

Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure -  
der Wandel interner und externer Machtressourcen der deutschen  
Gewerkschaften im Transformationsprozess des Sozialstaates

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doktor der Wirtschafts- und  
Sozialwissenschaften  
(Dr. rer. pol.)

*vorgelegt im Fachbereich Gesellschaftswissenschaften  
der Universität Kassel  
von Hanna Jeanrond*

Tag der Disputation: 07.07.2016

Kassel, Juni 2016

## **Inhaltsverzeichnis**

Abbildungsverzeichnis .....	5
Abkürzungsverzeichnis .....	8
<b>1. Einleitung.....</b>	<b>12</b>
1.1 Problemorientierte Hinführung zum Thema.....	12
1.2 Forschungsstand und wissenschaftlicher Mehrwert .....	14
1.3 Eigenes Erkenntnisinteresse und Fragestellungen.....	20
1.4 Theoretischer Rahmen der Studie.....	23
1.4.1 Verbändeforschung .....	23
1.4.2 Sozialstaatstheorien.....	26
1.5 Methodischer Rahmen: Erläuterung der eigenen Analyse Kriterien.....	32
1.5.1 Operationalisierung des Machtressourcenansatzes .....	32
1.5.2 Methodik .....	41
1.6 Struktur der Arbeit.....	43
<b>2. Wissenschaftliche Einordnung der Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure.....</b>	<b>44</b>
2.1 Allgemeine Funktionen von Gewerkschaften .....	44
2.2 Sozialpolitische Funktionen von Gewerkschaften.....	45
2.3 Allgemeine Einstellungen und Ziele der Gewerkschaften gegenüber dem Sozialstaat .	48
2.4 Sozialpolitische Einordnung des DGB und seiner Einzelgewerkschaften .....	50
2.5 Sozialpolitische Einordnung der Fallauswahl – Organisationstraditionen.....	51
<b>3. Entwicklung der sozialpolitischen Funktionen von Gewerkschaften im historischen Spiegel.....</b>	<b>58</b>
3.1 Die Ursprünge der Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure und ihre Entwicklung im Kaiserreich.....	58
3.1.1 Gewerkschaften vor der Einführung des staatlichen Sozialversicherungssystems..	58
3.1.2 Gewerkschaften nach der Einführung des staatlichen Sozialversicherungssystems	60
3.2 Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure in der Weimarer Republik .....	63
3.3 Gewerkschaften in der Entwicklung des Sozialstaates der Bundesrepublik Deutschland .....	67
3.3.1 Aufbau des Sozialstaates in der BRD .....	67
3.3.2 Ausbau des Sozialstaates in der BRD .....	69
3.3.3 Rückbau des Sozialstaates in der BRD .....	72
<b>4. Entwicklung der Organisationskraft der Gewerkschaften im Transformationsprozess des Sozialstaates.....</b>	<b>76</b>

4.1 Mitgliederentwicklungen.....	76
4.2 Infrastrukturelle sozialpolitische Ressourcen der Organisationen .....	84
4.2.1 Historischer Exkurs zu den sozialpolitischen Abteilungen der Gewerkschaften ....	84
4.2.2 Personalentwicklungen in den sozialpolitischen Abteilungen der Organisationen .	85
4.3 Zwischenfazit: Kontinuität oder Wandel der Organisationskraft als interner Machtressource von Gewerkschaften? .....	98
<b>5. Entwicklung interner und externer gewerkschaftlicher Machtressourcen im Transformationsprozess des Sozialstaates in den Sozialpolitikfeldern Arbeitsmarktpolitik und Alterssicherung.....</b>	<b>101</b>
5.1 Prioritäre Politikfelder – Eine Hinführung .....	101
5.1.1 Priorisierung sozialpolitischer Politikfelder im Antragsverhalten (2001-2014)....	102
5.1.2 Priorisierung sozialpolitischer Politikfelder im <i>agenda setting</i> in Mitgliederzeitungen (2001-2014) .....	113
5.1.3 Zwischenfazit zur Priorisierung sozialpolitischer Themenfelder in den Gewerkschaften.....	115
5.2 Die Hartz-Reformen und die Gewerkschaften .....	116
5.2.1 Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen vor der Reform und Geschlossenheit als interne Machtressource.....	118
5.2.2 Parlamentarische Präsenz und institutionelle Einbindung als externe Machtressource: Gewerkschaftliche Einbindung in den <i>policy-making</i> -Prozess .....	119
5.2.3 Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen zum bzw. nach dem Gesetz und Geschlossenheit als interne Machtressource.....	122
5.2.4 Außerparlamentarische Präsenz: Protest und Sozialpolitische Kampagnen als externe Machtressource.....	124
5.2.5 Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien als externe Machtressource.....	125
5.2.6 Handlungs- und Reaktionsfähigkeit als interne Machtressource.....	126
5.2.7 Zwischenfazit.....	131
5.3 Der Mindestlohn und die Gewerkschaften .....	131
5.3.1 Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen vor der Reform und Geschlossenheit als interne Machtressource.....	133
5.3.2 Parlamentarische Präsenz und institutionelle Einbindung als externe Machtressource: Gewerkschaftliche Einbindung in den <i>policy-making</i> -Prozess .....	136
5.3.3 Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen zum bzw. nach dem Gesetz und Geschlossenheit als interne Machtressource.....	137
5.3.4 Außerparlamentarische Präsenz: Protest und Sozialpolitische Kampagnen als externe Machtressource.....	138
5.3.5 Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien als externe Machtressource.....	139

5.3.6 Handlungs- und Reaktionsfähigkeit als interne Machtressource.....	140
5.3.7 Zwischenfazit.....	142
5.4 Die Riester-Rente und die Gewerkschaften.....	142
5.4.1 Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen vor der Reform und Geschlossenheit als interne Machtressource.....	144
5.4.2 Parlamentarische Präsenz und institutionelle Einbindung als externe Machtressource: Gewerkschaftliche Einbindung in den <i>policy-making</i> -Prozess.....	146
5.4.3 Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen zum bzw. nach dem Gesetz und Geschlossenheit als interne Machtressource.....	148
5.4.4 Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien als externe Machtressource.....	150
5.4.5 Handlungs- und Reaktionsfähigkeit als interne Machtressource.....	152
5.4.6 Zwischenfazit.....	152
5.5 Die Rente mit 67 und die Gewerkschaften.....	153
5.5.1 Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen vor der Reform und Geschlossenheit als interne Machtressource.....	154
5.5.2 Parlamentarische Präsenz und institutionelle Einbindung als externe Machtressource: Gewerkschaftliche Einbindung in den <i>policy-making</i> -Prozess.....	156
5.5.3 Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen zum bzw. nach dem Gesetz und Geschlossenheit als interne Machtressource.....	157
5.5.4 Außerparlamentarische Präsenz: Protest und sozialpolitische Kampagnen als externe Machtressource.....	158
5.5.5 Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien als externe Machtressource.....	159
5.5.6 Handlungs- und Reaktionsfähigkeit als interne Machtressource.....	160
5.5.7 Zwischenfazit.....	164
5.6 Die Rente mit 63 und die Gewerkschaften.....	165
5.6.1 Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen vor der Reform und Geschlossenheit als interne Machtressource.....	166
5.6.2 Parlamentarische Präsenz und institutionelle Einbindung als externe Machtressource: Gewerkschaftliche Einbindung in den <i>policy-making</i> -Prozess.....	166
5.6.3 Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen zum bzw. nach dem Gesetz und Geschlossenheit als interne Machtressource.....	167
5.6.4 Außerparlamentarische Präsenz: Protest und sozialpolitische Kampagnen als externe Machtressource.....	168
5.6.5 Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien als externe Machtressource.....	168
5.6.6 Handlungs- und Reaktionsfähigkeit als interne Machtressource.....	169
5.6.7 Zwischenfazit.....	171

5.7 Kontinuität und Wandel interner und externer gewerkschaftlicher Machtressourcen im Transformationsprozess des Sozialstaats? .....	172
<b>6. Entwicklung interner gewerkschaftlicher Machtressourcen im Transformationsprozess des Sozialstaats: Gewerkschaften und die Rolle der tariflichen Selbstgestaltung von Sozialpolitik.....</b>	<b>195</b>
6.1 Die selbstgestaltete tarifliche Sozialpolitik als wachsender Handlungskorridor der Gewerkschaften .....	196
6.2 Quantitative Hinführung und Politikfelder (Antragsverhalten auf Gewerkschaftstagen) .....	200
6.3 Kontinuität oder Wandel in der gewerkschaftlichen Fokussierung auf die tarifliche Selbstgestaltung von Sozialpolitik? .....	218
<b>7. Fazit: Gewerkschaften zwischen Einflussverlust und Wiedererstarben? .....</b>	<b>221</b>
7.1 Ergebnisse der Studie .....	223
7.2 Implikationen der innerorganisatorischen sozialpolitischen Handlungsstrategien und Ressourcen der Gewerkschaften für die sozialpolitische Interessenvertretung nach außen .....	234
7.3 Wandel der sozialpolitischen Funktionen und Gewerkschaftsvergleich .....	235
7.4 Implikationen für die weitere Forschung.....	241
Literaturverzeichnis.....	243
Dokumentenverzeichnis .....	268
Interviews .....	275
Anhang .....	276

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1.1:	DGB-Mitgliederzahlen 1950 – 2010 (in Zehn-Jahres-Schritten).....	78
Abb. 1.2:	DGB-Mitgliederzahlen 2001-2015 (jährlich).....	78
Abb. 1.3:	Mitgliederzahlen IG Metall 2001-2015 (jährlich).....	80
Abb. 1.4:	Mitgliederzahlen ver.di 2001-2015 (jährlich).....	81
Abb. 1.5:	Mitgliederzahlen IG BCE 2001-2015 (jährlich).....	82
Abb. 1.6:	Mitgliederzahlen IG BAU 2001-2015 (jährlich).....	83
Abb. 2.1:	Anzahl der Mitarbeiter für Sozialpolitik im Längsschnitt des DGB.....	88
Abb. 2.2:	Anzahl der Mitarbeiter für Sozialpolitik (gesamt) im Längsschnitt sowie in Relation zur Gesamtanzahl der Beschäftigten der Bundeszentrale des DGB...89	
Abb. 2.3:	Anzahl der Mitarbeiter nach einzelnen Politikfeldern in der Sozialpolitik im Längsschnitt des DGB.....	90
Abb. 2.4:	Anzahl der Mitarbeiter für Sozialpolitik im Längsschnitt der IG Metall.....	91
Abb. 2.5:	Anzahl der Mitarbeiter für Sozialpolitik im Längsschnitt sowie in Relation zur Gesamtanzahl der Beschäftigten der Bundeszentrale der IG Metall.....	92
Abb. 2.6:	Anzahl der Mitarbeiter nach einzelnen Politikfeldern in der Sozialpolitik im Längsschnitt der IG Metall.....	94
Abb. 2.7:	Anzahl der Mitarbeiter für Sozialpolitik im Längsschnitt von ver.di.....	95
Abb. 2.8:	Anzahl der Mitarbeiter nach einzelnen Politikfeldern in der Sozialpolitik im Längsschnitt der ver.di.....	96
Abb. 2.9:	Anzahl der Mitarbeiter für Sozialpolitik (gesamt) im Längsschnitt der IG BCE.....	97
Abb. 2.10:	Anzahl der Mitarbeiter nach einzelnen Politikfeldern in der Sozialpolitik im Längsschnitt der IG BCE.....	98
Abb. 3.1:	Anteil sozialpolitischer Anträge auf Gewerkschaftstagen am Gesamtvolumen aller Anträge (in Prozent).....	103
Abb. 4.1:	Relative Häufigkeiten: „Alles in allem: Wie beurteilen Sie die Relevanz von Sozialpolitik innerhalb ihrer Gewerkschaft, wenn Sie diesen Handlungsbereich mit allen anderen gewerkschaftlichen Handlungsfeldern vergleichen?“.....	104
Abb. 4.2:	Relative Häufigkeiten: „In den letzten fünfzehn Jahren: Hat diese Relevanz von Sozialpolitik innerhalb ihrer Gewerkschaft eher ab- oder zugenommen bzw. ist konstant geblieben?“.....	105
Abb. 4.3:	Median „Wenn Sie an Kampagnen/Aktionen/Initiativen u. ä. denken, in welchen Sozialpolitikfeldern ist Ihre Gewerkschaft aktuell besonders aktiv? D. h., in welchen Feldern werden primär Themen gesetzt, innergewerkschaftliche Debatten geführt und Ressourcen eingesetzt?“.....	112

Abb. 3.2:	Sozialpolitische Titelthemen in den gewerkschaftlichen Mitgliederzeitungen kategorisiert nach einzelnen Sozialpolitikfeldern 2001-2014.....	114
Abb. 3.3:	Reaktionen infolge der Hartz-Reform auf Gewerkschaftstagen basierend auf dem Antragsverhalten.....	128
Abb. 3.4:	Reaktionen infolge der Hartz-Reform in den Titelbeiträgen der Mitgliederzeitungen.....	130
Abb. 3.5:	Reaktionen infolge der Rente mit 67 auf Gewerkschaftstagen.....	161
Abb. 3.6:	Reaktionen infolge der Rente mit 67 in den Titelbeiträgen der Mitgliederzeitungen.....	163
Abb. 4.4:	Relative Häufigkeiten: „Würden Sie die deutschen Gewerkschaften auf der Ebene der Politikentscheidungsprozesse eher als schwache oder starke sozialpolitische Akteure bezeichnen?“.....	173
Abb. 4.5:	Median „Wie erfolgreich erachten Sie die politische Einflussnahme der Gewerkschaften auf folgende sozialpolitische Reformen?“.....	175
Abb. 4.6:	Selbsteinschätzung, relative Häufigkeiten: „In letzter Zeit sind Reformen verabschiedet worden, die den Interessen der Gewerkschaften wieder näher kommen, wie z. B. die Rente mit 63. Hat die politische Einflussnahme der Gewerkschaften auf die Sozialgesetzgebung insgesamt Ihrer Meinung nach in den letzten Jahren eher zu- oder abgenommen bzw. ist diese konstant geblieben?“.....	176
Abb. 4.7:	Fremdeinschätzung, relative Häufigkeiten: „In letzter Zeit sind Reformen verabschiedet worden, die den Interessen der Gewerkschaften wieder näher kommen, wie z. B. die Rente mit 63. Hat die politische Einflussnahme der Gewerkschaften auf die Sozialgesetzgebung insgesamt Ihrer Meinung nach in den letzten Jahren eher zu- oder abgenommen bzw. ist diese konstant geblieben?“.....	177
Abb. 4.8:	Relative Häufigkeiten: „In den letzten zehn Jahren (Umfrage von 2014): Haben diese gewerkschaftlichen Aktivitäten zur Sozialpolitik (Kampagnen, Aktionen, Initiativen) insgesamt eher ab- oder zugenommen bzw. sind sie konstant geblieben?“.....	184
Abb. 4.9:	Median: „Um als Gewerkschaft erfolgreich sozialpolitischen Einfluss zu üben, welche Kanäle sind ihrer Beobachtung nach dabei besonders wichtig?“.....	186

Abb. 4.10:	Relative Häufigkeiten: „Die Gewerkschaften galten lange Zeit als Status-Quo-Bewahrer des "alten" Sozialstaates. Haben Ihrer Beobachtung nach die eigenen Reformkonzepte von Gewerkschaften als Alternative zu denen der Regierung zu- oder abgenommen bzw. sind diese konstant geblieben?“ .....	190
Abb. 5:	Übersicht der Machtressourcen anhand der untersuchten Reformen.....	192
Abb. 6.1:	Anträge zur tariflichen Sozialpolitik versus zur staatlichen Sozialpolitik der IG Metall.....	202
Abb. 6.2:	Anträge zur tariflichen Sozialpolitik versus zur staatlichen Sozialpolitik der ver.di.....	202
Abb.6.3:	Anträge zur tariflichen Sozialpolitik versus zur staatlichen Sozialpolitik der IG BCE.....	203
Abb.6.4:	Anträge zur tariflichen Sozialpolitik versus zur staatlichen Sozialpolitik der IG BAU.....	203
Abb. 7:	Relative Häufigkeiten: „Hat diese eigenständige Gestaltung von Sozialpolitik durch Gewerkschaften in den letzten Jahren gegenüber der staatlichen Sozialpolitik für die Gewerkschaften eine Aufwertung erfahren?“ .....	204
Abb. 8:	Anträge zur tariflichen Sozialpolitik in absoluten Zahlen der untersuchten Einzelgewerkschaften.....	206
Abb. 9:	Zyklen gewerkschaftlicher Rolle als sozialpolitische Akteure.....	225
Abb. 10:	Einordnung der Machtressourcen in die sozialpolitischen Funktionen von Gewerkschaften.....	234
Abb. 11:	Antragsberechtigte Gremien in den Gewerkschaften.....	274
Abb. 12.1:	Teilnehmerzahl der ersten Befragtengruppe, kategorisiert nach Gewerkschaften.....	279
Abb. 12.2:	Teilnehmerzahl der zweiten Befragtengruppe kategorisiert nach Gruppen.....	280
Abb. 13.1:	Gewerkschaftliche Forderungen zum gesetzlichen Mindestlohn.....	290
Abb. 13.2:	Forderungen der Gewerkschaften zum abschlagsfreien Rentenausstieg basierend auf Entschließungen/Beschlüssen bzw. angenommenen Anträgen.....	292



## **Abkürzungsverzeichnis**

<b>Abb.</b>	Abbildung
<b>Abt.</b>	Abteilung
<b>ADGB</b>	Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund
<b>AG</b>	Aktiengesellschaft
<b>ALG I</b>	Arbeitslosengeld I
<b>ALG II</b>	Arbeitslosengeld II
<b>Anm. d Verf.</b>	Anmerkung der Verfasserin
<b>BAV</b>	Betriebliche Altersversorgung
<b>BAVC</b>	Bundesarbeitgeberverband Chemie
<b>BDA</b>	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
<b>Behind.Politik</b>	Behindertenpolitik
<b>BMA</b>	Bundesministerium für Arbeit
<b>BMAS</b>	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
<b>BMFSFJ</b>	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
<b>BMWA</b>	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
<b>BMWT</b>	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
<b>BRD</b>	Bundesrepublik Deutschland
<b>bspw.</b>	beispielsweise
<b>CDA</b>	Christlich Demokratische Arbeitnehmerschaft Deutschlands
<b>CDU</b>	Christlich Demokratische Union Deutschlands
<b>CSU</b>	Christlich soziale Union
<b>DAF</b>	Deutsche Arbeitsfront
<b>DAG</b>	Deutsche Angestelltengewerkschaft
<b>ders.</b>	derselbe
<b>d. h.</b>	das heißt
<b>dies.</b>	dieselbe/dieselben
<b>DGB</b>	Deutscher Gewerkschaftsbund

