichen Kammern, der Arbeitsagenturen, der Landesregierungen und des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB) unmittelbar an der Gestaltung und Umsetzung des gesetzlichen Rahmens in allen drei Säulen beteiligt. Dies gilt in besonderer Weise für das duale Ausbildungssystem, wo ihnen in Bezug auf die Erarbeitung der Ausbildungsordnungen sogar eine federführende Rolle zukommt. Ihr Einfluss erstreckt sich aber weit über die Mitwirkung auf öffentlich-rechtlicher Ebene hinaus auf die weitgehend autonome Regelung der Vergütung und sonstigen Arbeitsbedingungen für die Auszubildenden, die Verknüpfung der Berufsabschlüsse mit dem Tarifentgeltsystem und die Sicherstellung eines ausreichenden Ausbildungsplatzangebots (Bosch 2015).

Die Entwicklung der Berufsbildungspolitik nach Einführung des BBiG lässt sich im Wesentlich in drei Phasen unterteilen (Busemeyer 2010): Die Phase unvollendeter Strukturreformen der 1970er Jahre, die Phase der Systembewahrung und Ausbildungsplatzsicherung der 1980er und 1990er Jahre und die Phase angebotsorientierter Reformen im Zuge aktivierender Arbeitsmarktpolitik seit Antritt der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 1998.

Unvollendete Strukturreformen (1969–1981)

In der ersten SPD/FDP-Regierungskoalition spielte die Bildungspolitik eine zentrale Rolle. Auch in der beruflichen Erstausbildung waren umfassende Strukturreformen geplant, die insbesondere auf eine stärkere staatliche Regulierung, die Aufwertung der schulischen Berufsbildung und deren Integration in das allgemeine Bildungssystem sowie die Ablösung der einzelbetrieblichen Finanzierung in der betrieblichen Ausbildung zielten (ebd., S. 79 ff.). Gleichwohl nur ein Teil der Reformvorhaben realisiert wurde, haben diese das Berufsbildungssystem doch nachhaltig geprägt. Zu den zentralen Neuerungen gehörte die Übertragung der Zuständigkeit für die duale Berufsausbildung von den Kammern auf

das BMBF und die Fachministerien, die Gründung des BiBB und der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, die Etablierung grundlegender Verfahren und Institutionen zur Abstimmung und Neuordnung der Ausbildungsordnungen für die betriebliche Ausbildung und der Rahmenlehrpläne für die berufsbildenden Schulen, die staatliche Regulierung der pädagogischen Qualifikation der betrieblichen Ausbilder sowie die Grundlegung für den Übergangssektor durch Etablierung der Ausbildungsvorbereitung und der Benachteiligtenförderung. Die Beteiligung der BA an der beruflichen Erstausbildung beschränkte sich anfangs – neben ihrer grundsätzlichen Zuständigkeit für Berufsorientierung, -beratung und Ausbildungsvermittlung – auf die Ausbildungsvorbereitung in Form der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen.

Mitte der 1970er Jahre erlahmte der Reformelan zusehends, was einerseits auf den massiven Widerstand der Wirtschaft und der Oppositionsparteien, andererseits auf die die sich verschlechternde Lage auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt zurückzuführen war (ebd., S. 88 ff.). Zur steigenden Erwerbslosigkeit kam ein steiler Anstieg der Ausbildungsnachfrage hinzu, der v. a. demografisch – durch geburtenstarke Schulabgangsjahrgänge – bedingt war. Somit gewann die (quantitative) Sicherung eines ausreichenden Ausbildungsplatzangebots den Vorrang vor (qualitativen) Strukturreformen. Um die Ausbildungsbereitschaft zu erhöhen, wurde 1976 mit dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz die Möglichkeit zur Erhebung einer allgemeinen Ausbildungsabgabe von den Unternehmen eingeführt. Gleichzeitig wurde der Ausbau außerbetrieblicher Ausbildungsstätten gefördert und erste Einschnitte bei den Leistungen der BA vorgenommen. Im Jahr 1980 erklärte das Bundesverfassungsgericht das Gesetz aufgrund eines Verfahrensfehlers für verfassungswidrig, die Ausbildungsabgabe war jedoch ausdrücklich als verfassungsgemäß anerkannt und die Mitverantwortung der Unternehmen bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Berufsbildung betont worden (BverfG, Az: 2 BvF 3/77). Dennoch war in dem daraufhin verabschiedeten Berufsbildungsförderungsgesetz von 1981 die Ausbildungsplatzabgabe nicht mehr enthalten. Stattdessen setzte der Staat auf die freiwillige Selbstverpflichtung der Arbeitsmarktparteien und ihrer Verbände.

Systembewahrung und Ausbildungsplatzsicherung (1982–1998)

Dieser Kurs wurde von der Nachfolgeregierung aus CDU/CSU und FDP konsequent weiterverfolgt. In einem „korporatistischen Tauschgeschäft“ (Busemeyer 2009, S. 278) versprach der Staat im Gegenzug zum Lehrstellenausbau Zurückhaltung bei weiteren Eingriffen in die betrieblichen und verbandlichen Handlungsspielräume. Diese Politik war letztlich er-

folgreich: In einem „historisch beispiellosen korporatistischen Kraftakt“ (Baethge 2015, S. 286) gelang in dieser ersten, von Mitte der 1970er bis Mitte der 1980er Jahre reichenden, Ausbildungsmarktkrise tatsächlich eine erhebliche und nahezu nachfragedeckende Ausweitung des Ausbildungsplatzangebots. Die Regierung beschränkte sich weitgehend auf die Unterstützung und Förderung der betrieblichen Ausbildung und stärkte somit deren Vormachtstellung gegenüber schulischen Ausbildungsformen. Zur Förderung des Lehrstellenausbaus wurden erste angebotsorientierte Deregulierungsmaßnahmen wie die Lockerung des Jugendarbeitsschutzes, des Arbeitsstättenrechts und der Ausbildereignungsverordnung vorgenommen. Des Weiteren wurde die Differenzierung des Berufsbildungsangebots durch die Expansion der Benachteiligtenförderung vorangetrieben, wobei v. a. die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen der BA ausgebaut wurden. Entgegen den ursprünglichen Planungen hatte die Bedeutung der BA in der Ausbildungsvorbereitung und Benachteiligtenförderung seit Beginn der 1970er Jahre stetig zugenommen. Im Jahr 1998 wurden die Benachteiligtenförderung und die Fördermöglichkeiten des Bundesbeihilfengesetzes dann ganz vom Bund auf die BA übertragen.

Anfang der 1990er Jahre stand die Berufsbildungspolitik dann zunächst im Zeichen des DDR-Beitritts. Wie in den meisten anderen Politikfeldern wurde der bundesdeutsche Ordnungsrahmen nahezu unverändert auf die neuen Bundesländer übertragen. Gegen Mitte der 1990er Jahre war der Transfer weitgehend abgeschlossen (ebd., S. 127 ff.). Als Hauptproblem zeigte sich schnell das unzureichende Lehrstellenangebot der verbliebenen ostdeutschen Betriebe. Mit diversen von Bund und Ländern (z. T. mit EU-Mitteln) finanzierten Förderprogrammen sollte das Ausbildungsangebot ausgeweitet werden, z. B. durch direkte Subventionen für betriebliche Ausbildungsplätze, die Qualifizierung des Ausbildungspersonals, die Förderung der Verbundausbildung oder durch die Subventionierung von außerbetrieblichen Ausbildungsstätten. Um Mitnahmeeffekte zu minimieren, hatten die Programme zunächst kurze Laufzeiten, bis die Förderung schließlich angesichts der unveränderten Gesamtproblematik mit dem „Ausbildungsplatzprogramm Ost“ (1999–2010) auf eine langfristige Grundlage gestellt wurde. So ist die staatliche Subventionierung im Laufe der Zeit zu einem festen Bestandteil des ostdeutschen Ausbildungssystems geworden.[141]

Ab Mitte der 1990er Jahre wurde die Sicherstellung eines ausreichenden Lehrstellangebots auch im westdeutschen Bundesgebiet zum dominanten Thema der Berufsbildungspolitik. Aufgrund eines drasti-

141 Zeitweise waren bis zu 80 % aller betrieblichen Ausbildungsplätze in irgendeiner Form staatlich subventioniert (Culpepper/Thelen 2008).

schen Rückgangs der Ausbildungsplätze um nahezu ein Drittel gab es erstmals seit Mitte der 1980er Jahre wieder einen Nachfrageüberhang, der den Beginn der zweiten großen Ausbildungsmarktkrise der Nachkriegszeit markierte, die bis Ende der 2000er Jahre reichen sollte (Baethge 2015, S. 285; BiBB 2018a, S. 25). Diese nunmehr angebotsinduzierte Krise war v. a. auf den Wandel betrieblicher Managementstrukturen, Arbeitsorganisation und Qualifikationsprofile zurückzuführen, in dessen Folge das Berufsprinzip an Bedeutung verlor und Ausbildung stärker unter Kostengesichtspunkten betrachtet wurde (Kuhlee 2014, S. 127 f.). Die Bundesregierung reagierte mit einer Wiederbelebung des Paktes mit den Arbeitsmarktverbänden („Bündnis für Ausbildung" von 1997). Im Austausch gegen Ausbildungsplatzzusagen wurden u. a. die öffentlichen Förderinstrumente stärker auf (einzel-)betriebliche Interessen hin ausgerichtet, das Jugendarbeitsschutzgesetz und die Ausbildereignungsverordnung weiter dereguliert und die Flexibilisierung und Differenzierung der Ausbildungsordnungen vorangetrieben (Busemeyer 2010, S. 139 ff.). Im Gegensatz zur ersten Krise ging der korporatistische Tausch diesmal aber nicht auf, da die Arbeitsmarktverbände ihre Ausbildungsplatzzusagen nicht einhalten konnten und das Lehrstellenangebot auf nicht nachfragedeckendem Niveau stagnierte (BiBB 2018a, S. 25).

Angebotsorientierte Reformen im Rahmen aktivierender Arbeitsmarktpolitik (ab 1998)

Die Krise auf dem Ausbildungsstellenmarkt blieb auch nach dem Regierungswechsel das bestimmende Thema der Berufsbildungspolitik. Wie die Vorgängerregierung zielte dabei auch die Regierungsmehrheit aus SPD und Grünen auf den Erhalt der zentralen Stellung der dualen Ausbildung und die Vermeidung einer weiteren Verstaatlichung der Berufsausbildung. Hierzu setzte sie die Tradition der Ausbildungspakte fort. Im Gegensatz zur Ära Kohl griff sie jedoch gleichzeitig deutlich intensiver und hierarchischer in die korporatistischen Strukturen des Ausbildungssystems ein. Des Weiteren wurde die Berufsbildungspolitik stärker mit der (reformierten) Arbeitsmarktpolitik verschränkt. Durch die Stärkung der Steuerungskompetenzen und die Neuausrichtung der Förderpraxis der BA sollten die Schulabgänger*innen zügiger in Ausbildung oder Arbeit vermittelt werden. Hierdurch sollte der Übergangssektor, der seit Anfang der 1990er Jahre beständig an Bedeutung gewonnen hatte, zurückgedrängt werden, was letztlich auch gelang.[142]

142 Seit 2004 hat sich der Anteil des Übergangssektors am Ausbildungssystem deutlich reduziert (BiBB 2018a, S. 50).

Unmittelbar nach Regierungsantritt wurde das „Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (JUMP)“ aufgelegt. Das Programm umfasste nicht nur Fördermaßnahmen zur Steigerung des betrieblichen Ausbildungsangebots, sondern auch Fördermittel für die duale Ausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung sowie zur direkten Eingliederung in Beschäftigung. Die Berufsbildung gehörte auch zu den zentralen Themen des 1999 initiierten, letztlich aber gescheiterten „Bündnisses für Arbeit“ zwischen Staat und Arbeitsmarktparteien. Im Gegensatz zu anderen Themenfeldern konnte in der Berufsbildung jedoch eine Einigung erzielt werden, die auf einen Ausbau des Lehrstellenangebots zielte. Hierzu sollten u. a. regionale Ausbildungskonferenzen bei den Arbeitsämtern unter Beteiligung der Tarifparteien eingerichtet und lokale Bündnisse für Ausbildung gefördert werden. BDA und DGB vereinbarten darüber hinaus, sich für flächendeckende Tarifvereinbarungen zur Steigerung des Ausbildungsplatzangebotes einzusetzen (Arlt/Nehls 1999, S. 270). Auf der Grundlage dieses „Ausbildungskonsenses“ wurde 2001 das mit EU-Mitteln kofinanzierte Programm „Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf“ aufgelegt. Die Maßnahmen führten zu einer kurzfristigen Steigerung des Lehrstellenangebots. Als dieses mit dem einsetzenden wirtschaftlichen Abschwung nach 2001 aber erneut zurückging, flammte die Debatte um die Erhebung einer Ausbildungsabgabe wieder auf, deren Einführung aber innerhalb der SPD stark umstritten war (Busemeyer 2010, S. 151 ff.). Letztlich nahm die Regierung, unter gewerkschaftlichem Protest, das Ersatzangebot der Arbeitgeberverbände an und vereinbarte 2004 den „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs“, in dem die Schaffung von jährlich 30.000 neuen Ausbildungsplätzen und 25.000 Einstiegsqualifizierungen (s. u.) zugesagt wurde.

Die Sonderprogramme und Ausbildungspakte wurden von einer Reihe von Gesetzesreformen begleitet, die v. a. die folgenden Maßnahmen umfassten:

- Betriebsnahe Neuausrichtung der Berufsvorbereitung und Benachteiligtenförderung: Ab 1998 wurden die Betriebe in Form von Praktika stärker in die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen eingebunden. Dies mündete 2004 in der Einführung des bis heute bestehenden Instruments der Einstiegsqualifizierung (EQJ).[143] Mit den „Hartz-Gesetzen“ wurde die Ausbildungsvorbereitung durch die Definition und Verwendung von „Qualifizierungsbausteinen“ inhaltlich

143 Dabei handelt es sich um eine Art bezahltes betriebliches Praktikum für die Dauer von sechs bis zwölf Monaten, das auf einen anerkannten Ausbildungsberuf vorbereitet und auf die Ausbildung angerechnet werden kann. Die Betriebe erhalten einen Entgeltzuschuss.

enger an den Ausbildungsordnungen ausgerichtet. Um den Übergang zwischen Schule und Ausbildung zu beschleunigen und Warteschleifen zu vermeiden, wurden die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen im Rahmen der Umstellung des Förderkonzepts der BA betriebsnäher gestaltet und verkürzt (ebd., S. 158 f.).

- Aktivierung und umgehende Eingliederung in Arbeit: Mit den „Hartz-Gesetzen" wurde auch für Berufseinsteiger*innen das Reziprozitätsregime verschärft. Getreu dem Grundsatz des „Förderns und Forderns" galt nun jedes von der BA gemachte Angebot als zumutbar, und die aktive Mitwirkung an allen Eingliederungsmaßnahmen wurde vorausgesetzt. Die verstärkte Steuerungs- und Sanktionsmacht der BA gegenüber Ausbildungsplatzbewerber*innen umfasst des Weiteren die Feststellung der „Ausbildungsreife", die Vermittlung in schulische und nichtschulische Vorbereitungsmaßnahmen sowie die Selektion für die begehrten außerbetrieblichen Ausbildungsplätze.[144]
- Flexibilisierung und Differenzierung der Ausbildung: Mit der BBiG-Novelle von 2005 griff der Staat im unternehmerischen Interesse stärker in die Erstellung der Ausbildungsordnungen ein. So wurde gegen den Widerstand der Gewerkschaften die Neuordnung von verkürzten zweijährigen Ausbildungen beschlossen und damit der offene Bruch mit dem traditionellen Konsensprinzip vollzogen. Ergänzend wurde die Möglichkeit geschaffen, kürzere auf längere Ausbildungsberufe anzurechnen. Weitere Flexibilisierungen wurden mit der Wiedereinführung der Stufenausbildung, der Durchführung von gestreckten Abschlussprüfungen und der Aufnahme von Zusatzqualifikationen in die Ausbildungsordnungen vollzogen (ebd., S. 160 ff.). Damit wurde die Segmentierung und einzelbetriebsspezifische Ausrichtung der tradierten, auf standardisierte und übertragbare Qualifikationen zielenden, Berufsausbildung weiter vorangetrieben.
- Aufwertung der vollzeitschulischen Ausbildung: Mit der BBiG-Novelle wurden zudem – entgegen der grundsätzlichen politischen Stoßrichtung – die Absolvent*innen vollzeitschulischer Berufsbildungsgänge zur Abschlussprüfung bei der jeweils zuständigen Berufskammer zugelassen, um die Übergangschancen in Beschäftigung zu erhöhen.

Die nachfolgende Koalition aus CDU/CSU und SPD verstetigte den unter Rot-Grün eingeschlagenen Reformpfad, ohne dabei jedoch ähnlich tiefgreifende gesetzliche Eingriffe vorzunehmen. Angesichts des zwar gestiegenen, aber weiter nicht nachfragedeckenden Lehrstellenange-

144 Dabei gilt die Regel, dass nur jenen eine solche Stelle angeboten werden soll, von denen anschließend ein problemloser Übergang in Beschäftigung zu erwarten ist (ebd., S. 160).

bots wurde der Ausbildungspakt 2007 verlängert. Die Arbeitgeberverbände erhöhten ihre Zusagen für Ausbildungs-, EQJ-Plätze und die Neugewinnung von Ausbildungsbetrieben.[145] Die Politik der programmförmigen, mit EU-Mitteln kofinanzierten, Sonderförderung wurde ausgebaut, wobei ein besonderer Förderschwerpunkt in der Erhöhung der Ausbildungsbereitschaft von KMU lag (z. B. „Jobstarter", „Passgenaue Besetzung"). Auch auf regionaler Ebene wurden vermehrt entsprechende Programme aufgelegt. Im Jahr 2008 wurde die „Qualifizierungsinitiative" verabschiedet, mit der neue Ausbildungsplätze für Altbewerber*innen geschaffen werden sollten. Die wichtigsten Maßnahmen hierfür waren die Erprobung von Ausbildungsbausteinen, mit denen Ausbildungsberufe in Einzelteile zerlegt werden, um eine bessere Anrechenbarkeit bereits erworbener beruflicher Kompetenzen zu ermöglichen, sowie die Einführung eines Ausbildungsbonus für Betriebe, die Auszubildende einstellen, deren vorherige Ausbildung durch Insolvenz, Schließung oder Stilllegung des Ausbildungsbetriebs vorzeitig beendet wurde. Ein weiteres bis heute existierendes Förderinstrument wurde in Form der Berufseinstiegsbegleitung etabliert.[146] Mit der Instrumentenreform 2009 wurde u. a. ein Rechtsanspruch auf Vorbereitung zum nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme eingeführt.

Die erfolgreiche Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise, der einsetzende Beschäftigungsboom, die sinkenden Schulabgangszahlen und die nicht zuletzt aus diesen Entwicklungen resultierende Verbesserung der Angebots-Nachfrage-Relation insbesondere auf dem betrieblichen Ausbildungsstellenmarkt (BiBB 2018a, S. 30) führten zu einer gewissen Zielverschiebung der staatlichen Berufsbildungspolitik weg von der Vermeidung von (Jugend-)Erwerbslosigkeit hin zur besseren Ausschöpfung und bedarfsgerechten Steuerung des Nachwuchskräftereservoirs angesichts des prognostizierten „Fachkräftemangels". So spielte im dritten Ausbildungspakt (2010–2014) die Förderung der „Ausbildungsreife" und die bessere Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund eine zentrale Rolle. Auch in den Förderprogrammen des Bundes, der Länder und der Kommunen rückte die Zielgruppe der sozial benachteiligten Jugendlichen in den Mittelpunkt (z. B. „Initiative

145 Tatsächlich ist der Anteil der ausbildenden Betriebe in der Folgezeit deutlich zurückgegangen. Insbesondere KMU stellen immer weniger Lehrstellen zur Verfügung. Im Jahr 2015 rutschte die Ausbildungsbetriebsquote erstmals unter die 20 %-Marke (BiBB 2018b, S. 203 f.).

146 Dabei handelt es sich um eine längerfristige Maßnahme für leistungsschwächere Schüler*innen, die durch individuelle Betreuung bei Schulabschluss, Berufswahl, Lehrstellensuche und in der ersten Phase der betrieblichen Ausbildung unterstützt werden sollen (Fröhler/Fehmel 2018, S. 165 f.).

Jugend stärken", „Integrationsrichtlinie Bund"). Die nachfolgende „Allianz für Aus- und Weiterbildung" (2014–2018), an der erstmals auch die Gewerkschaften beteiligt waren, strebte darüber hinaus eine Verbesserung der Attraktivität der dualen Berufsausbildung im Wettbewerb mit dem Hochschulstudium[147] sowie der beruflichen Integration von Geflüchteten an. Weitere Ziele waren u. a. die Verbesserung der schulischen Berufsberatung[148] und der Abbau der *„Matching"*-Probleme zwischen Ausbildungsangebot und -nachfrage (Busemeyer 2015). In diesem Zusammenhang wurde 2015 auf gewerkschaftliche Initiative hin mit der assistierten betrieblichen Ausbildung für lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte Jugendliche ein neues Förderinstrument eingeführt (Adamy 2016). Sie umfasst die individuelle Begleitung von der Ausbildungssuche bis zum erfolgreichen Ausbildungsabschluss sowie Maßnahmen zur administrativen und organisatorischen Unterstützung der Ausbildungsbetriebe.

In den Förderprogrammen wurde ab 2013 erstmals ein Schwerpunkt auf die „Mobilisierung des Fachkräftepotenzials" in der Gruppe der 25- bis 35-Jährigen durch Förderung des nachträglichen Erwerbs eines Berufsabschlusses gelegt („Initiative Erstausbildung junger Erwachsener"). Ergänzend wurde 2016 die abschlussbezogene berufliche Weiterbildung der BA um Förderleistungen zum Erwerb von Grundkompetenzen (Lesen, Schreiben, Mathematik, Informations- und Kommunikationstechnologien), begleitende Hilfen bei betrieblicher Umschulung und um Prämien für bestandene Prüfungen erweitert sowie der Vermittlungsvorrang aufgehoben, indem die Eingliederung in Ausbildung der Eingliederung in Arbeit gleichgestellt wurde. Des Weiteren wurde der förderungsfähige Personenkreis im Rahmen der Ausbildungsförderung der BA befristet auf erwachsene Migrant*innen mit Aussicht auf einen rechtmäßigen dauerhaften Aufenthalt, mit einer Duldung oder mit einer Aufenthaltserlaubnis erweitert.[149]

Ein weiteres Element der graduellen Neuausrichtung der Berufsbildungspolitik ist der Abbau der schulischen Berufsausbildung. So haben sich die Bundesländer 2012 darauf verständigt, das vollzeitschulische Ausbildungsangebot zu reduzieren. Abgebaut werden seitdem v. a. schulische Ausbildungsgänge, die analog zur dualen Berufsausbildung

147 Der Anteil der Studienanfänger*innen am gesamten Ausbildungsgeschehen ist in den letzten Jahrzehnten nahezu kontinuierlich gewachsen (BiBB 2011, S. 32; BiBB 2018a, S. 50). Besonders stark war die Zunahme in den Jahren 2007 bis 2011. Seitdem ist eine gewisse Stagnation eingetreten.

148 In diesem Zusammenhang sagten die Arbeitgeberverbände die Bereitstellung von jährlich 500.000 Praktikumsplätzen für Schüler*innen zu.

149 Dies führte ab 2014 erstmals wieder zu einem Anstieg des Anteils des Übergangssektors am Ausbildungssystem (BiBB 2018a, S. 50).

bestehen. Neben fiskalischen Sparzielen wird dies v. a. mit den sinkenden Schulabgangszahlen und der Stärkung der dualen Ausbildung begründet.

Der Durchgang durch die Berufsbildungspolitik der letzten 50 Jahre hat gezeigt, dass nach einer Phase der staatlich intendierten Übernahme von Erfüllungsverantwortung mit Einsetzen der ersten Ausbildungsmarktkrise und dem neoliberalen Wandel von Staatlichkeit die Bewahrung der tradierten Vormachtstellung der betrieblichen Ausbildung wieder ins Zentrum staatlichen Handels rückte. Zur Sicherstellung eines ausreichenden Lehrstellenangebots setzte der Staat v. a. auf die Selbstverpflichtung der Arbeitsmarktverbände im Rahmen korporatistischer Übereinkünfte, wenngleich in den 2000er Jahren auch direkte Eingriffe in die Tarifautonomie erfolgten. Die strukturelle Arbeitsmarktkrise in den neuen Bundesländern und der Rückzug auch der westdeutschen Unternehmen aus ihrer Erfüllungsverantwortung machten gleichwohl ein stärkeres staatliches Engagement notwendig, das sich v. a. im Ausbau des Übergangssektors und der außerbetrieblichen Ausbildung manifestierte. Hier zeigt sich einmal mehr, dass der Staat – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der spezifischen Ausgestaltung beruflicher Schulpflicht – in der Gewährleistungsverantwortung für die Sicherung und das Angebot von beruflicher Bildung im Allgemeinen steht (Kuhlee 2017, S. 65). Erst im letzten Jahrzehnt erfolgte wieder ein deutlicher Rückzug des Staates aus der Berufsausbildung, der jedoch v. a. durch die sinkenden Schulabgangszahlen und den prognostizierten „Fachkräftemangel“ ermöglicht worden ist. Innerhalb des Staatsapparats lässt sich ab den 1980er Jahren eine Verschiebung der Administrations- und Finanzierungsverantwortung von der unmittelbaren auf die mittelbare Staatsverwaltung, v. a. vom Bund auf die BA, feststellen (Busemeyer 2010, S. 53 ff.). In den letzten 10 Jahren sind die Ausgaben der BA für die berufliche Bildung jedoch deutlich rückläufig. Dies gilt in abgeschwächter Form auch für den Bund, während die Ausgaben der Länder leicht gestiegen sind (BiBB 2018b, S. 276 ff.).

Tarifliche Regelungen zur Ausbildungs- und Übernahmeförderung

In Reaktion auf die stark gesunkene Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen und die sich verschärfende Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation von Berufseinsteiger*innen haben die Gewerkschaften in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in zahlreichen Tarifbereichen Regelungen zur Sicherung und zum Ausbau der betrieblichen Berufsausbildung sowie zur Übernahme von Ausgebildeten durchgesetzt. Im Jahr 2001 wies das WSI-Tarifarchiv bereits einschlägige Vereinbarungen in über 50 Branchen mit rund elf Millionen Beschäftigten nach (Bispinck et al.

2002).[150] Seit Mitte der 2000er Jahre ist ein leichter Rückgang der ausbildungsbezogenen Tarifverträge und des (potenziell) von ihnen erfassten Beschäftigtenkreises festzustellen (Bispinck 2005d; 2012b). Die tarifvertraglichen Vereinbarungen umfassen im Wesentlichen drei verschiedene Regelungsfelder:

- Sicherung bzw. Ausbau der betrieblichen Ausbildungskapazitäten,
- Förderung der „Ausbildungsreife“ und
- Übernahme in ein Arbeitsverhältnis nach Abschluss der Ausbildung.

Die Tariflandschaft zur Berufsbildung zeichnet sich durch einen hohen Heterogenitätsgrad sowohl im Hinblick auf Umfang und Inhalt als auch hinsichtlich der Verbindlichkeit der Vorgaben aus (Bispinck 2012b). Auffallend ist, dass viele Vereinbarungen lediglich den Charakter von Selbstverpflichtungen, Appellen oder Absichtserklärungen tragen und daher keine verbindlichen tarifrechtlichen Ansprüche der Beschäftigten bzw. der betrieblichen Interessenvertretungen begründen. Dies ist v. a. der widerstrebenden Haltung der Arbeitgeberverbände zuzuschreiben. Zwar gilt die Berufsausbildung – nicht zuletzt aufgrund der Tradition konsensualer korporatistischer Verfahren auf der staatlichen Regulierungsebene – als eine Regelungsmaterie mit relativ geringer Konfliktintensität zwischen den Tarifparteien (Bispinck et al. 2002, S. 216). Gleichwohl zeigen sich in der Tarifpolitik die grundsätzlichen Interessendivergenzen hinsichtlich der Verbindlichkeit der Vorgaben: Während die Gewerkschaften generell an möglichst präzisen und verbindlichen Regelungen interessiert sind, wollen die Arbeitgeberverbände dem einzelnen Betrieb so viel Spielraum wie möglich lassen. Da das Thema Berufsausbildung nur ein vergleichsweise geringes gewerkschaftliches Mobilisierungspotenzial aufweist, kommen deshalb oft lediglich unverbindliche Regelungen zustande.

Erhalt und Ausbau der Ausbildungskapazität

Die stärksten Unterschiede zwischen den Tarifverträgen zeigen sich beim Thema Sicherung bzw. Ausbau der betrieblichen Ausbildungskapazitäten. Die Spannweite reicht hier von unverbindlichen Appellen der Tarifparteien an die Betriebe (z. B. M&E-Industrie, Bankgewerbe) bis hin zur zahlenmäßig präzisen Festlegung der (zusätzlichen) Ausbildungsplätze (z. B. chemische Industrie, Holz und Kunststoff verarbeitende Industrie) (Bispinck 2012b). Die Tarifverträge zielen nur z. T. auf die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze, oftmals geht es auch schlicht um den Erhalt des bestehenden Ausbildungsniveaus. In einigen Tarif-

150 Zwischen 1996 und 2005 hat das WSI jährlich eine flächendeckende Dokumentation und Auswertung der archivierten Ausbildungstarifverträge vorgenommen.

verträgen sind auch konkrete, quantifizierbare Vorgaben enthalten, die Regel ist dies indes nicht. In ein paar Tarifverträgen findet sich eine Verknüpfung zwischen dem Ausbildungsplatzangebot und der Ausbildungsvergütung, und zwar dahingehend, dass Betriebe die Ausbildungsvergütung um einen bestimmten Prozentsatz kürzen dürfen, wenn sie dafür mehr Lehrstellen zur Verfügung stellen (z. B. Feuerfest- und Säureschutzindustrie). Nur in wenigen Fällen sind jedoch auch Kontrollverfahren zur Einhaltung der jeweiligen Tarifvorgaben vereinbart.

In den von uns untersuchten Branchen verfügt nur der Einzelhandel NRW nicht über eine entsprechende Tarifvereinbarung. In den anderen drei Branchen zeigen sich sehr unterschiedliche Herangehensweisen (Fröhler/Fehmel 2018, Tab. 17).