<b>DPG</b>	Deutschen Postgewerkschaft
<b>DVPW</b>	Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft
<b>ebd.</b>	ebenda
<b>et al.</b>	et alii
<b>etc.</b>	et cetera
<b>e. V.</b>	eingetragener Verein
<b>EVG</b>	Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft
<b>Ex.</b>	Experte
<b>f.</b>	folgend
<b>ff.</b>	folgende
<b>FlexÜ</b>	Tarifverträge zum flexiblen Übergang in Rente
<b>GdP</b>	Gewerkschaft der Polizei
<b>GEW</b>	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
<b>Gew.tag</b>	Gewerkschaftstag
<b>GGLF</b>	Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft
<b>GHK</b>	Gewerkschaft Holz und Kunststoff
<b>GKV</b>	Gesetzlichen Krankenversicherung
<b>GRV</b>	Gesetzlicher Rentenversicherung
<b>GTB</b>	Gewerkschaft Textil-Bekleidung
<b>HBV</b>	Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen
<b>IG BAU</b>	Industriegewerkschaft Bauen, Agrar, Umwelt
<b>IG BCE</b>	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie
<b>IG BE</b>	IG Bergbau und Energie
<b>IG BSE</b>	IG Bau-Steine-Erden
<b>IG CPK</b>	IG Chemie, Papier, Keramik
<b>IG Medien</b>	Industriegewerkschaft Medien - Druck und Papier, Publizistik und Kunst
<b>IG Metall</b>	Industriegewerkschaft Metall
<b>M+E Industrie</b>	Metall- und Elektroindustrie
<b>ML</b>	Mindestlohn

<b>Mitgl.zeitg.</b>	Mitgliederzeitung
<b>n.</b>	nach
<b>Nr.</b>	Nummer
<b>n. v.</b>	not value
<b>NGG</b>	Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten
<b>NSDAP</b>	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
<b>o. ä.</b>	oder ähnliches
<b>o. J.</b>	ohne Jahr
<b>o. S.</b>	ohne Seite
<b>ÖTV</b>	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
<b>PRV</b>	Private Rentenversicherung
<b>r-</b>	reaktiv ohne Alternativvorschläge
<b>r+</b>	reaktiv mit Alternativvorschlägen
<b>RV</b>	Rentenversicherung
<b>RVO</b>	Reichsversicherungsordnung
<b>s-g</b>	selbstgestaltend
<b>SoPo</b>	Sozialpolitik
<b>SoVD</b>	Sozialverband Deutschland e. V.
<b>SPD</b>	Sozialdemokratischen Partei Deutschlands
<b>s. u.</b>	siehe unten
<b>Tab.</b>	Tabelle
<b>TVG</b>	Tarifvertragsgesetz
<b>TV Mindestnetto</b>	Tarifvertrag über tarifliche Mindestnettotabellen und Berechnungsformeln zur Altersteilzeit
<b>UCI</b>	Unterstützungsverein der Chemischen Industrie
<b>u. a.</b>	und andere
<b>ULA</b>	Deutscher Führungskräfteverband
<b>Unfallvers.</b>	Unfallversicherung
<b>v. a.</b>	vor allem
<b>Ver.di</b>	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

<b>vgl.</b>	vergleiche
<b>WASG</b>	Arbeit & soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative
<b>WRV</b>	Weimarer Reichsverfassung
<b>WSI</b>	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
<b>z. B.</b>	zum Beispiel
<b>zit. n.</b>	zitiert nach
<b>ZVK</b>	Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes

# 1. Einleitung

## 1.1 Problemorientierte Hinführung zum Thema

Gewerkschaften zählen in der sozialwissenschaftlichen Literatur zu den „klassischen“ (Schmid 2010: 464) und „erfolgreichsten“ (Schroeder 2003: 11) Akteuren des bundesdeutschen Sozialstaates<sup>1</sup>. Eine wesentliche Rolle des Staates im Rahmen der Wohlfahrtsproduktion besteht in der Gewährleistung sozialer Rechte und in der Schaffung funktionsfähiger Strukturen zur Leistungserbringung. Die Erbringung der Dienstleistungen ist dabei keine hoheitliche Aufgabe, bei der sich der Staat nicht vertreten lassen kann. Es bedarf jedoch kollektiver Akteure, die die erforderlichen Leistungen generieren können (Kaufmann 1994: 376f.). Sozialpolitik kann in diesem Verständnis durch den Sozialstaat (*push from above*) oder beispielweise durch die Tarifvertragsparteien (*push from below*) gestaltet werden (Ebbinghaus 2011).

Der deutsche Sozialstaat ist jedoch nicht allein durch seine Funktion für das politische System zu erklären. Vielmehr ist er auch das Ergebnis historischer Kämpfe, in die Gewerkschaften in einem nicht unerheblichen Maße beteiligt waren. Die institutionelle Verankerung der Gewerkschaften in Sozialpolitik und Arbeitsbeziehungen vollzieht sich insbesondere über Tarifautonomie, Mitbestimmung und die Verankerung in den Selbstverwaltungsgremien der sozialen Sicherungssysteme, die zugleich die sozialstaatlichen Grundpfeiler des Modells Deutschland sind (Schroeder 2014a: 16). Bis Mitte der 1970er Jahre, also in der sozialstaatlichen Ausbauphase, wurde den Gewerkschaften auch eine starke Rolle in den sozialpolitischen Willensbildungsprozessen zugeschrieben (Dowe et al. 2013: 9; Trampusch 2009: 20, dies. 2005: 79; Schönhoven/Weber 2005: 40; Taylor-Gooby 2004: 1; von Winter 1997; Döhler/Manow 1997; Nullmeier/Rüb 1993; Esping-Andersen 1990; Schneider 1989: 16; Katzenstein 1987). Dies lag vor allem in starken organisationalen Machtressourcen (hohes Mitglieder- und Repräsentationsniveau) begründet (Ebbinghaus/Göbel 2014: 214f.), die jedoch seit den 1980er Jahren durch das Abschmelzen der Mitgliederbasis der Gewerkschaften im Schwinden begriffen sind (siehe mehr zu dieser Entwicklung im historischen Teil, Kapitel 3). Daneben trugen aber auch politische Machtressourcen zu dieser

---

<sup>1</sup> Im sozialwissenschaftlichen Sprachgebrauch werden Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat oft bedeutungsgleich verwendet (Hockerts 2012: 333), so auch in dieser Arbeit. Der Begriff Sozialstaat wird überwiegend im deutschsprachigen Raum verwendet und nimmt durch die Sozialstaatesklausel im Grundgesetz eine stark rechtsstaatlich geprägte Gestalt an (Opielka 2004: 23). Der Begriff Wohlfahrtsstaat (*welfare state*) wird dagegen häufig im angelsächsischen Raum sowie in der international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung verwendet (Ritter 2010: 4; Opielka 2004: 23). Dabei hat der Begriff Wohlfahrtsstaat oft eine negativ behaftete armutspolitische Konnotation (Hockerts 2012: 332).

Stärke bei, zu denen eine enge Anbindung an die Parteien, vor allem an die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) gehörte. Ausdruck dieser besonderen Einbindung zeigte sich durch Abgeordnete im Parlament, über Ministerposten, wie auch in der Einbeziehung in korporatistische<sup>2</sup> Arrangements (Esser/Schroeder 1999).

Dieser starke gewerkschaftliche Einfluss wurde von wirtschaftlichen Prosperitätsbedingungen begünstigt und geriet Mitte der 1970er Jahre, durch Globalisierungsprozesse und veränderte Wirtschaftsbedingungen sowie einer damit einhergehenden Massenarbeitslosigkeit, unter Druck. Seither stehen die Gewerkschaften den staatlich beförderten Strategien einer (Teil)Privatisierung (Kaelble 2012: 83; Gülker/Kaps 2006) und Vermarktlichung (Evers/Heinze 2008; Bode 2007, ders. 2005; für „Wohlfahrtsmarkt“: vgl. Nullmeier 2004) mehr oder weniger ohnmächtig gegenüber. Diese Tendenzen schlugen sich unter anderem in sozialpolitischen Reformen mit Rückbauelementen nieder, welche gegen die (Klientel)Interessen der Gewerkschaften, die für einen hohen sozialen Schutz ihrer Mitglieder eintreten, gerichtet sind. Zudem veränderte sich der Politikstil sozialpolitischer Aushandlungsprozesse um Verteilungsfragen, besonders unter der Kanzlerschaft Gerhard Schröders. Traditionelle korporatistische Arrangements zwischen Staat und Verbänden wie das tripartistische „Bündnis für Arbeit“ wurden zu Gunsten von Expertenkommissionen und einer Konzentration der Entscheidungsmacht bei der Regierung zurückgedrängt (von Winter/Willems 2009: 24; Trampusch 2005: 76; Czada 2002), worunter auch die Beziehungen zu den Regierungsparteien litten.

In den 1980er und 1990ern wurden Gewerkschaften in der wissenschaftlichen Debatte häufig als Blockierer notwendiger sozialpolitischer Reformen und Verteidiger eines Status quo des „alten“ Sozialstaates kritisiert, die nur in geringem Maße eigenständige Arbeit an Reformkonzepten leisten (Urban 2013: 173; Hassel 2007: 191; Wiesenthal/Clasen 2003; Green-Pedersen/Haverland 2002). Die sozialpolitische Deutungskompetenz der Gewerkschaften erscheint mit dem Umbau des Sozialstaates weitestgehend „paralysiert“ (Kädtler 2006: 321). So lassen die vielfältigen programmatischen und institutionellen Paradigmenwechsel des deutschen Sozialstaates die Gewerkschaften in ihrer Rolle als sozialpolitische Akteure nicht unberührt. Denn infolge der Transformation des Wohlfahrtsstaates lassen sich auch veränderte Verhaltensweisen bei den gewerkschaftlichen Akteuren feststellen, wobei offen ist, ob diese auch zur grundlegenden Neujustierung der in

---

<sup>2</sup> „Corporatism is [...] an institutionalized pattern of policy-formation in which large interest organizations cooperate with each other and with public authorities not only in the articulation (or even ‚intermediation‘) of interests, but – in its developed forms – in the ‚authoritative allocation of values‘ and in the implementation of such policies“ (Lehmbruch 1979: 150; vgl. auch Schmitter 1979).

der Sozialpolitik eingenommenen Rollen führen. Zu beobachten ist beispielsweise ein verstärktes Engagement die soziale Absicherung von Risiken, die der Staat zurückbaut, über die Tarifpolitik zu regulieren (Schroeder 2014: 27, ders. 2012, ders. 2004, ders. 2002: 613; Fehmel 2013: 405; Kreft 2006; Klammer/Hoffmann 2003: 25). Ziel dieser Studie ist es, die Dynamik, mit der sich die Gewerkschaften an die veränderte wohlfahrtsstaatliche Umwelt anpassen, näher zu betrachten. In der vorliegenden Dissertation wird demnach das Erkenntnisinteresse verfolgt, inwiefern sich Gewerkschaften im Transformationsprozess des Sozialstaates seit der Jahrtausendwende als anpassungsfähige sozialpolitische Akteure erweisen und weiterhin an der Gestaltung der Grundlagen des Sozialstaates teilhaben. Die Fragestellung zielt darauf ab, von welchen Bedingungen die Stärke der Gewerkschaften als sozialpolitischer Akteur abhängt, wobei sowohl ihre Rolle auf staatlicher Ebene als auch innerorganisatorische Strategien betrachtet werden. Somit schließt die Studie zum einen an vielfach erschienene *policy*-Analysen zum Einfluss der Gewerkschaften in sozialpolitischen Reformprozessen seit den 2000er Jahren an, nimmt aber darüber hinaus neuere Entwicklungen und Beobachtungen auf, die ein Wiedererstarken des gewerkschaftlichen Einflusses auf Sozialstaatsreformen behaupten und dabei auch eine binnenorganisatorische Betrachtung der Handlungs- und Reaktionsfähigkeit von Gewerkschaften in den Blick nehmen, welche bislang in der Forschung unterbelichtet sind.

## 1.2 Forschungsstand und wissenschaftlicher Mehrwert

### *Forschungsstand*

In der sozialwissenschaftlichen Forschung zum Thema Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure lassen sich drei zentrale Forschungsstränge identifizieren:

Der erste Forschungsstrang setzt sich aus (1) *historisch orientierten Studien* zusammen, die sich mit der Entwicklung des deutschen Sozialversicherungsstaates, aber auch mit der der deutschen Gewerkschaften beschäftigen. Hierunter können auch die klassischen Lehrbücher zur Sozialpolitik bzw. zu einzelnen *policy*-Feldern der Sozialpolitik gezählt werden. Diese Literatur setzt sich – quasi zwangsläufig – mit der Rolle der Gewerkschaften in der Sozialstaatsentwicklung auseinander, da diese zu den traditionellen und prägenden Akteuren der deutschen Sozialpolitik zählen. Dabei verweist die Literatur vor allem auf die historisch gewachsene rechtlich-institutionelle Einbettung der Gewerkschaften in sozialstaatliche Strukturen und Prozesse, die durch Tarifautonomie, Mitbestimmung oder Selbstverwaltung ihren Ausdruck findet, wie auch auf deren Wandlungsprozesse (vgl. Schmidt 2012, ders.

2005; Bäcker et al. 2010; Ritter 2010, ders. 1992, ders. 1991; Schmidt et al. 2007; Reidegeld 2006; Frerich/Frey 1993; Hockerts 1980; Napthali 1929; *zur Rentenpolitik* vgl. u. a. Hegelich 2006; *zur Gesundheitspolitik* vgl. v. a. Bandelow 1998). Schließlich existiert eine Reihe von Arbeiten zur Geschichte der deutschen Gewerkschaften, die ebenfalls auf Zäsuren der rechtlich-institutionellen Verankerung von Gewerkschaften in der Entwicklung des Sozialstaates fokussieren (vgl. Müller-Jentsch 2011; Schneider 2000; Schönhoven 1987; siehe ausführlich Kapitel 3).

Unter diesen ersten Forschungsstrang lassen sich die Studien zu den Selbstverwaltungsgremien der sozialen Sicherungssysteme einordnen, da diese Gremien eine der rechtlich-institutionellen Schnittstellen zwischen Gewerkschaften und Sozialstaat darstellen (vgl. Tennstedt 1977, ders. 1976; Drewes 1958<sup>3</sup>). Neuere Studien betrachten vor allem die durch Gesetze herbeigeführten Veränderungen der Strukturen der Selbstverwaltungsgremien sowie die daraus resultierenden Auswirkungen auf die gewerkschaftlichen Handlungskompetenzen als Vertreter der Versicherten (vgl. Klenk 2010, dies. 2006; Schroeder/Paquet 2009; Trampusch 2009, dies. 2006; Schroeder 2008; *für eine internationale Perspektive* vgl. Klenk et al. 2012). Ergebnis der Studien ist, dass sich die Gestaltungsmöglichkeiten der Selbstverwaltungsträger infolge der Verrechtlichung der Sozialpolitik, der Einschnitte in die Finanz- und Leistungshoheit der Selbstverwaltung und des Wandels der Versicherungen hin zu stärker wettbewerbsorientierten Dienstleistungsinstitutionen in den letzten Jahrzehnten erheblich reduziert haben, und zwar zugunsten eines größeren Handlungsspielraums des Staates (vgl. Schroeder 2008: 52f.; Trampusch 2002; Reiter 1993; Standfest 1977). Diese Studien diskutieren die Umbrüche häufig vor dem Hintergrund des Wandels des deutschen Korporatismus (*zur „Abkehr vom Korporatismus?“* vgl. Klenk et al. 2012; *zum „Selbstverwaltungskorporatismus“* vgl. Schroeder 2009, ders. 2006).

Des Weiteren sind in den vergangenen Jahren mehrere qualitative (2) *policy*-Analysen zum Thema entstanden, die sich mit dem Einfluss von Gewerkschaften bzw. der Sozialpartner auf einzelne Politikfelder der Sozialpolitik befassen. Diese, zum Teil auch international vergleichenden, Studien konzentrieren sich auf den Einfluss der Verbände bzw. Gewerkschaften auf einzelne oder mehrere *policy*-Reformen in bestimmten

---

<sup>3</sup> Drewes (1958: 168) legte in den 1950er Jahren eine systematisierende Studie über die Stellung der Gewerkschaften in der Verwaltungsordnung vor. Er belegt mit seiner Untersuchung die Breite und Intensität des gewerkschaftlichen Einflusses. Dieser beschränkt sich keineswegs auf die ihnen „herkömmlicherweise und fast legitim zustehenden Gebiete der Arbeitsverwaltung und Sozialversicherung“, sondern deckt einen breiteren Bereich der Verwaltungsordnung ab, womit gewerkschaftliche Aufgaben „über ihren bestimmungsmäßigen Daseinsbereich als Arbeitnehmerorganisation hinausreichen“ (ebd.: 254).



Sozialpolitikfeldern, wobei sie vor allem Reformen mit Um- und Rückbauelementen betrachten. Hervorzuheben sind die Studien von Remeke (2005) zum Arbeitnehmerschutz, von Kreft (2006) zur Bildungspolitik, von Wiß (2011) und Krause (2012) zur Alterssicherung sowie von Trampusch (2009) und Schulze (2012) zur Arbeitsmarktpolitik. Die Indikatoren, anhand derer die Autoren<sup>4</sup> den Einfluss von Gewerkschaften messen, leiten sie aus den klassischen Kriterien des Machtressourcenansatzes in Anlehnung an Korpi (1983) ab. So definieren sie die gewerkschaftlichen Machtressourcen in der Sozialpolitik einerseits über Organisationskraft, wie Mitgliederzahlen bzw. den Organisationsgrad, und andererseits über institutionelle Macht, wie die Beziehungen zu Parteien und die Verankerung in legislativen Entscheidungsgremien. Die Autoren kommen unabhängig voneinander zu dem Ergebnis, dass die Gewerkschaften seit der Jahrtausendwende an politischem Einfluss auf sozialpolitische Reformen in den einzelnen Politikfeldern verloren haben. Die Variablen, auf die die Autoren die Schwäche der Gewerkschaften zurückführen, liegen eben in deren schwindenden Machtressourcen begründet, wie zum einen in einer geringeren Organisationsmacht aufgrund von Mitgliederverlusten und eines abnehmenden Organisationsgrades, und zum anderen in einer geringeren institutionellen Macht, wie schwindende Bindungen zu den Parteien, dabei insbesondere zum traditionell engen Partner der SPD und einer geringeren Einbindung in politische Entscheidungsprozesse. Darüber hinaus wird in diesen Studien häufig die Uneinheitlichkeit in der inhaltlichen sozialpolitischen Positionierung der Einzelgewerkschaften innerhalb des DGB gegenüber den untersuchten Sozialreformen betont. Dadurch habe auch der Dachverband als politischer Repräsentant der Gewerkschaften Schwierigkeiten, sich klar zu positionieren, woraus eine schwächere Durchsetzungsmacht resultiert. Ebenso wird oftmals die mangelnde Fähigkeit der Gewerkschaften kritisiert, eigene Konzepte als Alternativen zur Regierungspolitik aufzustellen und einzubringen. Einige ausgewählte *policy*-Analysen, die aufgrund der thematischen Nähe auch in den Fortgang der Arbeit eingebunden werden, werden an dieser Stelle etwas ausführlicher diskutiert.