Im *privaten Bankgewerbe* existiert lediglich eine unverbindliche Gemeinsame Erklärung aus dem Jahr 2012, wonach die Tarifparteien eine möglichst hohe, über den betrieblichen Bedarf hinausgehende Ausbildungsquote anstreben. Derartige Erklärungen gibt es in der Branche bereits seit 1996. Die Initiative hierzu war ursprünglich von den damaligen Gewerkschaften HBV und DAG ausgegangen, die damit auf die rückläufige Ausbildungsquote reagierten. Zu einer verbindlicheren Vereinbarung war der AGV Banken nicht bereit. Auf die Gemeinsame Erklärung ließ er sich jedoch bereitwillig ein, da einerseits das damit verbundene Ziel durchaus der offiziellen Verbandspolitik entsprach und sich andererseits zum damaligen Zeitpunkt wieder ein höherer Ausbildungsbedarf abzuzeichnen schien. Insofern habe die gewerkschaftliche Initiative laut Verbandsvertreter*innen „offene Türen“ eingerannt und auch „nicht geschadet“ (Bispinck et al. 2002, S. 218). Die erste Gemeinsame Erklärung enthielt noch das konkrete (wenn auch rechtlich nicht bindende) Ziel einer jährlichen Steigerung der Neueinstellungsquote um zunächst 7 %. Da sich die Tarifparteien in der Folgezeit jedoch nicht darüber einig werden konnten, ob diese Zielvorgabe nun erreicht worden sei[151], enthielten die (stets erneuerten) Erklärungen seit 1998 keine konkreten Steigerungsraten mehr. Weitere Versuche von ver.di, zu verbindlicheren Regelungen zu kommen, scheiterten stets am Widerstand des AGV Banken. Dieser speist sich nicht nur aus der generellen verbandlichen Aversion gegenüber verbindlichen überbetrieblichen Vorgaben, sondern auch aus der spezifischen Branchensituation, die seit Anfang der 2000er Jahre von einem permanenten Personalabbau gekennzeichnet ist, der sich in-

151 Während die Gewerkschaften sich aktiv um die betriebliche Umsetzung bemühten und dabei zu der Einschätzung kamen, dass die vereinbarte Steigerungsrate nicht erreicht wurde, überließ der AGV Banken den Prozess weitgehend den Mitgliedsunternehmen und reklamierte auf Basis der von diesen gemeldeten Zahlen eine vollständige Umsetzung der Tarifvereinbarung (ebd.).

folge der Finanzkrise nochmals verstärkt hat. Hinzu kommt, dass der sog. „Back-Office-Bereich“ (Kredit-, Zahlungsverkehrsabteilung etc.) inzwischen weitgehend aus den Banken ausgelagert und mit ungelernten Arbeitskräften besetzt worden ist. Der Bedarf an Auszubildenden ist also stark zurückgegangen, die Ausbildungsquote entsprechend gesunken. Gleichzeitig gehören Bankkaufmann bzw. -frau aber ungebrochen zu den begehrten Ausbildungsberufen.

„Vor dem Hintergrund haben wir jetzt keine Rückmeldungen, dass es im Moment schwerer, leichter oder überhaupt anders wäre als vor Jahren, qualifizierte Bewerber zu finden für die Ausbildungsplätze, die wir haben.“ (AgvD4)

Im Vergleich zum Bankgewerbe erweisen sich die Regelungen in der *chemischen Industrie* als überaus konkret und durchaus wirksam, wenngleich es auch ihnen streng genommen an wirklicher Rechtsverbindlichkeit mangelt. Der erstmals 1996 – ebenfalls auf Gewerkschaftsinitiative hin – vereinbarte und in der Folgezeit mehrmals erneuerte und veränderte Tarifvertrag beinhaltet konkrete Zahlen, welches Ausbildungsplatzangebot innerhalb der Branche in einem festgelegten Zeitraum erreicht werden soll. In der letzten Vereinbarung von 2014 erklärten sich die tarifgebundenen Chemieunternehmen – unabhängig vom tatsächlichen Bedarf – zur Bereitstellung von jährlich 9.200 Ausbildungsplätzen im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016 bereit. Die Einhaltung der Selbstverpflichtung wird durch betriebliche Erhebungen überprüft, deren Ergebnisse in eigens für Arbeitsmarkt- und Ausbildungsfragen geschaffenen Gremien („runde Tische“) diskutiert werden. Da das formulierte Ziel für die Jahre 2014 bis 2016 übertroffen wurde, einigten sich die Tarifparteien ab 2017 vorläufig auf eine neue Zielsetzung: die Beibehaltung der erreichten Ausbildungsquoten trotz der sinkenden Schulabgangszahlen. Das in der Branche stark verankerte Engagement in der Ausbildungsförderung hat eine lange, bis in die 1970er Jahre zurückreichende Tradition und manifestiert sich in einer Reihe weiterer tariflicher Regelungen (s. u.). Dabei zeigt sich in den letzten Jahren eine deutliche Verschiebung in der Zielsetzung der Ausbildungsförderung: weg von sozial- und arbeitsmarktpolitischen Motiven hin zur Sicherung der „Wettbewerbsfähigkeit“ der Branche durch Bereitstellung des erforderlichen Fachkräftenachwuchses im demografischen Wandel. Engpässe werden hier insbesondere in den Produktionsberufen gesehen, v. a. in der unbeliebten Schichtarbeit, während in den akademischen Berufen aufgrund der steigenden Studierendenzahlen allenfalls Fehlqualifikationen befürchtet werden. Insbesondere in ländlicheren Regionen können Ausbildungsplätze teilweise schon heute nicht mehr adäquat besetzt werden.

Einen gänzlich anderen Weg der Ausbildungsförderung haben die Tarifparteien des *Bauhauptgewerbes* gewählt. Dort wurde Ende der 1970er Jahre, als ein starker Rückgang der Ausbildungszahlen zu einem massiven Fachkräftemangel führte, ein obligatorisches Umlageverfahren zur Ausbildungsfinanzierung eingeführt (Bahnmüller 2015, S. 67). Seitdem führen auf Basis allgemeinverbindlicher Tarifverträge alle sozialkassenpflichtigen Bauunternehmen – also auch diejenigen, die keine Lehrstellen anbieten – einen bestimmten Prozentsatz (2017: 2,1 %) ihrer Bruttoentgeltsumme an SOKA-Bau als Beitrag für Ausbildungszwecke ab. Die Ausbildungsbetriebe werden durch die Erstattung eines erheblichen Teils der tariflichen Ausbildungsvergütung gefördert. Die stark durchstrukturierte Berufsausbildung findet im Betrieb, in der Berufs- bzw. Hochschule und in rund 200 überbetrieblichen Ausbildungszentren statt. Die Kosten für die überbetriebliche Ausbildung werden im Regelfall in vollem Umfang, jene für die betriebliche Ausbildung in etwa zur Hälfte erstattet. Dieses Verfahren, das die Investitionsrisiken für die auszubildenden Betriebe verringert und die nicht ausbildenden „Trittbrettfahrerbetriebe“ an den Investitionen beteiligt, hat zu einer relativ stabilen Ausbildungsquote auch in den konjunkturellen und strukturellen Krisen der Bauwirtschaft beigetragen (ebd.). Nicht zuletzt aufgrund dieser positiven Erfahrungen im Baugewerbe fordern die DGB-Gewerkschaften seit langem eine allgemeine gesetzliche Ausbildungsumlage für alle Wirtschaftsbereiche (Anbuhl 2015).

Förderung der „Ausbildungsreife“

In jüngerer Zeit lässt sich vermehrt der Abschluss von Tarifverträgen zur Förderung der „Ausbildungsfähigkeit“ von Jugendlichen beobachten. Dabei handelt es sich zumeist um recht umfangreiche Vertragswerke. Ein Beispiel hierfür ist der „Tarifvertrag Zukunft durch Ausbildung und Berufseinstieg“ (TV Zukunft) in der chemischen Industrie.

Tarifverträge zur Förderung der „Ausbildungsreife“ können in der *chemischen Industrie* auf eine lange Geschichte zurückblicken. Bereits 1977 wurde der erste „Tarifvertrag für Jugendliche ohne Hauptschulabschluss“ vereinbart, der 2005 durch den „Tarifvertrag zur Förderung der Integration von Jugendlichen“ und 2014 dann schließlich durch den „TV Zukunft“ ersetzt wurde. In der aktuellen Fassung ermöglicht der Tarifvertrag die Vereinbarung von betrieblichen Qualifizierungs- und Eingliederungsmaßnahmen, die zum Abschluss eines Ausbildungsverhältnisses oder zur Ausübung einer beruflichen Tätigkeit befähigen oder anderweitig die Eingliederung in das Berufsleben erleichtern sollen. Hierzu zählen neben der Vermittlung von Berufskenntnissen und Fertigkeiten auch der Abbau schulischer und sprachlicher Defizite sowie die Förderung der

sozialen Eingliederung. Insgesamt stehen drei unterschiedliche, zielgruppenspezifische Programme zur Verfügung:

- „Start in den Beruf“, das grundsätzlich allen Betrieben offen steht;
- „Start-Plus“, das sich speziell an KMU wendet und zusätzlich eine pädagogische Betreuung durch externe Bildungsdienstleister vorsieht;
- „Pre-Start“, das sich an Personen richtet, die aufgrund erheblicher sprachlicher, schulischer oder sozialer Defizite erst noch auf die andere beiden Programme vorbereitet werden müssen.

Während das erstgenannte Programm schon länger existiert, sind die beiden anderen erst in den letzten Jahren dazugekommen, um die Ausbildungsbereitschaft der KMU zu fördern und auch Langzeiterwerbslosen und Geflüchteten eine Berufsausbildung zu ermöglichen. Die Einstiegsqualifizierung erfolgt im Rahmen eines befristeten Arbeitsvertrags. Die Vertragsdauer ist individuell festzulegen, soll aber ein Jahr möglichst nicht übersteigen. Wenn nötig, ist eine Verlängerung bis zu einem weiteren Jahr möglich. Das „Pre-Start“-Programm soll eine Dauer von drei Monate nicht überschreiten. Die Eingliederungsvergütung beträgt einheitlich 450 Euro im Monat. Die Teilnehmer*innen dürfen das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Ausnahmen von der Altersgrenze gelten für Personen in besonderen Lebenslagen, wie z. B. Langzeiterwerbslose oder Geflüchtete. Die parallele Teilnahme an berufsvorbereitenden Maßnahmen der Arbeitsagenturen und Jobcenter ist explizit ausgeschlossen, obwohl die tariflichen Programme der gesetzlichen Einstiegsqualifizierung sehr ähnlich sind. Begleitend können jedoch Leistungen aus dem Fonds des UCI beantragen werden, die je nach Programm und Einzelfall zwischen maximal 225 und 450 Euro im Monat betragen (zzgl. der Kosten für die ggf. notwendige sprachliche und sozialpädagogische Begleitung). Die Leistungen können voll auf die Eingliederungsvergütung angerechnet werden. Die Programme werden von den Tarifparteien übereinstimmend als sehr erfolgreich bewertet. Nach ihrer Auskunft wurden in den letzten zehn Jahren mehr als 4.000 Jugendliche gefördert. Die Abbruchquote bewegt sich im Normalbereich, rund 70 % der Absolvent*innen macht hinterher eine Ausbildung, meist im selben Betrieb, der Rest wird in Beschäftigung vermittelt oder geht nochmals zur Schule.

Im *Bauhauptgewerbe* haben die Tarifparteien der von ihnen gemeinsam verwalteten Urlaubs- und Lohnausgleichskasse (ULAK) generell die Möglichkeit eingeräumt, im Rahmen von jeweils auf fünf Jahre begrenzten Pilotprojekten Beitragsmittel aus dem Berufsbildungsverfahren für Maßnahmen zur Förderung der „Ausbildungsreife“ zu verwenden. Auf

dieser tarifvertraglichen Basis führt die ULAK seit Herbst 2013 das fünfjährige Pilotprojekt „Berufsstart Bau“ durch, mit dem Maßnahmen zur gezielten Vorbereitung auf eine Ausbildung in der Bauwirtschaft gefördert werden. Teilnahmevoraussetzung ist die Berechtigung zu einer Einstiegsqualifizierung nach dem SGB III. Die zwischen sechs und zwölf Monate dauernden Maßnahmen werden abwechselnd in einem Baubetrieb und einer überbetrieblichen Ausbildungsstätte durchgeführt. Grundlage ist ein Vertrag zwischen Teilnehmer*in und Baubetrieb mit dem Ziel der Übernahme in ein Ausbildungsverhältnis für einen anerkannten Bauberuf. Um eine passgenauere Vermittlung von Teilnehmer*innen und Betrieben zu gewährleisten wurde nachträglich eine zusätzliche Vorbereitungs- und Orientierungsphase integriert, die überwiegend in der überbetrieblichen Ausbildungsstätte durchgeführt wird, aber auch Firmenpraktika umfasst. Die Arbeitsagenturen bzw. Jobcenter erstatten die monatliche Vergütung der Teilnehmer*innen bis zu maximal 231 Euro (zzgl. eines pauschalierten Anteils am Gesamtsozialversicherungsbeitrag). Die ULAK übernimmt die Kosten für die überbetrieblichen Maßnahmen (inkl. Fahrkosten, Unterbringung und Verpflegung) und die notwendige sozialpädagogische Betreuung.

Übernahme nach der Ausbildung

Regelungen zur Übernahmeförderung sind die am weitesten verbreiteten ausbildungsbezogenen Tarifbestimmungen (Bispinck 2012b).[152] Dabei handelt es sich in den seltensten Fällen um rechtsverbindliche Vorgaben, sondern vielmehr überwiegend um Sollvorschriften. Insoweit sie Rechtsansprüche gewähren, sind in den Tarifverträgen Ausnahmetatbestände geregelt (Ausbildung über Bedarf, akute betriebliche Beschäftigungsprobleme, Vorliegen verhaltens- oder personenbedingter Gründe etc.). In einigen Tarifbereichen sind Kleinbetriebe von der Übernahmeverpflichtung ausgenommen. Gelegentlich ist die Abweichung von der Übernahmeverpflichtung zusätzlich an die Zustimmung des Betriebsrates gebunden.

Weiterhin lassen sich die Tarifverträge danach unterscheiden, ob eine befristete oder eine unbefristete Übernahme vorgesehen ist. Die meisten Tarifverträge sehen die Übernahme von Ausgebildeten in ein befristetes Arbeitsverhältnis vor. Meist ist dabei eine Übernahme für mindestens zwölf Monate vorgegeben bzw. empfohlen (z. B. Druck-, Textilindustrie), verbreitet sind es aber auch nur sechs Monate (z. B.

152 Das BBiG enthält zur Übernahme nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss lediglich die Bestimmung, dass bei Weiterbeschäftigung automatisch ein unbefristetes Arbeitsverhältnis entsteht, wenn hierzu nichts anderes vereinbart wurde.

Brot- und Backwarenindustrie).[153] Bei den Tarifverträgen, die eine unbefristete Übernahme vorsehen, lassen sich im Wesentlichen zwei Varianten unterscheiden: Während die einen generell von einer unbefristeten Übernahme ausgehen und Ausnahmetatbestände definieren (z. B. M&E-Industrie, öffentlicher Dienst), geben die anderen eine Frist für eine individuelle Nichtübernahmeerklärung gegen Ende der Ausbildung vor, nach deren Ablauf automatisch ein unbefristetes Arbeitsverhältnis begründet wird (z. B. Bauhauptgewerbe, Einzelhandel NRW).

Eine weitere Vereinbarungsvariante stellt die Übernahme in ein Teilzeitarbeitsverhältnis dar. Mitunter ist die teilzeitige Übernahme auch als nachrangige Lösung bestimmt, wenn eine vollzeitige Beschäftigung nicht möglich ist. Auch ist gelegentlich die Möglichkeit bzw. Bedingung einer stufenweisen Aufstockung auf Vollzeit vorgesehen (z. B. Volkswagen AG). Einige Tarifverträge beinhalten auch eine Kombination von befristeter und unbefristeter bzw. von voll- und teilzeitiger Übernahme.

Eine weitere Möglichkeit der Übernahmeförderung ist die Absenkung der Tarifentgelte für Berufseinsteiger*innen. Solche Einstiegsvergütungen gibt es jedoch nur in wenigen Tarifbereichen. Einer dieser Tarifbereiche ist die chemische Industrie. Hier können die Tarifentgelte von übernommenen Ausgebildeten und unbefristet neu Eingestellten im ersten Beschäftigungsjahr um 5 % reduziert werden. Handelt es sich hierbei um Langzeiterwerbslose, darf sogar um 10 % gekürzt werden.

Übernahmeregelungen lassen sich in allen von uns untersuchten Tarifbereichen finden. Wiederum fällt auf, dass sich die Herangehensweisen deutlich voneinander unterscheiden. Im *privaten Bankgewerbe* existieren lediglich unverbindliche Soll-Bestimmungen im Rahmen der o.g. Gemeinsamen Erklärung. Demnach sollen Ausgebildete möglichst in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis übernommen werden. Ist dies aus nicht näher definierten Gründen nicht möglich, soll zunächst eine auf zwölf Monate befristete Übernahme erfolgen. Ist auch dies nicht möglich, sollen die Ausgebildeten innerhalb des Unternehmens bzw. Konzerns oder über regionale Kontakte an ein anderes Unternehmen vermittelt werden. In der Tarifrunde 2016 forderte ver.di eine verbindliche Verpflichtung zur unbefristeten Übernahme, da die Übernahmequoten aufgrund des fort-

153 Die Unterschiede sind z. T. dem jeweiligen Alter der Tarifvereinbarungen geschuldet. I.d.R. orientieren sich die Mindestübernahmefristen nämlich an der Mindestanwartschaftszeit für das ALG. Die Ausgebildeten sollen zumindest solange übernommen werden, bis sie einen ALG-Anspruch erworben haben. Mit den „Hartz-Gesetzen“ wurde die Mindestanwartschaftszeit für den ALG-Bezug von sechs auf zwölf Monate angehoben. In manchen Branchen wurde diese Änderung nachvollzogen, in anderen nicht. Es gibt aber auch ein paar Tarifbereiche, in denen eine deutlich längere Mindestübernahmefrist festgelegt ist. So müssen z. B. im Kali- und Steinsalzbergbau Ausgebildete für mindestens 24 Monate übernommen werden.

gesetzten Personalabbaus in den letzten Jahren weiter gesunken sind und Übernahmen zunehmend nur noch befristet erfolgen. Neben sozialpolitischen Beweggründen spielten hierbei auch organisationspolitische Motive, nämlich die Mitgliederwerbung in der Problemgruppe der jüngeren Beschäftigten, eine zentrale Rolle. Der AGV Banken lehnte eine entsprechende Vereinbarung jedoch erwartungsgemäß ab.

Im Gegensatz zu den unverbindlichen Bestimmungen des Bankgewerbes enthält der Manteltarifvertrag des *Einzelhandels NRW* einen verbindlichen individuellen Anspruch auf unbefristete Übernahme – allerdings nur dann, wenn es die Unternehmensleitung versäumt, spätestens drei Monate vor Ende der Ausbildung eine schriftliche Nichtübernahmeerklärung abzugeben. Insofern handelt es sich hierbei lediglich um eine Konkretisierung der gesetzlichen Bestimmungen. Bei Nichtübernahme muss zudem generell der Betriebsrat informiert und gehört werden, sonst ist diese unwirksam. Eine ganz ähnliche Regelung gibt es für die gewerblichen Beschäftigten im *Bauhauptgewerbe*. Hier muss die Nichtübernahme spätestens vier Monate vor Ende der Ausbildung erklärt werden. Zudem ist für den Fall der automatisch erfolgten Übernahme eine verlängerte Kündigungsfrist des so entstandenen unbefristeten Arbeitsverhältnisses von sechs Monaten festgelegt (im Vergleich zu zwölf Tagen im Normalfall). Weitergehende Übernahmebestimmungen existieren in beiden Branchen nicht.

Anders verhält es sich wiederum in der *chemischen Industrie*. Hier gibt es zum einen eine allgemeine Empfehlung der Tarifparteien, Ausgebildete in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis zu übernehmen. Diese an sich unverbindliche, in der Branchentradition der „Sozialpartnervereinbarungen“ stehende Bestimmung gewinnt durch die Pflicht zur jährlichen Erhebung der Übernahmezahlen und zur Erörterung der Ergebnisse im Rahmen der regionalen „runden Tische“ an Verbindlichkeit. Zudem besteht seit 1987 im Rahmen des Teilzeittarifvertrags die Möglichkeit, Ausgebildete in ein Teilzeitarbeitsverhältnis zu übernehmen, wenn nicht ausreichend Vollzeitarbeitsplätze zur Verfügung stehen und der Betriebsrat hierzu angehört wurde. Für die in Teilzeit Übernommenen soll jährlich geprüft werden, ob ein Wechsel auf einen geeigneten Vollzeitarbeitsplatz möglich ist. Darüber hinaus enthält das Tarifwerk der chemischen Industrie zwei weitere Tarifverträge zur Übernahmeförderung, in deren Rahmen Unternehmen unter bestimmten Umständen Entgeltzuschüsse erhalten können, wenn sie Ausgebildete über den eigentlichen Bedarf hinaus übernehmen bzw. einstellen:

- Der „Tarifvertrag über den Unterstützungsverein der chemischen Industrie“ (TV UCI), der sich ursprünglich an entlassene Chemiebeschäftigte richtete, wurde Anfang der 2000er Jahre neu gefasst. Da-

bei wurde der förderungsfähige Personenkreis zunächst um Teilnehmer*innen an einem betrieblichen Ausbildungsförderungsprogramm erweitert. In den folgenden Jahren wurde der Tarifvertrag erneut verändert und vollständig auf Ausgebildete begrenzt, die ansonsten aus betrieblichen Gründen nicht übernommen würden bzw. nach der Ausbildung in einem anderen Unternehmen erwerbslos geworden sind. Auf Antrag kann für diesen Personenkreis aus dem Fonds des UCI ein Entgeltzuschuss von höchstens 1.000 Euro für maximal ein Jahr gewährt werden. Darüber hinaus können auch Qualifizierungsmaßnahmen im Anschluss an die Ausbildung bezuschusst werden, mit denen die Arbeitsplatzchancen verbessert werden können. Die Mittel des UCI werden über eine obligatorische Unternehmensumlage finanziert, die sich an den nachgefragten Mitteln orientiert, höchstens aber 0,6 % der jährlichen Entgeltsumme beträgt.

- Im 2010 vereinbarten „Tarifvertrag Brücke in Beschäftigung“ sind Bestimmungen zur Nachwuchssicherung in konjunkturellen Krisenzeiten enthalten. Hintergrund hierfür war ein befürchteter Einbruch der Übernahmequoten infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise. Ursprüngliches Ziel war die Förderung von mindestens 1.000 Übernahmen in den Jahren 2010/2011 durch Entgeltzuschüsse. Hierzu wurde ein gesonderter Fonds beim UCI eingerichtet, der über eine einmalige Umlage in Höhe von 0,1 % der Entgeltsumme finanziert wurde. Da der Fonds nicht ausgeschöpft wurde, blieb der Tarifvertrag bis heute unverändert bestehen. Förderfähig ist die zusätzliche Übernahme bzw. Einstellung von Ausgebildeten in ein (mind. einjähriges) befristetes oder unbefristetes Arbeitsverhältnis. Zum förderfähigen Personenkreis gehören zudem auch Erwerbslose, die vor 2010 eine Berufsausbildung in der chemischen Industrie abgeschlossen haben, Teilnehmer*innen der tariflichen Eingliederungsprogramme (s. o.) sowie nicht näher definierte „Härtefälle“. In allen genannten Fällen kann auf Antrag ein Entgeltzuschuss von maximal 1.000 Euro für höchstens zwölf Monate gewährt werden.

Da die Übernahmequoten in den letzten Jahren aufgrund der sinkenden Anzahl v. a. der gewerblichen Ausbildungsplatzbewerber*innen stark gestiegen sind, spielt die Übernahmeförderung nur noch eine untergeordnete Rolle. Der Fonds des UCI, dem letztmals 2010 neue Mittel zugeführt werden mussten, wird mittlerweile fast ausschließlich für die Programme zur Förderung der „Ausbildungsreife“ verwendet.

2.4.3. Berufliche Weiterbildung

Bis zur ersten größeren Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit 1966/1967 spielte berufliche Weiterbildung in der staatlichen Arbeitsmarktpolitik nur eine untergeordnete Rolle (Oschmiansky/Ebach 2012). Da in der Krise deutlich geworden war, dass bei raschem strukturellem Wandel Beschäftigungssicherheit oft erst mit Weiterbildung gewährleistet werden konnte, wurde mit der Einführung des AFG 1969 erstmals ein Rechtsanspruch auf Weiterbildung in der ALV geschaffen. Im Rahmen der Globalsteuerung sollte berufliche Weiterbildung nicht nur dazu beitragen, Erwerbslosigkeit abzubauen oder präventiv zu verhindern, sondern auch unterwertige Beschäftigung zu vermeiden und beruflichen Aufstieg zu ermöglichen. Der Kreis der Begünstigten wurde deshalb weit gezogen und war nicht nur auf Erwerbslose und Beitragszahler*innen beschränkt. Die Leistungen waren relativ großzügig; sogar ein Hochschulstudium wurde anfangs gefördert. Das begleitende Unterhaltsgeld (UHG) betrug in den ersten sechs Monaten einer Maßnahme 81,25 % des vorherigen Nettoentgelts und erhöhte sich dann für die weitere Dauer der Maßnahme auf 87,5 %. Im Zusammenhang mit der Dynamisierung des UHG wurden somit Anreize für die Teilnahme an längerfristigen Maßnahmen geschaffen. Die öffentlich anerkannten Berufsbilder und Aufstiegsfortbildungen (zum*r Meister*in, Fachwirt*in etc.) boten den Referenzrahmen für die geförderten Umschulungen und Fortbildungen. Die neuen Förderbedingungen führten zu einem erheblichen Anstieg der Teilnahmezahlen, und die berufliche Weiterbildung wurde rasch zum größten Ausgabeposten der BA (ebd., S. 92 f.).

Die Mitte der 1970er Jahre einsetzende Phase steigender struktureller Erwerbslosigkeit führte dann zu sukzessiven Leistungseinschränkungen, die v. a. der Ausgabenbegrenzung dienten. So wurde 1976 das UHG bei arbeitsmarktpolitisch „notwendigen“ Maßnahmen auf 80 % und bei „zweckmäßigen“ Maßnahmen (v. a. Aufstiegsfortbildungen) auf 58 % abgesenkt. Der Weiterbildungsanspruch wurde auf Beitragszahler*innen mit einer Anwartschaftszeit von mindestens drei Jahren begrenzt, Maßnahmen im Hochschulbereich nicht mehr gefördert. In den 1980er Jahren wurde die Sparpolitik dann mit Beginn der schwarz-gelben Regierungsphase weiter verschärft. Die Weiterbildungsförderung wurde auf Erwerbslose und von Erwerbslosigkeit Bedrohte konzentriert. Das UHG für „notwendige“ Maßnahmen wurde bis auf 70 bzw. 63 % (ohne Kinderfreibetrag) reduziert und bei „zweckmäßigen“ Maßnahmen nur noch als zinsloses Darlehen gewährt. Der Anspruch auf Kostenerstattung für eine Bildungsmaßnahme wurde in eine Kann-Leistung umgewandelt. Die Weiterbildungsteilnahme galt nunmehr als zumutbar, so dass eine Ab-

lehnung mit Sperrzeiten belegt werden konnte. Mitte der 1980er Jahre fand im Zuge der zwischen Bundesregierung und Tarifparteien verabredeten „Qualifizierungsoffensive“ vorübergehend ein leichter Leistungsausbau statt (Bosch 1987).[154] Auch deshalb kam es in den 1980er Jahren zu einem kontinuierlichen Anstieg der Teilnahmezahlen an beruflicher Weiterbildung (Klose/Bender 2000, S. 423).

Diese Entwicklung setzte sich mit der beitrittsbedingten Beschäftigungskrise in den neuen Bundesländern zunächst fort. Per Anordnung wurde ermöglicht, in Ostdeutschland auch Personen zu fördern, die nicht bereits erwerbslos oder unmittelbar von Kündigung bedroht waren. Auch wurden vorrübergehend wegen des Trägermangels wieder Bildungsmaßnahmen an Hoch- und Fachschulen gefördert. Für die schlagartige Ausweitung der Bildungsmaßnahmen fehlte aber nicht nur die Infrastruktur, sondern es war den (zudem unerfahrenen) Arbeitsämtern in der Umbruchsituation auch kaum möglich, den Qualifikationsbedarf zu planen und die Qualität der Maßnahmen zu sichern. Ineffizienz und ein erheblicher Imageschaden für Fortbildungen und Umschulungen waren die Folge (Bosch 2012, S. 112). Mit Auslaufen der ostdeutschen Sonderregelungen kam es zu erheblichen Restriktionen in der Weiterbildungsförderung. 1994 wurde das UHG auf die Höhe des ALG (67/60 % des Nettoentgelts) abgesenkt und die Weiterbildungsförderung auch im als arbeitsmarktpolitisch „notwendig“ anerkannten Fall in eine Ermessensleistung umgewandelt. Die Möglichkeit der Darlehensgewährung bei „zweckmäßigen“ Maßnahmen wurde abgeschafft.[155] Zudem änderte sich die Geschäftspolitik der BA grundlegend, indem das Weiterbildungsbudget drastisch verringert und zunehmend nur noch für den konkret absehbaren Bedarf qualifiziert wurde. Mit diesen Änderungen wurde das ursprüngliche Ziel des AFG, über die Verbesserung individueller Arbeitsmarktchancen hinaus auch strukturwirksam zur Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung beizutragen, faktisch aufgegeben, wie sich nicht zuletzt auch an der Entwicklung der Teilnahmestrukturen erkennen lässt: Während Erwerbslose 1973 nur 6 % der neu in eine Maßnahme Eingetretenen ausmachten, war ihr Anteil bis Mitte der 1990er Jahre auf 95 % gestiegen (Oschmiansky/Ebach 2012, S. 94).

Mit dem Arbeitsförderungsreformgesetz, das den Übergang zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik markiert, wurden 1998 nicht nur die makroökonomischen Zielsetzungen des AFG, sondern auch die Bestrebun-

154 Angesichts des raschen technologischen Wandels war ein aufkommender „Fachkräftemangel“ diagnostiziert worden.

155 Zwei Jahre nach Einstellung der Aufstiegsfortbildung wurde v. a. auf Druck des Handwerks mit dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz ein steuerfinanziertes Ersatzsystem geschaffen, das an den Stipendiensystemen für Schüler*innen, Auszubildende und Student*innen anknüpfte („Meister-BAföG“).

gen, unterwertige Beschäftigung zu vermeiden und zu verringern, explizit aufgegeben. Im Zentrum stand nun das Ziel der unmittelbaren Verwertung der vorhandenen Qualifikationen durch zügige Vermittlung in Beschäftigung. Hierzu wurde die vormalige Gleichrangigkeit von Vermittlung und Weiterbildung abgeschafft. Hinzu kam, dass mit einer Weiterbildungsteilnahme fortan keine neuen ALG-Ansprüche mehr aufgebaut werden konnten. Mit dem Job-AQTIV-Gesetz (2002) wurden die Geldleistungen weiter abgesenkt, indem das UHG entdynamisiert und Zeiten der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme zur Hälfte auf den ALG-Anspruch angerechnet wurden. Gleichzeitig wurde die präventive betriebliche Weiterbildung gefördert, indem das Instrumentarium um Zuschüsse zu Lohn- und Weiterbildungskosten bei der Qualifizierung von An- und Ungelernten, Älteren und bei der *Job Rotation* erweitert wurde.

Durch die „Hartz-Gesetze“ wurde v. a. die Steuerungslogik in der Weiterbildung verändert. Die Förderkriterien wurden weiter verschärft sowie auf unmittelbare betriebliche Bedarfe und kurzfristige Vermittlungserfolge hin ausgerichtet. Weiterbildung sollte nur noch bei einer zu erwartenden Wiedereingliederungsquote von mindestens 70 % gefördert werden. Erwerbslose mit besseren Eingliederungschancen (also v. a. höher Qualifizierte) hatten somit fortan Vorrang vor solchen mit geringeren Chancen. Auch längerfristige abschlussbezogene Qualifizierungen wurden massiv abgebaut (Bosch 2012, S. 112). Darüber hinaus wurde zwecks Effizienzsteigerung und Kostensenkung die Förderstruktur neu geregelt. Im Vorfeld der „Hartz-Reformen“ waren Bildungsträger verdächtigt worden, sich über Verbindungen zur Selbstverwaltung der Arbeitsagenturen Aufträge beschafft und Teilnehmende unnötig lange in Maßnahmen festgehalten zu haben. Die bis dahin übliche angebotsorientierte Förderung (Zuweisung in eine von der BA in Auftrag gegebene Maßnahme) wurde durch die Vergabe von Bildungsgutscheinen ersetzt, mit denen sich die Betroffenen selbst eine anerkannte Maßnahme aussuchen müssen, womit der Bildungsmarkt nun als „Käufermarkt“ inszeniert wurde (Knuth 2018).

Die Neuausrichtung der Geschäftspolitik der BA hatte einen drastischen Rückgang der Teilnahmezahlen und einen „Marktbereinigungsprozess“ bei den Bildungsträgern zur Folge. Zwischen 2001 und 2006 verringerte sich die Anzahl der Geförderten um zwei Drittel und verharrt seitdem in etwa auf einem Niveau von ca. 150.000 Personen im Jahresdurchschnitt (BiBB 2015, S. 348; BiBB 2018b, S. 391). Lediglich während der Finanz- und Wirtschaftskrise war aufgrund des Sonderprogramms „Qualifizierung in Kurzarbeit“ vorübergehend ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Vor dem Hintergrund des nach der Krise einsetzenden Wirtschaftsbooms und der arbeitsmarktpolitischen Wende hin

zur „Fachkräftesicherung“ hat in den letzten Jahren jedoch wieder eine moderate Leistungsausweitung stattgefunden. Die Wiedereingliederungsquote wurde gelockert und insbesondere längerfristige, betriebliche bzw. betriebsnahe und abschlussbezogene Maßnahmen wieder stärker gefördert. Im Zentrum stehen hierbei die traditionellen Problemgruppen des Arbeitsmarktes: Geringqualifizierte, Ältere, Frauen sowie neuerdings auch Migrant*innen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang v. a. die vollständige Übernahme der Umschulungskosten zur Alten- und Krankenpflege sowie die beiden auf gewerkschaftliche Initiative zurückgehenden Sonderprogramme „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen“ (WeGebAU) und „Initiative zur Flankierung des Strukturwandels“ (IFlaS) mit eigenen Budgets außerhalb der Steuerungslogik der BA:

- Abweichend von der sonstigen Förderpolitik der BA wendet sich das 2007 eingeführte WeGebAU-Programm explizit und ausschließlich an Beschäftigte. Zunächst auf Geringqualifizierte und auf ältere Beschäftigte in KMU begrenzt, wurde das Programm 2012 auf alle Beschäftigte in KMU erweitert.[156] Die Förderung dient als Anreiz für eine berufliche Nachqualifizierung, Erhaltungs- oder Entwicklungsqualifizierung. Ausgenommen sind arbeitsplatzbezogene Anpassungsfortbildungen sowie Qualifizierungen, zu denen die Unternehmen gesetzlich verpflichtet sind. Die Lehrgangskosten werden je nach Fördergruppe und Einzelfall ganz oder teilweise erstattet. In bestimmten Fällen können auch Lohnzuschüsse gewährt werden (ausführlicher: Fröhler/Fehmel 2018, S. 193).
- Das (inkl. Vorgängerprogramm) seit 2008 existierende IFlaS-Programm richtet sich hingegen an erwerbslose bzw. von Erwerbslosigkeit unmittelbar bedrohte Geringqualifizierte, Berufsrückkehrer*innen und Wiedereinsteiger*innen. Durch den Erwerb anerkannter Berufsabschlüsse, berufsanschlussfähiger Teilqualifikationen bzw. von Anpassungsqualifizierungen sollen ihre Chancen auf eine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt erhöht werden. Hierfür stehen größere Gestaltungsspielräume zur Verfügung als in der Regelförderung. Vorrangig sollen betriebliche und betriebsnahe Qualifizierungen gefördert werden. Die Förderung umfasst die Übernahme der Weiterbildungskosten und die Weiterzahlung des ALG.

156 Bereits in der Finanz- und Wirtschaftskrise war der Nutzerkreis kurzfristig erweitert worden, um in Kombination mit Kurzarbeit Beschäftigungsabbau möglichst zu verhindern. Dies führte vorübergehend zu einem erheblichen Anstieg der Teilnahmezahlen (BiBB 2018b, S. 392).

Begleitend ist 2016 für Geringqualifizierte der Vermittlungsvorrang eingeschränkt worden, indem eine abschlussbezogene Weiterbildung der Arbeitsvermittlung gleichgestellt wurde. Durch diese Programme hat die abschlussbezogenen Weiterbildung in den letzten Jahren wieder deutlich an Gewicht gewonnen (Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik 2018, S. 83).

Die moderaten Verbesserungen der letzten Jahre haben jedoch nichts daran geändert, dass die Entwicklung der staatlichen Weiterbildungspolitik im Rahmen der ALV grundsätzlich von einem erheblichen Leistungsabbau und einer grundlegenden politischen Zielverschiebung geprägt ist, die sich zunächst schleichend, mit der Durchsetzung des Aktivierungsparadigmas seit Mitte der 1990er Jahre dann beschleunigt vollzog. Der individuelle Rechtsanspruch auf berufliche Weiterbildung wurde durch eine Teilnahmepflicht an behördlich angeordneter Weiterbildung ersetzt, der Berufsschutz abgeschafft und der zügigen Vermittlung in jedwede Arbeit Vorrang eingeräumt. Die Leistungsgewährung wurde durch kurzfristige Kosten- und Effizienzorientierung selektiver. Im Rahmen eines stark verengten Weiterbildungsbegriffs dient Weiterbildung vorrangig nur noch als kurzfristige Vermittlungshilfe (Bosch 2012, S. 111). Des Weiteren wurde der (mit Ausnahme der abschlussbezogenen Aufstiegsfortbildung) ohnehin schwach regulierte Weiterbildungsmarkt weiter dereguliert.

Diese Entwicklung steht in auffallendem Kontrast zur unablässigen politischen, wissenschaftlichen und medialen Propagierung der herausragenden Bedeutung beruflicher Weiterbildung für die „Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit“ des nationalen Wirtschaftsraums. Adressiert werden in diesem neoliberal konnotierten Diskurs aber weniger die staatlichen Akteure, als vielmehr die Unternehmen und die Tarifparteien, v. a. aber die Beschäftigten selbst. Exemplarisch steht hierfür das Konzept des „lebenslangen Lernens“, das ausgehend von der supranationalen Politikebene im Laufe der 1990er Jahre zunehmend an Einfluss auf die nationale Bildungspolitik gewonnen hat (Klingovsky 2017). In der Steuerungslogik des Gewährleistungsstaates wird die Selbstregulierung zivilgesellschaftlicher Akteure betont und gestärkt. Seit den 1990er Jahren haben Bund und Länder zahlreiche Programme zur Weiterbildungsförderung aufgelegt (meist mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds), die sich – mit jeweils unterschiedlicher Zielsetzung – direkt an Beschäftigte und Unternehmen richten.

Ein zentrales Instrument der individuellen Weiterbildungsförderung ist die 2008 eigeführte vom BMF administrierte Bildungsprämie für Beschäftigte mit geringeren Einkommen, mit der einmal pro Jahr die Hälfte der Kosten (max. 500 Euro) für eine Weiterbildungsmaßnahme übernommen werden können (Fröhler/Fehmel 2018, S. 189). Ein ähnliches,

ebenfalls weitgehend aus ESF-Mitteln finanziertes Förderinstrument existiert auf Landesebene in Form der Bildungs- oder Qualifizierungsschecks. Diese können meist zusätzlich zur Bildungsprämie in Anspruch genommen werden und umfassen auch teurere Weiterbildungen. Die Förderbedingungen unterscheiden sich länder- und zielgruppenspezifisch erheblich voneinander. Hauptzielgruppe stellen Geringqualifizierte sowie Beschäftigte in KMU dar, teilweise sind aber sogar Unternehmen antragsberechtigt (ebd.).

Mit der auf einer ESF-Sozialpartnerrichtlinie basierenden Initiative „weiter bilden“ wurde 2009 auf Bundesebene erstmals ein Förderprogramm eingerichtet, das sich explizit an die Tarifparteien richtete. Es förderte die (Weiter-)Entwicklung branchenbezogener Strategien zur beruflichen Weiterbildung. Voraussetzung für die Programmteilnahme war der Abschluss eines Tarifvertrags oder einer Sozialpartnervereinbarung zur Weiterbildung (Meyer/Severing 2015; Kretschmer/Mohr 2015). Im ähnlich aufgebauten, jedoch um das Themenspektrum Frauenförderung und Chancengleichheit erweiterten Nachfolgeprogramm „Fachkräfte sichern“ (2015–2020) wurde der Schwerpunkt auf die Entwicklung und Umsetzung von Weiterbildungsmaßnahmen für KMU sowie für Ältere, Frauen, Geringqualifizierte und Migrant*innen gelegt.

Wie auch in anderen sozialpolitischen Themenfeldern ist also der staatliche Rückzug aus der Weiterbildung verbunden mit einer verstärkten Förderung der Selbstregulierung zivilgesellschaftlicher Akteure. Infolgedessen ist die staatliche Beteiligung an der Weiterbildungsfinanzierung in den letzten 20 Jahren deutlich zurückgegangen. Im Jahr 2012 trugen die Betriebe 42 % und die Privatpersonen 40 % der gesamten Weiterbildungskosten in Deutschland, Bund, Länder und Kommunen hingegen lediglich 13 %, und der Anteil der BA war auf nur noch 5 % gesunken (Marcel 2015, S. 14 ff.). Es hat also eine Privatisierung und Verbetrieblichung der Weiterbildung und ihrer Finanzierung stattgefunden. Innerhalb des Staatsapparats lässt sich eine entsprechende Verantwortungsverlagerung von der mittelbaren auf die unmittelbare Staatsverwaltung beobachten, die v. a. der Senkung der Sozialbeiträge dient.

Tarifliche Regelungen zur beruflichen Weiterbildung

Trotz der erheblichen beschäftigungspolitischen Bedeutung von beruflicher Weiterbildung setzte die tarifliche Regulierung in diesem Feld erst Ende der 1960er Jahre im Rahmen des Rationalisierungsschutzes ein. Zwar stand das Thema bereits zuvor weit vorne auf der gewerkschaftlichen Agenda. Allerdings richteten sich die Initiativen der Gewerkschaften lange Zeit primär an den Staat, da Weiterbildung als öffentliches Gut

angesehen wurde, dessen Nutzung allen zugänglich sein sollte (Bispinck 2000).[157] Der Gesetzgeber wurde aufgefordert, berufliche Weiterbildung als vierte Säule in das öffentliche Bildungssystem einzubeziehen und analog zur beruflichen Erstausbildung auch hier einen umfassenden Ordnungsrahmen zu schaffen. Da er sich hierzu jedoch bis heute allenfalls in Ansätzen bereit erklärte, sahen sich die Gewerkschaften zunehmend dazu gezwungen, alternativ die tarifliche Initiative zu ergreifen. Dies geschah zunächst jedoch nur punktuell und anlassbezogen und musste stets gegen den Widerstand der Arbeitgeberverbände durchgesetzt werden, aus deren Perspektive betriebliche Weiterbildung grundsätzlich unter die unternehmerische Entscheidungsfreiheit fällt, während überbetriebliche Weiterbildung als öffentliche bzw. individuelle Angelegenheit betrachtet wird. Eine durchgehende und inhaltlich systematische Abfolge von tariflichen Entwicklungsetappen lässt sich deshalb nicht ausmachen, vielmehr lassen sich verschiedene, thematisch z. T. nur lose miteinander verbundene Schwerpunkte identifizieren, die in wechselnden Tarifbereichen meist kontextbezogen und somit auch nur temporär verfolgt wurden. Erst im Laufe der 1990er Jahre entwickelte sich eine Tendenz hin zu allgemeineren, übergreifenden Regelungsansätzen, die wiederum erst in den 2000er Jahren auch die großen Flächentarifbereiche wie den öffentlichen Dienst, die Metall- und Elektro-Industrie oder die chemische Industrie erreichte (Bahnmüller 2015).

Eine Ausnahme stellt die abschlussbezogene Aufstiegsfortbildung dar, die schon früh Gegenstand begleitender tariflicher Regulierung war (Bispinck 2000, S. 8 ff.). Ein prominentes Beispiel hierfür ist das Bauhauptgewerbe, in dem die Tarifparteien detaillierte Durchführungsregelungen und Prüfungsordnungen für die Aufstiegsfortbildung zum*r Vorarbeiter*in und zum*r Werkpolier*in vereinbart haben (Fröhler/Fehmel 2018, Tab. 18).[158] Im Gegensatz zur beruflichen Erstausbildung werden die Kosten der Aufstiegsfortbildung aber nicht über die obligatorische Berufsbildungsumlage finanziert.

Im Rahmen der gegen Ende der 1960er Jahre erstmals vereinbarten Tarifverträge zum Rationalisierungsschutz kommen Qualifizierungsmaßnahmen immer dann zum Einsatz, wenn die rationalisierungsbedingte Umsetzung auf einen (möglichst gleichwertigen und zumutbaren) anderen Arbeitsplatz mit einer Änderung der Tätigkeit verbunden ist. In der Regel haben die Beschäftigten in diesem Zusammenhang einen Anspruch auf Einarbeitung, Fortbildung oder Umschulung unter Fortzahlung des bisherigen Entgelts. Auch die Kosten der Qualifizierungsmaß-

157 An diesem Grundsatz halten die DGB-Gewerkschaften im Übrigen bis heute fest (GEW et al. 2017).

158 Die Prüfung zum*r Polier*in ist hingegen in einer Rechtsverordnung geregelt.

nahmen werden vom Betrieb getragen. So verhält es sich auch in der chemischen Industrie und im privaten Bankgewerbe, den beiden der von uns untersuchten Branchen, in denen bis heute Rationalisierungsschutzbestimmungen bestehen (ebd., Tab. 14). Zusätzlich ist in beiden Branchen geregelt, dass die Beschäftigten bei schuldhaftem Abbruch der Qualifizierung oder bei nachfolgendem Nichtantritt der neuen Stelle die Maßnamekosten zurückerstatten müssen. Im Tarifvertrag des privaten Bankgewerbes ist des Weiteren die Bestimmung enthalten, dass gesetzliche Leistungen, die im konkreten Fall zur Verfügung stehen, vorrangig beantragt werden müssen und mit den innerbetrieblichen Leistungen verrechnet werden. Eine enge Verschränkung mit Leistungen der BA zeigt sich v. a. in jenen Branchen, die besonders stark und nachhaltig von Rationalisierungsprozessen betroffen sind bzw. waren, wie etwa die Druck- oder die Textil- und Bekleidungsindustrie (Bispinck 2000, S. 13).

Kennzeichnend für den tariflichen Rationalisierungsschutz ist ein reaktives Verständnis von Weiterbildung. Qualifizierungsmaßnahmen kommen regelmäßig erst dann zum Einsatz, wenn der Arbeitsplatz akut gefährdet ist und eine vergleichbare Stelle nicht zur Verfügung steht. Erst als sich der technisch-organisatorische Wandel verallgemeinerte, weiter vertiefte und verstetige, wurde beruflicher Weiterbildung in der Tarifpolitik allmählich ein eigenständiger Stellenwert zuerkannt und wandelte sich das reaktive Verständnis. So wurden im Laufe der 1980er Jahre eine Reihe von Tarifverträgen zur Einführung von „Bildschirmarbeit“ abgeschlossen, die neben Gestaltungsanforderungen an die „Bildschirmarbeitsplätze“ v. a. Bestimmungen zur hinreichenden Einarbeitung und Qualifizierung der Beschäftigten enthielten (ebd., S. 16). Ende der 1980er Jahre wurden erstmals allgemeinere Qualifizierungstarifverträge vereinbart, die von einem präventiven Weiterbildungsverständnis geprägt waren und von einem beständigen Qualifikationsbedarf ausgingen. Von prägendem Einfluss waren hier insbesondere die 1988 vereinbarten Bestimmungen im Lohn- und Gehaltsrahmentarifvertrag der Metallindustrie Nordwürttemberg/Nordbaden, in denen bereits viele Elemente der aktuellen Generation von Qualifizierungstarifverträgen – etwa die Zielsetzung des Erhalts und der Erweiterung der individuellen Qualifikation, die regelmäßige Ermittlung und Erörterung des betrieblichen Qualifikationsbedarfs oder die Erstellung eines Qualifikationsplans – enthalten waren (Bahnmüller et al. 1993).

Die beschäftigungspolitischen Herausforderungen des DDR-Beitritts und der auf den Vereinigungsboom folgenden Rezession drängten diesen Ansatz jedoch zunächst wieder in den Hintergrund. In der akuten Beschäftigungskrise waren erneut reaktive Instrumente mit kurzfristigen

Wirkungen gefragt. Im Rahmen der tariflichen Beschäftigungssicherung wurde Weiterbildung zu einem wichtigen Element im Zuge von Restrukturierungen, Betriebsänderungen und Betriebsschließungen, wobei meist eine Verknüpfung mit staatlichen Leistungen erfolgte (ebd., S. 16 f.).[159] Während es in den westdeutschen Tarifgebieten dabei um die Vermeidung von Erwerbslosigkeit ging, stand in Ostdeutschland der Übergang in eine neue Beschäftigung im Vordergrund (Knuth 1996). Auch in den sich ausbreitenden tariflichen und betrieblichen „Bündnissen für Arbeit" fanden sich verbreitet Qualifizierungszusagen als Gegenleistung zu Konzessionen der Belegschaften (Haipeter 2009).

Erst in den 2000er Jahren wurde der aktive Ansatz der 1980er Jahre – nun allerdings unter veränderten Vorzeichen und Zielsetzungen – wieder aufgegriffen und es kam zu einer Reihe von Qualifizierungstarifverträgen mit allgemeinen Bestimmungen zur beruflichen Weiterbildung, so etwa in der Metall- und Elektroindustrie (seit 2001), in der chemischen Industrie (2003), im öffentlichen Dienst (2005), im Versicherungsgewerbe (2008), in der Schmuckwarenindustrie und im Landmaschinenbau (beide 2011).[160] Ein früher Vorgänger ist der bereits 1997 vereinbarte und bis heute gültige Qualifizierungstarifvertrag für die Textil- und Bekleidungsindustrie (Bahnmüller/Jentgens 2006). Neben diesen Flächentarifverträgen lässt sich auch eine steigende Anzahl thematisch einschlägiger Firmentarifverträge beobachten (Busse/Seifert 2009; Heidemann 2011). Ausgehend von der Beschäftigtenzahl der erfassten Branchen und Unternehmen dürften mittlerweile ca. ein Viertel aller Beschäftigten unter den Geltungsbereich allgemeiner Qualifizierungstarifverträge fallen (Bahnmüller 2015, S. 62).

Hintergrund dieser Entwicklung hin zu originären Qualifizierungstarifverträgen ist die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Aufwertung „lebenslanger" Weiterbildung, der beschleunigte technologisch-organisatorische Wandel sowie der im Zuge des demografischen Krisendiskurses prognostizierte „Fachkräftemangel". Bereits zur Jahrtausendwende kündigten nahezu alle wissenschaftlichen Prognosen zumindest Engpässe in diversen fachlichen Arbeitsmärkten und gleichzeitig einen Überschuss an Geringqualifizierten an (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010). Zudem wurde Deutschland in verschiedenen international vergleichenden Studien ein anhaltendes Defizit in der Förderung

159 Dabei konnte auf die Erfahrungen mit betrieblichen Beschäftigungsplänen zurückgegriffen werden, die in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre unter Beteiligung der Tarifparteien in einigen Krisenbranchen (z. B. Werften, Stahlindustrie, Unterhaltungselektronik) vereinbart worden waren (Bosch 1990).

160 Auf betrieblicher Ebene lässt sich eine ähnliche Generationenfolge von anlassbezogenen zu originären Qualifizierungsvereinbarungen feststellen (Busse/Seifert 2009).

der beruflichen Weiterbildung, eine nur mittelmäßige Weiterbildungsteilnahme und eine hohe soziale Selektivität (v. a. eine geringe Beteiligung Geringqualifizierter und Älterer) bescheinigt (BiBB 2009). Wie oben dargelegt, geht der Bedeutungsgewinn von Weiterbildung einher mit einem Rückzug des Staates aus der Weiterbildungsförderung. Parallel dazu wurden Unternehmen und Tarifparteien im Rahmen staatlicher Initiativen zu größerem Engagement ermuntert und in diversen Programmen entsprechende Fördermittel zur Verfügung gestellt. Schließlich hat berufliche Weiterbildung in der Tarifpolitik im Zuge des neuen gesellschaftlichen Krisendiskurses zur Digitalisierung der Arbeitswelt weiter an Bedeutung gewonnen.

Den veränderten Rahmenbedingungen entsprechend, lässt sich auch in der tariflichen Weiterbildung eine veränderte Zielsetzung feststellen. Wie im Bereich der beruflichen Erstausbildung geht es nicht mehr primär um die Vermeidung von Erwerbslosigkeit, sondern vielmehr um die Stärkung der wirtschaftlichen „Wettbewerbsfähigkeit“ durch Sicherung des betrieblichen Personal- und Qualifikationsbedarfs. Nicht von ungefähr ist das Thema Qualifizierung auch regelmäßig integraler Bestandteil der „Demografie-Tarifverträge“ oder wurde, wie z. B. in der chemischen Industrie, gleich vollständig aus dem MTV dorthin verschoben.

Bei allen Unterschieden im Detail weisen die neueren Qualifizierungstarifverträge doch eine Reihe von charakteristischen Gemeinsamkeiten auf (Bahnmüller 2010; Bahnmüller/Hoppe 2012). Im Mittelpunkt stehen „weiche“ prozedurale Regelungen, während die „harten“ verteilungspolitischen Fragen von Zeit und Geld weitgehend auf die betriebliche Ebene verlagert werden. Diese Grundstruktur ist z. T. der thematischen Komplexität geschuldet, dürfte in den meisten Fällen aber auch die Bedingung der Arbeitgeberverbände für ihre Bereitschaft zu einem Tarifabschluss gewesen sein. Geregelt werden zumeist der Qualifizierungsbegriff, das Vorgehen bei Qualifizierungsplanung und -umsetzung, die Beteiligungsrechte des Betriebsrats, Verfahrensregelungen im Konfliktfall sowie allgemeine Rahmenbestimmungen zu Freistellung und Kostentragung. Die Beschäftigten haben i. d. R. keinen Anspruch auf Qualifizierung. Die Unternehmensleitungen werden jedoch verpflichtet, den Qualifizierungsbedarf zu ermitteln und darauf aufbauend unter Beteiligung des Betriebsrats einen Qualifizierungsplan mit entsprechenden Maßnahmen zu erarbeiten. Die meisten Tarifverträge enthalten zudem einen Passus, wonach die Beschäftigten Anspruch auf ein Qualifizierungsgespräch haben, in dessen Rahmen ihr individueller Bedarf geklärt werden soll. In Bezug auf die Finanzierung ist verbreitet geregelt, dass arbeitsplatz- bzw. betriebsnahe Maßnahmen vom Unternehmen zu bezahlen sind, während bei „persönlich“ motivierter Qualifizierung ohne konkreten

betrieblichen Bedarf die Beschäftigten die Kosten tragen müssen. Nur in wenigen Fällen wird ein Bezug zu gesetzlichen Leistungen hergestellt.[161] Des Weiteren existieren nur selten besondere Bestimmungen für Geringqualifizierte.

Dieser Grundkonzeption folgt weitgehend auch der einzige originäre Qualifizierungstarifvertrag in unserem Sample, der 2003 von den Tarifparteien der chemischen Industrie vereinbart und 2008 nahezu unverändert in den „Demo-TV" integriert wurde. Allerdings handelt es sich hierbei um eine reine Kann-Regelung in Form unverbindlicher Vorgaben für die Formulierung einer freiwilligen Betriebsvereinbarung, die keinerlei rechtliche Bindungskraft für die Unternehmen entfaltet (Fröhler/Fehmel 2018, Tab. 18). Diese werden also noch nicht einmal zur Durchführung einer Bedarfserhebung und zur Erarbeitung eines Qualifizierungsplans verpflichtet. Damit wird die Verantwortung für die Regulierung beruflicher Weiterbildung nahezu vollständig bei den Betriebsparteien belassen. Als Qualifikationsziele werden gleichrangig die Sicherung und Stärkung der betrieblichen „Wettbewerbsfähigkeit" sowie der Erhalt und die Verbesserung der individuellen „Beschäftigungsfähigkeit" formuliert. Weder der BAVC noch die IG BCE zeigen ein gesteigertes Interesse an verbindlicheren Vorgaben (so auch Lee 2013):

„[…] als wir das tariflich das erste Mal intensiv angegangen sind, da gab es schon sehr viele Qualifizierungsreglungen in den Betrieben. Da wollten wir jetzt nicht zwangsweise was anderes vorschreiben. […] Wir wollten eigentlich nur per Eckpunkten Prinzipien beschreiben, wie wir finden, wie so etwas stattfinden soll, […] zumindest einmal gemeinsam klar machen, wie wir es uns eigentlich vorstellen würden. // Also d. h. es gab da in der Zwischenzeit auch gar nicht die Idee, das noch einmal auszubauen oder konkreter zu machen? // Eigentlich nicht wirklich." (AgvD5)

Die unverbindlichen Kann-Regelungen gewinnen jedoch durch ergänzende Bestimmungen im „Demo-TV" und insbesondere im „Lepha-TV" ein wenig an Verbindlichkeit:

- Wie bereits mehrfach dargestellt, kann der „Demo-Fonds" seit 2013 auch für die Finanzierung von „lebensphasenorientierten" Arbeitszeitmodellen verwendet werden. Die Betriebsparteien sind weitgehend frei in der Gestaltung der Modelle und in der Definition der Lebensphasen, in denen diese Anwendung finden. Somit ist grundsätzlich auch eine Nutzung für Qualifizierungsphasen möglich.

161 So sind in den Qualifizierungstarifverträgen für die Metall- und Elektro-Industrie spezielle Förderprogramme für An- und Ungelernte unter Einbezug des gesetzlichen WeGebAU-Programms vorgesehen, die zu einem berufsqualifizierenden Abschluss führen sollen (IG Metall 2015).

- Im Rahmen des „Lepha-TV“, der allerdings nur für das kleine ostdeutsche Tarifgebiet gilt, sind Qualifizierungsmaßnahmen seit 2016 sogar ein unmittelbarer und mit den anderen Optionen gleichgestellter Nutzungszweck. Wollen die Betriebsparteien den „Lepha-Fonds“ für Qualifizierungsmaßnahmen nutzen, müssen sie in der verpflichtenden Betriebsvereinbarung mindestens Anspruchsdauer, -berechtigung und -höhe regeln. Weiterhin ist ein finanzieller Eigenanteil der Beschäftigten festzulegen. Dabei soll eine „faire Kostenverteilung“ gefunden werden, die nach Vorstellung der Tarifparteien dann gefunden ist, wenn die Beschäftigten die Freistellung finanzieren, während der Betrieb die Weiterbildungskosten übernimmt. Der Eigenanteil der Beschäftigten soll individuell erbracht werden – durch Nutzung von Zeitguthaben oder Arbeitszeitreduzierung ohne Entgeltausgleich –, kann aber zumindest teilweise auch aus dem Fonds finanziert werden. Gesetzliche und sonstige Förderungsmöglichkeiten können einbezogen werden. Grundlage der Inanspruchnahme ist eine individuelle Qualifizierungsvereinbarung. Auch sonst entsprechen die Vorgaben weitgehend den Kann-Bestimmungen des „Demo-TV“. Allerdings ist eine der Festlegung der Maßnahmen vorausgehende Qualifizierungsplanung nicht vorgeschrieben. Dafür sind die förderungsfähigen Qualifizierungsmaßnahmen näher definiert. Sie müssen einen Tätigkeitsbezug zum Arbeitsumfeld oder zum Unternehmen haben und die Beschäftigten zu höherqualifizierten Arbeiten im Vergleich zu ihrer gegenwärtigen Tätigkeit befähigen. Können sich Betriebsrat und Unternehmensleitung nicht auf Maßnahmen oder Förderkonditionen einigen, muss zur Beilegung der Streitigkeiten eine paritätisch besetzte Schlichtungsstelle gebildet werden. Kommt auch dann keine Einigung zustande, können die Tarifparteien zur Streitschlichtung hinzugezogen werden.

Die qualifizierungsbezogenen Tarifbestimmungen werden ergänzt durch das Beratungs- und Unterstützungsangebot der „Chemie-Siftung-Sozialpartner-Akademie“ (CSSA), eine paritätisch finanzierte und verwaltete Einrichtung der Tarifparteien, die 1993 auf Basis eines Tarifvertrags gegründet wurde (damals unter dem Namen „Weiterbildungs-Stiftung“). Sie soll v. a. KMU bei der Bedarfsermittlung, Entwicklung und Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen beraten und unterstützen.

Die umfangreiche empirische Begleitforschung zu den originären Qualifizierungstarifverträgen (Bahnmüller/Jentgens 2006; Bahnmüller/Fischbach 2006; Lenz/Voß 2009; Bahnmüller/Hoppe 2011; Bahnmüller 2012; Lee 2013) zeigt, dass diese insgesamt nur geringen Einfluss auf das betriebliche Weiterbildungsgeschehen hatten. Die Hauptwirkung

bestand in der Bestärkung ohnehin weiterbildungsbereiter Unternehmen bzw. Betriebsräte. Eine deutliche Ausweitung der finanziellen Aufwendungen und der Teilnahmezahlen waren nicht erkennbar. Auch eine Reduzierung der sozialen Selektivität der Weiterbildungsteilnahme ließ sich nur selten feststellen. Daten der WSI-Betriebsrätebefragung zeigen zudem eine Stagnation bei den Betriebsvereinbarungen zur Weiterbildung (Bosch 2015, S. 28). Als Hauptursachen für die insgesamt schwachen Effekte wurden v. a. die Offenheit und Unverbindlichkeit der Tarifverträge, der nachgeordnete Stellenwert von Weiterbildung bei den Betriebsparteien und eine schwache Umsetzungsbegleitung durch die Tarifparteien ausgemacht.

Innerhalb des Gewerkschaftslagers verstärkten sich deshalb zuletzt die Bestrebungen, zu verbindlicheren Vereinbarungen zu kommen. So legt ver.di in der tariflichen Weiterbildungspolitik den Schwerpunkt auf individuelle Rechtsansprüche für eine bezahlte Bildungsfreistellung (ver.di 2007; ver.di 2016). Ein solcher Freistellungsanspruch wurde auch im Rahmen der Verhandlungen zu einem „Demografie-Tarifvertrag“ im Einzelhandel NRW gefordert. Die IG Metall konnte in der Tarifrunde 2015 eine Ergänzung ihrer (regional variierenden) Qualifizierungstarifverträge um einen Rechtsanspruch auf unbezahlte Freistellung für eine eigenfinanzierte persönliche Weiterbildung durchsetzen. Dabei stehen drei verschiedene Freistellungsmodelle mit einer Dauer von bis zu sieben Jahren zur Auswahl: Teilzeit, verblockte Teilzeit und befristetes Ausscheiden. Zur Finanzierung kann ein Bildungskonto eingerichtet werden, auf das Arbeitszeiten und Entgeltbestandteile bis zu 152 Stunden pro Jahr eingebracht werden können. Per Betriebsvereinbarung können auch Modelle unternehmensgeförderter Bildungsteilzeit vereinbart werden, bei denen (analog zur Altersteilzeit) zusätzlich zum Teilzeitentgelt ein Aufstockungsbetrag gezahlt wird. Voraussetzung für die Bildungsfreistellung ist eine individuelle Vereinbarung; im Streitfall greift ein abgestufter Konfliktlösungsmechanismus ähnlich zu jenem im „Lepha-TV“. Nach der Weiterbildung besteht ein Rückkehrrecht auf einen mindestens gleichwertigen Arbeitsplatz.