Wiß (2011) geht im Politikfeld Alterssicherung einerseits der Frage nach den Einfluss- und Vetomöglichkeiten der Sozialpartner auf der politischen Ebene (*policy-making*) nach, andererseits der Frage nach deren veränderter Rolle bei den nicht-staatlichen Renten auf der betrieblichen Ebene (*policy-implementation*). Diesen Wandel untersucht er anhand der Rentenreformen von 1992 bis 2009, fokussiert dabei aber stark auf das Altersvermögensgesetz und Altersvermögensergänzungsgesetz aus dem Jahr 2001, besser

---

<sup>4</sup> Für die bessere Lesbarkeit wird in der Arbeit die männliche Form der Geschlechter verwendet. Sie ist selbstverständlich geschlechtsneutral und wertfrei zu verstehen.

bekannt unter dem Namen „Riester-Rente“. Er kommt zu dem Ergebnis, dass Gewerkschaften auf der *policy-making*-Ebene an Einfluss verloren haben, was er vor allem auf zurückgehende Bindungen an die Parteien zurückführt (ebd.: 266). Dahingegen haben sie auf der Ebene der *policy-implementation* an Kompetenzen hinzugewonnen, durch Abschluss von Tarifverträgen und Gründungen von kollektiven Versorgungswerken mit den Arbeitgebern im Bereich der Betrieblichen Altersversorgung (BAV) (ebd.: 256).

Schulze (2012) legt im Politikfeld Arbeitsmarktpolitik eine international vergleichende Studie zwischen Dänemark, Deutschland und den USA vor, die sich mit der Fragestellung nach dem Einfluss der Dachverbände der Gewerkschaften auf den *welfare-to-work*<sup>5</sup>-Reformprozess bezieht und mit dem Vergleich die Bedingungen für einen hohen oder geringen gewerkschaftlichen Einfluss im Umbauprozess des Sozialstaates herausarbeitet. Für den deutschen Fall untersucht sie insbesondere den Einfluss des DGB bei den aktivierenden Arbeitsmarktreformen<sup>6</sup>. Demzufolge verliert der DGB im Reformprozess besonders deshalb an politischen Einfluss, weil dieser keine geschlossene politische Strategie besitzt, sondern zwischen Befürwortung und Ablehnung schwankt (ebd.: 31, 34, 230).

Trampusch (2009) legt eine akteurszentrierte Studie zum *policy*-Wandel in den Sozialpolitikfeldern Arbeitsmarktpolitik, Alterssicherung und Tarifpolitik von 1945 bis 2005 vor. Während sie noch für die 1970er bis 1990er Jahre eine starke Staat-Verbände-Koalition postuliert, spricht sie ab Mitte der 1990er Jahre von einer Erschöpfung des Sozialstaates, infolgedessen auch die traditionell einflussreiche Position der Gewerkschaften in der Sozialpolitik sowohl in der Politikformulierung, als auch in der Politikausführung deutlich erodiere (2006: 347). Empirisch belegt sie dies an der sinkenden institutionellen Macht, welche durch die wachsende Tendenz von Regierungspolitik befördert werde, auf Instrumente wie (Experten)Kommissionen zurückzugreifen und somit außerverbandliche Vertreter im Rahmen des Regierungshandelns aufwertet. Weitere Einflussverluste zeigten sich durch die rückläufige gewerkschaftlichen Elitenverflechtung im Parlament, d. h. dem Rückgang der Zahl gewerkschaftlich organisierter Bundestagsabgeordneter, an den abnehmenden Entscheidungskompetenzen in den Selbstverwaltungsgremien und an der Pluralisierung und Vermarktlichung des Politikfelds, durch welche den Gewerkschaften Konkurrenten

---

<sup>5</sup> Mit dem Begriff *welfare-to-work* definiert sie die Neuausrichtung der staatlichen Sozialpolitik, die auf die Integration von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt abzielt und vor allem durch politische Steuerungskonzepte des aktivierenden Sozialstaates bzw. des Dritten Wegs (Giddens 1998) vor dem Hintergrund einer ideologischen Entwicklung hin zum Neoliberalismus geprägt ist (ebd.: 41).

<sup>6</sup> Job-AQTIV-Gesetz (2001) und Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ab 2003).

gegenübertreten. Trampusch kommt zu dem Schluss, dass sich Sozialpolitik im Übergang zur „lobbyistischen Politikgestaltung“ (Trampusch 2009: 167) befindet.

Krause (2012) untersucht im Ländervergleich zwischen Deutschland und den Niederlanden am Fallbeispiel der Rente mit 67 (bzw. Wet VPL in den Niederlanden), inwiefern Gewerkschaften unter veränderten Umweltbedingungen und externen Sachzwängen einflussreiche Politik gestaltende Akteure sind. Dabei fokussiert er stark auf die Untersuchung der zivilgesellschaftlichen, themenbezogenen Netzwerkbeteiligung (*Issue-Netzwerke*) von Gewerkschaften mit anderen Akteuren zum Thema Alterssicherung (ebd.: 213). Er kommt zu dem Ergebnis, dass Gewerkschaften einen Verlust an organisationaler wie institutioneller Macht erfahren und deshalb Bündnispartner zur temporären Überbrückung dieses Machtverlusts sowie zur Erweiterung ihrer Machtressourcen benötigen (ebd.: 345).

Unter diesen Forschungszweig der *policy*-Analysen können auch die Werke der Parteienforschung eingeordnet werden, die sich beispielsweise mit der Bilanzierung von Bundesregierungen einzelner Legislaturperioden befassen und bei der Analyse einzelner Sozialreformen auf die Positionen und die institutionelle Einbindung der Gewerkschaften in Politikentscheidungsprozesse eingehen (Zohlnhöfer/Egle 2010; Bukow/Seemann 2010; Egle et al. 2007, dies. 2003). Auch die Parteienforschung kommt zu dem Ergebnis, dass ein gewerkschaftlicher Einflussverlust auf die Um- und Rückbaureformen nach der Jahrtausendwende festzustellen ist.

Hinsichtlich der Beziehungen der Gewerkschaften zu den Parteien gibt es einige historisch orientierte Studien, jedoch häufig mit der Fokussierung auf den traditionell engen Partner der SPD (vgl. Schroeder 2008, ders. 2004; Schneider 1994; Langkau 1994). Neusser (2013) legt zudem eine aktuelle Studie über die Gewerkschafts-Parteien-Beziehungen im Umbau des Sozialstaates vor, wobei er systematisch die Beziehungen zu allen Sozialstaatsparteien<sup>7</sup> untersucht. Er kommt zu dem Ergebnis, dass sich aus der einst privilegierten Partnerschaft von SPD und Gewerkschaften ein „dynamisches System pluralisierter Partnerschaften“ (ebd.: 19f.) entwickelt hat, in welchem die Gewerkschaften aufgeschlossener gegenüber allen Sozialstaatsparteien agieren und stärker als lobbyistische Akteure handeln (ebd.: 301f.). Dennoch sind nach wie vor zu den Parteien SPD und CDU die engsten Beziehung zu erkennen (ebd.: 294).

---

<sup>7</sup> Die bis 2013 noch im Bundestag vertretene FDP definiert Neusser aufgrund ideologischer Gesichtspunkte nicht als Sozialstaatspartei.

Im dritten hier identifizierten Forschungsstrang finden sich (3) *Studien zur tariflich ausgestalteten Sozialpolitik*. Es gibt einige Studien, die sich aus normativer Sicht mit dem sich neu justierenden Verhältnis zwischen staatlicher und tariflich ausgestalteter Sozialpolitik im Zuge des Um- und Rückbaus des Sozialstaates beschäftigen (vgl. Fehmel 2013, ders. 2012; Bispinck 2012). Diese konstatieren eine Verlagerung von staatlich bereit gestellter Sozialpolitik auf die tarifliche Ebene. Gleichzeitig machen sie deutlich, dass die Gewerkschaften bei der Ausgestaltung von Sozialpolitik über Tarifverträge an ihre Grenzen stoßen. Weitere Studien beleuchten die gewerkschaftlichen Diskussionen, insbesondere ab den 1990er Jahren, die sich mit der Ausgestaltung von Sozialpolitik mittels Tarifpolitik befassen (vgl. Wiß 2011; Trampusch 2009; 2004c). Ergebnis dieser Studien ist, dass die tarifliche Ausgestaltung von Sozialpolitik starke Spaltungen in den Gewerkschaften hervorgerufen hat. Darüber hinaus gibt es zunehmend mehr Studien, die sich empirisch mit den Tarifverträgen in den einzelnen *policy*-Feldern der Sozialpolitik und deren Verbreitung in den einzelnen Branchen auseinandersetzen (vgl. Bispinck 2015; Fröhler 2014; Schmierl/Weimer 2014; Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2014, ders. 2012, ders. 2006, ders. 2001, ders. 2000; Klenner et al. 2013; Bahnmüller/Hoppe 2011; Dettling 2004; Bahnmüller 2002). In diesen Studien wird zumeist konstatiert, dass die Implementierung von Sozialpolitik auf tariflicher und betrieblicher Ebene große Lücken in ihrer Verbreitung aufweist.

#### *Einordnung dieser Studie in den Forschungsstand und wissenschaftlicher Mehrwert*

Aus dem dargelegten Forschungsstand wird deutlich, dass das Thema Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure bereits aus unterschiedlichen Perspektiven bearbeitet wurde. Die vorliegende Studie knüpft an den skizzierten Forschungsstand an und wird zum einen eine Systematisierung dieser Analysen erbringen und, zum anderen, diese um neuere zu beobachtende Entwicklungsdynamiken zur Rolle der Gewerkschaften in jüngeren Sozialreformen ergänzen, um die weitere Tragfähigkeit der Ergebnisthesen für diese Entwicklungen zu überprüfen. Darüber hinaus bringt die Studie eine bislang unzureichend beachtete Forschungsperspektive mit ein, und zwar eine binnenorganisatorische Betrachtung der Gewerkschaftsorganisationen, die ihren Blick auf die internen Ressourcen und Handlungsdynamiken der Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure fokussiert (zum Forschungsdesiderat vgl. Schroeder/Keudel 2008: 89; Beier 1996: 30). Die genaue Vorgehensweise in Abgrenzung zu den bisherigen Studien sowie die Nutzung der

spezifischen Indikatoren zur innerorganisatorischen Betrachtung wird im Teilkapitel „1.5 Methodischer Rahmen: Erläuterung der eigenen Analyse Kriterien“ dargelegt.

### 1.3 Eigenes Erkenntnisinteresse und Fragestellungen

Im vorangegangenen Teilkapitel wurde zunächst knapp auf die Ziele und die Abgrenzung der vorliegenden Arbeit zu den bisherigen Studien eingegangen. In diesem Teilkapitel werden die Forschungsfragen spezifiziert, welcher sich die Studie annimmt. Hierzu werden im Folgenden die zentralen, erkenntnisleitenden Fragestellungen übergeordneten Ranges vorgestellt. In einem zweiten Schritt, werden diese übergeordneten Fragestellungen im Rahmen dreier Blöcke spezifischerer Fragestellungen präzisiert.

Die **übergeordneten Forschungsfragen** können wie folgt zusammengefasst werden:

Wie verschieben sich gewerkschaftliche Machtressourcen im Transformationsprozess des Sozialstaates? Wie passen sich Gewerkschaften unter Berücksichtigung ihrer (veränderten) Machtressourcen als sozialpolitische Akteure an die veränderte sozialpolitische Umwelt seit der Jahrtausendwende an?

Der empirische Untersuchungszeitraum der Studie umfasst insbesondere die Zeitspanne von 2001 bis 2014<sup>8</sup>. Als „Transformationsprozess des Sozialstaates“ wird vom Untersuchungszeitraum 2001 bis 2007 deshalb gesprochen, weil in diesem Zeitraum zunächst erste größere Um- bzw. Rückbauprozesse stattgefunden haben, die in der Literatur als Abweichen von den historischen Pfaden der deutschen Sozialpolitik behandelt werden. Insbesondere in den Jahren zwischen 2007 und 2014 lässt sich eine zweite Phase ausmachen, die in Teilen eine Rücknahme der zuvor erfolgten Rück- und Umbauprozesse, einen erweiterten Umbau bzw. neuerlichen Ausbau oder eine Korrektur und Bekämpfung negativer Folgeerscheinungen der vorangegangenen Reformen umfasst. Um die gegenwärtigen Neugestaltung des Sozialstaates in ihrer bisherigen Gestalt vollständig zu erfassen, kann somit keineswegs nur auf die Rückbauphase der frühen 2000er Jahre zurückgegriffen werden, da die nachfolgenden *policies* vielfach eng mit den vorangegangenen Reformen verbunden sind. Somit kann für den Untersuchungszeitraum weder von einer reinen Um-, Rück-, oder Ausbautypisierung gesprochen werden. Sie muss als allgemeine Periode des sozialstaatlichen Wandels betrachtet werden, in diesem Fall als „Transformationsprozess“. Durch den

---

<sup>8</sup> Den Beginn des Untersuchungszeitraums bildet zum einen die Riester-Rente im Jahr 2001 als erste transformationsentscheidende Zäsur. Zudem eignet sich der Beginn vor dem Jahr 2001 mit der Gründung von ver.di als eine der zu untersuchenden Gewerkschaften nicht.

longitudinalen Vergleich werden Kontinuitäten und Umbrüche in der sozialpolitischen Arbeit der Gewerkschaften sichtbar.

Den zuvor dargelegten übergeordneten Forschungsfragen werden durch **drei spezifischere Fragestellungen** und daran gekoppelte Leitfragen präzisiert. Die ersten beiden Fragestellungen analysieren die externen und internen Machtressourcen von Gewerkschaften.

### **I. Wie verschieben sich die *internen Machtressourcen* von Gewerkschaften im Transformationsprozess des Sozialstaates?**

Die internen Machtressourcen von Gewerkschaften werden als diejenigen definiert, die sich auf Prozesse innerhalb der Organisationsstruktur der Verbände beziehen, also insbesondere Mitglieder, qualifiziertes Personal und finanzielle bzw. materielle Ressourcen zur Aufrechterhaltung der Organisation, für das operative Geschäft, aber auch für die Durchführung von Analysen und Kampagnen.

Leitfragen zu I:

I.I) Wie entwickeln sich auf der einen Seite die Mitgliederzahlen und auf der anderen Seite die Personalzahlen in den sozialpolitischen Abteilungen der Gewerkschaftsorganisationen?

I.II) Gibt es zwischen den einzelnen Gewerkschaften wie auch in der Längsschnittbetrachtung des Untersuchungszeitraums Unterschiede in der Fokussierung auf bestimmte Felder der Sozialpolitik?

I.III) Wie verändert sich die zwischengewerkschaftliche Konfliktfähigkeit in Bezug auf sozialpolitische Positionen zu staatlichen Sozialreformen?

I.IV) Wie haben die Gewerkschaften auf die Veränderungen im Transformationsprozess des Sozialstaates in innergewerkschaftlichen Debatten und in der Kommunikation gegenüber ihren Mitgliedern reagiert? Verhalten sie sich reaktiv, indem sie Veränderungen lediglich befürworten oder kritisieren, entwickeln sie möglicherweise eigene Konzepte zur Ausgestaltung staatlicher Sozialpolitik und zur Antwort auf sozialstaatliche Probleme oder versuchen sie sogar Sozialpolitik über Tarifpolitik selbst zu gestalten (gemeinsam mit den Arbeitgebern)?

I.V) Wie verschiebt sich das Selbstverständnis der Gewerkschaften mit Blick auf selbstgestaltete Sozialpolitik durch Tarifpolitik gegenüber einer staatlichen

Regulierung von Sozialpolitik? Welche einzelnen Sozialpolitikbereiche finden Eingang in den Bereich der tariflichen Regulierung? Vor welchen Herausforderungen in der Umsetzung stehen Gewerkschaften diesbezüglich?

Sowohl bei der Analyse der externen, als auch der internen Machtressourcen wird stets der Vorteil der komparativen Studie genutzt, die es ermöglicht herauszufinden inwiefern Unterschiede zwischen den einzelnen Gewerkschaften, bspw. auch zwischen Industrie- und Dienstleistungsgewerkschaften vor dem Hintergrund differenzierter branchenspezifischer Interessen, in ihrer sozialpolitischen Arbeit feststellbar sind.

## **II. Wie verschieben sich die *externen Machtressourcen* von Gewerkschaften im Transformationsprozess des Sozialstaates?**

Die externen Machtressourcen von Gewerkschaften werden als diejenigen definiert, die sich auf *policy-making*-Prozesse beziehen, d. h. auf solche der politischen Ebene.

Leitfragen zu II:

II.I) Wie verschieben sich die Beziehungen der Gewerkschaften zu den Parteien, über die sie ihre sozialpolitischen Positionen in den politischen Willensbildungsprozesse einbringen können?

II.II) Wie verändert die sinkende parlamentarische Präsenz und institutionelle Einbindung der Gewerkschaften die Einbeziehung von Gewerkschaftsakteuren in sozialpolitische Gesetzgebungsprozesse in Gremien zur Vorbereitung oder Begleitung von Gesetze(svorhabe)n? Wie differenzieren sich vor diesem Hintergrund die Akteurskonstellationen im Allgemeinen aus?

II.III) Wie verschiebt sich das Reaktions- und Kommunikationsverhalten der Gewerkschaften über die außerparlamentarische Präsenz gegenüber der Öffentlichkeit und der Politik?

In einer dritten spezifischen Fragestellung werden letztlich die Verbindungen zwischen den Perspektiven externer und interner Machtressourcen hergestellt.

### **III. Wie wirken sich die Veränderungen bei den internen Machtressourcen auf die externen Machtressourcen der Interessenvertretung von Gewerkschaften als sozialpolitischen Akteuren aus?**

#### **1.4 Theoretischer Rahmen der Studie**

Um das Thema Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure theoretisch einzubetten, wurden sowohl klassische Theorien der Verbände- als auch Sozialstaatsforschung herangezogen und auf ihre Passfähigkeit für die vorliegende Studie hin diskutiert.

##### **1.4.1 Verbändeforschung**

In der Verbändeforschung stehen Funktionen von Verbänden, das Einflusswirken von Verbänden auf staatliche Politiken sowie die Staat-Verbände-Beziehungen im Zentrum des Interesses.

##### *(Neo-)Pluralismus*

In den 1950er und 1960er Jahren wurde der Einfluss der Verbände auf staatliche Politiken zunächst mit dem Konzept des „(Neo)Pluralismus“ zu erklären versucht (Steffani 1980; Fraenkel 1973, 1964). Die Grundannahme war, dass es eine Vielfalt konkurrierender gesellschaftlicher Interessen gibt, die sich gleichberechtigt organisieren können. Die Verbände als intermediäre Organisationen zwischen Gesellschaft und Staat nehmen demnach die Funktion ein, die Interessen gesellschaftlicher Gruppen von außen gebündelt an den Staat heranzutragen und die Interessenkonflikte in einer gesetzlich normierten Arena auszutragen. Diese Selektionsfunktion entlastet den Staat zum einen vor einer Vielfalt konkurrierender Interessen und trägt zum anderen zur Legitimität von Politik bei, indem sich die Politikentscheidungen aus den gesellschaftlichen Interessen heraus speisen sollen. Der Staat nimmt in diesem Konzept die Rolle eines neutralen Schiedsrichters ein, ohne bestimmte Interessengruppen zu begünstigen (Reutter 2001: 18).

Der Ansatz erfuhr vor allem deshalb scharfe Kritik, weil aufgrund schwer organisierbarer Interessen und unterschiedlicher Machtpotenziale von Interessengruppen, wie Organisations- oder Konfliktfähigkeit, eben keine Chancengleichheit zur Interessenartikulation und -durchsetzung gegeben ist, sondern sich stattdessen sogenannte Elitenkartelle herausbilden. Für die Untersuchung der Rolle der Gewerkschaften im Transformationsprozess des Sozialstaates erscheint die Pluralismustheorie insofern ungeeignet, als die Gewerkschaften



durch die gewachsenen bundesdeutschen sozialstaatlichen Strukturen nicht wie in der Pluralismustheorie behauptet im freien Spiel der Kräfte Einfluss auf Politik nehmen, sondern vielmehr über privilegierte korporatistische Austauschbeziehungen in den Staat involviert wurden.

### *(Neo-)Korporatismus*

In den 1970er Jahren wurde der „(Neo-)Korporatismus“ (vgl. Czada 1996; Reutter 1991; Schmitter 1979; Lehmbruch 1979) zum dominierenden Erklärungsmodell der Staat-Verbände-Beziehungen. Der Unterschied zum (Neo-)Pluralismus ergibt sich aus seiner Erweiterung der verbandlichen Artikulationsfunktion von außen auf eine institutionalisierte Inkorporierung in politische Aushandlungsprozesse (Czada 2000, ders. 1994; Streeck/Schmitter 1991: 135). Diesem Modell zufolge bildet sich eine Konzentration staatlich privilegierter Organisationen heraus (Czada 1995: 45). Diese werden auf der einen Seite über Institutionen, wie z. B. tripartistische Bündnisse, in zentrale Politikentscheidungsprozesse eingebunden und auf der anderen Seite auch an der Politikimplementation beteiligt (Seebaldt 1997: 59; Reutter 1991: 113) oder sie erhalten ganze Teilbereiche zur Selbstorganisation überantwortet (Tarifautonomie, Berufsausbildung). Dadurch nehmen die Verbände hoheitsähnliche Funktionen wahr und es entsteht ein gegenseitiges Austausch- und Interdependenzverhältnis zwischen den Interessengruppen und dem Staat (Streeck 1999; von Alemann 1989: 158). Die Verbände nehmen insofern eine intermediäre Stellung ein, als sie einerseits die Mitgliederinteressen an den Staat herantragen und andererseits die Regierungspolitik gegenüber den Mitgliedern vertreten (Streeck/Schmitter 1985; Streeck 1983). Im deutschen Modell betrifft dies insbesondere die Sozialpartner, also Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände.

Kritik an diesem Modell wurde einerseits aufgrund der Befürchtung geübt, es könne zur Bildung von „Elitenkartellen“ führen, d. h. zu einer Dominanz einzelner Großorganisationen, welche zu viel Einfluss gegenüber dem Staat erlangen könnten. Andererseits wurde durch die institutionalisierte Einbindung die Gefahr intransparenter Entscheidungen befürchtet (von Alemann 1985: 14). In der politikwissenschaftlichen Forschung besteht jedoch längst kein Konsens mehr, von welcher Form von Korporatismus gegenwärtig noch gesprochen werden kann, da es gerade im Hinblick auf den Untersuchungszeitraum des sozialstaatlichen Transformationsprozesses partiell zu Entflechtungstendenzen von Staat und Verbänden kam. Auf der einen Seite gibt es Positionen, die lediglich von einem veränderten korporatistischen

Arrangement zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern sowie anderen in das Sozialsystem involvierten Verbänden und dem Staat ausgehen und die Steuerungsfähigkeit durchaus für reaktivierbar halten (Wiß 2011; Schroeder 2003b). Hingegen argumentieren andere Autoren, das Ende des Korporatismus sei eingeläutet und stellen dessen Fortbestand in seiner Gesamtheit in Frage. So spricht Streeck (2005: 7) z. B. von der „Götterdämmerung des Nachkriegskorporatismus“ und begründet dies mit dem „Abstieg der Gewerkschaften aus der politischen und wirtschaftlichen Elite des Landes“. Er definiert eine Konstellation des „Postkorporatismus“, was bedeute, dass die staatlich anerkannte einflussreiche Position der Gewerkschaften in der Sozialpolitik sowohl in der Politikformulierung als auch in der Politikausführung auf ihr Ende zubewege (zit. n. Trampusch 2006: 347). Auch Trampusch (2009: 15) spricht von einer „Rückkehr [zu einer] vom Korporatismus befreiten Macht“, weil Gewerkschaften diversen Strukturbrüchen in der Sozialpolitik unterworfen sind (vgl. hierzu auch von Winter/Willems 2009). Andere Autoren sehen ebenfalls eine „Erosion des Korporatismus“ (Gerlinger 2009: 37) bzw. eine „Abkehr vom Korporatismus“ (Klenk et al. 2012). Weniger absolut sind Thesen, die den Korporatismus zwar nicht völlig verwerfen wollen, jedoch seinen Wandel von einer Struktur zu einer Strategie erkennen, da der Staat nur noch selektiv und situativ auf die Leistungen der Verbände zurückgreift. Die *policy*-Entscheidungen würden von der Exekutive vielfach unilateral – oder nur unter Beteiligung ausgewählter Akteure – getroffen, während die Implementation an die (vorher ausgeschlossenen) Verbände delegiert werde (Rehder 2009: 270f.). An die Stelle korporatistischer Arrangements trete kein neuer Pluralismus, in dem sich Staat und Verbände als getrennte Sphären gegenüberstehen, sondern eine Vielzahl unterschiedlich strukturierter *policy communities* und *issue networks*, deren Dauerhaftigkeit und Dichte mit dem jeweiligen institutionellen, ökonomischen und politisch-situativen Kontext variiert (ebd.: 273).

Die vorliegenden Studien, die durch die korporatistische Perspektive geprägt sind, fokussieren auf die institutionellen Austauschbeziehungen zwischen Verbänden und dem Staat. Sie sind meist wenig sensibel hinsichtlich der veränderten internen und externen Machtressourcen von Gewerkschaften, die sich auf den politischen Prozess beziehen. Insofern werden aufgrund der starken Fokussierung auf die Einbettung in institutionelle Aushandlungsarrangements die vorgelagerten bzw. parallel verlaufenden innerorganisatorischen Prozesse in Verbänden nicht oder nur unzureichend zur Kenntnis genommen.

### *Netzwerktheorie*

Die Netzwerktheorie (Pappi/König 1995) betrachtet die politische Einflussnahme von Interessengruppen auf bestimmte *policies* durch Bildung von Netzwerken, z. B. zwischen Verbandsvertretern und Ansprechpartnern im politischen System. Die Netzwerke zeichnen sich durch relativ dauerhafte, informelle Verhandlungsmuster aus, welche kurze Kommunikationswege implizieren und Spannungen in verkrusteten formalen Gremien reduzieren können. Somit bildet die Einbindung von informellen Prozessen gerade den Vorteil dieses Konzeptes gegenüber den anderen dargestellten Ansätzen.

Kritik am Ansatz wird zum einen aufgrund unterschiedlicher Zugangsmöglichkeiten zu den Netzwerken geübt (von Münchow 2005: 60), zum anderen aufgrund der mangelnden demokratischen Legitimität durch die Informalität der Netzwerke und die dadurch folgende Intransparenz politischer Entscheidungen (Seebaldt/Straßner 2004: 56). Dieser Ansatz wird in der vorliegenden Arbeit bei der Untersuchung der institutionellen Rahmenbedingungen lediglich indirekt genutzt, nämlich über die Experteninterviews, um Hintergrundwissen zur Existenz und tatsächlichen Einflussstärke informeller Netzwerke bei Aushandlungsprozessen der ausgewählten Reformen zu generieren.

#### **4.1.2 Sozialstaatstheorien**

In den Sozialwissenschaften ist man sich einig, dass die Entwicklung des Sozialstaates in der Bundesrepublik in etwa seit den 1990er Jahren in einigen zentralen Strukturen modifiziert wurde. Betrachtet man die Rolle und Dynamik der Gewerkschaften als Akteure im Transformationsprozess des Sozialstaates, bleibt es nicht aus, die Beschreibung von Wandlungsprozessen des Sozialstaates vorwegzunehmen. So gibt es eine Reihe von theoretischen Ansätzen, die versuchen die Richtung sozialpolitischer Entwicklungen zu beschreiben und mit dessen Hilfe die zu untersuchenden Reformen einzuordnen.

#### *Piersons's retrenchment*

Pierson (2011: 16) versteht unter „*retrenchment*“ in erster Linie den Abbau von sozialpolitischen Leistungen und Programmen, aber auch deren Umbau. *Retrenchment* erfasst folglich nicht nur den Dekommodifizierungsgrad anhand von Sozialausgaben, sondern beispielsweise auch Einschränkungen im Zugang zu Leistungen. Er beschreibt mit dem Begriff der „*recalibration*“ das Bestreben, Wohlfahrtsstaatsprogramme anzupassen und zu

verbessern, z. B. durch einen Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik (ebd.: 19). Die *retrenchment*-Literatur fokussiert zusammenfassend auf die Bedingungen unter denen existierende Levels der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen reduziert werden und das Ausmaß, das dieses umfasst, wobei bei der Einordnung der Reformen lediglich das Ausmaß der Reduktion betrachtet wird. Dabei stehen die Sozialversicherungszweige im Fokus, d. h. die „*old policies*“ (vgl. auch Pierson 2001, ders. 1996).

### *The Politics of Old and New Social Policies*

Häusermann (2012) geht über Pierson hinaus und entwickelt ein komplexeres und umfassenderes Schema. Sie definiert zunächst die „*old social policies*“ als die typischen Risiken der Industrie-Ära, z. B. Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Alter, welche vor allem durch passive monetäre Transfers gedeckt werden. Die „*new social policies*“ sind laut Häusermann typische Risiken der postindustriellen Ära, wie atypische Beschäftigung, Langzeitarbeitslosigkeit, „*working poor*“, familiäre Instabilitäten oder fehlende Möglichkeiten der Integration in den Arbeitsmarkt. Die Betroffenen dieser Risiken teilt sie in zwei Gruppen auf: eine, die durch Befähigung („*social investment*“) und Aktivierung („*activation*“) in den Arbeitsmarkt reintegriert werden soll und die andere, die nicht in der Lage ist, sich mit Arbeit sozial abzusichern (Alleinerziehende, „*outsider*“) und auf bedarfsorientierte Mindestsicherungen angewiesen ist (Häusermann 2012: 133f.). Die Dynamik postindustrieller Sozialreformen ist ihr zufolge nur zu verstehen, wenn man eine Kombination verschiedener Variationen ihrer Richtung mit in die Betrachtung einbezieht. Laut Häusermann (2012: 116) kann sozialpolitische Reformpolitik gleichzeitig Elemente von Ab- und Aufbau enthalten. *Expansion*, d. h. Auf- und Ausbauelemente in Sozialreformen, wie auch *retrenchment*, d. h. Rück- und Umbauelemente in Sozialreformen, können sowohl bei alten, als auch bei neuen Risiken implementiert werden. Im Falle der *flexucurity/welfare readjustment* beschneiden Regierungen bestehende Levels der *old policies*, währenddessen sie *new social policies* ausbauen. *Welfare protectionism* bezeichnen Reformen, die die Privilegien der alten Leistungen gegen die Ziele und Nöte der neuen Risikogruppen beschützen (ebd.: 117f.).

Die beiden dargestellten theoretischen Gerüste zur Richtung sozialpolitischer Entwicklungen helfen, um die Zäsuren sozialpolitisch einordnen zu können und zunächst Bezüge zu den gewerkschaftlichen (Klientel)Interessen und den gewählten gewerkschaftlichen Strategien herzustellen. Allein kann dieser Ansatz jedoch nicht die veränderte Rolle der Gewerkschaften

in den sozialpolitischen Reformprozessen hinreichend erklären, da er die organisationsbasierten Bedingungen gewerkschaftlichen Handelns nur unzureichend erfasst.

### *Heidelberger Schule – Theorien der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung*

Neben den Sozialstaatstheorien, die die Richtung sozialpolitischer Entwicklungen beschreiben, hat sich in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung ein vielfältiges Modell von sechs Theorieansätzen zur Erklärung sozialpolitischer Staatstätigkeit über verschiedene Größen hinweg etabliert, welches im Wesentlichen von der sogenannten Heidelberger Schule entwickelt wurde (Schmidt/Ostheim 2007). (1) Die Sozioökonomische Schule betrachtet den Einfluss gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Bedarfslagen und Ressourcen auf die Staatstätigkeit (ebd.: 29). (2) Die Parteiendifferenztheorie untersucht, ob Unterschiede in der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung einen Einfluss auf Politikinhalt haben (ebd.: 51). (3) Die Politisch-institutionalistische Theorie analysiert den Einfluss von Institutionen auf die Staatstätigkeit, auch unter Betrachtung der Vetorechte von Institutionen (ebd.: 63). (4) Die Internationale Hypothese betrachtet den Einfluss externer, wie inter- oder transnationaler Konstellationen oder Kräfte auf die sozialpolitische Staatstätigkeit (ebd.: 75). (5) Die Erblast-Theorie fokussiert auf die politischen Handlungen der Vergangenheit und deren Vorprägungen gegenwärtiger sozialpolitischer Staatstätigkeit („Pfadabhängigkeit“) (ebd.: 85).<sup>9</sup> (6) Einen akteurszentrierten Ansatz, in den auch intermediäre Interessenorganisationen integriert werden können, bietet die Staatstätigkeitsforschung schließlich, im Machtressourcenansatz („*power resources model*“) (vgl. Korpi 1998, ders. 1983; Esping-Andersen 1990; ders. 1985), der für die vorliegende Arbeit nutzbar gemacht werden kann. Dieser Ansatz wird in der vorliegenden Arbeit zudem um einige darüber hinausweisende Überlegungen zum Modell von Schroeder (2014, ders. 2003) ergänzt, der einen Ansatz zur Verbindung der einzelnen Kriterien des Machtressourcenansatzes vorschlägt.

### *Der Machtressourcenansatz*

Die Hauptvertreter des Ansatzes beschreiben die Entstehung und Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten als Ergebnis klassenbasierter Verteilungskonflikte zwischen Arbeit und Kapital (Esping-Andersen 1990; ders. 1985; Korpi 1983). Der Machtressourcenansatz wurde

---

<sup>9</sup> Für eine detailliertere Darstellung der genannten Theorieansätze der Staatstätigkeitsforschung vgl. Schmidt et al. 2007.

bereits in den 1960er Jahren entwickelt. Nach Korpi (1998: vii) ist Macht in Verteilungskonflikten ein unabdingbares Konzept. Er kritisiert den pluralistischen Ansatz vor allem deshalb, weil er bereits stark auf die Ausübung der Macht fokussiert, statt zunächst die Grundlage von Machtpositionen zu betrachten (Korpi 1998: 38). Der Machtressourcenansatz geht davon aus, dass Politikinhalt durch die wirtschaftliche und politische Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Gruppen mit gegensätzlichen Interessen geprägt werden (Ostheim/Schmidt 2007a: 40). Somit betrachtet er zunächst die vorhandenen Machtressourcen von Akteuren, die also wohlfahrtsstaatliche Politiken beeinflussen können. Korpi (1983: 18ff.) zufolge hat die Verteilung der Machtressourcen einen direkten Effekt auf den politischen Prozess, die Strategien der relevanten Akteure, die Politikergebnisse sowie langfristig auf die gesamte politische Institutionenordnung. Eine der Hauptannahmen des Machtressourcenansatzes, bezogen auf die Gewerkschaften als hier untersuchte Akteure, lautet: Je stärker die Machtressourcen von Gewerkschaften sind, desto weiter ist auch der Wohlfahrtsstaat entwickelt (umfangreichere soziale Rechte und höherer Dekommodifizierungsgrad) (vgl. Korpi 1983: 26). Diesen Zusammenhang zwischen hohen Sozialleistungen und stark organisierten Gewerkschaften (bzw. sozialdemokratischen Parteien) belegen auch empirische Studien (Ostheim/Schmidt 2007a: 44; Stephens 1979). Somit fokussiert der Ansatz nicht allein auf Gewerkschaften, sondern auch auf Parteien, als Teile der Arbeiterbewegung. Esping-Andersen (1990: 108f.) betrachtet beispielsweise die Stärke der Gewerkschaftsbewegung nicht als einzelne Variable, sondern ordnet diese der Variable Parteienstärke unter. In dieser Arbeit wird der Ansatz jedoch lediglich mit Blick auf die Gewerkschaften angewandt.

Eine weitere Grundannahme des Ansatzes lautet: Die Machtressourcen der Gewerkschaften steigen, umso geeinter sie sind, umso höher ihr Organisationsgrad ist und umso enger sie mit sozialdemokratischen Parteien kooperieren (ebd.: 39ff.). Aus diesen und weiteren Überlegungen haben sich folgende sechs Kriterien zur Erfassung der Machtressourcen entwickelt und etabliert: (1) Organisationskraft, (2) Konfliktfähigkeit, (3) Kampfkraft, (4) außerparlamentarische und parlamentarische Präsenz, (5) Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien und (6) der Grad der Dekommodifizierung (Schmidt et al. 2007: 40). Unter das Kriterium (3) Kampfkraft fällt insbesondere die Arbeitskämpfungsfähigkeit bei Streiks bzw. Aussperrungen. Dieses Kriterium wird in der vorliegenden Studie jedoch außen vor gelassen, weil es diese Phänomene in Deutschland tatsächlich nur noch selten gibt, wie Kallas und Boll (2014) argumentieren. Aus den anderen Kriterien wird in der vorliegenden Arbeit geschöpft, um die internen und externen Machtressourcen, auf die die Fragestellungen abzielen, zu

untersuchen. Was unter den einzelnen Kriterien verstanden wird und wie diese in der vorliegenden Arbeit operationalisiert werden, wird im nächsten Teilkapitel erklärt.