Neben den bis hierher genannten Ansätzen tariflicher Weiterbildung hat Qualifizierung auch in der Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise eine wichtige Rolle gespielt (Bahnmüller 2012). So wurden in der Metall- und Elektro-Industrie die Tarifbestimmungen zur Kurzarbeit und zur Qualifizierung verändert, um die Betriebe durch Weiterbildungsmöglichkeiten während der Kurzarbeit und die Nutzung der entsprechenden BA-Programme kurzfristig zu entlasten und Beschäftigung langfristig zu sichern. Des Weiteren wurde das WeGebAU-Programm von den Tarifparteien aktiv beworben und zur abschlussbezogenen beruflichen

Nachqualifizierung genutzt. Schließlich wurden die Freistellungsmöglichkeiten zur persönlichen Qualifizierung (z. B. Erwerb eines Hochschulabschlusses) deutlich erweitert. Diese befristeten Bestimmungen sind jedoch mittlerweile alle wieder ausgelaufen.

Hingegen spielt Weiterbildung im Rahmen der tariflichen Frauenförderung – deren Wurzeln bis in die 1980er Jahre zurückreichen (Brumlop/Hornung 1993) – nach wie vor eine gewisse Rolle. Dabei lassen sich zwei Ansätze unterscheiden (Bispinck 2000, S. 10 ff.): allgemeine Bestimmungen mit dem Ziel der Frauenförderung und Chancengleichheit sowie konkrete Regelungen zur Erhaltungs- bzw. Wiedereingliederungsqualifizierung im Zusammenhang mit der Elternzeit. Die Regelungen im Zusammenhang mit der Frauenförderung sind meist sehr unbestimmt, etwa indem die Gleichbehandlung mit Männern bei der Weiterbildung oder besondere Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Entwicklung von Frauen angemahnt werden. So verhält es sich auch im MTV des privaten Bankgewerbes, wo an die Betriebsparteien appelliert wird, Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern sowie von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten bei der beruflichen Entwicklung und Weiterbildung zu treffen, darüber hinaus aber keinerlei Vorgaben gemacht werden. Die tariflichen Bestimmungen zur Elternzeit (Fröhler/Fehmel 2018, S. 218 ff.) sehen i. d. R. Maßnahmen zum Erhalt der beruflichen Qualifikation vor. Dazu gehören neben temporären Aushilfs- und Vertretungseinsätzen auch Weiterbildungsmaßnahmen, die der reibungslosen Wiedereingliederung nach der Elternzeit dienen sollen. Derartige Bestimmungen existieren im Rahmen unseres Untersuchungssamples im Einzelhandel und im privaten Bankgewerbe (ebd., Tab. 18).

3. Tarifsozialpolitik und Vertariflichung sozialer Sicherheit in Österreich

3.1. Grundsätzliche Positionen der österreichischen Tarifakteure

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

Die im Weiteren (Kapitel 3.2. bis 3.5.) vorgenommene Kollektivvertragsanalyse ergibt den Befund einer wenig verbreiteten und kaum ausgeprägten tarifsozialpolitischen Praxis in Österreich. Den Gesprächen mit Vertreter*innen österreichischer Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften ließ sich zudem entnehmen, dass es nennenswerte Vertariflichungstendenzen im Sinne einer staatlichen intendierten sozialpolitischen Verantwortungsübertragung in Österreich nicht gibt. Soziale Sicherung scheint auf den ersten Blick also nur ein nachrangiges Betätigungsfeld der österreichischen Tarifverbände zu sein.

Das vergleichsweise geringe Ausmaß an Tarifsozialpolitik ist jedoch keineswegs ein Beleg für inaktive oder gar indifferente Kollektivvertragsparteien. Es ist vielmehr Ausdruck der Besonderheiten des österreichischen Distributionsregimes und der spezifischen Arbeitsteilung zwischen den beiden Konflikt- und Verteilungsarenen Arbeitsmarkt und Sozialstaat. Trotz auch hier feststellbarer Tendenzen der Leistungsbeschränkung und der sozialstaatlichen Transformation (v. a. in der Arbeitsmarkt- und Alterssicherungspolitik) ist soziale Sicherung eine genuin staatliche Aufgabe geblieben. Gleichzeitig gewährt die spezifisch österreichische Ausprägung der Staat-Verbände-Beziehungen den Kollektivvertragsparteien trotz der brüchiger gewordenen Sozialpartnerschaft weiterhin unmittelbare Einflussmöglichkeiten auf die staatliche Gesetzgebung. Die österreichischen Kollektivvertragsparteien sind also sehr wohl gewichtige und ernstzunehmende sozialpolitische Akteure – aber eben auf der staatlichen und nicht auf der kollektivvertraglichen Handlungsebene.[162] Diese Arbeitsteilung im „Austrokorporatismus" ist zwischen den staatlichen und verbandlichen Akteuren nach wie vor weitgehend unumstritten (Chaloupek 2009, S. 395).

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

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

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

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

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

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

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

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

Auch von den Gewerkschaftsvertreter*innen wird diese Praxis bestätigt:

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

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

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

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

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

Sämtliche Befragte, also sowohl Arbeitgeberverbands- als auch Gewerkschaftsvertreter*innen, schätzen die Leistungsfähigkeit dieser bi- oder tripartistisch ausgehandelten und schlussendlich vergesetzlichten Form sozialpolitischer Gestaltung als außerordentlich hoch ein. Sie basiere – nicht zuletzt aufgrund ausgreifender struktureller und personaler Verflechtungen – auf der grundlegenden Übereinstimmung aller beteiligten Seiten bezüglich ihrer sozialpolitischen Verantwortung. Die im internationalen Vergleich regelmäßig sehr gute Bewältigung wirtschaftlicher Krisen mit abrupt ansteigenden sozialen Risiken (Unternehmensschließungen, Anstieg der Erwerbslosigkeit etc.)[163] sei Ausdruck dieser Leistungsfähigkeit und der spezifischen Arbeitsteilung in Verteilungs- und Sicherungsfragen, die unmittelbare und problemadäquate Reaktionen (z. B. erleichterten Zugang zu Kurzarbeit, Umschulungsmaßnahmen oder Pensionsleistungen) ermögliche.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

den Kollektivvertragsanpassung weiter zunehmen wird – mit der möglichen Folge einer Dynamisierung des Verhandlungsgeschehens.

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

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

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

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

„[…] das ist unser Zugang, wie wir sozusagen hier die Sozialpolitik weiter betreiben. Wenn der Gesetzgeber es nicht schafft, ist es unsere Aufgabe als Gewerkschaften, das auf der Tarifebene zu verankern. […] Wenn wir auf das [den Gesetzgeber] warten, würden wir Rückschritte machen, sage ich ganz ehrlich,

weil der Gesetzgeber derzeit leider in Österreich auch vieles für Arbeitnehmer verschlechtert oder das zumindest andiskutiert. (GewA7)

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

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

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

Diese Auffassung – auf irgendeiner Ebene *muss* man sich einigen – findet sich im Übrigen auf Arbeitgeberverbandsseite ganz ähnlich. Den

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

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

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

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

3.2. Alterssicherungspolitik

3.2.1. Altersversorgung

3.2.1.1. Betriebsrenten

Das österreichische Alterssicherungsregime ist de jure ein Drei-Säulen-System aus gesetzlicher, betrieblicher und privater Altersversorgung. De facto dominiert jedoch die umlagefinanzierte gesetzliche Pension sowohl im Abdeckungsgrad als auch in der monetären Relation der individuellen Gesamtalterseinkommen: im Schnitt entstammten 89 % der Alterseinkünfte der Österreicher*innen im Jahr 2010 dem gesetzlichen System, 7 % wurden aus privaten Vorsorgeformen bezogen und lediglich 4 % entstammen der bAV (Url/Glauninger 2012, S. 39). Als Gründe für diese starke Dominanz werden in der Literatur einerseits die im internationalen Vergleich sehr hohe Lohnersatzrate genannt, der das System seine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung verdankt und die zusätzliche Vorsorgemaßnahmen aus individueller Sicht nicht dringlich erscheinen lässt (Rosner et al. 1997). Zum zweiten ist, anders als in Deutschland, der Möglichkeitsraum der Ausgestaltung betrieblicher Vorsorgeformen relativ beschränkt und umfasst in jeder möglichen Form auch einen beträchtlichen Eigenanteil der Unternehmen von mindestens 50 %, die demnach selbst auch nur geringes Interesse am Ausbau der bAV haben. Schließlich konnten sich auch die Gewerkschaften auf Basis ihrer starken Stellung im politischen System Österreichs weitgehend mit ihrer Position durchsetzen, dass die gesetzliche Pension die zentrale Alterseinkommensquelle sein soll. Entsprechend hat die bAV in Österreich weder ihrer Intention noch ihrem Effekt nach eine Substitutionsfunktion (Blank et al. 2016, S. 8).

Für die Implementierung und Nutzung von Maßnahmen der bAV sind entsprechende Betriebsvereinbarungen gesetzlich zwingend vorgeschrieben; in Unternehmen ohne Betriebsrat kommen standardisierte Individualverträge zur Anwendung. Zugleich beschränkt das Betriebspensionsgesetz die Entscheidungsmöglichkeiten der Vertragspartner vergleichsweise stark.[164] Das erklärt, warum es in Österreich kaum Kollektivverträge gibt, die eine Altersversorgung zum Gegenstand haben oder in irgendeiner Weise die Handlungsbedingungen der Betriebsparteien rahmen. Die Tarifparteien sehen ihre Aufgabe in diesem Bereich

164 Das Pensionskassengesetz unterscheidet drei Durchführungswege: Pensionskassenzusagen, Direktzusagen und betriebliche Kollektivversicherungsverträge.

primär in der Steuerung der gesetzlichen Regelungen und in der Beratung der betrieblichen Akteure.

Eine der sehr wenigen Ausnahmen von dieser Aufgabenteilung zwischen verbandlicher und betrieblicher Ebene stellt das private Bankgewerbe dar. Der „Pensionskassen-Kollektivvertrag“ verpflichtet die ihm unterworfenen Unternehmen, einer Pensionskasse oder betrieblichen Kollektivversicherung beizutreten und für jede*n Beschäftigte*n einen Beitrag in Höhe von 2,5 % der jeweiligen Jahresvergütung in die gewählte Pensionskasse oder betrieblichen Kollektivversicherung einzustellen. Beschäftigte können zusätzlich dazu im Stile einer Entgeltumwandlung freiwillige Eigenbeiträge in Höhe von 25, 50, 75 oder 100 % des Arbeitgeberbeitrags leisten. Mit den Arbeitgeberleistungen und den ggf. selbst gezahlten freiwilligen Eigenleistungen erwerben die Beschäftigten einen Anspruch auf Alterspension, vorzeitige Alterspension, Berufsunfähigkeitspension und Berufsunfallspension sowie deren Hinterbliebene Anspruch auf Witwen*r- bzw. Waisenpension. Parallel zu diesem seit 1997 geltenden Vertrag wurden die bis dahin und bereits seit Jahrzehnten geltenden kollektivvertraglichen Regelungen zur Altersversorgung aufgehoben und der Umgang mit den Bestandsfällen im „Kollektivvertrag betreffend Neuregelung der Pensionsrechte“ geregelt.

3.2.1.2. Abfertigung

Anders als in Deutschland haben Beschäftigte in Österreich einen gesetzlichen Anspruch auf Zahlung einer Abfindung bei Auflösung des Beschäftigungsverhältnisses. Diese Abfindung wird in Österreich Abfertigung genannt; die derzeit geltende Anspruchsregelung ist im Betrieblichen Mitarbeitervorsorgegesetz (BMVG) kodifiziert und seit dem Jahr 2003 wirksam („Abfertigung neu“). Das Gesetz regelt, dass Unternehmen für jede*n ihrer Beschäftigten ab dem zweiten Monat des Arbeitsverhältnisses einen Betrag in Höhe von 1,53 % des monatlichen Bruttoentgeltes an eine von zehn möglichen betrieblichen Vorsorgekassen abführen müssen. Der auf diese Weise angesparte Betrag (inkl. Zinserträgen) steht den Beschäftigten bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses zu – unabhängig vom Grund der Beendigung und spätestens bei Eintritt ins Pensionsalter. Die bis 2003 geltende Regelung („Abfertigung alt“) unterscheidet sich von der „Abfindung neu“ neben grundlegend anderen Finanzierungsmodi im Wesentlichen dadurch, dass sich erstens die Höhe der Abfertigung aus der Dauer des Arbeitsverhältnisses ergibt und max. zwölf Monatsentgelte beträgt und dass sie zweitens Beschäftigten nur zusteht, wenn das Arbeitsverhältnis nicht durch eigene Kündigung,

personenbedingte Entlassung oder unberechtigten Austritt beendet wird. Beschäftigte, deren Arbeitsverhältnis vor 2003 begründet wurde, können sich für den Verbleib im alten System oder für die Überführung in das neue System entscheiden.

Seit der Abfertigungsreform besteht für Beschäftigte die Möglichkeit, anstelle einer vollkapitalisierenden Auszahlung das bzw. die verfügbare(n) Abfertigungsguthaben in die zuständige Pensionskasse oder in eine Zusatzpensionsversicherung zu überführen und bei Vorliegen der Leistungsvoraussetzungen als monatliche Pension zu entsparen. Obwohl diese Form des Kapitalverbrauchs steuerfrei ist (bei Auszahlung in *einer* Summe werden hingegen 6 % Steuern fällig), wird die ratierliche Auszahlung als Pension kaum in Anspruch genommen. Der verbreiteten Form der Vollauszahlung folgend, gibt es in den von uns untersuchten Branchen keine kollektivvertraglichen Regelungen, die eine solche Verwendung der Abfertigung zum Gegenstand haben.

Auch anderweitige kollektivvertragliche Regelungen zur betrieblichen oder tariflichen Altersversorgung existieren in den von uns untersuchten Branchen nicht. Da die Branchenauswahl einen volkswirtschaftlichen Querschnitt darstellt, erscheint es gerechtfertigt, diesen Befund zu generalisieren und damit Darstellungen früherer Zeiträume auch für die Gegenwart zu bestätigen: Von wenigen Ausnahmen abgesehen ist der Aufbau von Alterseinkommensansprüchen in der zweiten Säule nicht Gegenstand kollektivvertraglicher Gestaltung – und nicht Gegenstand kollektivvertraglichen Gestaltungsanspruchs der Tarifparteien.

3.2.2. Altersübergang

3.2.2.1. Altersteilzeit

Die gesetzliche Altersteilzeit als Teil des Arbeitslosenversicherungsgesetzes existiert in Österreich seit dem Jahr 2000. Sie wurde als arbeitsmarktpolitisches Instrument eingeführt und ist aus staatlichen Mitteln förderfähig, wenn mit der Altersteilzeit eines Beschäftigten die Wiederbesetzung seiner oder einer anderen Stelle im Unternehmen einhergeht. Die seit 2004 geltenden aktuellen Regelungen sehen bei einem frühestmöglichen Zugangsalter von 53 Jahren für Frauen und 58 Jahren für Männer (also jeweils sieben Jahre vor der Regelaltersgrenze) eine Altersteilzeit von max. fünf Jahren Dauer vor. Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Altersteilzeit sind eine mindestens 15-jährige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, davon mindestens drei Monate im Betrieb, in dem die Altersteilzeit genutzt werden soll. Im Anschluss an

die Altersteilzeit muss ein nahtloser Übergang in eine Alterspension möglich sein. Möglich ist sowohl die geblockte als auch die kontinuierliche Altersteilzeit, wobei bei ersterer die Freizeitphase 2,5 Jahre nicht überschreiten darf. Im Rahmen einer individuellen Vereinbarung muss geregelt sein, dass die Hälfte der Differenz zwischen dem Entgelt vor und in der Altersteilzeit durch das Unternehmen auszugleichen ist. Eine solche Altersteilzeitvereinbarung ist zwingend vorgeschrieben, die Beschäftigten haben hierauf allerdings keinen Rechtsanspruch, d. h. de facto hat die Unternehmensleitung das Entscheidungsrecht darüber, ob sie den Beschäftigten einen Altersübergang per Altersteilzeit ermöglichen will oder nicht.

Abgeleitet aus den Erfahrungen in Deutschland liegt es nahe, in diesem fehlenden Rechtsanspruch auf Altersteilzeit eine Anschlussstelle für gewerkschaftliche Ambitionen und für kollektivvertragliche Regulierung zu sehen, sei es, um den fehlenden gesetzlichen Anspruch dann zumindest und wenigstens partiell auf tariflicher Ebene zu verankern, sei es, um die gesetzlichen Vorgaben aus Sicht der Beschäftigten noch attraktiver zu machen. In sehr geringer Zahl gibt es derartige Kollektivverträge in Österreich (z. B. im Kollektivvertag für Angestellte des Metallgewerbes). Verbreiteter ist jedoch eine Vertragspraxis, in deren Ergebnis Kollektivverträge zwar Regeln zur Altersteilzeit enthalten, diese jedoch lediglich die gesetzlichen Vorgaben wiederholen (z. B. im Kollektivvertag für die Mineralölindustrie Österreichs). In den von uns untersuchten Branchen trifft dies auf den Kollektivvertrag der chemischen Industrie zu (siehe Tabelle 3). Entsprechend kurz sind i. d. R. die jeweiligen Abschnitte in solchen Kollektivverträgen.

Auch wenn es also durchaus kollektivvertragliche Altersteilzeitregelungen gibt, dann ist dies keineswegs mit der Regelungsdichte, Heterogenität und Reformfrequenz in Deutschland zu vergleichen. Mehrheitlich geben die Regelungen in den Kollektivverträgen lediglich die gesetzlichen Vorgaben wider. Ein eigenständiger Gestaltungsanspruch der Tarifparteien ist überwiegend nicht zu erkennen.

Tabelle 3: Kollektivvertragliche Bestimmungen zur Altersteilzeit in der chemischen Industrie Österreichs

§ 4b Kollektivvertrag Angestellte der chemischen Industrie[1]		
	Reichweite	wie Rahmen-KV
	Laufzeit	seit 12/2000
	Vertrags-grundlage	Individueller Vertrag, BR muss informiert werden
Anspruch u. Voraus-setzungen	Rechtsanspruch	nein
	Quotierung	nein
	Auswahl	nein
	Mindest-/Höchst-alter bei Beginn	nein
Dauer		nein
Ende		nein
Arbeitszeit	Block	ja
	Teilzeit	ja, alle gesetzlich zulässigen Formen
	sonstiges	kein Urlaub in der Freistellungsphase; muss vorher verbraucht werden KV-Parteien empfehlen jedoch, eine Regelung zu treffen (z. B. Verkürzung der Arbeitsphase um den in der Freistellungsphase anfallenden Urlaub)
finanzielle Ausstattung	Aufstockung ATZ-Entgelt	auf 50 % des Unterschiedsbetrages zwischen dem bisherigen durchschnittlichen Entgelt (einschl. Zulagen, Zuschläge u. Überstunden) u. dem der verringerten AZ entsprechenden Entgelt (bis zur Höchstbeitragsgrundlage)
	Aufstockung RV-Beitrag	auf 100 % des bisherigen Entgelts
	Sonderzahlungen	ja, auf der Basis des Entgelts vor der ATZ
	Tariferhöhungen	nein
	Jubiläumsgeld	auf Basis der Arbeitszeit vor der Herabsetzung der Arbeitszeit
	Zusatzpension	KV-Parteien empfehlen, eine Regelung zu treffen, die eine Minderung der Versorgung möglichst vermeidet
	Abfertigung	Abfertigung bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses wird auf Grundlage der AZ vor der Herabsetzung (inkl. regelm. Entgeltbestandteile) berechnet
Störfall	Insolvenzschutz	nein
	AU-Absicherung	nein
	Rückkehr zu VZB	KV- Parteien empfehlen, eine Regelung zu treffen, die die Rückkehr zu VZB aus außerordentlich wichtigen pers. Gründen (wirtschaftl. Notlage) ermöglicht, soweit den AG dadurch keine Pflicht zur Rückzahlung der bereits erhaltenen Leistungen trifft u. betriebl. Gründe nicht entgegenstehen
	Zeitguthaben	bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses bestehende Zeitguthaben an Normalarbeitszeit werden auf Grundlage des zu diesem Zeitpunkt geltenden Stundenentgelts ausbezahlt; der in § 19e AZG vorgesehene Zuschlag von 50 % entfällt hingegen. endet das Dienstverhältnis durch den Tod des AN, so gebührt diese Abgeltung den Erben
1 Für die Arbeiter*innen gelten inhaltlich identische Regelungen im zeitgleich vereinbarten KV Altersteilzeit (Anhang XII zum Rahmen-KV).		

Quelle: eigene Zusammenstellung

3.2.2.2. Überbrückungsgeld

Ein prägnantes Beispiel für die für Österreich charakteristische enge Verzahnung gesetzlicher und kollektivvertraglicher sozialpolitischer Gestaltung ist das Altersübergangsinstrument des Überbrückungsgeldes. Dieses Instrument ist seit 2014 gesetzlich im Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz (BUAG) geregelt und erfasst ausschließlich Bauarbeiter*innen. Strukturell gesehen wird mit dem Überbrückungsgeld auf das verbreitete Problem reagiert, dass diese unter den branchenüblichen schweren Arbeitsbedingungen nur selten bis zum regulären Pensionseintrittsalter arbeitsfähig sind, stattdessen überdurchschnittlich häufig vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden oder aufgrund verminderter Leistungsfähigkeit erwerbslos werden. Mit dem Überbrückungsgeld können Bauarbeiter*innen die zeitliche Lücke zwischen Erwerbsausstieg und Pensionsbezug schließen, indem sie für max. 18 Monate vor Antritt einer Pension eine Lohnersatzleistung beziehen. Während des Bezugs von Überbrückungsgeld besteht kein Anspruch auf Arbeitslosengeld. Das Überbrückungsgeld kann von Bauarbeiter*innen beantragt werden, die nach Vollendung des 58. Lebensjahres in keinem Arbeitsverhältnis mehr stehen sowie nach Vollendung des 40. Lebensjahres mindestens zehn Jahre und in den letzten zwei Jahren vor Inanspruchnahme mindestens 30 Beschäftigungswochen in einem oder mehreren BUAG-pflichtigen Arbeitsverhältnissen gestanden haben.[165] Für die Dauer des Überbrückungsgeldes übernimmt die Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK) die Arbeitgeberfunktion und führt auch alle sozialversicherungsrechtlichen Abgaben, einschließlich der Dienstnehmerbeiträge, sowie die Lohnsteuer ab. Sozialversicherungsrechtlich gelten die Leistungsempfänger*innen damit als sozialversicherungspflichtig erwerbstätig. An den Bezug des Überbrückungsgeldes muss sich unmittelbar der Anspruch auf Bezug einer Alterspension (Alters-, Korridor- oder Schwerarbeitspension) anschließen. Die monatliche Höhe des Überbrückungsgeldes beträgt das 169,5-fache des kollektivvertraglichen Stundenlohnes.[166] Maßgebend dafür ist die überwiegende Einstufung

165 Tätigkeiten als Bauarbeiter*in sind BUAG-pflichtige Arbeitszeiten. Diese gelten grundsätzlich als Schwerarbeitszeiten und berechtigen zu einer Schwerarbeitspension ab dem 60. Lebensjahr – und zwar auch dann, wenn die für diese Pensionsart eigentlich vorgeschriebene Mindestversicherungszeit von 45 Versicherungsjahren nicht erreicht wurde. Werden diesem frühestmöglichen Pensionsbeginn die max. 18 Monate Überbrückungsgeld vorgeschaltet, ist ein Ausstieg aus dem aktiven Erwerbsleben mit 58,5 Jahren möglich.

166 Beispiel: Ein Hilfsarbeiter erhält 2016 einen Stundenlohn in der Höhe von 11,61 Euro. Der monatliche Bruttobezug an Überbrückungsgeld errechnet sich wie folgt: 11,61 Euro × 169,5 = 1.967,90 Euro. Dies entspricht dem kollektivvertraglichen Grundlohn.

des*der Beschäftigten in den letzten 52 Wochen vor Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Finanziert wird das Überbrückungsgeld durch einen Lohnzuschlag, der von den Unternehmen an die BUAK abzuführen ist. Der Zuschlag beträgt für jede*n Beschäftigte*n und jede Kalenderwoche (Beschäftigungswoche) das 1,5-Fache des entsprechenden kollektivvertraglichen Stundenlohns.

Ab 2017 müssen Beschäftigte bei Antragstellung zudem nachweisen, dass sie eine Maßnahme der gesundheitlichen Rehabilitation in Anspruch genommen haben. Das Ende dieser Maßnahme darf zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht länger als zwei Jahre zurückliegen. Damit sollen Mitnahmeanreize für noch leistungsfähige Bauarbeiter*innen im fraglichen Alter reduziert werden. Ein deutlich gewichtigeres Instrument zur Reduzierung des Anreizes eines vorzeitigen Erwerbsausstiegs ohne zwingenden gesundheitlichen Grund ist die Regelung der *Überbrückungsabgeltung*. Diese Geldleistung soll ein längeres Verbleiben im Erwerbsleben fördern. Verbleibt ein*e Bauerarbeiter*in in einem BUAG-pflichtigen Arbeitsverhältnis und bezieht kein Überbrückungsgeld, obwohl die o.g. Anspruchsvoraussetzungen dafür erfüllt werden, besteht bei Pensionsantritt Anspruch auf einmalige Zahlung einer Überbrückungsabgeltung in Höhe von 35 % des nicht in Anspruch genommenen Überbrückungsgeldes. Unternehmen, die Beschäftigte trotz Vorliegens der Anspruchsvoraussetzungen für das Überbrückungsgeld in ihrem Betrieb weiterbeschäftigen, erhalten am Ende des Arbeitsverhältnisses eine einmalige Überbrückungsabgeltung in Höhe von 20 % des sonst dem*der Beschäftigten zustehenden Überbrückungsgeldes.

Der Altersübergang kann zudem dadurch weiter flexibilisiert werden, dass Überbrückungsgeld und Überbrückungsabgeltung auch kombiniert und hintereinander bezogen werden können. So kann ein*e Bauarbeiter*in mit Anspruch auf Überbrückungsgeld dieses für weniger als 18 Monate beziehen und für die verbleibenden Monate eine anteilige Überbrückungsabgeltung in Anspruch nehmen.

3.2.2.3. Sabbatical vor Pensionsantritt

Der Kollektivvertrag für Angestellte der Banken und Bankiers sieht seit 2010 die Möglichkeit einer mehrwöchigen bis mehrmonatigen bezahlten Freizeitphase vor. Das Dienstverhältnis ist während dieser Zeit nicht unterbrochen. Üblicherweise geht der Freizeitphase eine Ansparphase voraus, in der entweder bei gleichbleibender Arbeitszeit das Entgelt vermindert und angespart wird oder Zeitguthaben aufgebaut wird, das dann in der Freizeitphase abgebaut wird. Die Nutzung eines Sabbaticals ist

verwendungsoffen, jedoch wird im Kollektivvertrag explizit die Möglichkeit erwähnt, das Sabbatical vor dem Pensionsantritt in Anspruch nehmen zu können, wodurch es zu einem zielgerichteten Instrument des Altersübergangs wird. Im Kollektivvertrag sind bzgl. des Sabbaticals lediglich einige Rahmenbedingungen formuliert, die bei Abschluss einer beiderseitig freiwilligen Vereinbarung zwischen Unternehmensleitung und Beschäftigtem*r zu befolgen sind. Ein individueller Rechtsanspruch auf ein Sabbatical ergibt sich aus dem Kollektivvertrag hingegen nicht.

3.2.3. Altersgerechte Arbeit

Anders als in der deutschen Tariflandschaft, in der es mannigfache Regelungen gibt, die auch jenseits von Altersübergang und Altersversorgung explizit auf Altersunterschiede Bezug nehmen oder spezifische Belange für ältere Beschäftigte normieren oder rahmen, lassen sich derartige Bestimmungen in den Kollektivverträgen der von uns untersuchten Branchen in Österreich nur für wenige Regelungsmaterien finden (siehe Tabelle 4). Sie berühren im Wesentlichen entweder Fragen des Kündigungsschutzes oder Entgeltfragen.

Tabelle 4: Kollektivvertragliche Regelungen zu altersgerechter Arbeit (Österreich)

	Baugewerbe	**chemische Industrie**
1. Arbeitsverhältnis		
besonderer Kündigungsschutz	Arb. (§ 15 KV): 1/2/3 Wochen nach 5/10/15 Dienstjahren zum letzten Arbeitstag einer Kalenderwoche Ang.: keine Regelung	Arb. (§ IV KV): 6 Wochen/2/3/4/5 Monate nach Ende der Probezeit/des 2./5./15./25. Dienstjahres Ang.: keine Regelung
2. Entgelt		
Verdienstsicherung	–	Arb. (§ IV KV): Fortzahlung des Grundgehalts bei einer nicht aus disziplinären Gründen erfolgten Versetzung auf einen geringer bezahlten Arbeitsplatz nach mind. 10-jähriger BZ ab dem 45. (Frauen) bzw. 50. Lj. (Männer) Ang.: keine Regelung
Abfindungszahlung	Arb. (§ 13 BUAG): Staffelung nach Beschäftigungsjahren: nach 3/5/10/15/20/25 Beschäftigungsjahren 2/3/4/6/9/12 Monatsentgelte Ang. (§ 9a KV): wie Arb. chemische Industrie	Arb. (§ IX KV): Besserstellung ggü. Gesetz: Anspruch auf Abfertigung auch bei AN-seitiger Kündigung wegen Inanspruchnahme einer (vorzeitigen) Alterspension bereits nach 5-jähriger Dienstzeit (Gesetz: 10 Jahre) Ang. (§ 9a KV): wie Arb.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die geringe kollektivvertragliche Regelungsdichte erklärt sich einerseits aus der stärkeren gesetzlichen Regulierung altersspezifischer Arbeitsbedingungen (z. B. Regelungen zur Abfertigung im Betrieblichen Mitarbeiter- und Selbständigenvorsorgegesetz oder im BUAG). Andererseits gibt es (in unserem Sample insbesondere im Bereich der Banken) eine Vielzahl betrieblicher Regelungen ohne rahmenden Kollektivvertrag. Aus der vergleichsweise geringen kollektivvertraglichen Regelungsdichte in Fragen altersspezifischer Arbeitsbedingungen ist also nicht unbedingt auf eine Nicht-Regulierung derartiger Materien zu schließen.

3.3. Gesundheitspolitik

Ähnlich wie in Deutschland sind die Absicherung von Gesundheitsrisiken und die Kompensation von Folgeschäden bei krankheitsbedingt eingeschränkter Arbeitsfähigkeit auch in Österreich im Wesentlichen gesetzlich geregelt. Diese staatliche Regelungsverantwortung kann dabei verschiedene Formen annehmen: sie kann sich äußern

- in unmittelbarer staatlicher oder parastaatlicher Erfüllungsverantwortung mit Distributionscharakter, etwa in Form eines öffentlich finanzierten Systems der Gesundheitsversorgung als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge;
- in mittelbarer Gewährleistungsverantwortung durch die Regulierung verbandlicher Selbstregulierung eines Systems von Kranken- und Unfallversicherungen;
- in kostendelegierender regulativer Politik durch gesetzliche Eingriffe in (Arbeits-)Marktverhältnisse zwischen Beschäftigten und Unternehmen, wodurch letztere z. B. zur Umsetzung einer Arbeitsschutzgesetzgebung und zur partiellen Kompensation gesundheitlich bedingten Einkommensausfalls verpflichtet werden (vgl. grundlegend zu dieser Differenzierung Bauerdick 1994).