An die Basisannahmen des Ansatzes sowie dessen Kriterien können nun die weiterführenden Überlegungen von Schroeder (2014) zum Verhältnis zwischen Organisations- und institutioneller Macht angeschlossen werden. Unter Organisationsmacht zählt er die Deutungs-, Mobilisierungs- und Kampagnenfähigkeit gegenüber Beschäftigten und Mitgliedern und darunter vor allem die Mitgliederzahlen als Messkriterium. Unter institutioneller Macht versteht Schroeder, dass die Gewerkschaften, ihre Aktivisten und Mitglieder nicht nur durch die Arbeitgeber anerkannt, sondern ihnen auch durch den Staat formale Rechte und spezifische Ressourcen eingeräumt werden, wie durch die Beteiligung an Kommissionen, die Beteiligung an der Selbstverwaltung, enge Kontakte zu Parteien und Ministerien sowie die Beteiligung an Gesetzgebungsprozessen (ebd.: 23). Er stellt heraus, dass die spezifische Verbindung von Organisations- und institutioneller Macht die Grundlage gewerkschaftlicher Macht ist. So ist zwar die Organisationsmacht eine maßgebliche Quelle gewerkschaftlicher Macht, reicht aber allein nicht aus, um Aussagen über die gesamte Stärke von Gewerkschaften zu treffen (ebd.: 21). So muss auch immer die institutionelle Macht mit berücksichtigt werden. Gleichwohl kann die institutionelle Macht den Gewerkschaften Handlungs- und Einflussmöglichkeiten sichern, auch wenn die Organisationsmacht zeitweise weniger stark ausgeprägt ist (ebd. 23). Die beiden Dimensionen bedingen sich folglich gegenseitig, d. h., zur Erklärung gewerkschaftlicher Macht reicht nicht die Betrachtung einer der beiden Dimensionen aus. Gleichzeitig kann die eine Dimension Schwächen der anderen kompensieren. Insofern stellen Schroeders Überlegungen eine der empirischen Realität nahekommende Verknüpfung zwischen korporatistischer Einbindung der Verbände und den dafür nötigen, aber auch daraus generierten Machtressourcen dar. Sie unterstreichen zugleich die Relevanz der vorliegenden Arbeit, nämlich die gleichzeitige Betrachtung von internen und externen Machtressourcen der Gewerkschaften.

### *Kritik am Machtressourcenansatz*

Der ursprünglich konzipierte Machtressourcenansatz nach Korpi (1983) wurde für europäische Wohlfahrtsstaaten in der Nachkriegszeit entwickelt (Korpi 2003: 589), weshalb die Anwendbarkeit auf neuere sozialpolitische Entwicklungen in Frage gestellt wird. Eine der Hauptkritiken am Machtressourcenansatz übte Pierson (2001, ders. 1996). Demnach könne der Machtressourcenansatz lediglich Auf- und Ausbauprozesse von Wohlfahrtsstaaten

erklären, jedoch nicht mehr die – ca. ab den 1990er Jahren beginnenden – Ab- und Umbauprozesse von Sozialstaaten, die er als *new politics of the welfare state* bezeichnet. Unterschiedliche Klasseninteressen hätten demnach keine Bedeutung mehr für diese sozialpolitischen Prozesse und können den Wandel von Wohlfahrtsstaatlichkeit nicht hinreichend erklären. Stattdessen wirken laut Pierson andere als klassenkonfliktbasierende Faktoren auf neuere Sozialstaatsentwicklungen im Kontext der postindustriellen Veränderungen ein: Globalisierung, demografischer Wandel, veränderte Familienmuster, wachsender Anteil von Frauen am Arbeitsmarkt etc. Diese Faktoren üben Druck auf das sozialpolitische Budget einer Regierung aus und erhöhen die Ausgaben. Auch Ostheim und Schmidt (2007: 48) argumentieren, dass der Ansatz jüngere Entwicklungen des Wohlfahrtsstaatsabbaus bzw. -umbaus nur unzureichend berücksichtigt. Sie bezweifeln z. B. die von Korpi formulierten historisch starken Bindungen zwischen Gewerkschaften und sozialdemokratischen Parteien in der heutigen Zeit und dass Gewerkschaften und Sozialdemokraten nach wie vor die gleichen sozialpolitischen Ziele verfolgen, wie in Zeiten des wohlfahrtsstaatlichen Aufbaus. Darüber hinaus kritisieren sie, dass institutionelle Variablen, wie z. B. Föderalismus und korporatistische Arrangements, übersehen werden (Ostheim und Schmidt 2007: 46f.; vgl. auch Mares 2003: 3; Swenson 2002: 8).

Trotz dieser Kritik bildet der Machtressourcenansatz nach wie vor das tragfähige Gerüst zur Erklärung der Einflussstärke von Gewerkschaften (Schroeder 2014b: 23). Ein Indiz für seine anhaltende Tragfähigkeit zeigt auch die Tatsache, dass zahlreiche jüngere Studien, die sich mit dem Einfluss von Gewerkschaften auf Sozialgesetzgebungsprozesse in Zeiten neuerer sozialpolitischer Entwicklungen beschäftigen, auf diesen Ansatz zurückgreifen (vgl. Schulze 2012; Krause 2012; Wiß 2011; Ebbinghaus 2010: 257) und dabei signifikante Ergebnisse präsentieren können. Die Nutzung des Machtressourcenansatzes kann auch als eine Art Test dafür verstanden werden, ob die angeführten Kriterien auch in der Ära der Um- und Rückbauprozesse des Sozialstaates zu tragfähigen Ergebnissen führen. Zudem werden in der vorliegenden Arbeit nicht nur Um- bzw. Rückbaureformen betrachtet, da, wie gezeigt wurde, in der jüngeren Sozialgesetzgebung auch wieder sozialstaatliche Ausbauprozesse erkennbar sind. Insofern erscheint der Machtressourcenansatz mit Blick auf die Fragestellung dieser Studie nach gewerkschaftlichem Einfluss in ambivalenten Phasen des Aus-, Um- und Abbaus sozialstaatlicher Arrangements durchaus als ein solider Analyserahmen. Auch im „*International Handbook of Trade Unions*“ werden von Streeck und Hassel (2003: 344) ähnliche Kriterien für die Rolle von Gewerkschaften in politischen Prozessen aufgestellt, die sich weitgehend mit denen des Machtressourcenansatzes decken: Einfluss über Parteien,



Wahlunterstützung für Parteien sowie institutionelle Repräsentanz und Lobbying. Auch von Winter (2004: 770) zählt, ähnlich den Kriterien des Machtressourcenansatzes, Geld, die Mitgliederzahl, Mobilisierungsfähigkeit der Mitgliedschaft sowie Konfliktfähigkeit, institutionelle Gegebenheiten und politische Gelegenheitsstrukturen (hierzu auch Schroeder et al. 2011) zu den wichtigsten Kriterien zur Messung von Verbändeeinfluss.

## **1.5 Methodischer Rahmen: Erläuterung der eigenen Analyse Kriterien**

Im vorherigen Teilkapitel wurde der theoretische Rahmen für die Studie, der Machtressourcenansatz nach Korpi (1983), dargestellt, wobei auch Häusermanns Unterscheidung von „*New and Old Social Policies*“ sowie der Korporatismusansatz wichtige Implikationen für die vorliegende Arbeit beinhalten. Im Folgenden werden ausgewählte Kriterien des Ansatzes zur Beantwortung der Fragestellungen der vorliegenden Studie operationalisiert.

### **1.5.1 Operationalisierung des Machtressourcenansatzes**

#### *Organisationskraft als interne Machtressource*

Das erste Kriterium des Machtressourcenansatzes nach Korpi (1983) ist die Organisationskraft, welche die organisatorische Stärke einer Gewerkschaft ausdrückt und häufig durch die Mitgliederzahlen bzw. den Organisationsgrad operationalisiert wird (vgl. beispielhaft Schulze 2012: 148; Krause 2012: 167f.; Wiß 2011: 93; Ostheim/Schmidt 2007a: 44). Die Organisationskraft spiegelt somit zunächst eine interne Machtressource von Gewerkschaftsorganisationen wider. Die vorliegende Analyse diskutiert die Organisationskraft der Gewerkschaften, zum einen anhand der Entwicklungen der Mitgliederzahlen im Untersuchungszeitraum, sie grenzt sich, zum anderen, vom *state of the art* ab und nimmt darüber hinaus noch spezifischere sozialpolitische Machtressourcen in den Blick, indem sie die infrastrukturellen Ressourcen der Organisationen für Sozialpolitik einbindet und anhand der Personalentwicklung in den sozialpolitischen Fachabteilungen der zentralen Gewerkschaften analysiert. Denn nicht nur die Mitglieder, sondern auch die hauptamtlich Beschäftigten sind an der sozialpolitischen Willensbildung der Organisationen beteiligt (Prött 2014; Bergmann 1979: 217).

#### a.) Mitgliederzahlen

Für den Gestaltungsanspruch der Gewerkschaften ist eine hohe Mitgliederzahl aus mindestens zwei Gründen existenziell: Mitglieder stellen finanzielle Ressourcen zur Verfügung und bilden somit die Voraussetzung für gewerkschaftliches Handeln. Sie sichern ihr Quasi-Repräsentationsmonopol auf der politischen Einflussebene (Schroeder 2014b: 23, Ebbinghaus/Göbel 2014: 208). So wirken die Mitgliederzahlen aufgrund des finanziellen Aspekts auch immer wieder darauf zurück, wie gestaltungsfähig Gewerkschaften durch ihre Ressourcen sind. Je mehr Mitglieder eine Gewerkschaft vereint und folglich an Einnahmen generiert, umso mehr Ressourcen kann sie auch zur Interessenvertretung bereitstellen. Zudem erzeugt eine möglichst große Mitgliederzahl politischen Druck zur Interessendurchsetzung und wirkt sich somit zugleich auch auf die externen Machtressourcen aus.

#### b.) Infrastrukturelle Ressourcen der Organisation: Personal in den sozialpolitischen Abteilungen

Nicht nur die Mitglieder, sondern auch die Hauptamtlichen sind von elementarer Bedeutung für die Organisationskraft von Gewerkschaften (Prott 2014; Bergmann 1979). Die Gewerkschaftsfunktionäre in den sozialpolitischen Abteilungen sammeln die Fachkompetenz für Sozialpolitik und stellen somit zunächst eine entscheidende Größe der internen Macht als sozialpolitische Akteure dar. Sie haben eine Dienstleistungsfunktion inne, bei der sie auf Basis ihrer Expertise Positionspapiere sowohl für die eigene Organisation als auch für die öffentliche Agitation erarbeiten müssen. Zudem werden in den Abteilungen auch strategische Entscheidungen gegenüber politischen Institutionen und der Öffentlichkeit (zur letztendlichen Entscheidung für den Vorstand) vorbereitet, beispielsweise wenn es um Lobbying-Aktivitäten geht (Ex. E1). Somit wirken sich die personellen Ressourcen für den Bereich Sozialpolitik, ähnlich wie bei den Mitgliederzahlen, letztlich wieder auf die externen Machtressourcen und Gestaltungsmöglichkeiten aus. Die Anzahl der Mitarbeiter der sozialpolitischen Fachabteilungen in den Gewerkschaften im Längsschnitt gibt Aufschluss darüber, inwiefern Ressourcen im Bereich Sozialpolitik im Zeitverlauf abgebaut oder aufgebaut wurden bzw. konstant geblieben sind. Diese Entwicklungen weisen wiederum darauf hin, inwieweit Gewerkschaften Ressourcen in den Bereich Sozialpolitik investieren.

Die folgenden Kriterien der internen und externen Machtressourcen werden anhand der fünf ausgewählten Sozialreformen im Untersuchungszeitraum durchgespielt: im Bereich der

Arbeitsmarktpolitik an den Hartz-Reformen (Verabschiedung im Jahr 2003/2004)<sup>10</sup> und anhand des Mindestlohns (Verabschiedung im Jahr 2014)<sup>11</sup> und in der Alterssicherung anhand der Riester-Reform (Verabschiedung im Jahr 2001)<sup>12</sup>, der Rente mit 67 (Verabschiedung im Jahr 2007)<sup>13</sup> und der Rente mit 63 (Verabschiedung im Jahr 2014)<sup>14</sup>. In diesen sozialpolitischen Bereichen haben sich – zunächst rein auf sozialpolitischer Ebene betrachtet – transformationsentscheidende Zäsuren der Ab-, Um- und Aufbaupolitik des Sozialstaates abgespielt (siehe zur sozialpolitischen Einordnung der Reformen Kapitel 5).<sup>15</sup> Somit können die Rolle der Gewerkschaften und deren Machtressourcen in allen drei unterschiedlichen sozialpolitischen Szenarien veranschaulicht werden. Das Credo zur gewerkschaftlichen Einflussnahme in der Sozialpolitik lautete in den Studien der letzten Jahre einhellig: „Gewerkschaften haben in fast allen Bereichen an [politischem, Anm. d. Verf.] Einfluss verloren“ (Trampusch 2005: 77; *für die Riester-Rente* vgl. Wiß 2011; *für die Rente mit 67* vgl. Krause 2012; *für die Hartz-Reformen* vgl. Schulze 2012). Betrachtet man die aktuelleren Sozialreformen aus dem Jahr 2014, scheint diese Beobachtung für neuere sozialpolitische Entwicklungen nicht mehr ohne Weiteres haltbar zu sein, da gerade die Gewerkschaften im Rahmen dieser Gesetzesvorhaben entscheidende Impulse setzten. Diese jüngeren Entwicklungen stellen somit die Erosionsthese vom sozialpolitischen Einfluss der Gewerkschaften durchaus in Frage. Somit werden zum einen die gewerkschaftlichen Reaktionen auf die „verlorenen“ Reformen besonders fokussiert und zum anderen steht der Vergleich der internen und externen gewerkschaftlichen Machtressourcen zwischen den Reformen im Vordergrund, um die unterschiedliche Einflussstärke zu erklären.

---

<sup>10</sup> Der Gesetzestitel lautet „Gesetz(e) für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz I-IV).

<sup>11</sup> Der Gesetzestitel lautet „Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie“ (Tarifautonomiestärkungsgesetz).

<sup>12</sup> Der Gesetzestitel lautet „Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens“ (Altersvermögensgesetz - AVmG).

<sup>13</sup> Der Gesetzestitel lautet „Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung“ (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz).

<sup>14</sup> Der Gesetzestitel lautet „Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung“ (RV-Leistungsverbesserungsgesetz).

<sup>15</sup> Auch in anderen Sozialpolitikfeldern, wie z. B. der Gesundheitspolitik, zeigen sich, durch das Gesundheitsmodernisierungsgesetz von 2004 und das GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz von 2007, prägnante sozialpolitische Veränderungen. Die Reformen enthalten aber ähnliche Tendenzen wie in der Arbeitsmarktpolitik und der Alterssicherung. So waren sie stark durch Rückbauelemente von Programmen und Leistungen geprägt, die den (Klientel)Interessen von Gewerkschaften in der Gesundheitspolitik und auch in der Sozialpolitik im Allgemeinen entgegen laufen (vgl. bspw. Lambertin 2008; Bandelow/Hartmann 2007; Bandelow 2006). Das zusätzliche Heranziehen der gesundheitspolitischen Reformpolitik und des gewerkschaftlichen Einflusses darauf würden demnach keinen ergebnisorientierten Mehrwert zur Erklärungskraft, unter welchen Bedingungen Gewerkschaften starken sozialpolitischen Einfluss üben, erbringen.

### *Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen und Geschlossenheit als interne Machtressource*

Die Geschlossenheit ist ein weiteres Kriterium des Machtressourcenansatzes. In einigen Studien der vergangenen Jahre wurde deutlich, dass vor allem zwischengewerkschaftliche Konflikte inhaltlicher Natur zu einer Schwächung der Durchsetzungsfähigkeit von Gewerkschaften, dabei vor allem des Dachverbandes als politischem Repräsentant der Gewerkschaften, führen (vgl. z. B. Krause 2012; Schulze 2012; Hassel/Schiller 2010). Die Geschlossenheit wird hier als Fähigkeit von Gewerkschaften interpretiert, geeint aufzutreten. Die Annahme, die dahinter steht lautet, dass die Machtressourcen von Gewerkschaften dann steigen, je geeinter diese auftreten (Korpi 1983: 39ff.). Da Abstimmungsprozesse im DGB in den Organisationssphären der Gewerkschaften stattfinden, wird die Konfliktfähigkeit als interne Machtressource eingeordnet. Bei der Betrachtung der gewerkschaftlichen Positionen zu den einzelnen zu untersuchenden Sozialreformen, wird ein besonderer Fokus auf dem Vergleich der (potenziell unterschiedlichen) Positionierungen der einzelnen Gewerkschaften liegen. So können Dissonanzen hinsichtlich bestimmter sozialer *policies* sichtbar gemacht werden und auf die Frage der Geschlossenheit und Durchsetzungsfähigkeit der Gewerkschaften gegenüber der Politik hin interpretiert werden.

### *Parlamentarische Präsenz und institutionelle Einbindung als externe Machtressource: Gewerkschaftliche Einbindung in den policy-making-Prozess*

Auch die parlamentarische Präsenz stellt ein klassisches Kriterium des Machtressourcenansatzes dar. Die parlamentarische Präsenz wird hier nicht, wie in anderen Studien häufig der Fall (z. B. Wiß 2011; vgl. auch Ostheim/Schmidt 2007a: 40; Trampusch 2004b), anhand der Elitenverankerung im Parlament gemessen (Verbandsfärbung), weil die gewerkschaftlich organisierten Bundestagsabgeordneten für die gewerkschaftliche Strategiebildung tatsächlich nur eine geringe Rolle spielen (Schroeder 2007: 17). Die parlamentarische Präsenz der Gewerkschaften wird anhand der institutionellen Einbindung, und zwar der Anzahl der Sitze in Kommissionen untersucht, die zur Vorbereitung, Begleitung und Kontrolle von Gesetzgebungsprozessen eingesetzt werden, da der Fokus der Untersuchung auf der Rolle der Gewerkschaften bei den einzelnen Sozialreformen liegt. Die Annahme beim Kriterium parlamentarische Präsenz lautet: Je stärker Gewerkschaften in institutionellen staatlichen Gremien zur Gesetzesvorbereitung und -begleitung eingebunden sind, desto eher können sie ihre sozialpolitischen Forderungen in den *policy-making*-Prozess

einbringen und letztlich durchsetzen. Der Fokus auf den politischen Prozess begründet die Einordnung des Kriteriums als externe Machtressource von Gewerkschaften.

### *Außerparlamentarische Präsenz: Protest und Sozialpolitische Kampagnen als externe Machtressource*

Neben der parlamentarischen Präsenz ist auch die außerparlamentarische Präsenz ein klassisches Kriterium des Machtressourcenansatzes. Diese wird in der vorliegenden Arbeit anhand von Protesten und Kampagnen gemessen, d. h. inwieweit Gewerkschaften ihre Mitglieder mobilisieren können bzw. ihre Ressourcen für sozialpolitische Kampagnen einsetzen, um Druck über die Öffentlichkeit, also im außerparlamentarischen Raum, auf politische Prozesse auszuüben. Auch die außerparlamentarische Arbeit bezieht sich auf den politischen Prozess und wird somit als externe Machtressource eingeordnet.