Neben der gesetzlich geregelten Prävention und Absicherung von Gesundheitsrisiken besteht die Möglichkeit der (ergänzenden) kollektivvertraglichen Gestaltung derartiger Aspekte. Stärker als in gesetzlichen Regelungen kann in Kollektivverträgen den arbeitsschutz- und gesundheitsrelevanten Besonderheiten einer Branche Rechnung getragen werden. Zugleich spiegeln sich in der diesbezüglichen tariflichen Regelungslandschaft auch die jeweiligen Machtverhältnisse des industriellen Konflikts wider. Die Existenz gesetzesergänzender kollektivvertraglicher oder betrieblicher Regelungen im Regelungsfeld Gesundheit ist also kein linearer Indikator für das Ausmaß branchenspezifischer Arbeitsbelastungen und Gesundheitsrisiken, dürfte aber dennoch einen Einblick

erlauben in die jeweils spezifische Risikoeinschätzung der regulierenden verbandlichen Akteure. Die Regelungen lassen sich grundsätzlich danach unterscheiden, ob sie präventiv oder reaktiv kompensierend wirken sollen.

3.3.1. Präventive gesundheitsbezogene Regelungen

Zu präventiven Maßnahmen gibt es in den derzeit geltenden Kollektivverträgen der von uns untersuchten Branchen insbesondere Regelungen zur Gesundheitsvorsorge und zum Arbeitsschutz (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Kollektivvertragliche Regelungen zu präventiven Gesundheitsmaßnahmen (Österreich)

	Baugewerbe	**chemische Industrie**	**privates Bankgewerbe**
Gesundheitsvorsorge	Arb. (§ 7 KV): ambulante Behandlung oder Vorsorgeuntersuchung Entgeltfortzahlung in Höhe der halben Berechnungsgrundlage der Entgeltgruppe III A (= 6,82 Euro pro Stunde) für max. 39 Std. pro Halbjahr (für Vorsorgeuntersuchungen max. 1 Arbeitstag pro Jahr)	Arb. u. Ang.: Gesundheitliche Präventivmaßnahmen in regelmäßiger Wechselschicht: Bereitstellung von 70 Euro pro Jahr und Beschäftigtem in Wechselschicht für gesundheitliche Maßnahmen über die Art der Maßnahmen entscheiden die Betriebsparteien werden auf gesetzl. Ebene gleichwertige Regelungen eingeführt, so verhandeln die KV-Parteien erneut	betriebliche Gesundheitsvorsorge (§ 29 KV) Einrichtung eines Gesundheitsausschusses (GA) in Betrieben, die einen Arbeitsschutzausschuss nach § 88 AschG einrichten müssen Zusammensetzung des GA: Vertreter der AG- u. AN-Seite (Betriebsrat), sachlich zuständige Präventivdienste Aufgaben des GA: Entwicklung von Maßnahmen zur Vorbeugung von arbeitsbedingten Erkrankungen u. Unfällen, zur Stärkung von Gesundheitspotentialen u. zur Erhöhung des Wohlbefindens am Arbeitsplatz; Festlegung betriebl. Gesundheitsindikatoren u. -daten
Arbeitsschutz	Ang. (§ 14 KV): Empfehlung zu Bildschirmarbeit	Ang.: Berufs- u. Schutzkleidung (Zusatz-KV über Zulagen u. Zuschläge): ist vom AG zur Verfügung zu stellen Empfehlung zu Bildschirmarbeit (wie KV Bau-Angestellte) Brille für Bildschirmarbeit (§ 19b KV): Kosten, die über die SV-Leistung hinausgehen, sind vom AG zu tragen	Banküberfälle u. Gewaltanwendung (§ 24 KV) Sicherheitseinrichtungen und regelmäßige Schulungen zur Verhinderung bzw. Verringerung der Gefahren für Leben und Gesundheit der AN

Quelle: eigene Zusammenstellung

Der tabellarischen Übersicht ist zu entnehmen, dass die präventiv ausgerichteten gesundheitsbezogenen Regelungen in den von uns untersuchten Kollektivverträgen quantitativ sehr überschaubar sind. Inhaltlich

sind die Regelungen zur Gesundheitsvorsorge sehr allgemein gehalten; sie enthalten zudem starke Verweise auf die Ausgestaltungsverantwortung der Betriebsparteien. Die Regelungen zum Arbeitsschutz spiegeln auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau branchenspezifische arbeitsplatzbedingte Gesundheitsprobleme wider.

3.3.2. Reaktive gesundheitsbezogene Regelungen

Kollektivvertragliche Regelungen zu nachsorgenden Maßnahmen finden sich in unserem Sample deutlich häufiger und differenzierter als präventiv wirkende Maßnahmen. Das gilt auch für Materien, die bereits gesetzlich umfassend geregelt sind.

3.3.2.1. Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall

Gemäß den gesetzlichen Regelungen zur Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall (§ 2 EFZG, §§ 8, 9 Angestelltengesetz) haben krankheitsbedingt Arbeitsunfähige Anspruch auf Entgeltfortzahlung in Abhängigkeit ihrer ununterbrochenen Beschäftigungsdauer. Anspruch auf volle Entgeltfortzahlung besteht bei bis zu fünf Dienstjahren für eine Dauer von sechs Wochen, bei sechs bis 15 Dienstjahren für eine Dauer von acht Wochen, bei 16 bis 25 Dienstjahren für eine Dauer von zehn Wochen und bei über 25 Dienstjahren für eine Dauer von zwölf Wochen. An die genannten Zeiträume schließt sich jeweils ein Zeitraum von weiteren vier Wochen an, in dem Anspruch auf Fortzahlung des halben Entgelts besteht.

Tabelle 6: Kollektivvertragliche Regelungen zur Entgeltfortzahlung im privaten Bankgewerbe Österreichs

Dienstverhältnis	**Gesetzlicher EFZ-Anspruch**	**Tariflicher EFZ-Anspruch** (§ 29 KV) [1]
bis 5 Jahre	6 Wochen volles, 4 Wochen halbes Entgelt	10 Wochen volles Entgelt
über 5 Jahre	8 Wochen volles, 4 Wochen halbes Entgelt	12 Wochen volles Entgelt
über 15 Jahre	10 Wochen volles, 4 Wochen halbes Entgelt	14 Wochen volles Entgelt
über 25 Jahre	12 Wochen volles, 4 Wochen halbes Entgelt	14 Wochen volles Entgelt

[1] Die Anspruchsdauer verlängert sich auf max. 12 Wochen (statt max. 10 Wochen laut Gesetz) bei Arbeitsverhinderung aufgrund eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Hat die Arbeitsunfähigkeit ihre Ursache in einem Arbeitsunfall oder einer Berufskrankheit, beträgt die maximale Dauer der vollen Entgeltfortzahlung bei bis zu 15 Dienstjahren acht Wochen und bei mehr als 15 Dienstjahren zehn Wochen. Einen Anschlusszeitraum mit halber Entgeltfortzahlung gibt es in diesen Fällen nicht.

Die von uns untersuchten Kollektivverträge gehen unterschiedlich mit diesen gesetzlichen Vorgaben um. In den Kollektivverträgen für die Beschäftigten des Einzelhandels, die Angestellten des Baugewerbes und die Angestellten der chemischen Industrie finden sich keine Bezugnahmen; demnach gelten hier vollumfänglich die gesetzlichen Regelungen. Die Kollektivverträge für die Arbeiter*innen des Baugewerbes und der chemischen Industrie enthalten (jeweils in § 7) Regelungen zur Entgeltfortzahlung, die jedoch ohne Abweichungen lediglich die gesetzlichen Vorgaben nachvollziehen. Substanzielle Abweichungen von den gesetzlichen Mindestanforderungen enthält nur der Kollektivvertrag für die Beschäftigten des privaten Bankgewerbes (siehe Tabelle 6).

3.3.2.2. Krankengeld

Der Anspruch auf Krankengeld der gesetzlichen Krankenkassen besteht vom vierten Tag der Arbeitsunfähigkeit an, ruht jedoch, solange auch Anspruch auf Entgeltfortzahlung von mehr als 50 % besteht. Entsprechend der Staffelung der Entgeltfortzahlung besteht damit Anspruch auf volles Krankengeld, wenn der Anspruch auf Entgeltfortzahlung ausgeschöpft ist. Anspruch auf halbes Krankengeld besteht, wenn nur noch das halbe Entgelt fortgezahlt wird. Die Höhe des Krankengeldes hängt vom Einkommen im letzten Monat vor der Erkrankung und von der Höhe der geleisteten Entgeltfortzahlung ab. Gar kein Krankengeld gibt es für jene Zeit, für die ein Anspruch auf mehr als die Hälfte des vor dem Krankenstand bezogenen Entgelts besteht. Sinkt der Anspruch auf die Hälfte des Entgelts, steht die Hälfte des Krankengeldes zu. Sinkt der Anspruch unter die Hälfte des Entgelts, gibt es volles Krankengeld. Dessen Höhe beträgt 50 % (ab dem 43. Tag der Arbeitsunfähigkeit: 60 %) des Bruttoentgeltes des letzten Entgeltmonats und wird kalendertäglich ermittelt. Krankengeld wird bei Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen grundsätzlich bis zu 26 Wochen gewährt. War der*die Beschäftigte innerhalb der letzten zwölf Monate vor Erkrankung sechs Monate krankenversichert, dann erhöht sich die Anspruchsdauer auf 52 Wochen, bei einzelnen Krankenversicherungsträgern auch auf bis zu 78 Wochen. Ein neuer Anspruch auf Krankengeld entsteht nach 13 Wochen Arbeitsfähigkeit und versicherungspflichtiger Beschäftigung.

Tabelle 7: Kollektivvertragliche Regelungen zum Krankengeldzuschuss (Österreich)

Baugewerbe	**chemische Industrie**	**privates Bankgewerbe**
Arb. (§ 7 KV) 1. bei Krankheit: Anspruchshöhe: in Höhe des versäumten Arbeitsentgelts für max. 10,44 WoStd. Anspruchsdauer: max. 8 Wochen bei neuerlicher Erkrankung gebührt das Entgelt nur dann, wenn zwischenzeitlich 4 Wochen ununterbrochen gearbeitet wurde, u. zudem nur in jenem Ausmaß, als es nicht durch den vorhergehenden Krankheitsfall bereits erschöpft wurde 2. bei Arbeitsunfällen u. Berufskrankheiten: Anspruchshöhe: in Höhe des versäumten Arbeitsentgelts für max. 10,44 St./Woche (Wächter und Portiere: max. 11,70 St./Woche) Anspruchsdauer: max. 10 Wochen	Arb. u. Ang. (§§ VII KV) 1. Krankenentgelt Höhe u. Dauer: • bei ununterbrochener BZ bis zu ½ Jahr: 1. Krankheitswoche 25 % des Bruttodurchschnittsverdienstes für die versäumten Arbeitsstunden • bei BZ von ½ -1 Jahr: 1. Krankheitswoche 25 %, 2.-6. Krankheitswoche 49 % • bei BZ von 1–10 Jahren: 1.-6. Krankheitswoche 49 % • bei BZ 11–15 Jahren: 1.-8. Krankheitswoche 49 % • BZ über 15 Jahre: 1.-10. Krankheitswoche 49 % bei ununterbrochener BZ ab 1 Jahr erhöht sich der Zuschuss in den ersten 3 Krankheitstagen auf 80 %, wenn die Krankenkasse für diese Tage kein Krankengeld leistet Krankengeld u. KG-Zuschuss dürfen zus. 99 % des Nto.-Verdienstes nicht übersteigen; sonst entsprechende Reduzierung des Zuschusses KG-Zuschuss wird nur einmal innerhalb eines Kalenderhalbjahres gewährt. Bei mehrmaliger Erkrankung wird Zuschuss bis zur Ausschöpfung der o.g. Höchstgrenzen gewährt. Dies gilt auch, wenn die Krankheit über das Ende des Kalenderhalbjahres hinaus andauert. Anspruch auf Zuschuss im neuen Kalenderhalbjahr bleibt unberührt. 2. Unfallentgelt Bei AU aufgrund Betriebs- oder Wegeunfall Zuschuss unabhängig von der BZ bis zu 10 Wochen. Vorangegangene Zuschüsse wegen Erkrankungen bleiben unberücksichtigt. Bei neuerlichem Betriebsunfall entsteht der Anspruch von neuem, unabhängig davon, ob der Zuschuss beim letzten Unfall ausgeschöpft wurde oder nicht. Anspruch auf Krankenentgelt (s. o.) wird durch die Gewährung eines Unfallsentgeltes weder im Zeitausmaß noch der Höhe nach berührt.	§ 29 KV nach 5 Dienstjahren Anspruch auf Zuschuss zu den gesetzlichen Leistungen (Kranken-, Familiengeld, gesetzliche Berufsunfähigkeits- und Alterspension) Anspruchshöhe: 49 % der vollen Geld- und Sachbezüge Anspruchsdauer: max. 6 Monate (nach mind.10 Dienstjahren: max. 12 Monate). Krankheitszeiten, die durch einen Zeitraum von nicht mehr als 8 Wochen getrennt sind, werden zusammengezählt.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Tarifliche Arbeitgeberzuschüsse zum gesetzlichen Krankengeld sind in Österreich verbreitet. Für Beschäftigte des Einzelhandels sieht der entsprechende Kollektivvertrag keine Regelungen zu einem Krankengeldzuschuss vor; die Beschäftigten dieser Branche sind also ausschließlich auf gesetzliche Krankengeld verwiesen. Ansonsten sind die Regelungen in den von uns untersuchten Branchen sehr differenziert und zeigen einen ausgeprägten Regelungsbedarf an (siehe Tabelle 7).

3.3.2.3. Entgeltfortzahlung im Todesfall

Anders als für die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall existiert für die Entgeltfortzahlung im Todesfall in Österreich (wie auch in Deutschland) keine gesetzliche Regelung. Demnach beruht der Entgeltanspruch per Gesetz ausschließlich auf persönlich erbrachter Arbeitsleistung (oder im Falle einer Arbeitsunfähigkeit: auf einem ungelösten Arbeitsverhältnis) und erlischt mit dem Todestag. Dem österreichischen Erbrecht folgend wird dieser Entgeltanspruch Teil des Nachlasses des*der Verstorbenen und damit auch Gegenstand des zwingend erbgerichtlich durchzuführenden sog. „Verlassenschaftsverfahrens“, mit dem der Nachlass und die Erbberechtigten festgestellt werden. Nach österreichischem Recht geht der Nachlass, anders als in Deutschland, nicht automatisch und kraft Gesetz auf die Erbberechtigten über.

Zahlreiche Kollektivverträge nehmen diese Rechtslage zum Ausgangspunkt weitergehender Regelungen. Zum einen wird der Zeitraum des Entgeltanspruchs mehr oder weniger lange über den Todestag hinaus verlängert, was erst die Formulierung Entgeltfortzahlung im Todesfall plausibel macht. Zum anderen sehen einige Kollektivverträge die Möglichkeit vor, den gesetzlich vorgeschriebenen Weg des gerichtlichen Verlassenschaftsverfahrens zu umgehen und das ausstehende Entgelt unmittelbar an definierte Anspruchsberechtigte auszuzahlen.

In den von uns untersuchten Branchen ist dies recht ausführlich und insgesamt sehr unterschiedlich geregelt. Für den Bereich der chemischen Industrie (Arbeiter: § IX KV, Angestellte: § 10 KV) gilt, dass Anspruchsberechtigte (i. d. R. die gesetzlichen Erben, für deren Unterhalt der*die Erblasser*in gesetzlich verpflichtet war) für den Sterbemonat und den folgenden Monat das volle Entgelt (inkl. anteiligem Urlaubs- und Weihnachtsgeld) erhalten, sofern das Dienstverhältnis länger als ein Jahr gedauert hat. Hat es mehr als fünf Jahre gedauert, besteht Anspruch auf ein weiteres volles Monatsentgelt. Besteht zugleich Anspruch auf Abfertigung, so kann nur einer der beiden Ansprüche geltend gemacht werden. Eine weitgehend identische Regelung findet sich im Kol-

lektivvertrag für die Beschäftigten des Einzelhandels (§ XVIII KV). Hier ist die Erbfolge auf die gesetzlichen Erben ersten Ranges (Ehegatt*in und Kinder) beschränkt; sind diese nicht vorhanden, geht der Anspruch auf die Personen über, die die Begräbniskosten getragen haben. Deutlich abweichend davon sieht der Kollektivvertrag für die Beschäftigten des privaten Bankgewerbes (§ 33 KV) ein Sterbequartal in Höhe eines Viertels des Jahresbezuges des*der Verstorbenen vor. Dieses Sterbequartal wird nicht mit der Abfertigungszahlung verrechnet, diese wird also noch zusätzlich ausgezahlt. Anspruchsberechtigt sind Witwe*r bzw. Lebensgefährt*in, eheliche Kinder, Eltern, Geschwister sowie uneheliche Kinder, wenn sie in häuslicher Gemeinschaft mit dem Verstorbenen gelebt haben, von diesem unterstützt wurden und die Begräbniskosten getragen haben. Sind die genannten Personen nicht vorhanden, kann anderen Personen, die die*den Verstorbene*n nachweisbar gepflegt oder die Begräbniskosten bestritten haben, auf Antrag eine Vergütung der Pflege- und Begräbniskosten bis zur Höhe des Sterbequartals gewährt werden. Sowohl hinsichtlich des Kreises der Anspruchsberechtigten als auch mit Blick auf die Höhe der Zahlung sind die Regelungen im Bankenbereich also um vieles weitreichender als in den anderen Branchen.

3.3.3. Sonstige gesundheitsbezogene Regelungen

Neben diesen grundlegenden Regelungsmaterien finden sich in den Kollektivverträgen unseres Branchensamples in Österreich weitere Vereinbarungen, die aus den z. T. sehr spezifischen Arbeitsbedingungen in der Branche gesundheitsrelevante Fragen ableiten. So ist etwa im Kollektivvertrag für die Beschäftigten des privaten Bankgewerbes (§ 24 KV) geregelt, dass Beschäftigten, die von einem Banküberfall oder einer damit zusammenhängenden Gewaltanwendung betroffen sind, möglichst noch am selben Tag ein Gespräch mit einer psychosozialen Fachkraft mit Erfahrung im Gewalttraumabereich sowie eine therapeutisch angemessene psychologische Nachbetreuung angeboten werden muss. Angestellten des Baugewerbes, die ins Ausland entsandt werden, sichert ein Zusatzkollektivvertrag weitreichende Ansprüche zu: Die Beschäftigten sind nach den jeweiligen Bestimmungen des Einsatzlandes bei der Sozialversicherung anzumelden; dabei ist jedoch eine möglichst lange Sozialversicherungspflicht in Österreich zu erwirken. Hinsichtlich notwendiger ärztlicher Untersuchungen, Impfungen etc. müssen die Unternehmen entsprechende Information und Unterstützung gewähren und die entstehenden Kosten tragen bzw. erstatten. Ist die nötige medizinische Versorgung im Einsatzland nicht gewährleistet, muss auf Unternehmens-

kosten für einen Rücktransport gesorgt werden. Ist die ärztliche Behandlung oder Unterbringung in einem Krankenhaus notwendig, so übernimmt das Unternehmen als Ausfallshaftung jene Kosten, die im Einsatzland anfallen und nicht von einem anderen Kostenträger erstattet werden. Bei einer absehbar länger dauernden Arbeitsunfähigkeit wird die vorzeitige Rückberufung im Einvernehmen mit dem behandelnden Arzt veranlasst. Schließlich berechtigt die persönliche Gefährdung des*der Beschäftigten am Einsatzort durch Ereignisse wie z. B. Krieg oder innenpolitische Unruhen zur Heimreise, nach Möglichkeit im Einvernehmen mit der Unternehmensleitung.

3.3.4. Zwischenfazit

Insgesamt finden wir in Österreich im Regelungsfeld Gesundheit eine vergleichsweise geringe tarifliche Regulierungsdichte. Wenn diese Themen überhaupt Eingang in einen Kollektivvertrag finden, dann häufig nur als Gesetzesnachvollzug ohne eigenständigen Gestaltungsanspruch. Gleichwohl zeigen sich bereits in unserem eingeschränkten Branchenvergleich erhebliche Unterschiede. Diese Unterschiede entwickeln sich jedoch nicht nur entlang branchenspezifischer Belastungs- und Gefährdungsprofile, sondern auch entlang struktureller Merkmale der Industriellen Beziehungen der jeweiligen Branchen: So lassen sich etwa die ausgesprochen geringe Regelungsdichte im Bereich des Einzelhandels wie auch die recht generöse Gestaltung im Bereich des privaten Bankgewerbes gewiss weniger mit entsprechenden Arbeitsbelastungen und Gesundheitsrisiken erklären, sondern wohl v. a. auf die jeweilige Verhandlungs- und Konfliktfähigkeit der beteiligten Akteure zurückführen.

3.4. Arbeitsmarktpolitik

Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung sind in Österreich ganz überwiegend Gegenstand staatlichen Handelns. Es gibt zahlreiche gesetzliche Instrumente zur Aufrechterhaltung von Beschäftigungsverhältnissen in betrieblichen Belastungssituationen (z. B. Kurzarbeitshilfe, Schlechtwetterentschädigung), zur überbetrieblichen Vermeidung von Erwerbslosigkeit (z. B. Transfergesellschaften) wie auch ein differenziertes System des Kündigungsschutzes. Üblicherweise sind die Tarifparteien an der entsprechenden Gesetzgebung aktiv beteiligt; oft ist auch die Gesetzesanwendung nur mit ihrer Beteiligung oder Zustimmung möglich. Daraus ergibt sich ein vergleichsweise geringer Bedarf an zusätzli-

cher kollektivvertraglicher Gestaltung. Entsprechend rar sind daher über das gesetzlich Geregelte hinausgehende Vereinbarungen. Wenn Fragen der Beschäftigungssicherung überhaupt Gegenstand kollektivvertraglicher Regulierung sind, dann verbreitet auch hier v. a. als tariflicher Nachvollzug der gesetzlichen Regelungen. Die vorgefundenen Ausnahmen reflektieren einmal mehr branchenspezifische Regelungsbedarfe und Verhandlungskonstellationen gleichermaßen.

3.4.1. Regelungen zu Kündigungsfristen

Vor dem Hintergrund, dass es in Österreich für Arbeiter*innen keine gesetzlich festgeschriebenen Kündigungsfristen gibt, ist selbstverständlich die Existenz kollektivvertraglicher Kündigungsfristen erwähnenswert. In der chemischen Industrie sind die Kündigungsfristen für Arbeiter*innen nach Dienstjahren gestaffelt (§ IX KV): 6 Wochen/2/3/4/5 Monate nach Vollendung der Probezeit/des 2./5./15./25. Dienstjahres. Für die Angestellten sind keine Kündigungsfristen geregelt; hier gelten die gesetzlichen Fristen gemäß § 20 Angestelltengesetz (Staffelung nach Dienstjahren; grundsätzlich sechs Wochen zum Monatsende; die Frist beträgt nach 3/5/15/25 Dienstjahren 2/3/4/5 Monate zum Quartalsende). Die aufgrund fehlender gesetzlicher Vorgaben vorgenommene tarifliche Gestaltung für Arbeiter*innen stellt diese also weitgehend den gesetzlichen Regelungen für Angestellte gleich.

Erwähnenswert ist eine weitere kollektivvertragliche Vorgabe zugunsten der Beschäftigungssicherheit der Angestellten in der chemischen Industrie. Nach § 13a des entsprechenden KV hat die Unternehmensleitung befristet Angestellten spätestens zwei Wochen vor Fristablauf mitzuteilen, dass das Dienstverhältnis nicht fortgesetzt wird, es sei denn, die Möglichkeit der Fortsetzung war von vornherein ausgeschlossen oder die Angestellten haben ihr Desinteresse an einer Fortsetzung geäußert. Erfolgt die Mitteilung nicht oder verspätet, muss das Gehalt als Ersatz für eine zustehende, aber nicht konsumierte Freizeit für die Suche einer neuen Arbeitsstelle für drei Tage fortgezahlt werden.

Für die Arbeiter*innen im Baugewerbe regelt § 15 des entsprechenden KV eine in dieser Form ungewöhnliche asymmetrische unternehmensseitige Kündigungsfrist von fünf Tagen zum letzten Arbeitstag einer Kalenderwoche, während Beschäftigte jederzeit und fristlos kündigen können. Für beide Seiten verlängert sich die Kündigungsfrist auf 1/2/3 Wochen nach 5/10/15 Dienstjahren zum letzten Arbeitstag einer Kalenderwoche. Für die Ermittlung der Dienstjahre werden alle Arbeitsverhält-

nisse bei demselben Unternehmen zusammengerechnet, sofern jede einzelne Unterbrechung nicht länger als 120 Tage gedauert hat.

Zugunsten der Angestellten des privaten Bankgewerbes verlängert sich bei mehr als fünf Dienstjahren im Falle einer unternehmensseitigen Kündigung die Kündigungsfrist um zwei Monate über die jeweils gesetzliche Kündigungsfrist hinaus. Gleichzeitig erhöht sich die gesetzliche Abfertigung („alt", siehe Kapitel 3.2.1.2.) um zwei Monatsentgelte. Beides ist eine substanzielle Besserstellung gegenüber den gesetzlichen Bestimmungen.

3.4.2. Maßnahmen im Kontext der (drohenden) Beendigung des Arbeitsverhältnisses

Jenseits von Kündigungsfristen sind kaum Regulierungsbemühungen der Tarifparteien zur Beschäftigungssicherung festzustellen. Eine Ausnahme bildet die Möglichkeit der Bildung sog. „Arbeitsstiftungen". Diese Stiftungen dienen dem strukturierten Personalabbau durch Weiterbildung oder Umschulung der betroffenen Beschäftigten. Sie sind in ihrer Konstruktion mit den in Deutschland bekannten Transfer- oder auch Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften vergleichbar (Fachausschuss VQB 2000). Die Stiftungen können betrieblich oder überbetrieblich organisiert sein. Überbetriebliche Einrichtungen gehören gem. § 2 Arbeitsverfassungsgesetz sowie § 18 Arbeitslosenversicherungsgesetz explizit zu den Einrichtungen, die als gemeinsame Einrichtungen der Kollektivvertragsparteien und mithin kodifiziert durch Kollektivverträge betrieben werden können. Die Einrichtungen selbst sind unbefristet aktiv. Für die einzelnen Beschäftigten kann eine Maßnahme bis zu drei Jahre dauern, für Beschäftigte über 50 Jahren max. vier Jahre. Während der Maßnahme erhalten die Teilnehmer*innen Stiftungsarbeitslosengeld, das der Höhe nach dem regulären Arbeitslosengeld gleicht und auch vom Arbeitsmarktservice (AMS) ermittelt und ausbezahlt wird (vgl. für Einzelheiten Kilian 2009).

In unserem Sample war eine derartige Stiftung Gesprächsgegenstand zwischen den Tarifparteien des privaten Bankgewerbes. Vor dem Hintergrund eines prognostizierten massiven strukturellen Personalabbaus in den nächsten Jahren haben sich die Tarifparteien auf die Errichtung einer überbetrieblichen Branchenstiftung verständigt, die im Jahr 2017 ihre Tätigkeit aufnehmen und auf ca. 4.500 Beschäftigte ausgelegt sein soll (Hypo-Verband 2017, S. 18). Ziel der Maßnahme ist es, den erwarteten branchenweiten Personalabbau sozialverträglich zu gestalten und betroffenen Beschäftigten die Chance einer beruflichen Neuorientie-

rung durch Qualifizierung zu bieten. Das überbetriebliche Vorhaben schließt an einige derzeit laufende betriebliche Arbeitsstiftungen einzelner Kreditinstitute an (Arbeitsmarktservice Österreich 2016, S. 2). Zum Zeitpunkt unserer Feldarbeit war die Branchenstiftung noch Gegenstand von Verhandlungen.

4. Fazit

Auf Basis des Feldzuschnitts im Forschungsprojekt „Sozialpolitik per Tarifvertrag“ wurden zum einen das Regulierungsniveau von Tarifsozialpolitik und zum anderen Prozesse der Vertariflichung sozialer Sicherung untersucht. In den folgenden Abschnitten werden die Untersuchungsergebnisse komprimiert zusammengeführt (4.1.) und daraus weitergehende Schlussfolgerungen (4.2.) gezogen.

4.1. Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse

Deutschland

Die untersuchten sozialpolitischen Felder sind in unterschiedlicher Weise von Tarifsozialpolitik und Vertariflichung geprägt.

Die *Alterssicherungspolitik* stellt ein vergleichsweise junges, seit den 1980er Jahren aber zunehmend wichtiges tarifsozialpolitisches Feld dar. Mittlerweile bilden Fragen der Alterssicherung und des Altersübergangs einen Schwerpunkt tariflicher Sozialpolitik. In den 1980er und 90er Jahren rückten zunächst die altersgerechte Arbeit und der Altersübergang in den Fokus tariflicher Gestaltung. In den 2000er Jahren kam dann die Alters- und Invaliditätsversorgung hinzu. Im Gesamtbild ergibt sich eine ausgeprägte und ausdifferenzierte altersbezogene Tarifsozialpolitik. In der Entwicklung der Tarifregelungen lässt sich die starke Kopplung an Entwicklungspfade staatlicher Alterssicherungs- und Arbeitsmarktpolitik erkennen. Sowohl der tarifliche Altersübergang als auch die tarifliche Alters- und Invaliditätsversorgung fungieren zunehmend als Ersatz für Leistungskürzungen und Deregulierungen in der gesetzlichen Renten- und Arbeitslosenversicherung. Die Tarifparteien sind vom Gesetzgeber explizit aufgefordert, sich als alterssicherungsrelevante Akteure zu begreifen. Entsprechend ist die altersbezogene Sozialpolitik das Feld mit den deutlichsten Vertariflichungsprozessen.

Hingegen stellt die *Gesundheitspolitik* ein sehr frühes Feld tariflicher Sozialpolitik dar, dessen Regulierung bis in den 1950er Jahre zurückreicht. Zugleich zeigt sich, dass auch die aktuellen Regelungen überwiegend älteren Datums sind und in den letzten Jahrzehnten in aller Regel substanziell kaum verändert wurden. Regelungen jüngeren Datums, die als Reaktionen auf entsprechende staatliche Impulse zur Neujustierung sozialpolitischer Verantwortung zurückzuführen wären, lassen sich v. a. in den Bereichen Arbeitsschutz, Gesundheitsförderung und berufliche Rehabilitation finden. Die Leistungseinschränkungen in der GKV

haben hingegen – mit Ausnahme der 1997 erfolgten Krankengeldkürzung – bislang keinen tarifsozialpolitischen Niederschlag gefunden. Insgesamt weist das Feld Gesundheit somit ein deutlich geringeres tarifsozialpolitische Regulierungsniveau und einen geringen Vertariflichungsgrad auf als die Alterssicherung. Die tariflichen Bestimmungen orientieren sich stark an den gesetzlichen Regelungen und stellen meist nur leichte Verbesserungen gegenüber den gesetzlichen Schutzrechten dar.

Die *Pflegepolitik* ist das jüngste tarifsozialpolitische Feld. Die tarifvertragliche Absicherung gegen das Risiko dauerhafter Pflegebedürftigkeit beschränkt sich auf Freistellungs- und Entgeltfortzahlungsansprüche für Pflegepersonen. Dabei handelt es sich um die begleitende Regulierung von gesetzlichen Pflegezeiten und somit um komplementäre Tarifsozialpolitik. Eine Vertariflichung hat hier also bislang nicht stattgefunden. Pflegeleistungen – und somit die *eigene* Pflegebedürftigkeit der Tarifbeschäftigten – sind bislang gänzlich ungeregelt geblieben.

Wie die Gesundheitspolitik gehört auch die *Arbeitsmarktpolitik* zu den frühen Betätigungsfeldern tariflicher Sozialpolitik. Das Regulierungsniveau ist vergleichsweise hoch, die Bestimmungen beschränken sich jedoch weitgehend auf den Fall drohender Erwerbslosigkeit, zielen also auf die Vermeidung von Entlassungen und den Schutz des Arbeitsplatzes für Arbeitsmarkt-Insider. Regelungen für den Fall bereits eingetretener Erwerbslosigkeit sind hingegen ausgesprochen rar. Insgesamt lässt sich in der Arbeitsmarktpolitik nur ein relativ geringer Vertariflichungsgrad ausmachen. Rationalisierungs- und Beschäftigungsschutzabkommen oder tarifliche Öffnungsklauseln zur Beschäftigungssicherung sind zwar auch Ergebnis einer seitens der Gewerkschaften als unzureichend bewerteten staatlichen Arbeitsmarktpolitik, weisen jedoch keine oder kaum konkrete Bezüge zur Abgabe staatlicher Verantwortung auf. Entwicklungen, die sich als Vertariflichung arbeitsmarktbezogener sozialer Sicherung begreifen lassen, beschränken sich somit auf die Kurzarbeit sowie die berufliche Aus- und Weiterbildung.

Die tarifliche *Familienpolitik* setzte erst in den 1980er Jahre ein und beschränkte sich bislang auf Regelungen zur Vereinbarung von Erwerbs- und Sorgearbeit. Themenschwerpunkte sind Teilzeitarbeit, Eltern- und Pflegezeiten. Zumeist handelt es sich dabei um begleitende Regelungen zur Konkretisierung oder Erweiterung von gesetzlichen Freistellungsansprüchen. Die Regelungen tragen durchwegs den Charakter komplementärer Tarifsozialpolitik. Ein Verantwortungsübergang vom Staat auf die Tarifparteien lässt sich nicht feststellen, eine Vertariflichung sozialer Sicherung hat in diesem Themenfeld also bislang nicht stattgefunden.

In feldübergreifender Perspektive lässt sich festhalten, dass die neuere tarifliche und vertariflichte Sozialpolitik oft einen expliziten oder zumindest impliziten Bezug zu den konstatierten sozial- und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen des demografischen Wandels aufweist. So dient der Ausbau der bAV nicht zuletzt der Bewältigung der „Alterslast“ und der Beitragssatzstabilität in der GRV. Ebenso wird die tarifliche Regulierung des Altersübergangs und die Förderung alter(n)sgerechter Arbeit inzwischen zunehmend unter das Ziel der Verlängerung der Lebensarbeitszeit gestellt. Auch die gesundheitsbezogenen Felder Arbeitsschutz, Gesundheitsförderung und Rehabilitation haben in diesem Zusammenhang eine tarifpolitische Aufwertung erfahren. In der tariflichen Arbeitsmarktpolitik lässt sich ebenfalls eine „demografiebedingte“ Schwerpunktverlagerung feststellen: weg von der Absicherung des Arbeitsplatzverlustes hin zur Sicherung des Arbeitskräftebedarfs durch Qualifizierung, Ausbildungs- und Übernahmeförderung oder durch Steigerung der Attraktivität der Branchenarbeitsbedingungen. Schließlich dienen auch die tariflichen Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Erwerbs- und Sorgearbeit zunehmend der Ausschöpfung des vorhandenen Arbeitskräftereservoirs sowie pronatalistischen Zielsetzungen. Somit ist insgesamt eine sukzessive Demografisierung der Tarifsozialpolitik zu konstatieren.

Neben der vergleichenden Betrachtung sozialpolitischer Felder ist auch der Vergleich der Tarifbereiche mit Blick auf das jeweilige Ausmaß und Regulierungsniveau von Tarifsozialpolitik und ggf. von Prozessen der Vertariflichung aufschlussreich.

Die *chemische Industrie* weist das mit Abstand höchste Regulierungsniveau auf. Die Tarifparteien pflegen ein ausgeprägt sozialpartnerschaftliches Verhältnis zueinander und können auf eine lange Tradition der tarifsozialpolitischen Regulierung zurückblicken. Hinzu kommt eine relativ starke Primärmacht der Beschäftigten sowie eine ebensolche gewerkschaftliche Sekundärmacht, die sich in überdurchschnittlichen Werten bei Tarifbindung und Betriebsratsdeckung ausdrückt. Die chemische Industrie ist damit die einzige der von uns untersuchten Branchen, in denen sich die Gewerkschaft nicht nur uneingeschränkt gestaltungsbereit zeigt, sondern auch auf eine hohe Gestaltungsfähigkeit verweisen kann und deshalb die Vertariflichung sozialer Sicherung in einem bestimmten Rahmen auch explizit befürwortet.

Eine ebenfalls lange Tradition tariflicher Sozialpolitik zeigt sich im *Bauhauptgewerbe*. Diese ist im Wesentlichen die Folge der unsteten Produktions- und Beschäftigungsbedingungen und der klein(st)betriebliche Unternehmensstruktur. Beides führte bereits früh auf der Basis sozialpartnerschaftlicher Arbeitsbeziehungen und allgemeinverbindlicher

Tarifverträge zur Herausbildung eines branchenweiten obligatorischen Umlagesystems zur Finanzierung bauspezifischer Sozialleistungen. Nach der chemischen Industrie weist das Bauhauptgewerbe das nächsthöchste Regulierungsniveau auf, was allerdings weniger am Umfang und Leistungsniveau der Regelungen liegt, sondern an der hohen Reichweite und Rechtsverbindlichkeit. Dabei gleicht das Mittel der AVE die geringere Primärmacht der Beschäftigten und die weit unterdurchschnittliche Tarifbindung und Betriebsratsdeckung aus. Gleichwohl sie sich deshalb grundsätzlich als gestaltungsfähig und -bereit in der Tarifsozialpolitik einschätzen, stehen die Tarifparteien der Vertariflichung sozialer Sicherheit skeptischer gegenüber als jene der chemischen Industrie, da aufgrund der Branchenstrukturen tarifliche Sozialpolitik nur über das Mittel der AVE wirksam werden kann, dessen Anwendung nicht nur stets ein öffentliches Interesse voraussetzt, sondern bei „weichen“ qualitativen Themen häufig auch nur begrenzt möglich ist.

Trotz des hohen primären und sekundären Machtpotenzials ist das Regulierungsniveau von Tarifsozialpolitik im *privaten Bankgewerbe* relativ niedrig. Zwar ist die Reichweite durch den hohen Tarifbindungs- und Betriebsratsdeckungsgrad mit der chemischen Industrie vergleichbar, Umfang, Leistungsniveau und v. a. Verbindlichkeit sind jedoch wesentlich geringer. Ursächlich hierfür ist, dass das gewerkschaftliche Machtpotenzial aufgrund eines sehr geringen Organisationsgrades und der geringen Mobilisierungsbereitschaft der Bankangestellten nicht in die Tarifpraxis umgesetzt werden kann. Die Unternehmen zeigen sich an (verbindlicher) Tarifsozialpolitik weitgehend desinteressiert und entziehen sich entsprechenden gewerkschaftlichen Bemühungen. So scheitert der durchaus vorhandene gewerkschaftliche Gestaltungswille an mangelnder Durchsetzungsfähigkeit gegenüber dem weitgehend gestaltungsunwilligen Arbeitgeberverband. Auf der anderen Seite macht die starke Primärmacht der Beschäftigten ein hohes tarifliches Regulierungsniveau auch weitgehend entbehrlich, wie der hohe Grad freiwilliger oder auf Betriebsvereinbarungen basierender Sozialleistungen in dieser Branche zeigt.

Umfang und Leistungsniveau der Tarifsozialpolitik im *Einzelhandel* ähneln jenen im privaten Bankgewerbe, die Rechtsverbindlichkeit ist in der Summe sogar höher. Aufgrund der geringen Tarifbindung und Betriebsratsdeckung weist diese Branche allerdings mit Abstand die geringste tarifsozialpolitische Reichweite auf. Die Gewerkschaft verfügt nicht nur über eine geringe Primär- und Sekundärmacht, sie sieht sich auch mit sehr konfliktiven Arbeitsbeziehungen und einem – durch anhaltende Tarifflucht und einen hohen Mitgliederanteil ohne Tarifbindung – nur begrenzt handlungsfähigen Arbeitgeberverband konfrontiert. Zu-

gleich hat sie aber auch selbst nur begrenztes Interesse an einer stärkeren tarifsozialpolitischen Regulierung, wenn diese auf Kosten des eng begrenzten Verteilungsvolumens geht, da die Beschäftigten wegen der hohen Teilzeitquote und des niedrigen Lohnniveaus in der Branche mehrheitlich v. a. an Einkommensverbesserungen interessiert sind. Substitutive Tarifsozialpolitik wird daher grundsätzlich abgelehnt; entsprechend niedrig ist hier der Vertariflichungsgrad.

Aus den Experteninterviews mit zuständigen Fachreferent*innen der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften ergibt sich ein aufschlussreiches Bild zur je verbandlichen Einschätzung und Positionierung im Themenkomplex Tarifsozialpolitik und Vertariflichung sozialer Sicherung (ausführlich: Fehmel/Fröhler 2019).

Bei allen von uns untersuchten Arbeitgeberverbänden fanden wir eine einhellige Befürwortung einer (weiteren) Vertariflichung von Sozialpolitik. Begründet wurde diese Position zunächst mit grundlegenden ordnungspolitischen Erwägungen, etwa Forderungen nach sozial- und arbeitsmarktpolitischer Deregulierung oder einem „schlanken Staat“. Unterhalb grundsätzlicher Verortungen sind jedoch auch weniger abstrakte Einschätzungen positionsbestimmend: Von tariflicher bzw. vertariflichter sozialer Sicherung versprechen sich die Verbandsvertreter*innen v. a. eine finanzielle Entlastung der Unternehmen durch Begrenzung oder Absenkung von Sozialbeiträgen und anderen sozialstaatlich bedingten Arbeits- und Organisationskosten. Zudem wurde die Erwartung geäußert, tarifliche Sozialleistungen auf Tarifentgelte anrechnen und auch auf diese Weise die Arbeitskosten begrenzen und die Unternehmen finanziell entlasten zu können. Auch organisationspolitische Erwägungen vor dem Hintergrund der allgemeinen Mitgliedererosion der Arbeitgeberverbände fanden Erwähnung. Zudem sei Tarifsozialpolitik stärker als staatliche Sozialpolitik in der Lage, sich an Unternehmensinteressen zu orientieren und dank ihrer Praxisnähe zielgenau branchen- und unternehmensspezifische Gegebenheiten und Interessen berücksichtigen zu können.

Insgesamt sehen sich Arbeitgeberverbände fähig zur Übernahme sozialpolitischer Gestaltungsverantwortung. Gleichwohl haben sie kein sehr stark ausgeprägtes eigenständiges Interesse an Tarifsozialpolitik und insbesondere nicht an verbindlichen tariflichen Vorgaben. Stattdessen wurde durchgehend die Befürwortung der Vertariflichung von Sozialpolitik mit der Befürwortung der Verbetrieblichung von Tarifsozialpolitik verknüpft: Tarifverträge sollen lediglich Rahmenbedingungen definieren und möglichst große Spielräume für die betriebliche sozialpolitische Gestaltung lassen, um so unterschiedlichen betrieblichen Gegebenheiten (etwa finanziellen Möglichkeiten, Flexibilitätsbedürfnissen oder personalpolitischen Interessen) Rechnung tragen zu können. Daraus ergeben

sich folgerichtig dann auch entsprechende Forderungen an den Gesetzgeber. Staatliche Sozialpolitik soll lediglich Mindeststandards und Tarifsozialpolitik soll Rahmenbedingungen setzen, unter denen dann die Betriebsparteien einen möglichst großen Gestaltungsraum für Fragen sozialer Sicherung haben.

Während sich die Arbeitgeberverbände in ihrer Haltung zur Vertariflichung sozialer Sicherheit weitgehend einig sind, zeigen sich die DGB-Gewerkschaften in dieser Frage uneins – und zwar sowohl zwischen als auch innerhalb der Mitgliedsgewerkschaften bzw. einzelnen Tarifbereiche. Die Positionen variieren innerhalb eines Spektrums an Meinungen, dessen einer Pol sich auf die Position komprimieren lässt, den als Vertariflichung sozialer Sicherung wahrnehmbaren sozialpolitischen Gestaltungsauftrag an die Tarifparteien zurückzuweisen. Begründet wird diese Position einerseits politisch: Der Ausbau von substitutiver Tarifsozialpolitik käme der Legitimation des staatlichen „Sozialabbaus“ gleich. Diese ablehnende Position einer (weiteren) sozialpolitischen Verantwortungsübernahme korreliert andererseits i. d. R. mit Handlungsbedingungen, die geprägt sind von relativ geringer gewerkschaftliche Konflikt- und Durchsetzungsfähigkeit sowie eng begrenzten tarifpolitischen Verteilungsspielräumen. Der Gegenpol kann zusammengefasst werden als Position, den sozialpolitischen Gestaltungsauftrag trotz der durchaus geteilten Bedenken anzunehmen und die sich daraus ergebenden Gestaltungsmöglichkeiten zu nutzen. Angesichts eines ohnehin sich vollziehenden Sozialstaatswandels sei es für Gewerkschaften sinnvoller, in diesen Wandel handelnd und steuernd (auch mittels verstärkter Tarifsozialpolitik) involviert zu sein als ihn lediglich abzuwehren. Dies könne zudem die gewerkschaftliche Handlungsmacht sowohl auf der Ebene des politischen Verbands als auch auf den Ebenen des Arbeitsmarkt- und des Solidarverbands stärken. Diese Position einer eher bereitwilligen sozialpolitischen Verantwortungsübernahme korreliert i. d. R. mit gewerkschaftlichen Handlungsbedingungen, die geprägt sind von relativ hoher Konflikt- und Durchsetzungsfähigkeit oder einem ausgeprägt sozialpartnerschaftlichen Charakter der Arbeitsbeziehungen. Wie erwartet, finden wir damit einen starken Zusammenhang von erklärter (Nicht-)Bereitschaft und selbsteingeschätzter (Un-)Fähigkeit zur Übernahme sozialpolitischer Gestaltungsverantwortung.

Um ihre tarifsozialpolitische Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit zu verbessern und somit dem Verantwortungszuwachs überhaupt gerecht werden zu können, fordern die Gewerkschaften Veränderungen an den gesetzlichen Rahmenbedingungen für tarifliche und betriebliche Sozialpolitik, die v. a. auf eine stärkere Inpflichtnahme der Unternehmen und Arbeitgeberverbände sowie auf eine Begrenzung der sozialen Selektivi-

tät zielen. Im Mittelpunkt dieser an den Gesetzgeber adressierten Forderungen steht die Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen im Allgemeinen und von Tarifverträgen zur sozialen Sicherung im Besonderen. Weiterhin dringen die Gewerkschaften auf die Abschaffung tarifdispositiven Rechts, das die Unterschreitung gesetzlicher Mindeststandards erlaubt, die Beseitigung von Kleinbetriebs- und Betriebsratsklauseln im Sozial- und Arbeitsrecht sowie die Ersetzung von gesetzlichen Kann- und Soll-Vorschriften durch verpflichtende Vorgaben für Unternehmen, Tarif- und Betriebsparteien. Um die gewerkschaftliche Akzeptanz von Tarifsozialpolitik zu erhöhen und diese gezielt für die Mitgliedergewinnung nutzen zu können, verlangen die Gewerkschaften darüber hinaus, die gesetzlichen Grundlagen für die Vereinbarung von Differenzierungsklauseln zu schaffen bzw. zu erweitern.

Österreich

Die Analyse der einschlägigen Kollektivverträge der untersuchten Branchen hinterlässt – gerade im unmittelbaren Vergleich mit dem deutschen Distributionsregime – den Eindruck einer wenig verbreiteten und kaum ausgeprägten tarifsozialpolitischen Praxis. Sozialpolitik scheint auf den ersten Blick kein oder nur ein nachrangiges Betätigungsfeld der österreichischen Tarifparteien zu sein. Vertariflichungstendenzen lassen sich nicht beobachten. Dieser Befund wurde auch in den Experteninterviews bestätigt. Die Befragten machten zudem deutlich, dass sie für Österreich auch perspektivisch eine substanzielle Bedeutungszunahme von Tarifsozialpolitik bzw. – in österreichischen Begrifflichkeiten – von Sozialpolitik per Kollektivvertrag nicht erwarten. Ihrer Einschätzung nach war, ist und bleibt Sozialpolitik in Österreich ganz überwiegend Aufgabe des Gesetzgebers. Tariflicher und betrieblicher Sozialpolitik wird übereinstimmend eine allenfalls ergänzende, keinesfalls aber eine ersetzende Rolle zugeschrieben. Gleichwohl kommt den Kollektivvertragsparteien bei der Gestaltung von Sozialpolitik eine bedeutende Rolle zu. Diese lässt sich an der Sozialgesetzgebung ablesen, die häufig ihre Handschrift trägt. Durch ihre enge Einbindung in Gesetzgebungsprozesse, aber auch durch ihr stark institutionalisiertes legislatives Initiativrecht lassen sich viele Anliegen sozialpolitischer Art in den gesetzgebenden Körperschaften verhandeln und per Gesetz regeln. Damit sinkt der Bedarf an Tarifsozialpolitik beträchtlich. Zur zusätzlichen Absicherung der Geltungskraft hat sich die Praxis eingespielt, per Gesetz geregelte Fragen sozialer Sicherung inhalts- und oft sogar wortgleich in Kollektivverträge aufzunehmen. Damit kann zukünftigen materialen Verschlechterungen sozialpolitischer Gesetze entgegenwirkt werden. Die Funktion der insgesamt wenigen sozialpolitischen Elemente in österreichischen

Kollektivverträgen besteht somit primär in der Absicherung sozialpartnerschaftlicher Erfolge auf Gesetzesebene und nicht in der Regelung von gesetzlich nicht oder nicht ausreichend geregelten Tatbeständen.

Trotz der insgesamt geringen tarifsozialpolitischen Handlungsintensität lassen sich auch in Österreich Branchenunterschiede feststellen. Diese können einerseits mit jeweiligen Branchenbesonderheiten erklärt werden: Je spezifische Arbeitsmarktbedingungen spiegeln sich teilweise auch in den sozialpolitischen Inhalten der entsprechenden Kollektivverträge wider (z. B. im Baugewerbe). Andererseits zeigen sich im Branchenvergleich auch Regelungsmuster, die sich weniger auf Branchenspezifika, sondern auf die jeweilige Verhandlungs- und Konfliktfähigkeit der beteiligten Akteure zurückführen lassen. Es ist also auch in Österreich für die soziale Sicherung der Beschäftigten nicht vollkommen unbedeutend, in welcher Branche sie tätig sind.

In Österreich sind weder Arbeitgeberverbände noch Gewerkschaften an der Veränderung der etablierten Arbeitsteilung zwischen Sozialstaat und Industriellen Beziehungen interessiert. Beide Seiten zeigen sich aktuell zu einer stärkeren Übernahme sozialpolitischer Verantwortung im Kollektivvertragssystem nicht bereit. Sie verweisen stattdessen übereinstimmend auf die egalisierenden Effekte staatlicher Sozialpolitik auf die Wettbewerbsbedingungen der Unternehmen und die Wohlstandsverteilung unter den Beschäftigten. Die Gewerkschaften sehen sich vor dem Hintergrund der umfassenden Tarifbindung zwar durchwegs in der Lage, Fragen sozialer Sicherung im Kollektivvertragssystem zu gestalten und notfalls auch substitutive Tarifsozialpolitik zu betreiben, sehen hierzu jedoch bislang keinen Anlass. Die Arbeitgeberverbände wiederum sind stark an der Aufrechterhaltung der traditionell ausgesprochen kooperativen und sozialpartnerschaftlichen Arbeitsbeziehungen interessiert und verbinden mit einer vertariflichten sozialen Sicherung die Befürchtung steigender industrieller Konflikte.

Vergleich Deutschland – Österreich

Aus den empirischen Ergebnissen ergibt sich insgesamt der Befund, dass die Intensität von Vertariflichungsprozessen differiert – und zwar sowohl entlang verschiedener Regelungsfelder als auch zwischen verschiedenen Branchen bzw. Tarifbereichen als auch im Vergleich der beiden nationalen Distributionsregimes. Die Unterschiede ergeben sich aus Varianzen im Handeln der relevanten Akteure, also der jeweiligen Tarifparteien der verglichenen Branchen bzw. Distributionsregimes. Diese Handlungsvarianz ist systematisch. Sie ist einerseits die Folge differierender *Bereitschaften* der jeweiligen Tarifakteure, in Ersetzung einer staatlichen Regulierung eine bestimmte Materie innerhalb des Rege-

lungsfeldes sozialer Sicherung tariflich zu gestalten. Diese Bereitschaft ergibt sich aus grundlegenden Rollenbildern, Selbst- und Staatsverständnissen sowie aus Einstellungen zu Art, Umfang und Reichweite einer per Tarifvertrag zu regelnden Sekundäreinkommensverteilung, die damit neben die eigentliche tarifliche Domäne der Primäreinkommensverteilung tritt. Die Bereitschaft zur Übernahme sozialpolitischer Verantwortung lässt sich jedoch andererseits nicht losgelöst von der Selbsteinschätzung der verbandlichen Akteure hinsichtlich ihrer *Fähigkeiten* zur Übernahme sozialpolitischer Gestaltungsverantwortung betrachten. Diese Selbsteinschätzungen ergeben sich aus den Deutungen der jeweils eigenen Handlungsmacht (Politisierungs-, Mobilisierungs-, Konflikt-, Durchsetzungs-, Bindungs- und Verpflichtungsfähigkeit), die ihrerseits geprägt sind von je spezifischen Branchenstrukturen, Arbeits- und Einkommensbedingungen und darauf basierenden Beschäftigteninteressen. Damit werden die konkreten Handlungsbedingungen – das Ausmaß des sozialstaatlichen Strukturwandels, die Entwicklung der Staat-Verbände-Beziehungen sowie die Industriellen Beziehungen – zu zentralen erklärenden Faktoren für die tarifsozialpolitische Varianz.

Mit Blick auf das bundesdeutsche Distributionsregime lässt sich seit den 1980er Jahren ein Prozess der Lockerung der korporatistischen Strukturen in der staatlichen Sozialpolitik und ihre teilweise Ablösung durch pluralistische und lobbyistische Strukturen beobachten. Parallel dazu gingen staatlichen Akteure dazu über, einen Teil ihrer sozialpolitischen Erfüllungsverantwortung auf nichtstaatliche Akteure und dabei mittel- oder unmittelbar auch auf die Tarif- und Betriebsparteien zu verlagern. Dieser Prozess trifft jedoch auf industrielle Akteure, die aufgrund anhaltender Deregulierungstendenzen im System der Industriellen Beziehungen in ihrer Handlungs- und Verpflichtungsfähigkeit erheblich geschwächt sind. Die Tarifverbände können unter diesen Voraussetzungen der zunehmenden Verantwortung für die Wohlfahrtsproduktion also schon aus strukturellen Gründen kaum gerecht werden, selbst wenn sie hierzu grundsätzlich bereit wären. Das gilt insbesondere für die Gewerkschaften: Die abnehmende Tarifbindung im deutschen Tarifvertragssystem, seine zunehmende Zersplitterung wie auch die insgesamt zunehmend konfliktiv geprägten Arbeitsbeziehungen stehen für eine schwindende Durchsetzungsfähigkeit der Gewerkschaften gegenüber der Arbeitgeberseite. Die Schwächung gewerkschaftlicher Machtressourcen in der staatlichen Handlungsarena ging also einher mit einer gleichzeitigen Schwächung der Machtressourcen in der tariflichen Handlungsarena.

Vor allem die Gewerkschaften stellt die sozialpolitische Entstaatlichung somit vor erhebliche politische und organisationale Herausforderungen. Denn im Allgemeinen widerspricht die Verlagerung sozialpoliti-

scher Verantwortung auf die Industriellen Beziehungen ihren interessenpolitischen und organisationalen Interessen. Gewerkschaften sind i. d. R. an einer stabilen funktional-institutionellen Differenzierung zwischen Sozialstaat und Industriellen Beziehungen sowie an einer möglichst umfassenden sozialstaatlichen Absicherung der Beschäftigten interessiert, da ihre Verhandlungsmacht wesentlich mit dem sozialstaatlichen Sicherungsniveau korrespondiert: In dem Maße, indem der Staat die Einkommens- und soziale Sicherung außerhalb des Arbeitsmarktes übernimmt, können sie sich auf die Gestaltung der Einkommens und sonstigen Arbeitsbedingungen innerhalb des Arbeitsmarktes konzentrieren. Insofern sind Gewerkschaften prinzipiell weniger an einer Vertariflichung staatlicher Sozialpolitik, als vielmehr an einer Verstaatlichung tariflicher Sozialpolitik interessiert.

In Österreich sind Entwicklungen einer sozialpolitischen Verantwortungsverlagerung auf das System der Industriellen Beziehungen bislang allenfalls in Ansätzen erkennbar. Zwar haben auch dort neoliberale Politikmuster Einzug in die staatliche Sozialpolitik gehalten, das Ausmaß des Sozialstaatsumbaus blieb jedoch weit hinter jenem in Deutschland zurück. Auch die Staat-Verbände-Beziehungen sind in Österreich um vieles stabiler geblieben als in Deutschland. Das Gesellschaftsmodell des „Austrokorporatismus“ hat zwar an Normierungskraft verloren, bleibt aber nach wie vor unverkennbar die Interaktionsgrundlage im Bereich der Sozialpolitik. Infolgedessen ist die Erfüllungsverantwortung für soziale Sicherheit weitgehend beim Staat verblieben. Ansätze einer staatlich intendierten Verantwortungsübertragung beschränkten sich bislang auf die Alterssicherung (Förderung der bAV) und den Altersübergang (Altersteilzeit, Teilpension), wurden jedoch von den Betriebsparteien nur zögerlich und von den Kollektivvertragsparteien gar nicht aufgegriffen. Schließlich zeichnen sich auch die branchenspezifischen Kulturen des industriellen Konfliktes zwischen den Tarifverbänden in Österreich durch beachtliche Stabilität und sehr geringe Konfliktintensitäten aus. Es sind primär diese Faktoren, mit denen sich die tarifsozialpolitische Varianz zwischen Deutschland und Österreich erklären lässt.

4.2. Schlussfolgerungen

Wenn in Deutschland staatliche Akteure eine Verlagerung sozialpolitischer Verantwortung ins System der Industriellen Beziehungen anstreben, die Gewerkschaften dieses Bestreben jedoch aufgrund ihrer abnehmenden politischen Einflussmöglichkeiten nicht lediglich abwehren können und sich für sie stattdessen substitutive Tarifsozialpolitik als eine

(wenn auch ggf. aufgezwungene) Handlungsoption erweist, dann gilt es die Bedingungen zu klären, unter denen die Folgen dieser Verantwortungsübernahme wirksam sowohl zur Wohlfahrtsproduktion im Interesse der Beschäftigten als auch zum Organisationsnutzen beitragen können oder beidem zumindest nicht abträglich sind. Einer etablierten Systematik der Wirkungsanalytik entsprechend lassen sich für unsere Fragestellung verschiedene Ebenen (*Output, Outcome, Impact*; vgl. Knoepfel et al. 1997, S. 100 ff.) der Wirkung der Übernahme sozialpolitischer Verantwortung durch die Tarifverbände untersuchen. Dabei ist des Weiteren zu unterscheiden zwischen erwünschten und empirisch beobachtbaren Wirkungen. Daran angelehnt werden im Folgenden einige Überlegungen angestellt zu erforderlichen Handlungsbedingungen, unter denen die erwünschten Wirkungen von Tarifsozialpolitik auch faktisch eintreten können. Leitend sind also die folgenden Fragen: Unter welchen Bedingungen

- sind Tarifverbände bereit und fähig zu Tarifsozialpolitik?
- führt Tarifsozialpolitik für die Adressaten (Beschäftigte und deren Familienangehörige) zu angemessener Verbreitung *(Output)* und zu attraktiven Formen und Niveaus *(Impact)* sozialer Sicherung?
- ist Tarifsozialpolitik für die Verbände selbst attraktiv *(organisational outcome)*?
- sind die mit Tarifsozialpolitik erreichbaren Verhältnisse sozialer Sicherung gesamtgesellschaftlich akzeptabel *(social outcome)*?
- ist der Rückzug des Staates akzeptabel, weil hinreichend durch Tarifsozialpolitik kompensiert *(institutional outcome)*?

1) Unter welchen Bedingungen sind Tarifverbände bereit und fähig zu Tarifsozialpolitik?

Für einen Tarifverband ist die Übernahme sozialpolitischer Verantwortung prinzipiell dann vorteilhaft, wenn sich die Verantwortungswahrnehmung und die entsprechende Interessenvertretung als Investition betrachten lassen, die dem Verband Erträge materieller oder immaterieller Art in Aussicht stellen. In die handlungsleitende Bewertung des Verbandes zu den Vorteilen der Verantwortungsübernahme wird auch die Einschätzung einfließen, ob er über die Rechte- und Mittelausstattung verfügt, um die Verantwortung überhaupt wahrnehmen zu *können*. Im Rahmen der grundgesetzlich eingeräumten Tarifautonomie sind Tarifverbände prinzipiell rechtlich legitimiert, innerhalb ihres Wirkungsbereiches sozialpolitisch gestalterisch tätig zu werden. Daraus ergibt sich aber zugleich, dass mit den übernommenen sozialpolitischen Verantwortlichkeiten auch die damit verbundenen Legitimationsrisiken vom Staat auf die Tarifverbände übergehen. Das führt zu einem gewissen Er-

folgszwang: Die Tarifverbände müssen ihren Mitgliedern und darüberhinausgehenden Adressaten glaubhaft machen können, dass sie die übernommene sozialpolitische Verantwortung kompetent ausfüllen und zum Nutzen der Adressaten umsetzen können. Diese Glaubwürdigkeit eines Tarifverbandes setzt innerorganisatorisch fachlich kompetente Akteure voraus; interorganisatorisch steht und fällt die Glaubwürdigkeit mit der Zusage, sozialpolitische Regelungen auch faktisch im industriellen Konflikt thematisieren und erfolgreich durchsetzen zu können. Institutionell ließe sich das im Sinne gerahmter Tarifautonomie stützen durch eine gesetzliche Vorgabe, sozialpolitische Fragen als Verhandlungsgegenstand zu akzeptieren, wenn eine der beiden Tarifparteien diese thematisiert. Hingegen würde es der Glaubwürdigkeit der Tarifverbände als sozialpolitische Akteure schaden, wenn sie sich im industriellen Konflikt dieser Thematik grundsätzlich verweigern könnten. In diesem Falle sollte es möglich sein, der verweigernden Konfliktpartei mit staatlicher Ersatzvornahme zu drohen. Eine solche Legalkonstruktion entspricht der Verantwortungsteilung zwischen Staat und Verbänden im „Gewährleistungsstaat". Als ein funktionales Äquivalent dieser Konstruktion lassen sich die im österreichischen Distributionsregime etablierten „vergesetzlichten Sozialpartnereinigungen" betrachten.

2) Unter welchen Bedingungen führt Tarifsozialpolitik für die Adressaten zu angemessener Verbreitung (Output) und zu attraktiven Formen und Niveaus (Impact) sozialer Sicherung?