In den wissenschaftlichen Debatten gibt es unterschiedliche Definitionen der Begriffe Protest und Kampagne, weshalb die Begrifflichkeiten, wie sie im weiteren Verlauf dieser Arbeit verwendet werden, zunächst erklärt werden. Laut Rucht (2012: 3) wollen Protestgruppen gesellschaftliche Verhältnisse bzw. politische Entscheidungen beeinflussen. Ein wichtiges Instrument dieses Einsatzes ist der kollektive Protest, mit dem die Akteure öffentliche Aufmerksamkeit erzeugen und so Druck auf politische Entscheidungsträger ausüben. Doch gelingt die Mobilisierung solcher Massen meist nur kurzzeitig (ebd.: 4). Im vorliegenden Kontext wird Protest folglich als kollektiv mobilisierter und ausgeübter Druck von der Basis her verstanden, der sich situativ, statt systematisch ausdrückt. In diesem Fall sind die Proteste von den Gewerkschaften organisiert, sowohl finanziell und infrastrukturell, als auch immateriell, durch Problemdeutung, Überzeugungsarbeit und Motivation (Rucht 2012: 5).<sup>16</sup>

Unter einer „Kampagne“ hingegen wird hier eine eher systematische mediale Öffentlichkeitsarbeit zu einem bestimmten Thema über einen längeren Zeitraum und mit diversen Aktionen gekoppelt verstanden. Eine Definition aus dem Handbuch der Verbandskommunikation erweist sich besonders tragfähig, da sie verschiedene Elemente des Begriffs Kampagne zu einer Definition verbindet: Demnach sind Kampagnen „sachlich, zeitlich und sozial konzentrierte, meist einzelfallbestimmte und geplante, Serien öffentlicher Kommunikationsereignisse, über die ein Akteur oder eine Akteurskonstellation in einem

---

<sup>16</sup> Diesen zuletzt genannten Aspekten hat sich vor allem der Forschungsansatz des Framing zugewandt (vgl. Rucht 2012: 5). Bereits Tilly (1978: 63; zit. n. Rucht 2012: 6) spricht Protesten, die über ein soziales Netz (wie in diesem Fall über die Gewerkschaft) laufen, eine begünstigende Wirkung zu.

konkreten Problemkontext gesellschaftsweit oder bei einem bestimmten Zielpublikum konative, kognitive oder emotionale Wirkungen erreichen möchte“ (Kamps 2007: 239; Jarren/Donges 2002: 119; Röttger 1998: 667).

#### *Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien als externe Machtressource*

Die Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien stellt ein klassisches Kriterium des Machtressourcenansatzes dar. Die Fähigkeit von Interessenverbänden den *policy-making* Prozess zu beeinflussen, hängt maßgeblich von ihren Kontakten zu den Entscheidungsträgern innerhalb der Regierung ab (von Winter 2007: 27). Somit steht hinter diesem Kriterium die Annahme, dass je enger sich die Beziehungen der Gewerkschaften zu den regierenden Parteien gestalten, umso eher diese ihre sozialpolitischen Forderungen und Ziele in den *policy-making*-Prozess einbringen und letztlich auch durchzusetzen können (Korpi 1983: 38ff.). Da sich dieses Kriterium auf den politischen Prozess bezieht, wird es den externen Machtressourcen zugeordnet. Häufig manifestieren sich die Beziehungen der Gewerkschaften zu den regierenden Parteien auch im Rahmen informeller Aushandlungsprozesse, weshalb bei der Analyse vor allem auf Sekundärdatenliteratur sowie Experteninterviews zur Akquirierung von Hintergrundwissen zurückgegriffen wird und nicht auf Gewerkschaftsdokumente, wie zuvor bei der Untersuchung der Kriterien der internen Machtressourcen, die wenig Erkenntnisse über die gering formalisierten Partei-Gewerkschafts-Kontakte bereithalten.

#### *Handlungs- und Reaktionsfähigkeit als interne Machtressource*

Das Kriterium Reaktionsfähigkeit ist kein Kriterium des Machtressourcenansatzes. Dieses wird zusätzlich herangezogen, da der Machtressourcenansatz zumindest für die Beantwortung der Fragestellungen dieser Studie, nur unzureichend die internen Machtressourcen von Gewerkschaften erfasst. Reaktionsfähigkeit fragt danach, inwiefern sich Gewerkschaften reaktiv gegenüber bestimmten *policies* verhalten, indem sie sozialpolitische Veränderungen befürworten oder kritisieren ohne Alternativvorschläge zu präsentieren, inwieweit sie eigene Konzepte zur Ausgestaltung der staatlichen Sozialpolitik diskutieren und zur öffentlichen Debatte stellen oder inwiefern sie Sozialpolitik über ihr Haupthandlungsfeld im Verbund mit der Arbeitgeberseite, die Tarifpolitik selbst zu gestalten streben. Die Reaktionsfähigkeit wird mittels der zwei Indikatoren Sozialpolitisches Antragsverhalten auf Gewerkschaftstagen

sowie Sozialpolitische Titelthemensetzung in Mitgliederzeitungen betrachtet, da diese beiden Indikatoren interne gewerkschaftliche Prozesse abbilden.

#### a.) Sozialpolitisches Antragsverhalten auf Gewerkschaftstagen

Der Indikator Sozialpolitisches Antragsverhalten auf Gewerkschaftstagen wurde herangezogen, um ein Abbild der innergewerkschaftlichen Debatten zur Sozialpolitik zu erhalten. Dazu wird zunächst geklärt, welche Funktionen die Gewerkschaftstage<sup>17</sup> erfüllen, wer Anträge für den Gewerkschaftstag einreichen kann und nach welchem Verfahren diese innergewerkschaftlichen Diskurse ablaufen.

Die Gewerkschaftstage sind die formal höchsten Organe der Gewerkschaftsorganisationen und finden in der Regel alle vier Jahre statt. Dort wird über die zukünftige Gewerkschaftspolitik entschieden und werden Leitlinien für die Gewerkschaftsarbeit in den folgenden Jahren festgelegt (vgl. beispielhaft IG BAU Satzung 2009: 26), weshalb dieser Indikator geeignet ist, um einen Einblick in die innergewerkschaftliche Auseinandersetzung mit sozialpolitischen Themen zu erhalten. Die gewählten Delegierten sind stimmberechtigt.<sup>18</sup> Anträge können vor dem Gewerkschaftstag von vielfältigen Gremien eingereicht werden, die in den jeweiligen Satzungen der Gewerkschaften festgehalten sind (siehe für eine Übersicht Anhang 1). Diese reichen angefangen von den Delegiertenversammlungen oder Ortsvorständen der Verwaltungsstellen bis zum Bundesvorstand quer durch alle Organisationsebenen. Durch die Vielfalt der antragsberechtigten Gremien und Einheiten, von unteren Organisationseinheiten über mittlere und höhere Leitungsebenen, bietet das Antragsverhalten eine Annäherung an ein Bild der Gesamtorganisation und deren vielfältigen Einstellungen zu sozialpolitischen Themen. Das Antragsverhalten impliziert repräsentativ-demokratische Elemente und damit auch die Möglichkeit einer gewissen *bottom-up* Perspektive.<sup>19</sup> Das Antragsverfahren auf den Gewerkschaftstagen sowie die dazu beschlossenen Leitlinien für die folgenden Jahre spiegeln verbandsinterne Strukturen der Interessenaggregation nach Seebaldt/Straßner (2004: 61) ab, da dort zumeist heterogene Interessen, Forderungen und Wünsche zu einheitlichen verbandspolitischen Zielen und

---

<sup>17</sup> Je nach Gewerkschaft gibt es unterschiedliche Bezeichnungen für deren höchste Organe: Beim DGB und der ver.di heißen die höchsten Organe Bundeskongresse, bei der IG BCE Gewerkschaftskongress und bei der IG Metall und der IG BAU Gewerkschaftstage. In der Arbeit wird der Begriff „Gewerkschaftstag“ genutzt, der synonym zu den Begriffen Gewerkschafts- bzw. Bundeskongress verwandt wird.

<sup>18</sup> Siehe für spezifische Unterschiede zwischen den Gewerkschaften die jeweiligen Bestimmungen der Satzungen.

<sup>19</sup> Bei einigen Gewerkschaften werden allerdings die Leitlinien des Bundesvorstands bereits vorab an die Basis weitergeleitet, an denen sie sich orientieren können (*top-down*) (Ex. E).

programmatischen Aussagen gebündelt werden (Weber 1981: 388). Somit ermöglicht die Analyse des Antragsverhaltens nicht nur das Herausfiltern von beschlossenen sozialpolitischen Zielpositionen der Organisationen, wie es bei der häufig gebräuchlichen Untersuchung von Gewerkschaftsdokumenten zur Interessenartikulation gegenüber der Politik – wie Stellungnahmen, Positionspapieren oder Öffentlichen Anhörungen o. ä. – der Fall ist, sondern eine Einsicht in verbandsinterne Präferenzen bezüglich der sozialpolitischen Forderungen. Damit kann die innere Reaktionsfähigkeit der Organisationen gegenüber sozialpolitischen Entwicklungen und Veränderungen, wie z. B. in diesem Fall auf Reformen, untersucht werden. Gleichwohl können über die Beschlüsse des Gewerkschaftstages zusätzlich auch die sozialpolitischen Zielpositionen herausgearbeitet werden. Zur Vorbereitung aller an den Gewerkschaftstag gestellten Anträge wird eine Antragsberatungskommission<sup>20</sup> gebildet, die die Anträge sichtet, strukturiert und Empfehlungen für Beschlüsse vorformuliert. Daneben gibt es Initiativanträge, die noch am Gewerkschaftstag selbst eingereicht werden können, beispielsweise, wenn es um besonders aktuelle Themen geht. Die Anträge sind den Delegierten bereits vor dem Gewerkschaftstag bekannt. Auf den Gewerkschaftstagen werden die einzelnen Themenblöcke nacheinander abgehandelt. Anträge mit gleichem Inhalt werden *en bloc* abgestimmt. Zu jedem Antrag bzw. Antragsblock kann mittels Wortmeldungen diskutiert oder direkt abgestimmt werden.

#### b.) Sozialpolitische Titeldispositionen in Mitgliederzeitungen

Die Gewerkschaftspresse wird, neben den betrieblichen Vertrauensleuten und der gewerkschaftlichen Bildungsarbeit, als eine der tragenden Säulen gewerkschaftlicher Meinungs- und Willensbildung definiert (Prott 1991; Kniesburges 1984). Die Mitgliederzeitungen haben unter den gewerkschaftlichen Publikationen die höchste regelmäßige Auflage. Sie bilden die organisatorischen Grundorientierungen sowohl in Langzeitperspektive, als auch mit Blick auf die jeweils aktuellen Politikpräferenzen ab (ebd.). In den Mitgliederzeitungen werden jedoch nicht nur die programmatischen Linien apodiktisch nachgezeichnet, sie versuchen die aktuellen Themen durchaus diskursiv zu durchdringen, um die eigene Position als inhaltlich begründet präsentieren zu können. Dies ist insofern wichtig und hebt sich von einer reinen apodiktischen Positionierung ab, weil die Mitgliederbasis die entscheidende organisationspolitische Voraussetzung für die Gewerkschaften ist und somit

---

<sup>20</sup> Die Antragsberatungskommissionen setzen sich aus den gewählten Delegierten zusammen (siehe für spezifische Unterschiede zwischen den Gewerkschaften die jeweiligen Bestimmungen der Satzungen).



die vermittelten Inhalte an die Interessen der Mitglieder gekoppelt sein müssen. „Kaum eine Gewerkschaft wird es sich längerfristig leisten können, gegen die Interessen ihrer Mitglieder zu schreiben“ (Mikota 1994: 6). Zeese (2010: 233f.) geht in seiner Beschreibung der Funktionen von Verbandszeitschriften noch einen Schritt weiter. Er beschreibt diese mittels einer dreistufigen Wirkungskette. Eine erste Stufe ist die Mitgliederinformation und -bindung (Thematisierung und Priorisierung), die zugleich die Organisationsfähigkeit und somit Machtressourcen sichert (verbandsinterne Kommunikation). Die zweite Stufe ist die Wirkung über den engeren Mitgliederkreis hinaus und zielt auf die Versorgung von (politischen) Entscheidungsträgern mit Informationen ab (externe Kommunikation). Auf diesen ersten beiden Stufen baut in einer dritten Stufe die Lobby-Arbeit auf und profitiert somit von der Vorarbeit der Verbandspresse. Somit richten sich Verbandszeitschriften neben der Mitgliederkommunikation auch an politische Entscheidungsträger, allerdings erst in zweiter Linie und zudem mit anderen Instrumenten (ebd.: 231ff.).

Die Analyse der Verbandszeitschriften geht einen Schritt über die Betrachtung des sozialpolitischen Antragsverhaltens hinaus, als sie nicht mehr nur die Phase der Interessenaggregation und somit Bündelung von heterogenen Interessen darstellt, sondern bereits formierte Zielvorstellungen und Positionen der Organisationen, die an die Mitglieder vermittelt werden, einbezieht. Somit bildet der Indikator der sozialpolitischen Titelthemen in Mitgliederzeitungen nicht nur die diskutierten Reaktionen, wie das sozialpolitische Antragsverhalten auf Gewerkschaftstagen ab, sondern zeichnet ein Bild der faktisch gewordenen Beschlüsse durch die Gesamtorganisation und ihre Kommunikation gegenüber den Mitgliedern. Da die Mitglieder die wichtigste Organisationsressource der Gewerkschaften sind, müssen sie sich gerade in ihrer Kommunikation diesen gegenüber als gestaltungsfähige Akteure beweisen und Lösungsansätze anbieten.

Auch vor dem Hintergrund der These Strüncks (2006: 211), dass die traditionellen Verbändetheorien Pluralismus und Korporatismus defizitär zur Erklärung des Einflusses von Interessengruppen auf das Regieren seien, weil die Verzahnung von Kommunikations- und Verbändeforschung fehlt, erscheint es sinnvoll, einen Indikator in die Betrachtung einzubinden, der das Kommunikationsverhalten von Gewerkschaften in den Blick nimmt.

### 1.5.2 Methodik

Im Folgenden wird in die empirische Herangehensweise der Arbeit eingeführt, die sich aus einem Methodenmix aus Dokumentenanalysen, Experteninterviews und einer standardisierten Online-Befragung durchgeföhrt.

#### *Dokumentenanalyse*

Wie bereits bei der Beschreibung der Analyse Kriterien deutlich wurde, setzen sich die genutzten Dokumente zum größten Teil aus gewerkschaftseigenen Materialien zusammen. Vorwiegend wurden auf die Protokolle der Gewerkschaftstage, die Geschäftsberichte der Gewerkschaften, die Mitgliederzeitungen der Gewerkschaften sowie gewerkschaftliche Stellungnahmen zu Gesetze(svorhabe)n zurückgegriffen. Die detaillierte Beschreibung des methodischen Vorgehens wird aus Verständlichkeitsgründen den Analysen im Hauptteil vorangestellt (siehe Kapitel 5).

#### *Experteninterviews*

Insgesamt wurden elf explorative und drei vertiefende Experteninterviews mit Gewerkschaftsfunktionären in sozialpolitischen Schlüsselpositionen durchgeföhrt, um über das Hintergrundwissen der Experten an Wissen zu gelangen, welches sich nicht über die Dokumente erschließen lässt, wie z. B. Abläufe von gewerkschaftsinternen und informellen Prozessen. Zudem wurden die Experteninterviews dazu genutzt, um offene Fragen zu den empirischen Ergebnissen zu klären und diese sicher zu interpretieren. Als qualitative Erhebungsmethode wurden teilstandardisierte offene Leitfadenterviews (zehn *face-to-face*-Interviews und vier telefonische Interviews) durchgeföhrt (siehe Anhang 2). Die Leitfäden hierfür wurden im Verlauf des Forschungsprozesses angepasst und überarbeitet, um den Forschungsprozess zu optimieren, wobei dennoch darauf geachtet wurde, dass eine gewisse Offenheit gewahrt bleibt. Die argumentativ-themenzentrierten Fragen wurden teils aus theoretischen Vorannahmen gebildet und teils aus den empirischen Analyseergebnissen abgeleitet. Die Auswertung der Transkripte erfolgt mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse, welche weder rein induktiv erfolgt, d. h. dass die Kategorien und die Theorie direkt aus dem Material entwickelt wird (Meuser/Nagel 2009; Glaser/Strauss 1968), noch rein deduktiv, was bedeutet, dass die Kategorien aus den theoretischen Vorannahmen entwickelt werden und am Material angewandt werden (Mayring 2010, ders. 1997). Die Inhaltsanalyse bewahrt sich

einer theoretischen Offenheit und verwendet folglich einen Mix der beiden Verfahren (vgl. Gläser/Laudel 2010; Flick 2005). Die Auswertungskategorien werden dabei sowohl aus theoretischen Vorannahmen, als auch aus dem Material selbst entwickelt, damit zum einen das Erkenntnisinteresse im Fokus bleibt und zum anderen weitere wichtige Informationen aus dem Material nicht verloren gehen, die zur Hypothesengenerierung beitragen. Die Kategorien (mit jeweiligen Unterkategorien bzw. Ausprägungen) werden in einem Kodierleitfaden systematisiert, um anschließend eine Vergleichbarkeit der Antworten zu garantieren.

### *Standardisierte Online-Befragung*

Als weitere empirische Grundlage zur Beantwortung der Fragestellungen wurde eine standardisierte Online-Befragung zur „Selbst- und Fremdeinschätzung der Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure“ durchgeführt. Die erste Befragtengruppe setzt sich aus allen Abteilungsleitern sowie den Bundesvorständen der fünf untersuchten Gewerkschaften zusammen, um nicht nur eine Einschätzung von den sozialpolitischen Abteilungen, sondern aus Sicht der Führungsspitze der Gesamtorganisation zu erhalten. Da die eigene Position häufig eher wohlwollend eingeschätzt wird, wurde eine weitere Gruppe befragt. Die zweite Befragtengruppe setzt sich aus den Abteilungsleitern der BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände), den Abteilungsleitern des BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) und zu Gewerkschaften forschenden Wissenschaftlern zusammen. Der unmittelbare Kontakt der Arbeitgeber mit den Gewerkschaften ergibt sich durch die Sozialpartnerschaft, d. h., zum einen über die Tarifautonomie und zum anderen über die gemeinsame Selbstverwaltung der sozialen Sicherungssysteme sowie die gemeinsame Besetzung von Kommissionen (z. B. Mindestlohnkommission). Somit haben diese als Beobachter aus dem konträren Lager einen unmittelbaren Eindruck von den Gewerkschaften als sozialpolitischen Akteuren. Der Kontakt des BMAS zu den Gewerkschaften findet über die Ministerialbürokratie statt, z. B. in Referentenstadien von Gesetzesvorhaben sowie über Anhörungen und Ausschüsse. Somit haben diese ebenfalls einen unmittelbaren Blick auf Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure. Über diese beiden „Praktiker“-Gruppen hinaus wurde zusätzlich eine wissenschaftliche Perspektive erfragt: Wissenschaftler, die über Gewerkschaften forschen. Diese haben sich intensiv mit den Organisationen beschäftigt und bieten somit eine weitere Perspektive im Sinne einer im Interessenkonflikt weniger stark interessengeleiteten Kontrollgruppe an. Dieses breite Spektrum von Funktionärseliten und Experten, die die Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure aus verschiedenen

Blickwinkeln wahrnehmen, bietet in seiner Gesamtheit ein solides Deutungsmuster dieser Organisationen aus erster Hand (siehe für die ausführliche Methodenbeschreibung Anhang 3 und die standardisierten Fragebögen Anhang 4a und 4b).