Es ist zunächst darauf hinzuweisen, dass in den Genuss tariflicher Sozialpolitik nur kommt, wer überhaupt (und u. U. hinreichend lange) im räumlichen, fachlichen und persönlichen Geltungsbereich entsprechender Regelungen beschäftigt ist. Tarifsozialpolitik als Form nichtstaatlicher Sozialpolitik bleibt damit weitgehend auf (langjährig) Beschäftigte in tarifgebundenen Betrieben beschränkt und ist insofern hochgradig selektiv. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass selbst innerhalb dieser Gruppe die üblicherweise ins Feld geführten Faktoren für die Ungleichheit bei der Primäreinkommensverteilung auch relevant sind für die sozialpolitisch motivierte tarifliche Sekundäreinkommensverteilung. Entsprechend haben etwa die sektorale Zugehörigkeit, die regionale Ansiedlung oder die Größe eines Unternehmens, aber auch die Existenz eines Betriebsrats, die betrieblichen Umgangsformen mit tariflichen Vorgaben, Öffnungsklauseln etc. erheblichen Einfluss auf die Verteilung der Chancen des Zugangs zu tariflicher sozialer Sicherung. Ergänzt wird dies durch die Heterogenität, die sich aus der bestehenden Tarifpluralität ergibt: Unterschiede zwischen Tarifverträgen, Unterschiede in der Anwendung ein und desselben Tarifvertrages, aber auch Unterschiede im

Nutzungsverhalten der Beschäftigten führen zu Unterschieden bezüglich der Reichweite, des materiellen Niveaus oder auch der zeitlichen Nutzungsdauer tarifsozialpolitischer Elemente. Neben die Ungleichheit beim Zugang zu tariflicher Sozialpolitik tritt somit auch eine Ungleichheit beim Sicherungsniveau. In der Konsequenz hat Tarifsozialpolitik grundlegend andere Verteilungseffekte als staatliche Sozialpolitik.

Aus dem gesellschaftspolitischen Selbstbild der DGB-Gewerkschaften ergibt sich ein verteilungspolitischer Gestaltungshorizont, der nicht ausschließlich auf die Ausdehnung des je eigenen Tarifbereichs beschränkt bleibt. Sofern es gewerkschaftliches Bestreben ist, die Zugangs- und Niveauungleichheit im Kontext von Tarifsozialpolitik nicht über ein bestimmtes, legitimitätsgefährdendes Maß hinaus zu tolerieren, sind daher Maßnahmen zu ergreifen, die die Selektivität von Tarifsozialpolitik zu reduzieren suchen und stattdessen die Reichweite tarifsozialpolitischer Leistungen, also den Kreis potentieller Nutzer*innen, möglichst weit ausdehnen. Der Reduzierung der Niveauungleichheit kann das Bemühen um möglichst einheitliche und jedenfalls ergebnisgleiche tarifsozialpolitische Regelungen in den verschiedenen Einflussbereichen der DGB-Gewerkschaften dienen. Neben intergewerkschaftlichen Abstimmungsprozessen und gegenseitigen Orientierungen (z. B. *pattern bargaining*) können hierzu auch Instrumente der Herstellung von Allgemeinverbindlichkeit zum Einsatz kommen. Analog zum gesetzlichen Mindestlohn oder zu existierenden AVE dürfte auch die Durchsetzung ausgedehnter und substanziell hochwertiger Tarifsozialpolitik auf die Rahmensetzung des Gesetzgebers angewiesen sein. Soll prospektiv Tarifsozialpolitik aufgewertet werden, dann ist auf diese staatliche Rahmung und Flankierung hinzuwirken. Als ein funktionales Äquivalent derartiger Rahmung oder Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifsozialpolitik kann das österreichische Kammersystem mit seinem Effekt einer nahezu vollumfänglichen Tarifbindung der Unternehmen gelten.

3) Unter welchen Bedingungen ist Tarifsozialpolitik für die Verbände selbst attraktiv *(organisational outcome)*?

Gewerkschaften können sich als tarifsozialpolitische Akteure profilieren, wenn ihnen die Regelung attraktiver und nachhaltiger tarifsozialpolitischer Leistungen gelingt. Das ist trivial, erlaubt aber auch den Hinweis auf den Umkehrschluss: wenig attraktive und wenig nachhaltige, kaum verlässliche Tarifsozialpolitik insbesondere substitutiver Art stellt ein Legitimitätsrisiko dar, das mit Renommee- und Mitgliederverlusten einhergehen kann. Die Tarifverbände werden eine einmal übernommene sozialpolitische Verantwortung nicht ohne weiteres wieder an den Staat zurücktransferieren können. Dies gilt auch dann, wenn sich die Verantwor-

tungsübernahme als Überforderung herausstellt. Sie können sich insofern auch nicht von dem Legitimitätsrisiko befreien, das mit unzureichender substitutiver Tarifsozialpolitik unweigerlich verbunden ist. Mit der Übernahme sozialpolitischer Verantwortung sind die Gewerkschaften zum Erfolg verdammt. Das spricht einmal mehr dafür, auf staatlich gerahmte Handlungsbedingungen hinzuwirken, die den Gewerkschaften das Betreiben attraktiver Tarifsozialpolitik (im Sinne von hoher Reichweite, hohem Sicherungsniveau und einem ggf. zumindest gleichwertigen Ersatz von staatlichen Leistungseinschränkungen) gestattet. Unter diesen Umständen kann die Übertragung sozialpolitischer Verantwortung auch die Chance der organisationalen Festigung bieten, wenn hierdurch das Organisierungs- und Interessenvertretungsinteresse von Beschäftigten zunimmt, der Organisationsgrad somit wieder steigt und die verbandlichen Machtressourcen ausgebaut werden können. Ob allerdings die verstärkte (substitutive) Verantwortung der Gewerkschaften für Fragen sozialer Sicherung allein hinreichend geeignet ist, Nichtmitglieder zu einem Gewerkschaftsbeitritt zu bewegen, bleibt ohne Lösung des „Trittbrettfahrerproblems“ mehr als fraglich (Pyhel 2004).

Ein davon zu unterscheidender Weg der organisationalen Profilierung besteht in der Vereinbarung von Differenzierungsklauseln, mit denen der Zugang zu tarifsozialpolitischen Leistungen auf Gewerkschaftsmitglieder beschränkt bleibt. Auf diese Weise lässt sich Tarifsozialpolitik im Sinne eines selektiven Anreizes gezielt für die Mitgliedergewinnung nutzen. In einigen der von uns geführten Experteninterviews wurde diese Strategie als potentiell nutzbringend für Gewerkschaften als Mitgliederorganisationen beschrieben. Auch hier wären dann zunächst hinreichende gesetzliche Grundlagen für die Vereinbarung von Differenzierungsklauseln zu schaffen. Die aktuelle Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) billigt lediglich sog. „einfache“ Differenzierungsklauseln, solange diese nicht so stark wirken, dass sie faktisch einen Beitrittszwang für nicht oder in anderen Gewerkschaften organisierte Beschäftigte bedeuten.[167] Einfache Differenzierungsklauseln lassen es zu, dass das tarifgebundene Unternehmen die den Gewerkschaftsmitgliedern vorbehaltene Vergünstigung durch Zusatzvereinbarungen auf alle Mitarbeiter*innen ausweitet. Sog. „qualifizierte“ Differenzierungsklauseln unterbinden diese Praxis hingegen, indem sie entweder die Verallgemeinerung der Vergünstigung explizit verbieten (sog. Ausschlussklausel) oder aber für den Fall der Ausweitung der tariflichen Leistung auf alle Beschäftigten bestimmen, dass den Gewerkschaftsmitgliedern die im Tarifvertrag vorgesehene Differenz zusätzlich zu zahlen ist, so dass der Leistungsabstand

167 Ähnlich hat vor kurzem das Bundesverfassungsgericht (1 BvR 1278/19, 14.11.2018) geurteilt.

zwischen nicht organisierten und organisierten Beschäftigten immer gleich bleibt (sog. Spannensicherungsklausel). Qualifizierte Differenzierungsklauseln werden vom BAG jedoch als unzulässig angesehen, da sie einen Verstoß gegen die verfassungsrechtlich gewährleistete Vertragsfreiheit (hier: gegen die einzelvertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitsvertragsparteien) darstellten. Um Tarif(sozial)politik in Zukunft stärker als selektiven Anreiz für die Mitgliedergewinnung nutzen zu können, fordert der DGB (2017), die gemäß Rechtsprechung zulässigen Differenzierungsklauseln gesetzlich abzusichern und zusätzlich zumindest Spannensicherungsklauseln zuzulassen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Verfolgung einer Strategie der Differenzierung dem gesellschaftspolitischen Selbstbild des DGB und dem sozialpolitischen Ziel einer Reduzierung von Selektivität und Zugangsungleichheit substanziell widerspricht, weshalb diese Strategie innerhalb der Gewerkschaften auch umstritten ist.

Im Zusammenhang mit der Erörterung von Legitimitätsrisiken ist auch auf den weiteren Kontext hinzuweisen, in den Tarifsozialpolitik unweigerlich eingebunden ist. Eng begrenzte tarifpolitische Verteilungsspielräume erschweren den Ausbau tarifsozialpolitischer Verantwortung. Sollen tarifliche Funktionen auf die Sekundäreinkommensverteilung ausgedehnt werden, ohne dass dies zu parallelen Einschnitten bei der Primäreinkommensverteilung führt, dann setzt dies eine u. U. erhebliche Ausweitung des in Tarifverhandlungen verhandelbaren Gesamtverteilungsvolumens voraus. Bei gedeckeltem Gesamtverteilungsvolumen zwingt die Aufnahme sozialpolitischer Komponenten in das Gesamttarifpaket hingegen zur Beschneidung der Tarifentgelte oder anderer Tarifkomponenten bzw. zur Zustimmung zu kompensierenden Forderungen der Arbeitgeberverbände bei anderen Regelungsgegenständen. Unter diesen Bedingungen finanzieren die Beschäftigten tarifsozialpolitische Leistungen also weitgehend selbst. Das gilt selbst in Branchen mit vergleichsweise konflikt- und durchsetzungsfähigen Gewerkschaften. In Branchen mit einem niedrigen Lohnniveau und eng begrenzten Verteilungsspielräumen, wie z. B. dem Einzelhandel, ist Tarifsozialpolitik dementsprechend kaum möglich und entspricht auch nicht den vorherrschenden Interessen der Beschäftigten. Unter diesen Umständen bleibt fraglich, inwieweit sich mit der sozialpolitischen Verantwortungsübernahme Legitimitätsgewinne erzielen lassen oder ob sich das Legitimitätsrisiko nicht vielmehr erhöht.

4) Unter welchen Bedingungen sind die mit Tarifsozialpolitik erreichbaren Verhältnisse sozialer Sicherung gesamtgesellschaftlich akzeptabel *(social outcome)*?

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass Tarifsozialpolitik ihrer Grundanlage nach auf die soziale Sicherung von Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen zielt, und dass die sich daraus ergebende Selektivität im Zugang zu Tarifsozialpolitik ergänzt wird durch heterogenisierende Tarifpluralität. Aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive leisten diese strukturellen Spezifika von (substitutiver) Tarifsozialpolitik einer Dualisierung sozialer Sicherung Vorschub, die sich kritischer Hinterfragung unterziehen muss. Die Frage, inwieweit Gewerkschaften bereit sind, die Möglichkeiten selektiver Anreizwirkung für ihre organisationale Festigung zu nutzen, lässt sich verlängern zu der Frage, welchem Selbstbild als gesamtgesellschaftlich relevante Akteure sie folgen. Zumindest die DGB-Gewerkschaften vertreten i. d. R. den Anspruch, nicht lediglich Organisationen von Partikularinteressen zu sein. Nicht zuletzt mit diesem Selbstverständnis sind sie in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland durchgehend als politische Verbände – und eben nicht nur als Arbeitsmarktverbände – aufgetreten. Als Ergebnis unserer Untersuchung lässt sich zeigen, dass die organisationspolitisch notwendige Integration beider Selbstverständnisse zu einer – explizit auch von vielen Befragten so thematisierten – Doppelstrategie führt. In deren Rahmen werden einerseits (in der Funktion als politische Verbände mit gesamtgesellschaftlicher Fokussierung) an den Gesetzgeber Forderungen nach (Wieder-)Ausbau und (Re-)Regulierung staatlicher Sozialpolitik adressiert. Andererseits werden zugleich auch die eigenen sozialpolitischen Aktivitäten im Rahmen der Industriellen Beziehungen (in der Funktion als Tarifverbände mit Partikularfokussierung) intensiviert.

Wie oben bereits beschrieben, sind die mit Tarifsozialpolitik erreichbaren Verhältnisse sozialer Sicherung gesamtgesellschaftlich dann akzeptabel, wenn sie gesamtgesellschaftlich und nicht nur selektiv Wirkung entfalten. Auf die in Österreich institutionalisierte Praxis der Vergesetzlichung von Sozialpartnereinigungen als eine Möglichkeit, die Geltung von Tarifergebnissen nicht nur innerhalb einer Branche (im Sinne einer AVE), sondern darüber hinaus zu generalisieren, wurde bereits hingewiesen.

5) Unter welchen Bedingungen ist der Rückzug des Staates akzeptabel, weil hinreichend durch Tarifsozialpolitik kompensiert *(institutional outcome)*?

Für diese abschließende Erörterung kommen wir zurück auf die analytische Differenzierung zwischen der Erfüllungs- und der Gewährleistungsverantwortung des Staates (Hoffmann-Riem 2000). Als ein zentrales Ergebnis unserer Untersuchung lässt sich festhalten, dass der Rückzug des Staates aus seiner sozialpolitischen Verantwortung dann akzeptabel ist, wenn die ihn ersetzende Tarifsozialpolitik Effekte zeitigt, die sich gemessen an den Verteilungseffekten staatlicher Sozialpolitik nicht durch höhere Selektivität, höhere Dualisierungsrisiken und geringere Leistungs- und Sicherungsniveaus auszeichnen. Wir haben gezeigt, dass derartige Ansprüche an Tarifsozialpolitik nicht völlig unrealistisch, aber sehr voraussetzungsvoll sind. Die meisten Voraussetzungen für eine inklusive und niveauvolle Tarifsozialpolitik liegen im Bereich der Handlungsbedingungen im System der Industriellen Beziehungen. Diese Bedingungen können die Tarifverbände nur begrenzt selbst herstellen und aufrechterhalten; es bedarf dazu vielmehr flankierenden gesetzgeberischen Handelns. Die Abgabe der Erfüllungsverantwortung an das Tarifsystem hat für den Staat also die Folge, dass er ein sozialpolitisch befähigtes Tarifsystem zu gewährleisten hat. In dem Maße, wie der Staat dieser Aufgabe nachkommt, kann eine Verlagerung von Sozialpolitik in das System der Industriellen Beziehungen akzeptabel sein. Dagegen werden ohne die gesetzliche Ermöglichung angemessenen Tarifhandelns die Akteure im Tarifsystem nicht hinreichend in der Lage sein, die ihnen übertragene Erfüllungsverantwortung substanziell auszufüllen.

Literatur

Adamy, Wilhelm (2016): In Menschen investieren – Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen ohne Berufsabschluss als arbeitsmarktpolitische Schlüsselfrage, in: Bäcker, Gerhard et al. (Hrsg.): Den Arbeitsmarkt verstehen, um ihn zu gestalten. Festschrift für Gerhard Bosch, S. 341–365.

AGV Banken (2015): Jahresbericht 2014/15, Berlin.

Ahlers, Elke (2015): Leistungsdruck, Arbeitsverdichtung und die (ungenutzte) Rolle von Gefährdungsbeurteilungen, in: WSI-Mitteilungen 68 (3), S. 194–201.

Ahlers, Elke (2016): Arbeit und Gesundheit im betrieblichen Kontext. Befunde aus der Betriebsrätebefragung des WSI 2015, WSI-Report Nr. 33, Düsseldorf.

Ahlers, Elke/Brussig, Martin (2005): Gefährdungsbeurteilungen in der betrieblichen Praxis, in: WSI-Mitteilungen 58 (9), S. 517–523.

Anbuhl, Matthias (2015): „Talfahrt gebremst, Herausforderungen bleiben". DGB-Ausbildungsbilanz nach einem Jahr Allianz für Aus- und Weiterbildung, DGB-Bundesvorstand, Berlin.

Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik (Hrsg.) (2018): Solidarische und sozialinvestive Arbeitsmarktpolitik. Vorschläge des Arbeitskreises Arbeitsmarktpolitik, Study der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 374, Düsseldorf.

Arbeitsmarktservice Österreich (2016): Banken – ein interessanter Arbeitsmarkt in einem herausfordernden Umfeld, Spezialthema zum Arbeitsmarkt, Oktober 2016, Wien.

Arlt, Hans-Jürgen/Nehls, Sabine (Hrsg.) (1999): Bündnis für Arbeit. Konstruktion – Kritik – Karriere, Opladen u. a.

Asshoff, Gregor/Mathes, Martin (2009): Besserer Schutz bei Erwerbsminderung: Möglichkeiten und Grenzen des Ausbaus der betrieblichen und privaten Absicherung, in: Soziale Sicherheit 58 (9), S. 306–312.

Asshoff, Gregor/Sahl, Karl-Heinz/Stang, Brigitte (2007): Die Entwicklung der tariflichen Zusatzversorgung im Baugewerbe, in: Oetker, Hartmut et al. (Hrsg.): Soziale Sicherheit durch Sozialpartnerschaft. Festschrift zum 50-jährigen Bestehen der Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes, München, S. 21–54.

Atzmüller, Roland (2009): Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Dimensionen von Workfare in der österreichischen Sozialpolitik, in: Kurswechsel 4/2009, S. 24–34.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010): Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel, Bielefeld.

BA (2017a): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Dezember und Jahr 2017, Nürnberg.

BA (2017b): Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg

Bäcker, Gerhard (2013): Erwerbsminderungsrenten = Armutsrenten. Ein vergessenes soziales Problem? In: WSI-Mitteilungen 66 (8), S. 572–579.

Bäcker, Gerhard (2017): Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten und Herstellung der Renteneinheit, IAQ-Standpunkt 2017-01, Duisburg.

Bäcker, Gerhard/Brussig, Martin/Jansen, Andreas/Knuth, Matthias/Nordhause-Janz, Jürgen (2009): Ältere Arbeitnehmer. Erwerbstätigkeit und soziale Sicherheit im Alter, Wiesbaden.

Bäcker, Gerhard/Naegele, Gerhard (1993): Alternde Gesellschaft und Erwerbstätigkeit. Modelle zum Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand, Köln.

Baethge, Martin (2015): Die schleichende Erosion im Governance-Modell des deutschen Berufsbildungssystems, in: Dingeldey, Irene et al. (Hrsg.): Wandel der Governance der Erwerbsarbeit, Wiesbaden, S. 273–299.

Bahnmüller, Reinhard (2010): Tarifverträge als Instrument der beruflichen (Weiter-)Bildung in Deutschland. Beitrag im Rahmen des Workshops der Friedrich-Ebert-Stiftung und des Shanghai Municipal Trade Union Council zum Thema „Die Rolle der Gewerkschaften in der beruflichen Bildung. Deutschland – China im Vergleich“ am 17.September 2009 in Shanghai, www.fatk.uni-tuebingen.de/files/bahnmueller_-_fes_shanghai_final__10-05-2010_.pdf

Bahnmüller, Reinhard (2012): Tarifliche Weiterbildungsregelungen für die M&E-Industrie: Regulierungsansätze, Wirkungen und Perspektiven einer überbetrieblichen Weiterbildungsfinanzierung, Tübingen.

Bahnmüller, Reinhard (2015): Tarifvertragliche Weiterbildungsregulierung in Deutschland – Formen, Effekte und Perspektiven für überbetriebliche Weiterbildungsfonds, in: Berger, Klaus et al. (Hrsg.): Sozialpartnerschaftliches Handeln in der betrieblichen Weiterbildung, Bonn, S. 61–77.

Bahnmüller, Reinhard/Bispinck, Reinhard/Schmidt, Werner (1993): Betriebliche Weiterbildung und Tarifvertrag. Eine Studie über Probleme qualitativer Tarifpolitik in der Metallindustrie, München und Mering.

Bahnmüller, Reinhard/Fischbach, Stefanie (2006): Qualifizierung und Tarifvertrag. Befunde aus der Metallindustrie Baden-Württembergs, Hamburg.

Bahnmüller, Reinhard/Hoppe, Markus (2011): Tarifliche Qualifizierungsregelungen im öffentlichen Dienst: Betriebliche Umsetzung und Effekte, in: WSI-Mitteilungen 64 (7), S. 319–327.

Bahnmüller, Reinhard/Hoppe, Markus (2012): Von den Mühen der Ebenen: Wirkungen tarifvertraglicher Weiterbildungsregelungen im öffentlichen Dienst und in der Metall- und Elektroindustrie im Vergleich, in: Industrielle Beziehungen 19 (1), S. 7–30.

Bahnmüller, Reinhard/Jentgens, Barbara (2006): Weiterbildung durch Tariffonds. Erfahrungen und Befunde aus der westdeutschen Textil- und Bekleidungsindustrie, Hamburg.

Barkholdt, Corinna (2001): Rentenzugang und Altersteilzeit, in: Barkholdt, Corinna (Hrsg.): Prekärer Übergang in den Ruhestand. Handlungsbedarf aus arbeitsmarktpolitischer, rentenrechtlicher und betrieblicher Perspektive, Opladen, S. 149–175.

Barlen, Vivian/Bogedan, Claudia (2017): Arbeitsmarktpolitik, in: Reiter, Renate (Hrsg.): Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 173–220.

Barlösius, Eva/Schiek, Daniela (Hrsg.) (2007): Demographisierung des Gesellschaftlichen. Analysen und Debatten zur demographischen Zukunft Deutschlands, Wiesbaden.

Barr, Nicholas (2012): Economics of the Welfare State, Oxford.

Bauerdick, Johannes (1994): Arbeitsschutz zwischen staatlicher und verbandlicher Regulierung, Berlin.

BAVC (2011): BAVC-Umfrage zur Verwendung des Demografiefonds: Altersvorsorge und Langzeitkonten vorn, in: Informationsbrief für Führungskräfte in der chemischen Industrie 11, S. 5.

Beck, David/Richter, Gabriele/Ertel, Michael/Morschhäuser, Martina (2012): Gefährdungsbeurteilung bei psychischen Belastungen in Deutschland. Verbreitung, hemmende und fördernde Bedingungen, in: Prävention und Gesundheitsförderung 7 (2), S. 115–119.

Behrens, Martin (2011): Das Paradox der Arbeitgeberverbände. Von der Schwierigkeit, durchsetzungsstarke Unternehmensinteressen kollektiv zu vertreten, Berlin.

Behrens, Martin (2013): Arbeitgeberverbände – auf dem Weg in den Dualismus? In: WSI-Mitteilungen 66 (7), S. 473–481.

Berg, Heinz (1986): Bilanz der Kostendämpfungspolitik im Gesundheitswesen 1977–1984, St. Augustin

Berner, Frank (2009): Der hybride Sozialstaat. Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung, Frankfurt am Main u. a.

BiBB (2009): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn.

BiBB (2011): Berufsbildungsbericht 2011, Bonn.

BiBB (2015): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2015. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn.

BiBB (2018a): Berufsbildungsbericht 2018, Bonn.

BiBB (2018b): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2018. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn.

Biermann, Egbert (2013): Betriebliche Personalpolitik im demografischen Wandel: Herausforderungen, Chancen und Handlungsansätze. http://doku.iab.de/veranstaltungen/2013/wtp_2013_biermann.pdf

Bispinck, Reinhard (1997): Sozialabbau und tarifpolitische Gegenwehr. Das Beispiel der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, in: Soziale Sicherheit 46 (10), S. 335–338.

Bispinck, Reinhard (2000): Qualifizierung und Weiterbildung in Tarifverträgen – Bisherige Entwicklung und Perspektiven, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 42, WSI, Düsseldorf.

Bispinck, Reinhard (2001): Tarifliche Altersvorsorge. Eine Analyse von tariflichen Regelungen in 57 ausgewählten Tarifbereichen, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 47, WSI, Düsseldorf.

Bispinck, Reinhard (2005a): Tarifstandards unter Druck – Tarifpolitischer Jahresbericht 2004, in: WSI-Mitteilungen 58 (2), S. 59–68.

Bispinck, Reinhard (2005b): Tarifliche Senioritätsregelungen. Eine Analyse von tariflichen Regelungen in ausgewählten Tarifbereichen, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 59, WSI, Düsseldorf.

Bispinck, Reinhard (2005c): Betriebsräte, Arbeitsbedingungen und Tarifpolitik, in: WSI-Mitteilungen 58 (6), S. 301–307.

Bispinck, Reinhard (2005d): Förderung der Ausbildung durch Tarifvertrag im Jahr 2005. Tarifliche Regelungen zur Schaffung von Ausbildungsplätzen und zur Übernahme von Ausgebildeten, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 62, WSI, Düsseldorf.

Bispinck, Reinhard (2010): Tarifliche Regelungen zur Kurzarbeit. Übersicht über 18 Wirtschaftszweige, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 66, WSI, Düsseldorf.

Bispinck, Reinhard (2012a): Sozial- und arbeitsmarktpolitische Regulierung durch Tarifvertrag, in: Ders. et al. (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialstaat, Wiesbaden, S. 201–219.

Bispinck, Reinhard (2012b): Förderung der Ausbildung durch Tarifvertrag im Jahr 2011. Tarifliche Regelungen zur Schaffung von Ausbildungsplätzen und zur Übernahme von Ausgebildeten, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 74, WSI, Düsseldorf.

Bispinck, Reinhard (2015): Qualitative Tarifpolitik – Themen, Trends und Perspektiven, in: Reusch, Jürgen et al. (Hrsg.): Gute Arbeit – Ausgabe 2015. Qualitative Tarifpolitik – Arbeitsgestaltung – Qualifizierung, Frankfurt am Main, S. 59–70.

Bispinck, Reinhard (2016): Arbeitszeit – Was bietet der tarifvertragliche Instrumentenkoffer? Eine Analyse von 23 Branchen und Tarifbereichen, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 82, WSI, Düsseldorf.

Bispinck, Reinhard/Dorsch-Schweizer, Marlies/Kirsch, Johannes (2002): Deutschland vor dem tarifpolitischen Systemwechsel? In: WSI-Mitteilungen 55 (4), S. 213–219.

Blank, Florian (2014): Die betriebliche Altersversorgung durch Entgeltumwandlung – Regulierung, Verbreitung und verteilungspolitische Aspekte, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 83 (3), S. 129–142.

Blank, Florian/Logeay, Camille/Türk, Erik/Wöss, Josef/Zwiener, Rudolf (2016): Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen? WSI Report Nr. 27, Düsseldorf.

BMG (2012): Gesetzliche Krankenversicherung. Vorläufige Rechnungsergebnisse 1.-4. Quartal 2011, Berlin.

BMG (2018): Gesetzliche Krankenversicherung. Vorläufige Rechnungsergebnisse 1.-4. Quartal 2017, Berlin.

Bogedan, Claudia (2012): Arbeitsmarktpolitik im Spiegel konjunktureller Entwicklungen: Die politisch motivierte unterschiedliche Nutzung des Kurzarbeitergeldes 1973–2010, in: Bothfeld, Silke et al. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden, S. 126–142.

Böker, Karl-Hermann/Lindecke, Christiane (2013): Flexible Arbeitszeit – Langzeitkonten. Betriebs- und Dienstvereinbarungen: Analyse und Handlungsempfehlungen, Düsseldorf.

Bosch Gerhard (1987): Qualifizierungsinitiative und regionale Weiterbildungsplanung, in: WSI-Mitteilungen 40 (10), S. 589–599.

Bosch, Gerhard (1990): Qualifizieren statt Entlassen. Beschäftigungspläne in der Praxis, Opladen.

Bosch, Gerhard (2012): Berufliche Weiterbildung in Deutschland 1969 bis 2010: Entwicklung und Reformoptionen, in: Bothfeld, Silke et al. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden, S. 106–125.

Bosch, Gerhard (2015): Industrielle Beziehungen und Interessenvertretung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung, in: Berger, Klaus et al. (Hrsg.): Sozialpartnerschaftliches Handeln in der betrieblichen Weiterbildung, Bonn, S. 15–32.

Bosch, Gerhard/Zühlke-Robinet, Klaus (2000): Der Bauarbeitsmarkt. Soziologie und Ökonomie einer Branche, Frankfurt am Main u. a.

Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia/Worthmann, Georg (2011): Die Fragilität des Tarifsystems. Einhaltung von Entgeltstandards und Mindestlöhnen am Beispiel des Bauhauptgewerbes, Berlin.

Bothfeld, Silke/Rosenthal, Peer (2014): Paradigmenwechsel durch inkrementellen Wandel: Was bleibt von der Arbeitslosenversicherung? In: WSI-Mitteilungen 67 (3), S. 199–206.

Brumlop, Eva/Hornung, Ursula (1993): Betriebliche Frauenförderung – Aufbrechen von Arbeitsmarktbarrieren oder Verfestigung traditioneller Rollenmuster? In: Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (Hrsg.): Erwerbsbeteiligung von Frauen – Anreize und Barrieren, Arbeitspapier 1993–2, Gelsenkirchen, S. 31–62.

Brussig, Martin/Knuth, Matthias/Mümken, Sarah (2016): Von der Frühverrentung bis zur Rente mit 67. Der Wandel des Altersübergangs von 1990 bis 2012, Bielefeld.

Brütt, Christian (2001): Neoliberalismus plus. Re-Kommodifizierung im aktivierenden Sozialstaat, in: Candeias, Mario/Deppe, Frank (Hrsg.) (2001): Ein neuer Kapitalismus? Hamburg, S. 265–283.

Busemeyer, Marius (2009): Die Sozialpartner und der Wandel in der Politik der beruflichen Bildung seit 1970, in: Industrielle Beziehungen 16 (3), S. 273–294.

Busemeyer, Marius (2010): Wandel trotz Reformstau. Die Politik der beruflichen Bildung seit 1970, Frankfurt am Main u. a.

Busemeyer, Marius (2015): Aufbruch oder Stillstand in der Berufsbildungspolitik? Die neue Allianz für Aus- und Weiterbildung, WISO direkt, Juli 2015, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Busse, Gerd/Seifert, Hartmut (2009): Tarifliche und betriebliche Regelungen zur beruflichen Weiterbildung. Eine explorative Studie, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Chaloupek, Günther (2009): Sozialpartnerschaft und nationalstaatliche Handlungsspielräume am Beispiel der Entwicklung der österreichischen Sozialpartnerschaft seit 1980, in: Walter, Rolf (Hrsg.): Geschichte der Arbeitsmärkte. Erträge der 22. Arbeitstagung der Gesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 2007 in Wien, Stuttgart, S. 375–396.

Coppola, Michela/Gasche, Martin (2011): Die Riester-Förderung – das unbekannte Wesen, MEA-Diskussionspapier 244–2011, München.

Corneo, Giacomo/Schröder, Carsten/König, Johannes (2015): Distributional Effects of Subsidizing Retirement Savings Accounts: Evidence from Germany, School of Business & Economics, Discussion Paper Economics 2015/18, Berlin.

Crouch, Colin (1993): Industrial Relations and European State Traditions, Oxford.

Culpepper, Pepper/Thelen, Kathleen (2008): Institutions and Collective Actors in the Provision of Training: Historical and Cross-National Comparisons, in: Mayer, Karl Ulrich/Solga, Heike (Hrsg.): Skill Formation: Interdisciplinary and Cross-National Perspectives. New York, S. 21–49.

Dachs, Herbert (Hrsg.) (2006): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien.

Decruppe, Hans (2004): Tarifverträge des Einzelhandels in Nordrhein-Westfalen. Kommentar für die betriebliche Praxis. Teil I: Manteltarifvertrag, Düsseldorf.

Deeke, Axel (2009): Konjunkturelle Kurzarbeit – Was kann bei vorübergehendem Arbeitsausfall bewirkt werden? In: WSI-Mitteilungen 62 (8), S. 446–452.

Deppe, Hans-Ulrich (2005): Zur sozialen Anatomie des Gesundheitssystems. Neoliberalismus und Gesundheitspolitik in Deutschland (3., akt. Aufl.), Frankfurt am Main.

DGB (2000): Rentenstrukturreform: Vorstellung der Regierung – Bewertung und Positionen des DGB, Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik 1/2000, Berlin.

DGB (2017): Positionen zur Stärkung der Tarifbindung, Stand 28.02.17, Berlin.

Dittrich, Irene/Kalk, Wilfried (1987): „Wir wollen nicht länger Menschen zweiter Klasse sein!“ Der Metallarbeiterstreik in Schleswig-Holstein 1956/57, in: Demokratische Geschichte – Jahrbuch zur Arbeiterbewegung und Demokratie in Schleswig-Holstein, Band II, S. 351–393.

Dobischat, Rolf/Kühnlein, Gertrud/Schurgatz, Robert (2012): Ausbildungsreife – Ein umstrittener Begriff beim Übergang Jugendlicher in eine Berufsausbildung, Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 189, Düsseldorf.

Döring, Diether (1998): Leitvorstellungen der Politik der sozialen Sicherung unter besonderer Berücksichtigung der Geschichte der Rentenversicherung, in: Blasche, Siegfried/Döring, Diether (Hrsg.): Sozialpolitik und Gerechtigkeit, Frankfurt am Main u. a., S. 214–257.

Döring, Diether/Koch, Thomas (2003): Gewerkschaften und soziale Sicherung, in: Schroeder, Wolfgang/Wessels, Bernhard (Hrsg.): Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, S. 376–404.

Dribbusch, Heiner/Birke, Peter (2014): Die DGB-Gewerkschaften seit der Krise. Entwicklungen, Herausforderungen, Strategien, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Dribbusch, Heiner/Birke, Peter (2019): Gewerkschaften in Deutschland. Herausforderungen in Zeiten des Umbruchs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Droßel, Sebastian (2018): Das neue Betriebsrentenrecht. Betriebsrentenstärkungsgesetz und Umsetzung der Mobilitätsrichtlinie, Baden-Baden.

DRV Bund (2012): Rentenzugang 2011, Berlin.

DRV Bund (2015): Rentenzugang 2014, Berlin.

DRV Bund (2017): Rentenversicherung in Zeitreihen, Berlin.

DRV Bund (2018): Präventionsleistungen der Rentenversicherungsträger, Berlin.

Ellguth, Peter/Gerner, Hans-Dieter/Zapf, Ines (2013): Flexibilität für Betriebe und Beschäftigte: Vielfalt und Dynamik bei den Arbeitszeitkonten, IAB-Kurzbericht 3/2013, Nürnberg.

Ellguth, Peter/Kohaut, Susanne (2014): Öffnungsklauseln – Instrument zur Krisenbewältigung oder Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit? In: WSI-Mitteilungen 67 (6), S. 439–449.

Ellguth, Peter/Kohaut, Susanne (2018): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2017, in: WSI-Mitteilungen 71 (4), S. 299–306.

Esping-Andersen, Gøsta (1990): The three worlds of welfare capitalism. Princeton, N.J.

Fachausschuss Vermittlungs-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften (VBQ) (2000): Transfergesellschaften weiterentwickeln. Betrieblicher und strukturpolitischer Ansatz, Arbeitspapier Nr. 11, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Fehmel, Thilo (2012): Weder Staat noch Markt. Soziale Sicherheit und die Re-Funktionalisierung des Arbeitsvertrages. In: Maurizio Bach (Hrsg.): Der entmachtete Leviathan. Löst sich der souveräne Staat auf? Baden-Baden, S. 155–174.

Fehmel, Thilo (2013): Tarifsozialpolitik und Insider-Solidarität, in: WSI-Mitteilungen 66 (6), S. 405–411.

Fehmel, Thilo/Fröhler, Norbert (2018): Konflikte um Konfliktrahmen. Das Beispiel Tarifsozialpolitik, in: Kiess, Johannes/Seeliger, Martin (Hrsg.): Zwischen Institutionenbildung und Abwehrkampf. Internationale Gewerkschaftspolitik im Prozess der europäischen Integration, Frankfurt am Main, S. S. 177–204.

Fehmel, Thilo/Fröhler, Norbert (2019): Vertariflichung sozialer Sicherheit. Perspektiven von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in Deutschland und Österreich, Hans Böckler Stiftung, Working Paper Forschungsförderung Nr. 148, Düsseldorf.

Fehr, Sonja/Vobruba, Georg (2011): Die Arbeitslosigkeitsfalle vor und nach der Hartz-IV-Reform, in: WSI-Mitteilungen 64 (5), S. 211–217.

Feigl, Georg/Breiteneder, Sandra/Greif, Wolfgang (2016): Österreich: erfolgreiche Sozialpartnerschaft in der Krise, in: Bsirske, Frank et al. (Hrsg.): Gewerkschaften in der Eurokrise. Nationaler Anpassungsdruck und europäische Strategien, Hamburg, S. 93–107.

Franzius, Claudio (2006): Die europäische Dimension des Gewährleistungsstaates, in: Der Staat 45 (4), S. 547–581.

Freidank, Johannes/Grabbe, Johannes/Kädtler, Jürgen/Tullius, Knut (2011): Altersdifferenzierte und alternsgerechte Betriebs- und Tarifpolitik. Eine Bestandsaufnahme betriebspolitischer und tarifvertraglicher Maßnahmen zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit, INQA-Bericht Nr. 42, Dortmund.

Frerich, Johannes/Frey, Martin (1993): Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Band 3: Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit, München u. a.

Frick, Bernd/Neubäumer, Renate/Sesselmeier, Werner (Hrsg.) (1999): Die Anreizwirkungen betrieblicher Zusatzleistungen, München.

Fröhler, Norbert (2014a): Entstaatlichung – Vertariflichung – Verbetrieblichung. Politik und Praxis des flexiblen Übergangs in den Ruhestand, in: Zeitschrift für Sozialreform 60 (4), S. 413–438.

Fröhler, Norbert (2014b): Beiträge zum Ausgleich von Rentenabschlägen: Ein wirksames Instrument zum flexiblen Übergang in den Ruhestand? In: Soziale Sicherheit 63 (10), S. 368–372.

Fröhler, Norbert (2015): Der Übergang in die Beamtenversorgung im beschäftigungspolitischen Wandel. Eine empirische und analytische Bestandsaufnahme, Baden-Baden

Fröhler, Norbert (2016a): Flexibilisierung mittels Rentnerarbeit und Abschlagsausgleich? Zur anstehenden Reform der Regulierung des Altersübergangs, in: Soziale Sicherheit 65 (9), S. 361–368.

Fröhler, Norbert (2016b): Staat statt Tarif und Betrieb. Ein Beitrag zur Diskussion über die (Re-)Flexibilisierung des Rentenübergangs, in: Sozialer Fortschritt 65 (7), S. 161–171.

Fröhler, Norbert/Fehmel, Thilo (2018): Tarifvertragliche Regulierung sozialer Sicherung. Deutschland und Österreich im Vergleich, Hans Böckler Stiftung, Working Paper Forschungsförderung Nr. 76, Düsseldorf.

Fröhler, Norbert/Fehmel, Thilo/Klammer, Ute (2013): Flexibel in die Rente. Gesetzliche, tarifliche und betriebliche Perspektiven, Berlin.

Funk, Annette (2011): Erosion im Arbeitsschutz – mit vertiefender Betrachtung der psychischen Belastungen, München u. a.

Gebauer, Erika/Hesse, Bettina/Heuer, Jochen (2007): KoRB – Kooperation Rehabilitation und Betrieb. Ein Projekt zur Versorgungsforschung in kleinen und mittleren Unternehmen, Abschlussbericht, Münster.

Gensch, Rainer (2005): Das System des Arbeitsschutzes – Zum Verhältnis von betrieblichem und staatlichem Arbeitsschutz, in: WSI-Mitteilungen 58 (9), S. 531–537.

Gerlinger, Thomas (2000): Arbeitsschutz und europäische Integration. Europäische Arbeitsschutzrichtlinien und nationalstaatliche Arbeitsschutzpolitik in Großbritannien und Deutschland, Opladen.

Gerlinger, Thomas/Reiter, Renate (2017): Gesundheitspolitik, in: Reiter, Renate (Hrsg.): Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 221–274

GEW/IG Metall/ver.di (Hrsg.) (2017): Weiterbildung reformieren: sechs Vorschläge die wirklich helfen. Darum wollen ver.di, IG Metall und GEW ein Bundesgesetz für die Weiterbildung, Berlin u. a.

Geyer, Johannes (2011): Riester-Rente: Rezept gegen Altersarmut? DIW-Wochenbericht 45/2011, Berlin.

Göbel, Eberhard/Kuhn, Joseph (2003): Betriebliche Gesundheitsförderung. Zur Balance eines Präventionskonzepts zwischen Rückenschule und aufrechtem Gang, in: Jahrbuch für kritische Medizin 39, S. 74–88.

Greinert, Wolf-Dietrich (2006): Geschichte der Berufsausbildung in Deutschland, in: Arnold, Rolf/Lipsmeier, Antonius (Hrsg.): Handbuch der Berufsbildung, Wiesbaden, S. 499–508.

Hachtmann, Rüdiger (2011): Gewerkschaften und Rationalisierung: Die 1970er-Jahre – ein Wendepunkt? In: Andresen, Knud et al. (Hrsg.): Nach dem Strukturbruch? Kontinuität und Wandel von Arbeitsbeziehungen und Arbeitswelt(en) seit den 1970er-Jahren, Bonn, S. 181–209.

Hagen, Kornelia/Reisch, Lucia (2010): Riesterrente: Politik ohne Marktbeobachtung, DIW-Wochenbericht 8/2010, Berlin.

Haipeter, Thomas (2009): Tarifabweichungen und Flächentarifverträge. Eine Analyse der Regulierungspraxis in der Metall- und Elektroindustrie, Wiesbaden.

Haipeter, Thomas (2016): Variety of Strategies. Arbeitgeberverbände ohne Tarifbindung in Deutschland, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 26 (2), Supplement, S. 75–91.

Hall, Peter (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: Comparative Politics 25 (3), S. 275–296.

Hall, Peter/Soskice, David (Hrsg.) (2001): Varieties of Capitalism, New York.

Hauser-Ditz, Axel/Hertwig, Markus/Pries, Ludger (2008): Betriebliche Interessenvertretung in Deutschland – Survey und Strukturanalyse (BISS), Frankfurt am Main.

HDB (2018): Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im Bauhauptgewerbe, www.bauindustrie.de/zahlen-fakten/bauwirtschaft-im-zahlenbild/beschftigung-und-arbeitslosigkeit-im-bauhauptgewerbe_bwz/

Heidemann, Winfried (2011): Betriebliche Weiterbildung. Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen, in: Krug, Peter/Nuissl, Ekkehard (Hrsg.): Praxishandbuch Weiterbildungsrecht, Köln, Beitrag 9.1.

Heinelt, Hubert (2003): Arbeitsmarktpolitik – von „versorgenden" wohlfahrtsstaatlichen Interventionen zur „aktivierenden" Beschäftigungsforderung, in: Gohr, Antonia/Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.): Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden, S. 125–145.

Hemerijck, Anton (2013): Changing Welfare States, Oxford.

Hermann, Christoph/Atzmüller, Roland (Hrsg.) (2009): Die Dynamik des „österreichischen Modells". Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem, Berlin.

Herzog-Stein, Alexander/Seifert, Hartmut (2010): Deutsches Beschäftigungswunder und flexible Arbeitszeiten, WSI-Diskussionspapier Nr. 169, Düsseldorf.

Hielscher, Volker/Ochs, Peter (2012): Das prekäre Dienstleistungsversprechen der öffentlichen Arbeitsverwaltung, in: Bothfeld, Silke et al. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden, S. 248–259.

Hildebrandt, Eckart/Wotschack, Philip/Kirschbaum, Almut (2009): Zeit auf der hohen Kante. Langzeitkonten in der betrieblichen Praxis und Lebensgestaltung von Beschäftigten, Berlin.

Himmelmann, Gerhard (1979): Sozialpolitik durch Tarifvertrag (II), in: Soziale Sicherheit 28 (7), S. 193–202.

Hinrichs, Karl (2017): Alterssicherungspolitik, in: Reiter, Renate (Hrsg.): Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 341–395.

Hönigsberger, Herbert (2008): Der parlamentarische Arm. Gewerkschafter im Bundestag zwischen politischer Logik und Interessenvertretung, Berlin.

Hoffmann-Riem, Wolfgang (2000): Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff moderner Staatlichkeit, in: Kirchhof, Paul et al. (Hrsg.): Staaten und Steuern, Heidelberg, S. 47–64.

Hypo-Verband (2017): Verbandsbericht 2016, Verband der österreichischen Landes-Hypothekenbanken, Wien.

IG Metall (2015): Tarifliche Bildungsteilzeit, Frankfurt am Main.

Ilmarinen, Juhani/Tempel, Jürgen (2002) Arbeitsfähigkeit 2010 – Was können wir tun, damit Sie gesund bleiben? Hamburg.

Jacobs, Klaus/Schmähl, Winfried (1988): Der Übergang in den Ruhestand. Entwicklungen, öffentliche Diskussion und Möglichkeiten seiner Umgestaltung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 11 (2), S. 194–205.

Jürgens, Ulrich (1984): Die Entwicklung von Macht, Herrschaft und Kontrolle im Betrieb als politischer Prozess – eine Problemskizze zur Arbeitspolitik, in: Ders./Naschhold, Frieder (Hrsg.): Arbeitspolitik. Materialien zum Zusammenhang von politischer Macht, Kontrolle und betrieblicher Organisation der Arbeit, Opladen, S. 58–91.

Katenkamp, Olaf/Martens, Helmut/Georg, Arno/Naegele, Gerhard/Sporket, Mirko (2012): Nicht zum alten Eisen! Die Praxis des Demographie-Tarifvertrags in der Eisen- und Stahlindustrie, Berlin.

Kaufmann, Franz-Xaver (2005): Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen, Frankfurt am Main.

Kilian, Michael (2009): Die österreichischen Arbeitsstiftungen, in: Saenger, Ingo et al. (Hrsg.): Gründen und Stiften, Baden-Baden, S. 316–330.

Klammer, Ute (2003): Altersteilzeit zwischen betrieblicher und staatlicher Sozialpolitik, in: Sozialer Fortschritt 52 (2), S. 39–47.

Klenner, Christina/Brehmer, Wolfram/Plegge, Mareen/Bohulskyy, Yan (2013): Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen in Deutschland. Eine empirische Analyse, WSI-Diskussionspapier Nr. 184, Düsseldorf.

Klingovsky, Ulla (2017): Lebenslanges Lernen revisited – Zur Strukturlogik der New Educational Governance in der Wissensgesellschaft, in: Bolder, Axel et al. (Hrsg.): Bildung für Arbeit unter neuer Steuerung, Wiesbaden, S. 27–44.

Klose, Christoph/Bender, Stefan (2000): Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose – ein Weg zurück in die Beschäftigung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 33 (3), S. 421–444.

Knoepfel, Peter/Varone, Frédéric/Bussmann, Werner/Mader, Luzius (1997): Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien, in: Bussmann, Werner et al. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation. Basel, Frankfurt am Main, S. 78–118.

Knuth, Matthias (1996): Drehscheiben im Strukturwandel: Agenturen für Mobilitäts-, Arbeits- und Strukturförderung, Berlin.

Knuth, Matthias (2018): Vermarktlichung von Arbeitsmarktdienstleistungen als Legitimationsbeschaffung, in: Dobischat, Rolf et al. (Hrsg.): Das Personal in der Weiterbildung im Spannungsfeld von Professionsanspruch und Beschäftigungsrealität, Wiesbaden, S. 345–376.

Köhler-Rama, Tim/Lohmann, Albert/Viebrock, Holger (2010): Vorschläge zu einer Leistungsverbesserung bei Erwerbsminderungsrenten aus der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Zeitschrift für Sozialreform 56 (1), S. 59–83.

Kohte, Wolfhard (2015): Aufsicht im Arbeitsschutz – internationale Anforderungen und Impulse, in: WSI-Mitteilungen 68 (3), S. 170–177.

Korpi, Walter (1983): The Democratic Class Struggle, London.

Korpi, Walter (2006): Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism. Protagonists, Consenters, and Antagonists, in: World Politics 58 (2), S. 167–206.

Kretschmer, Susanne/Mohr, Barbara (2015): Sozialpartnerschaftliches Handeln im Rahmen der Initiative „weiter bilden“, in: Berger, Klaus et al. (Hrsg.): Sozialpartnerschaftliches Handeln in der betrieblichen Weiterbildung, Bonn, S. 87–103.

Kuhlee, Dina (2014): Markt, Staat, Netzwerk, Governance als Leitbilder gesellschaftlicher Steuerung und Koordination. Analysen zur dualen beruflichen Ausbildung, Berlin.

Kuhlee, Dina (2017): Steuerung, Neue Steuerung, Governance …? Zu Leitbildern, Gestaltungsmustern und Funktionsmechanismen von Steuerungsansätzen in der beruflichen Bildung, in: Bolder, Axel et al. (Hrsg.): Bildung für Arbeit zwischen Markt und neuer Steuerung, Wiesbaden, S. 45–72.

Kümmerling, Angelika/Schietinger, Marc/Voss-Dahm, Dorothea/Worthmann, Georg (2008): Evaluation des neuen Leistungssystems zur Förderung ganzjähriger Beschäftigung. Endbericht, Duisburg.

Kümmerling, Angelika/Schietinger, Marc/Worthmann, Georg (2009): Das Saison-Kurzarbeitergeld. Ein erfolgreiches Instrument zur Vermeidung von Entlassungen, IAQ-Report 2009–2, Duisburg.

Lamping, Wolfram/Tepe, Markus (2009): Vom Können und Wollen der privaten Altersvorsorge. Eine empirische Analyse zur Inanspruchnahme der Riester-Rente auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels, in: Zeitschrift für Sozialreform 55 (4), S. 409–430.

Lee, Horan (2013): Kapital – Weiterbildung – Arbeit. Der „Tarifvertrag zur Qualifizierung“ in der chemischen Industrie als Beispiel der arbeitspolitischen Regulierung von Weiterbildung, Berlin.

Lenz, Katrin/Voß, Anja (2009): Analyse der Praxiserfahrungen zum Qualifizierungstarifvertrag der Metall- und Elektroindustrie in NRW. Identifikation umsetzungsrelevanter Förder- und Hemmfaktoren, Düsseldorf.

Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven u. a.

Lutz, Burkart (1984): Der kurze Traum immerwährender Prosperität, Frankfurt am Main.

Mai, Christoph-Martin (2010): Der Arbeitsmarkt im Zeichen der Finanz- und Wirtschaftskrise, in: Wirtschaft und Statistik 3/2010, S. 237–247.

Marcel, Walter (2015): Weiterbildungsfinanzierung in Deutschland. Gutachten für die Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

Märtin, Stefanie/Zollmann, Pia (2013): Erwerbsminderung – ein erhebliches Armutsrisiko, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren 94, S. 1–5.

Meinhardt, Volker (2016): Auswirkungen der Sozialversicherungsfreiheit der Entgeltumwandlung, IMK-Study Nr. 46, Düsseldorf.

Meyer, Claudia/Severing, Eckart (2015): Betriebliche Weiterbildung gemeinsam gestalten – die Initiative „weiter bilden“, in: Berger, Klaus et al. (Hrsg.): Sozialpartnerschaftliches Handeln in der betrieblichen Weiterbildung, Bonn, S. 55–57.

Meyer, Traute/Bridgen, Paul (2011): Towards German liberalism and British social democracy. The evolution of two public-occupational pension regimes from 1945 to 2009, in: Clasen, Jochen (Hrsg.): Converging Worlds of Welfare? British and German Social Policy in the 21st Century, Oxford, S. 157–179.

Mohr, Katrin (2012): Von „Welfare to Workfare“? Der radikale Wandel der deutschen Arbeitsmarktpolitik, in: Bothfeld, Silke et al. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden, S. 57–69.

Müller-Jentsch, Walther (1989): Qualitative Tarifpolitik im sozioökonomischen Strukturwandel, in: Dabrowski, Hartmut et al. (Hg.): Gewerkschaftliche Tarif- und Betriebspolitik im Strukturwandel, Düsseldorf, S. 79–98.

Nachtwey, Oliver (2013): Zur Re-Moralisierung des sozialen Konfliktes, in: WestEnd 10 (2), S. 69–80.

Neusser (2013): Pluralisierte Partnerschaften: Über den Wandel der Parteien-Gewerkschafts-Beziehungen, Baden-Baden.

Niehaus, Mathilde/Magin, Johannes/Marfels, Britta/Vater, Gudrun/Werkstätter, Eveline (2008): Betriebliches Eingliederungsmanagement. Studie zur Umsetzung des Betrieblichen Eingliederungsmanagements nach § 84 Abs. 2 SGB IX, Köln.

Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert (1993): Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt am Main.

Offe, Claus (1991): Smooth Consolidation in the West German Welfare State. Structural Change, Fiscal Policies and Populist Politics, in: Piven, Frances Fox (Hrsg.): Labor Parties in Postindustrial Societies, Cambridge, S. 124–146.

Offe, Claus/Wiesenthal, Helmut (1980): Two Logics of Collective Action. Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form, in: Political Power and Social Theory 1 (1), S. 67–115.

Oschmiansky, Frank/Ebach, Mareike (2012): Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform 2009: Der Wandel des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, in: Bothfeld, Silke et al. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden, S. 91–105.

Paster, Thomas (2017): Die Rolle der Arbeitgeber in der Sozialpolitik, in: Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard (Hrsg.): Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland, Wiesbaden, S. 487–514.

Peters, Jürgen/Schmitthenner, Horst (Hrsg.) (2003): gute arbeit … Menschengerechte Arbeitsgestaltung als gewerkschaftliche Zukunftsaufgabe, Hamburg.

Pfarr, Christian/Schneider, Udo (2011): Anreizeffekte und Angebotsinduzierung im Rahmen der Riester-Rente: Eine empirische Analyse geschlechts- und sozialisationsbedingter Unterschiede, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 1/2011, S. 27–46.

Promberger, Markus/Wübbeke, Christina/Zylowski, Annika (2012): Arbeitslosengeld-II-Empfänger: Private Altersvorsorge fehlt, wo sie am nötigsten ist, IAB-Kurzmitteilungen 15/2012, Nürnberg.

Prognos (2009): Die medizinische Rehabilitation Erwerbstätiger – Sicherung von Produktivität und Wachstum, Basel.

Pyhel, Jörn (2004): Ist es rational, Gewerkschaftsmitglied zu sein? Ökonomische Theorie und gewerkschaftliche Mitgliedschaftsloyalität, in: Mittelweg 36, 13 (3), S. 32–44.

Reiter, Renate (Hrsg.): Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive. Eine Einführung, Wiesbaden.

Rolfs, Christian/Witschen, Stefan (2009): Neue Regeln für Wertguthaben, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht 19 (6), S. 295–302.

Rosenbrock, Rolf/Gerlinger, Thomas (2014): Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung, Bern.

Rosenow, Joachim/Naschold, Frieder (1994): Die Regulierung von Altersgrenzen. Strategien von Unternehmen und die Politik des Staates, Berlin.

Rosewitz, Bernd/Webber, Douglas (1990): Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen, Frankfurt am Main.

Rosner, Peter/Url, Thomas/Wörgötter, Andreas (1997): The Austrian Pension System, in: Rein, Martin/Wadensjö, Eskil (Hrsg.): Enterprise and the Welfare State, Cheltenham, S. 33–64.

Schäfer, Wolf (1996): Die Marktwirtschaft unter dem Übermaß des Sozialen, in: Dierkes, Meinolf/Zimmermann, Klaus (Hrsg.): Sozialstaat in der Krise. Hat die soziale Marktwirtschaft noch eine Chance? Frankfurt am Main, S. 127–144.

Schmähl, Winfried (2011): Von der Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung zu deren partiellem Ersatz, in: Eichenhofer, Eberhard et al. (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln, S. 169–249.

Schmähl, Winfried/Oehlschläger Angelika (2007): Abgabenfreie Entgeltumwandlung aus sozial- und verteilungspolitischer Perspektive, Münster.

Schmalz, Stefan/Dörre, Klaus (2014): Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens, in: Industrielle Beziehungen 21 (3), S. 217–237.

Schmid, Gunther/Oschmiansky, Frank (2005): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung 1982–1989, in: BMAS/Bundesarchiv (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 7/1: Bundesrepublik 1982–1989. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform, Baden-Baden, S. 239–287.

Schmid, Gunther/Oschmiansky, Frank (2007): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung, in: BMAS/Bundesarchiv (Hrsg.) (2007): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Band 11: Bundesrepublik Deutschland 1989–1994. Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung, Baden-Baden, S. 436–489.

Schmitter, Philippe/Streeck, Wolfgang (1999): The Organization of Business Interests – Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies, MPIfG Discussion Paper 99/1, Köln.

Schnell, Christoph (2010): Bei Erwerbsminderung (Älterer): Ausgliederung aus dem Erwerbsleben vermeiden. Was Staat und Arbeitgeber in anderen europäischen Ländern tun, in: Soziale Sicherheit 59 (6–7), S. 218–224.

Schröder, Lothar/Urban, Hans-Jürgen (Hrsg.) (2009): Gute Arbeit. Handlungsfelder für Betriebe, Politik und Gewerkschaften, Frankfurt am Main.

Schulz, Susanne Eva/Blank, Florian (2016): Die betriebliche Krankenversicherung: Eine sinnvolle betriebliche Sozialleistung? In: Soziale Sicherheit 65 (5), S. 188–191.

Schulze, Michaela (2012): Gewerkschaften im Umbau des Sozialstaats. Der Einfluss der Dachverbände im Welfare-to-Work-Reformprozess in Dänemark, Deutschland und den USA, Wiesbaden.

Seifert, Hartmut/Ochs, Christiane/Besselmann, Klaus/Machalowski, Gerhard (1993): Kurzarbeit und Qualifizierung. Bedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten der Kurzarbeit zur Nutzung der beruflichen Qualifizierung, Düsseldorf u. a.

Sengenberger, Werner (1987): Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main.

Sommer, Sabine/Kerschek, Raban/Lenhardt, Uwe (2018): Gefährdungsbeurteilung in der betrieblichen Praxis. Ergebnisse der GDA-Betriebsbefragungen 2011 und 2015, Dortmund.

Spier, Tim (2017): Growing Apart? Trade Unions and Center-left Parties in Germany, in: Allern, Elin/Bale, Tim (Hrsg.): Centre-Left Parties and Trade Unions in the Twenty First Century, Oxford, S. 130–148.

StBA (2015): Verdienste und Arbeitskosten. Aufwendungen und Anwartschaften betrieblicher Altersversorgung 2012, Wiesbaden.

StBA (2016a): Verdienststrukturerhebung. Niveau, Verteilung und Zusammensetzung der Verdienste und der Arbeitszeiten abhängiger Beschäftigungsverhältnisse 2014, Fachserie 16.1, Wiesbaden.

StBA (2016b): Verdienste und Arbeitskosten. Tarifbindung in Deutschland 2014, Wiesbaden.

StBA (2016c): Gesundheit, Fachserie 12, Reihe 7.1.2: Ausgaben 1995 bis 2014, Wiesbaden.

Steffen, Johannes (2016): Sozialpolitische Chronik, Bremen.

Stockhausen, Sascha (1997): Die Beteiligung des Betriebsrates am betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz, Hamburg.

Stolz, Ulrich/Rieckhoff, Christian (2011): Förderung der Riester-Rente für das Beitragsjahr 2008 – Mehr als neun Millionen Personen mit Zulagen, in: RVaktuell 12/2011, S. 355–364.

Streeck, Wolfgang (2005): Nach dem Korporatismus: Neue Eliten, neue Konflikte, MPIfG Working Paper 05/4, Köln.

TNS Infratest (2008): Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und Öffentlichem Dienst 2001–2007, BMAS, Forschungsbericht 384, München.

TNS Infratest (2016a): Arbeitgeber- und Trägerbefragung zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung (BAV 2015), BMAS, Forschungsbericht 475, München.

TNS Infratest (2016b): Verbreitung der Altersvorsorge 2015 (AV 2015), BMAS, Forschungsbericht 476, München.

Towara, Jörg (2002): Tarifvertragliche Regelungen zur Teilzeitarbeit, Düsseldorf.

Trampusch, Christine (2004): Vom Klassenkampf zur Riesterrente. Die Mitbestimmung und der Wandel der Interessen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden an der betrieblichen und tariflichen Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Sozialreform 50 (3), S. 223–254.

Trampusch, Christine (2009): Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfeldes, Frankfurt am Main u. a.

Url, Thomas/Glauninger, Ursula (2012): Die Rolle von Lebensversicherungen in der betrieblichen Altersvorsorge, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien.

ver.di (2007): Arbeitshilfe zur tarifpolitischen Gestaltung der beruflichen Weiterbildung, Berlin.

ver.di (2016): Anstöße zur Gestaltung von Tarifregelungen bzw. Betriebs- oder Dienstvereinbarungen zum Thema: Weiterbildung – Lebenslanges Lernen, Berlin.

Vogel, Berthold (1999), Ohne Arbeit in den Kapitalismus. Der Verlust der Erwerbsarbeit im Umbruch der ostdeutschen Gesellschaft, Hamburg.

Voss-Dahm, Dorothea (2009): Über die Stabilität sozialer Ungleichheit im Betrieb. Verkaufsarbeit im Einzelhandel, Berlin.

Wanger, Susanne (2010): Die Altersteilzeit im Zusammenspiel individueller und betrieblicher Einflussfaktoren, in: WSI-Mitteilungen 63 (8), S. 395–403.

Welti, Felix/Groskreutz, Henning (2013): Soziales Recht zum Ausgleich von Erwerbsminderung. Reformoptionen für Prävention, Rehabilitation und soziale Sicherung bei Erwerbsminderung, Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier Nr. 295, Düsseldorf.

Winkel, Rolf (2016): Zahlungen zum Ausgleich von Rentenabschlägen auch schon vor 55 Jahren möglich, in: Soziale Sicherheit 65 (2), S. 71.

Wiß, Tobias (2011): Der Wandel der Alterssicherung in Deutschland. Die Rolle der Sozialpartner, Wiesbaden.

Wotschack, Philip (2018): Optionszeiten auf Basis von Langzeitkonten – eine kritische Bilanz, HBS, Working Paper Forschungsförderung Nr. 57, Düsseldorf.

WSI-Tarifarchiv (2017): Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik 2017, Düsseldorf.

Staatliche und tarifvertragliche Sozialpolitik sind je nach Branche und Politikfeld in unterschiedlicher Weise aufeinander bezogen. Die vorliegende Analyse enthält umfangreiche und die zeitliche Entwicklung nachzeichnende Darstellungen für die Alterssicherungs-, Gesundheits- und Arbeitsmarktpolitik auf nationalstaatlicher Ebene und in vier unterschiedlichen Branchen. Ein Vergleich zwischen Deutschland und Österreich zeigt nationalspezifische Muster in den Staat-Verbände-Beziehungen.

ISSN 2509-2359