## **1.6 Struktur der Arbeit**

Nachdem in der Einleitung das Erkenntnisinteresse mit den Fragestellungen, die theoretische Einbettung sowie das eigene Analyseraster vorgestellt wurde, folgen zunächst zwei Rahmenkapitel: eine wissenschaftliche Einordnung und eine historische Herleitung der Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure. Anschließend erfolgt die detailliertere Analyse: Diese beginnt mit der Untersuchung der Organisationskraft als Basis gewerkschaftlicher Macht. Darauf aufbauend folgt die Untersuchung der Machtressourcen von Gewerkschaften mittels der eigens entwickelten Analyse Kriterien zu den einzelnen Reformen, um Kontinuitäten oder Wandlungstendenzen der Machtressourcen im Transformationsprozess des Sozialstaates herausstellen zu können. In einem letzten Kapitel wird die Frage geklärt, inwiefern die Gestaltung der Sozialpolitik über Tarifpolitik ins Zentrum gewerkschaftlicher Arbeit rückt. Ein Fazit fasst die wichtigsten Erkenntnisse dieser Arbeit zusammen und ordnet sie in einen weiteren Rahmen gewerkschaftlicher Forschung ein.

## 2. Wissenschaftliche Einordnung der Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure

In diesem Kapitel wird zunächst ein funktionaler Rahmen abgesteckt, der die Grundlage für die nachfolgende Analyse sozialpolitischer Tätigkeiten der Gewerkschaften in Deutschland in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten bildet. Dabei geht es zum einen darum, die Gestalt der Gewerkschaften als Akteure innerhalb der Sozialpolitik aus ihren theoriebasierten Funktionszuschreibungen abzuleiten. Aus dieser Grundlegung heraus kann schließlich die Fallauswahl dieser Studie näher begründet werden und die einzelnen Akteure können in ihrer sozialpolitischen Tätigkeit historisch und organisationstraditionell charakterisiert werden.

### 2.1 Allgemeine Funktionen von Gewerkschaften

Franz L. Neumann hatte bereits im Jahr 1935 eine grundlegende Gegenstands- und Funktionsbeschreibung von Gewerkschaften aufgestellt, die bis heute häufig rezipiert wird und nach wie vor Tragfähigkeit besitzt. Neumann zufolge lassen sich drei wesentliche Funktionen von Gewerkschaften unterscheiden: Sie sind erstens (1) *Genossenschaften* im Sinne der gegenseitigen Hilfe durch die Gewährung von Krankheits- und Unfallunterstützung, Arbeitslosenhilfe, Alterspensionen, Streik- und Aussperrungsunterstützungen, Rechtsschutz vor Gerichten, Verwaltungsbehörden und Sozialversicherungskörpern sowie von Erziehung und Unterweisung ihrer Mitglieder in Kursen und Schulen der verschiedensten Art (Neumann 1978: 150). Die zweite Funktion ist die (2) *Marktfunktion*, in der Gewerkschaften als Kampfverbände gemeinsam mit Arbeitgeber(verbänden) in Verhandlungen zu Lohn- und Arbeitsbedingungen treten, wobei der Tarifvertrag hier das wichtigste Mittel darstellt. Die dritte Funktion betrachtet Gewerkschaften als (3) *politischen Verband*, der den Staat in allen drei Gewalten, in der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung beeinflusst. Dies geschieht einerseits durch unmittelbare Teilnahme, also durch Verhandlungen mit Staatsbehörden oder durch politischen Streik. Andererseits wählen sie auch indirekte Methoden, wie die Inanspruchnahme von Hilfe durch Parteien oder Parlamentsfraktionen.

Diese Funktionen werden nach Neumann stets und in jeder Periode gleichzeitig ausgeübt, das Schwergewicht könne sich jedoch je nach den ökonomischen, sozialen und politischen Bedingungen, verschieben (ebd.: 151f.). Dabei wird deutlich, dass all diese Funktionen in ihrem Kern sozialpolitische Tätigkeiten beinhalten. Diese reichen von lobbyistischen Aktivitäten in der staatlichen Sphäre zugunsten öffentlich gestalteter Sozialpolitik, über

sozialpartnerschaftlich gestaltete Sozialpolitik im Rahmen der Tarifpolitik, bis hin zu unmittelbar produzierten *policies* im Rahmen der Genossenschaftsfunktion. Nach Neumann gehören Aktivitäten im Bereich der Sozialpolitik zu den genuinen und überzeitlich präsenten Aufgabestellungen von Gewerkschaften. Die konkrete Ausgestaltung und Schwerpunktsetzung variiert dabei jedoch im Zeitverlauf und in Abhängigkeit von den konkreten historischen Rahmenbedingungen. Diese Grundkonzeption ist vor dem Hintergrund bedeutsam, dass sich auch innerhalb des Untersuchungszeitraums der vorliegenden Studie möglicherweise Unterschiede in der Schwerpunktsetzung der Gewerkschaften ermitteln lassen und diese wiederum auf Strategien, Konzeptfähigkeit und binnenorganisatorische Ressourcenverteilung zurückwirken.

Esser (2014: 87) merkt zudem an, dass diese Verschiebung innerhalb der funktionalen Schwerpunktsetzung auch vom „theoretisch konstruierten herrschenden Deutungsmuster mitbestimmt wird, mit dem Gewerkschaften ihre und die Wirklichkeit ihrer kapitalistischen Gesellschaftsumwelt zu begreifen versuchen“. Dabei erweisen sich das gewerkschaftliche Selbstverständnis und die funktional begründeten Handlungsmuster als anpassungsfähig gegenüber divergierenden Systemstrukturen. Das bedeutet, dass der Schwerpunkt der Ausübung der Funktionen, also die Frage danach „wie“ sie auf gesellschaftspolitische Herausforderungen reagieren, immer auch auf das durch den makroökonomischen Rahmen geprägte Selbstverständnis der Gewerkschaften zurückzuführen ist, welches in dieser Arbeit gegenüber der Sozialpolitik rekonstruiert wird. Im Folgenden werden die sozialpolitischen Funktionen in Anlehnung an Neumann deutlicher herausgearbeitet.

## **2.2 Sozialpolitische Funktionen von Gewerkschaften**

Es hat einige Versuche gegeben, die Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure einzuordnen bzw. ihnen sozialpolitische Funktionen zuzuweisen oder ihre Einflusskanäle in der Sozialpolitik zu systematisieren. Diese werden im Folgenden zunächst vorgestellt und anschließend an die in dieser Arbeit diskutierten Funktionen zurückgekoppelt.

Bereits 1975 hat es in den Gewerkschaftlichen Monatsheften eine Auflistung der sozialpolitischen Tätigkeitsbereiche von Gewerkschaften gegeben. Zu dieser zählen die Rechtsschutzarbeit, die Schulung der ehrenamtlichen Selbstverwaltungsmitglieder, die Selbstverwaltung, die ehrenamtlichen Arbeits- und Sozialrichter, die Bildungs- und Weiterbildungsangebote im Hinblick auf die Sozialpolitik, das Sozialrecht und die gewerkschaftlichen Maßnahmen im Arbeitsschutz (Gewerkschaftliche Monatshefte 1975:

182). Diese Zusammenstellung sozialpolitischer Gewerkschaftsfunktionen begrenzt sich nahezu ausschließlich auf die Beschreibung von Dienstleistungen für Mitglieder, die in den Satzungen der Organisationen festgeschrieben sind, und erfasst somit lediglich die genossenschaftliche Funktion nach Neumann. Sie bleibt insofern für die weitere Nutzung in dieser Arbeit unbrauchbar, als dass die vorliegende Studie nicht die aus eigenen Ressourcen erbrachten sozialpolitischen Dienstleistungen von Gewerkschaften untersucht, sondern vielmehr die nach außen gerichteten sozialpolitischen Tätigkeiten in Verhandlungsprozessen gegenüber Staat und im Rahmen der Tarifpolitik in den Blick nimmt.

Eine weitere Einteilung der sozialpolitischen Funktionen von Gewerkschaften haben Döring und Koch (2003) vorgeschlagen. Demnach sind Gewerkschaften durch mehrere Funktionen an der sozialpolitischen Steuerung in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) beteiligt. Erstens sind sie Interessenvertreter und nehmen gegenüber dem Staat eine *appellative Funktion* wahr. Dies kann zum einen über Einfluss von außen geschehen, so z. B. über Lobbying-Aktivitäten, wie medienwirksame Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen, durch (informelle) Aushandlungsprozesse mit einzelnen Politikern oder durch strategische Bündnisse mit anderen sozialpolitischen Akteuren. Zum anderen finden sich Formen institutionalisierter Beteiligung an der sozialpolitischen Gesetzgebung, wie beispielsweise die Arbeit in parlamentarischen Ausschüssen, innerhalb von Parteien, wie über den SPD-Gewerkschaftsrat oder die CDA, die Einladungen zu öffentlichen Anhörungen im Parlament oder die Einbeziehung in (tripartistische) Bündnisse sowie (Experten-)Kommissionen. Zweitens sind sie institutionell in der semiautonomen Selbstverwaltung des Sozialversicherungssystems verankert und üben hier eine *kooperative Funktion* aus. Drittens haben sie eine eigene sozialpolitische Gestaltungshoheit durch die Tarifautonomie inne; nicht nur in Lohnfragen, sondern zunehmend auch in Fragen der sozialen Sicherung. Damit nehmen sie schließlich eine *hoheitliche Funktion* ein. Viertens schreiben die Autoren den Gewerkschaften eine *legitimatorische Funktion* gegenüber ihren Mitgliedern zu, die durch ihre sozialpolitischen Positionen in programmatischer Hinsicht zum Ausdruck kommt. Diese Einordnung sozialpolitischer Funktionen von Gewerkschaften nach Döring und Koch geht über die zuvor dargestellte Perspektive in den Gewerkschaftlichen Monatsheften hinaus, denn sie konzentriert sich nach Neumannscher Funktionseinteilung nicht allein auf die genossenschaftliche Funktion, sondern nimmt darüber hinaus auch die Marktfunktion, z. B. mit der hoheitlichen Funktion der Selbstgestaltung von Sozialpolitik über Tarifverträge, sowie die Funktion als politischer Verband, beispielsweise mit der appellativen Funktion zur Einflussnahme auf die Gesetzgebung, in den Blick. Diese Funktionsbeschreibung wird vor

allem im nachfolgenden historischen Teil verwendet, um Kontinuitäten und Wandel in der sozialpolitischen Arbeit der Gewerkschaften aufzuzeigen.

Schließlich ist noch auf die Arbeit von Stephan Klecha (2008: 51) hinzuweisen, dessen Auflistung von vier Einflusskanälen der Gewerkschaften in der Sozialpolitik über die Einteilung der sozialpolitischen Funktionen von Döring/Koch hinausweist. Ebenso wie Döring/Koch definiert er die Selbstverwaltung der Sozialversicherungen, die Tarifpolitik und die Einflussnahme auf das Regierungshandeln als zentrale Einflusskanäle der Gewerkschaften in der Sozialpolitik. Hinzu kommt Klecha zufolge noch der Massenprotest als Strategie, die sich außerhalb von Gremien- und institutionellem Einfluss bewegt. Wie bereits bei den Analysekriterien beschrieben wurde, wird der Protest über das Kriterium der außerparlamentarischen Präsenz mit in die Arbeit eingebunden.

Für die Analyse der Rolle der Gewerkschaften bei den Reformprozessen und zur Beantwortung der Fragestellung, inwiefern Gewerkschaften auf sozialpolitische Veränderungen im Transformationsprozess des Sozialstaates reagieren, wurde aus den angeführten Funktionskatalogen eine anschlussfähige Typologie an Reaktionsmustern entwickelt:

- **Reaktives Agieren ohne Alternativvorschläge:** Die Gewerkschaften reagieren mit Befürwortung oder Kritik auf ein bestimmtes Gesetz(esvorhaben). Reagieren sie mit Kritik, wird bei diesem Kriterium jedoch kein Alternativvorschlag seitens der Gewerkschaften aufgezeigt.
- **Reaktives Agieren mit Alternativvorschlägen:** Die Gewerkschaften reagieren mit Befürwortung oder Kritik auf ein bestimmtes Gesetz(esvorhaben). Reagieren sie mit Kritik, werden bei diesem Kriterium Alternativvorschläge seitens der Gewerkschaften aufgezeigt.<sup>21</sup> Diese ersten beiden Kriterien können nach Döring/Kochs Funktionseinteilung als Reaktionsmuster im Rahmen der appellativen Funktion bezeichnet werden, gehen aber in ihrer Differenzierung der Alternativvorschläge noch einen Schritt darüber hinaus.
- **selbstgestaltend:** Die Gewerkschaften reagieren mit Befürwortung oder Kritik auf ein bestimmtes Gesetz(esvorhaben). Sie zeigen zudem auf, dass sie in diesem Bereich als selbstgestaltende Akteure tätig sein wollen, und zwar über qualitative sozialpolitische

---

<sup>21</sup> Dabei kann bei dieser Analyse nicht mit letzter Sicherheit ermittelt werden, ob der Alternativvorschlag eindeutig ein gewerkschaftlicher Vorschlag ist oder ob dieser von anderen Organisationen (z. B. Parteien) übernommen wurde.



Tarifpolitik. Diese Kategorie kann als ein Handlungsmuster im Kontext der hoheitlichen Funktion im Sinne Döring/Kochs verstanden werden.

### **2.3 Allgemeine Einstellungen und Ziele der Gewerkschaften gegenüber dem Sozialstaat**

In diesem Teil werden die Zielgruppen gewerkschaftlicher Sozialpolitik, die allgemeinen sozialpolitischen Positionierungen der Gewerkschaften gegenüber dem Sozialstaat sowie die Sozialpolitikfelder dargestellt, auf denen das gewerkschaftliche Engagement liegt.

Das organisationsgeschichtliche Selbstverständnis der Gewerkschaften begründet sich auf der Förderung der sozialen bzw. sozialpolitischen Belange gesellschaftlich benachteiligter Bevölkerungsgruppen (von Winter 1997: 148), in ihren Ursprüngen durch ihr eigenes Hilfskassenwesen organisiert. Mit der Einführung der staatlichen Sozialpolitik übernahmen sie dann die Interessenvertretung für die gesetzlich Versicherten. In erster Linie sind Gewerkschaften die Interessenvertretung von Arbeitnehmern und verfolgen das Ziel, die wirtschaftliche und soziale Lage der Arbeitnehmer zu sichern sowie zu verbessern. So setzen sie sich primär für eine Erhöhung der Löhne ein, worunter Lohnnebenkosten aller Art fallen, wie Prämien für Überstunden, Pensionszahlungen, Urlaubsgeld. Daneben zielt ihr Engagement auf eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen sowie eine hohe Beschäftigungsquote im Allgemeinen (Schnabel 1989: 92). So sind die gewerkschaftlichen Ziele und Aktivitäten in der Sozialpolitik in erster Linie erwerbszentriert auf die Beitragszahler gerichtet. Darüber hinaus setzen sie sich aber auch für die Interessen der Leistungsempfänger von sozialer Sicherheit ein, um beispielsweise die sozialen Folgen eines Beschäftigungsverlustes abzusichern (von Winter 1997: 147). Gewerkschaftliche Sozialpolitik orientiert sich folglich an den Interessen der abhängig Beschäftigten und ihrer Familien sowie an den Bedürfnissen aller übrigen sozial schwachen Bevölkerungsgruppen (Standfest 1977: 164). So erheben sie immer auch einen universalen Anspruch zur Vertretung der sozialpolitischen Interessen der Gesamtgesellschaft. In ihren Satzungen sprechen sich der DGB und seine Einzelgewerkschaften ganz allgemein für einen Erhalt und ggf. sogar Ausbau des sozialen und demokratischen Rechtsstaats aus (ver.di Satzung 2012: 7; IG Metall Satzung 2011: 8; DGB Satzung 2010: 4; IG BAU Satzung 2009: 4). Die (Klientel)Interessen der Gewerkschaften zielen auf einer allgemeinen Ebene auf einen hohen sozialen Schutz und den Ausbau von Arbeits- und Lebensbedingungen ab (Klammer/Hoffmann 2003: 23; Döring/Koch 2003), so sind sie an niedrigen Beiträgen, einem umfassenden

Leistungsspektrum, einer hohen Qualität der Leistungen und an einer Mitbestimmung über diese Leistungen interessiert (Schroeder 2008: 64). Daraus folgt, dass sie solche Sozialreformen unterstützen, die einen Ausbau von Programmen und Leistungen für ihre Klientel erbringen und jene kritisieren, die Sozialkürzungen beinhalten.

Grundsätzlich befürworten die Gewerkschaften eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung. Basierend auf einem umlagefinanzierten System präferieren sie die Finanzierung sozialer Sicherheit auf der Basis paritätisch entrichteter entgeltbezogener Beiträge nach dem Solidarprinzip (Schroeder et al. 2010: 76; Preller 1949). Die deutsche Beitragsfinanzierung die traditionell zu gleichen Teilen durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber erfolgt, ist für sie insofern ein wichtiges Moment, als sie sich gegen eine Verschiebung der Finanzierung zugunsten der Arbeitgeber aussprechen, wie es z. B. seit 2004 in der Krankenversicherung der Fall ist (Buntenbach 2010: 183; Hegelich 2006: 316). Zudem ist der Bundeszuschuss zu den beitragsfinanzierten Sozialversicherungen ein wichtiges Element in der Finanzierung, für das sich die Gewerkschaften einsetzen, da so die sozialen Lasten auf die gesamte Gesellschaft verteilt werden (Hegelich 2006: 106). Insgesamt setzen sich die Gewerkschaften für einen starken Sozialstaat und gegen Privatisierungstendenzen des Sozialen ein (vgl. hierzu auch Schroeder et al. 2010: 77). Diese Hauptforderung kommt nicht zuletzt in dem von ihnen geforderten Konzept einer Erwerbstätigenversicherung zum Tragen, wie im Fortlauf der Arbeit deutlich wird. Diesem Modell folgend, soll die Finanzierung der Sozialversicherungen auf eine breitere Basis gestellt werden, was somit Privatisierungsstrategien entgegenwirken würde (Schroeder et al. 2010: 78).

Gewerkschaften engagieren sich grundsätzlich in fast allen Bereichen der Sozialpolitik, ihr Hauptaugenmerk gilt aber den klassischen Zweigen der Sozialversicherung (von Winter 1997: 150). Nicht zuletzt weil die Gewerkschaften in den Gremien der sozialen Selbstverwaltung vertreten sind und die Sozialversicherungspolitik eben unmittelbare Auswirkungen auf beide Gruppen von Gewerkschaftsmitgliedern, Beitragszahler und Leistungsempfänger, hat, konzentrieren sich hier ihre sozialpolitischen Aktivitäten und Kompetenzen. Hier setzen sich Gewerkschaften für „beide Klientele“ ein (von Winter 1997: 168). Die empirische Analyse der Arbeit wird für den Transformationsprozess des Sozialstaates verdeutlichen, auf welche Sozialpolitikfelder Gewerkschaften den Fokus ihres sozialpolitischen Engagements legen.

## 2.4 Sozialpolitische Einordnung des DGB und seiner Einzelgewerkschaften

Diese Studie nimmt eine stark akteurszentrierte Perspektive auf die Gewerkschaften als sozialpolitische Einflussmächte ein. Daher wird im Folgenden die Fallauswahl der zu untersuchenden gewerkschaftlichen Akteure näher begründet, die bereits im Vorfeld des methodischen Teils knapp skizziert wurde. Die Begründung erfolgt deshalb erst an dieser Stelle, da für das Verständnis der spezifischen sozialpolitischen Profile der einzelnen Akteure zunächst der funktionale Rahmen abgesteckt werden musste, indem sich diese Charakterisierung bewegt. Die ausgewählten gewerkschaftlichen Akteure werden nachfolgend in einer knappen historischen Darstellung mit ihren jeweiligen sozialpolitischen Organisationstraditionen vorgestellt.

Für die vorliegende Studie wurden folgende Fälle ausgewählt: Zum einen wird der Dachverband, der Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) als politischer Repräsentant seiner acht Einzelgewerkschaften betrachtet. Zum anderen werden seine vier größten Einzelgewerkschaften in die Analyse einbezogen: die Industriegewerkschaft Metall (IG Metall), die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), die Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) und die Industriegewerkschaft Bauen, Agrar, Umwelt (IG BAU). Der DGB als Dachverband ist dabei mit der Maßgabe gegründet worden, die gemeinsamen Interessen der Gewerkschaften nach außen gegenüber Regierung und Parlament wirkungsvoll zu vertreten, aber auch um die Tarifpolitik – die in ihrer Ausführung wiederum den Einzelgewerkschaften obliegt – zu koordinieren und den Rechtsschutz für Mitglieder sicherzustellen (Teichmüller/Hörmann 1998: 807). So fällt auch die Besetzung der den Gewerkschaften zustehenden Mandate in Selbstverwaltungsgremien der Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsverwaltung sowie bei den Arbeitsgerichten in seinen Zuständigkeitsbereich. Das gesamte Tarifwesen, einschließlich der Führung von Arbeitskämpfen, blieb ausschließlich Domäne der Einzelgewerkschaften (Müller-Jentsch 2011: 39).

Die sozialpolitische Interessenvertretung der Gewerkschaften ist den einschlägigen Satzungsbestimmungen entsprechend in erster Linie eine Angelegenheit des DGB. Der Dachverband fungiert in allen sozialpolitischen Fragen, die von grundlegender Bedeutung sind, als eine Art Meinungsführer gegenüber den Einzelgewerkschaften. Umgekehrt sind die sozialpolitischen Grundpositionen des DGB das Ergebnis innergewerkschaftlicher Diskussionsprozessen, in denen die spezifischen sozialpolitischen Vorstellungen und Ziele der Einzelorganisationen aufeinander abgestimmt werden. Der DGB funktioniert somit idealtypisch als eine Art Clearingstelle, in der Einzelposition aggregiert, selektiert und zu

programmatischen Forderungen gebündelt werden. Empirisch stellt sich diese Aufgabenteilung jedoch keineswegs so eindeutig dar. Die Einzelgewerkschaften erkennen die Meinungsführerschaft des DGB zwar grundsätzlich an, sie entwickeln jedoch in den wichtigsten Bereichen der Sozialpolitik eigenständige Positionen, die sie in die innergewerkschaftlichen Willensbildungsprozesse einbringen und auch nach außen hin vertreten (von Winter 1997: 175; Epskamp et al. 1992: 66). Die vier großen Einzelgewerkschaften des DBG wurden auch deshalb in die Analyse einbezogen, da sie eigene sozialpolitische Abteilungen und somit organisatorische Ressourcen für Sozialpolitik bereitstellen, während die anderen vier kleineren Gewerkschaften<sup>22</sup> ihre sozialpolitischen Interessen überwiegend durch den DGB vertreten lassen und diese an ihre Mitglieder weitervermitteln. Zudem ist anzumerken, dass die Gewerkschaften in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik kein monolithischer Akteur sind. In der bundesdeutschen Entwicklung kristallisierten sich mehrfach divergierende sozialpolitische Interessen zu Reformen heraus, die sich auch auf widerstreitende Verbandsidentitäten zurückführen lassen (vgl. bspw. Wiß 2011; von Winter 1997: 179), weshalb im Folgenden die Organisationstraditionen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Branchenstrukturen herausgearbeitet werden.

## **2.5 Sozialpolitische Einordnung der Fallauswahl – Organisationstraditionen**

Für die sozialpolitische Einordnung der einzelnen Gewerkschaften wird zum einen ein Blick auf die unterschiedlichen zu vertretenden Branchen und deren spezifische organisationspolitische Herausforderungen geworfen, zum anderen auf die historischen Pfade der Konzentration ihrer sozialpolitischen Arbeit auf den Staat oder die Tarifpolitik, um insbesondere die zu erwartenden unterschiedlichen Positionierungen in die empirische Analyse einordnen zu können.

Ein geschlossenes „deutsches Gewerkschaftsmodell“ gibt es heute kaum noch, da der Arbeitsmarkt stark fragmentiert ist, die Branchenstrukturen divergent sind und sich daraus Unterschiede in den Bedingungen der Interessenvertretung ergeben. Schroeder (2014; 2003: 19f.) vertritt die These, die Gewerkschaften agieren, abhängig von den jeweiligen Branchenstrukturen, in drei verschiedenen Welten, in denen sie in unterschiedlich starkem Maße handlungsfähig sind. Die erste Welt der Gewerkschaften liegt in der Großindustrie des verarbeitenden Sektors, wozu Schroeder auch wesentliche Teile des Öffentlichen Dienstes

---

<sup>22</sup> Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten (NGG), Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), Gewerkschaft der Polizei (GdP) und Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG).

zählt (Schroeder 2014a: 24). Hier sind Gewerkschaften nach wie vor stark verankert. Die zweite Welt umfasst mittelgroße Betriebe der verarbeitenden Industrie und des Dienstleistungssektors. Hier sind Gewerkschaften meistens nur dann stark, wenn günstige regionale und branchenspezifische Bedingungen vorliegen. Die dritte Welt schließlich besteht aus den Firmen des Dienstleistungssektors, in denen Gewerkschaften nur schwach vertreten sind. Dagegen erfolgte der Beschäftigungsaufbau im letzten Jahrzehnt in Wirtschaftsbereichen und bei Gruppen, die für Gewerkschaften bislang nur schwer ansprechbar sind: im Dienstleistungssektor, bei Beschäftigten mit befristeten Arbeitsverträgen, Teilzeitarbeitnehmern und Leiharbeitern (ebd.: 25).

### *IG Metall*

Die IG Metall nahm im Jahr 1950 ihre Arbeit in der Bundesrepublik als Repräsentantin der Beschäftigten in der Metall- und Elektroindustrie auf. Ende der 1990er Jahre traten zunächst die Beschäftigten der Textil-, später dann der Holz- und Kunststoffindustrie der IG Metall bei, nachdem sich deren Ursprungsgewerkschaften, die Gewerkschaft Textil-Bekleidung (GTB) und die Gewerkschaft Holz und Kunststoff (GHK) aufgelöst hatten. Der Organisationsbereich umfasst die Wirtschaftszweige und Betriebe der Metallindustrie, der Metallgewinnung, der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie, des Metallhandwerks und anverwandter Industrien, Handwerks- und Dienstleistungszweige, der Textil- und Bekleidungswirtschaft und anverwandter Wirtschaftszweige und Betriebe, der Holzbearbeitung, der Holzverarbeitung und der Kunststoffverarbeitung (IG Metall Satzung 2011: 8). Somit sind vor allem jene Bereiche der Großindustrie und des verarbeitenden Sektors bei der IG Metall gebündelt, die zumeist noch starke gewerkschaftliche Organisationsgrade aufweisen.

Die IG Metall orientiert sich insgesamt an ihren vorwiegend in den sozialen Sicherungssystemen versicherten Mitgliedern (von Winter 1997: 176) und fokussiert demnach auf einen hohen staatlichen sozialen Schutz, statt auf tarifliche Lösungen in der Sozialpolitik. Sie nahm im jahrzehntelangen „Streit um Arbeitszeit“ (Schneider 1984) eine entscheidende Rolle ein (Schönhoven 2014: 75), vor allem bei der Durchsetzung der 35-Stunden-Woche in den 1980er Jahren (vgl. auch Kädtler 2006: 320). Nach jahrelangen innergewerkschaftlichen Debatten erklärte sie 1982 auf dem Gewerkschaftstag die 35-Stunden-Woche mit vollem Lohnausgleich zum wichtigsten Ziel qualitativer Tarifpolitik. Diese Forderung konnte sie nach langem Arbeitskampf sowie einer medienwirksamen Kampagne durchsetzen (IG Metall

1991: 512, 516), nahm dabei aber Flexibilisierungen der Flächentarife in Kauf (vgl. z. B. Kädtler 2014: 442).

In der Tarifpolitik beschränkte sich die IG Metall vor allem auf die Regulierung der Löhne und der Wochenarbeitszeit und forderte in der Frühverrentungspolitik eine staatliche Lösung über die Sozialversicherungen (Trampusch 2004c: 242). Allerdings spaltete sich die innergewerkschaftliche Ausrichtung in der Fokussierung auf die staatliche Regulierung der Altersvorsorge. Mitte der 1990er Jahre entwickelte Walter Riester, in seiner Rolle als zweiter Vorsitzender, die Idee zur Gründung von Tariffonds zur Finanzierung der Frühverrentung. Letztlich setzte sich die tarifliche Ausgestaltung der Altersvorsorge aber erst infolge der so genannten Riester-Reform, die dieser als Bundesarbeitsminister zu verantworten hatte, in der IG Metall durch. Innerhalb der Gewerkschaft konnte Riester hingegen keine Mehrheit für seine Idee finden (siehe vertiefend Kapitel 5.3) (Trampusch 2004b).

#### *Ver.di*

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) entstand 2001 durch die Fusion der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV), der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen (HBV), Industriegewerkschaft Medien - Druck und Papier, Publizistik und Kunst (IG Medien), der Deutschen Postgewerkschaft (DPG) sowie der nicht DGB-zugehörigen Deutschen Angestelltengewerkschaft (DAG). Sie vertritt die Branchen und Wirtschaftsbereiche Postdienste, Postbank und Telekommunikation, Handel, Banken, Versicherungen, Medien, Druck und Papier, Publizistik und Kunst, Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ver.di Satzung 2012: 46ff.) und umfasst somit den Organisationsbereich öffentlicher und privater Dienstleistungsbetriebe. Nach Schroeder (2003) sind dies jene Bereiche, die nur schwer von den Gewerkschaften organisiert werden können. Ver.di organisiert, dies ist eine Besonderheit die Beschäftigten der sozialen Sicherungssysteme und hat somit ein natürliches Interesse an deren Erhalt und einem hohen Sozialversicherungsschutz und setzt sich folglich vehement gegen Kürzungen von gesetzlichen Leistungen ein. Zudem organisiert die Gewerkschaft einen höheren Anteil von Frauen sowie Beschäftigte mit geringeren Qualifikationen und Einkommen, was sich auch in einem geringen Organisationsgrad ausdrückt. Aufgrund der Mitgliederstrukturen setzt sich die ver.di stärker für einheitliche staatliche Sozialleistungen ein (Wiß 2011: 99f.). Der tariflichen Ausgestaltung von Sozialpolitik steht die ver.di skeptisch gegenüber, was nicht zuletzt auf

ihre relativ geringe Organisationsmacht und ihre geringe tarif- und betriebspolitische Handlungsfähigkeit zurückzuführen ist (Fröhler 2014: 423).

### *IG BAU*

Die IG BAU entstand 1996 durch die Fusion der IG Bau-Steine-Erden (IG BSE) und der Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft (GGLF). Sie ist für die Wirtschafts- und Verwaltungszweige des Baugewerbes, der Baustoffindustrie, der Entsorgung und des Recyclings, der Agrar- und Forstwirtschaft, des Gebäudemanagements und des Umwelt- und Naturschutzes zuständig (IG BAU Satzung 2009: 4). Sie vertritt hauptsächlich Arbeitnehmer mit mittleren und niedrigen Einkommen (Hegelich 2006: 205). Der Anteil der kleinen Betriebe in der Baubranche wächst stetig an (Bosch et al. 2011: 29). Oftmals werden Subunternehmer von Bauunternehmen für das eigentliche Baugeschäft beauftragt (Bosch et al. 2011: 30). In kleineren Betrieben haben es die Gewerkschaften nach Schroeders Einteilung der drei Welten schwer, sich zu organisieren.

Die IG BAU blickt auf eine lange Tradition der Regulierung von Sozialpolitik über Tarifverträge zurück. So existieren seit den 1950er Jahren im Bauhauptgewerbe und in einigen Tarifbereichen des Baunebengewerbes überbetriebliche umlagebasierte paritätische Sozialkassen, in die alle Betriebe durch Tarifvertrag und Allgemeinverbindlichkeitserklärung bestimmte Prozentsätze des Bruttoentgelts in sogenannte Ausgleichskassen abführen (Laux 2001: 337; Köbele 1993: 131). Anfangs wurden diese vor allem zur Absicherung der besonderen Herausforderungen im Baugewerbe genutzt, so z. B. zur Absicherung des Urlaubsgelds und des Schlechtwettergelds (Laux 1999: 242). Die Urlaubskasse hatte zum Ziel, auch bei den branchentypischen häufigen Betriebswechselln von Beschäftigten, den vollen Urlaubsanspruch jedes einzelnen zu sichern. 1959 folgte durch Idee von Georg Leber, dem damaligen Vorsitzenden der IG Bau-Steine-Erden, ein Tarifvertrag zur Förderung der Aufrechterhaltung der Beschäftigungsverhältnisse während der Winterperiode. Für Tage mit nachweisbar schlechtem Wetter sollte zum Ausgleich die Bundesanstalt für Arbeit künftig ein Schlechtwettergeld aus der Arbeitslosenversicherung zahlen (Köbele 1993: 135). Der Gesetzgeber ging schließlich noch einen Schritt weiter und ermöglichte Zuschüsse der Arbeitsverwaltung für Winterbaumaßnahmen an Bauunternehmer wie auch an Bauherren als Ausgleich für die entstehenden Mehrkosten. Damit war die Tür für den „produktiven Winterbau“ geöffnet, wie er später im Arbeitsförderungsgesetz von 1969 verankert wurde. Den Schlussstein dieser erfolgreichen Bilanz bildete das 1972 eingeführte Wintergeld und die

parallel dazu anlaufende Winterbau-Umlage des Baugewerbes. Die Bundesregierung unter Helmut Kohl schaffte 1994 das gesetzliche Schlechtwettergeld allerdings wieder ab.

Auch in der tariflichen Altersversorgung war die IG BSE frühzeitig führend. 1958 wurde die Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes (ZVK) zur Absicherung von Alter und Invalidität geschaffen (ebd.: 137ff.). In den 1980er Jahren führte sie weitere tarifliche Vorruhestandsregelungen ein und bemühte sich so um die Sicherung und den Ausbau der tariflichen Sozialkassen (Laux 1999: 242). Seit 2001 treten die weiterhin getrennt geführten Kassen aus Marketinggründen gemeinsam unter der Dachmarke SOKA-BAU auf. Träger der SOKA-BAU sind die drei Tarifvertragsverbände (Gewerkschaft und die beiden traditionellen Dachorganisationen der Arbeitgeber), die die Kassen paritätisch verwalten (Bosch et al. 2011: 41).

Die IG BAU bemüht sich resümierend deshalb um betrieblich-tarifliche Ergänzungen in der Rentenpolitik, weil ihre Mitglieder häufig keine durchgängige Erwerbsbiografie aufweisen können (Hegelich 2008: 218). 1963 wurde die Stiftung Berufshilfe, vor allem auf Initiative des Bundesvorstands der Baugewerkschaft, gegründet, welche vor allem Kindern, die aufgrund von Arbeitsunfällen der Eltern zu Halbwaisen geworden sind, helfen sollten, die Ausbildung und das Studium zu sichern (Köbele 1993: 140f.). 1974 wird die Umlagefinanzierung der Berufsausbildung für Lehrlinge im Baugewerbe eingeführt. Alle Betriebe des Bauhauptgewerbes zahlen monatlich einen Beitrag in einen Fonds ein, die Kasse erstattet den ausbildenden Betrieben einen mitunter erheblichen Teil der anfallenden Ausbildungskosten. Dadurch konnte die Ausbildungsquote erhöht werden (vgl. hierzu Bosch et al 2011: 40f.).

### *IG BCE*

Die IG BCE entstand im Jahr 1997 durch die Fusion der IG Bergbau und Energie (IG BE) mit der IG Chemie, Papier, Keramik (IG CPK) und der Gewerkschaft Leder (GL) und vertritt die Industriegruppen Papier, Glas, Keramik, Kautschuk, Leder und Kunststoff, die Industriebereiche Bergbau, Chemie, Energie, Erdöl und Erdgas, Glas, Keramik, Kunststoffe und nichtmetallische Werkstoffe, Leder, Papier, Umwelt, Wasser, Ver- und Entsorgerbetriebe (IG BCE Satzung 2009: 4f.). Die IG BCE vertritt überwiegend qualifizierte männliche Mitglieder in sicheren Beschäftigungsverhältnissen und ist vor dem Hintergrund ihres Organisationsgrades, eher als die beiden zuvor beschriebenen Gewerkschaften IG Metall und



ver.di bereit, betriebliche sozialpolitische Arrangements zu verhandeln (Fröhler 2014: 422; Wiß 2011: 99f.; Ex. B2).

Dabei weist die IG BCE eine lange Tradition in der tariflichen Ausgestaltung von Sozialpolitik auf. Bereits in den 1970er Jahren regulierte die IG CPK im Rahmen der Sozialpartnerschaft, auf Initiative der Arbeitgeber, sozialpolitische Leistungen in Tarifverträgen (Heinze 1999: 11f.). Die Tarifpartner richteten auf Grundlage des Krefelder Abkommens von 1975 den Unterstützungsverein der Chemischen Industrie (UCI) ein, welcher von den Arbeitgebern finanziert und paritätisch verwaltet wird. Er zahlt an arbeitslose Chemiarbeiter Zuschüsse zum Arbeitslosengeld. 1977 verpflichteten sich die Unternehmen im Tarifvertrag für Jugendliche ohne Hauptschulabschluss (später Tarifvertrag zur Förderung von der Integration von Jugendlichen) auf eine bestimmte Quote jugendlicher Auszubildender ohne Hauptschulabschluss (vgl. Bispinck 2012: 209). Im Bereich der Altersvorsorge und Frühverrentung wurden 1983 der Tarifvertrag über Vorruhestand und Altersteilzeit und 1987 der über Teilzeitarbeit abgeschlossen. 1989 kam es zur Tarifregelung zur Aufstockung vermögenswirksamer Leistungen und 1993 richteten die Tarifpartner eine gemeinsam finanzierte und verwaltete Stiftung zur Förderung der Weiterbildung in der chemischen Industrie ein. Die Sozialpolitik durch Tarifvertrag setzte sich in den 1990er Jahren mit den Tarifverträgen über die Altersteilzeit von 1996 und 2000 und über die Entgeltumwandlung (Altersvorsorge) von 1998 und 2001 fort. Ab Mitte der 1990er Jahre, nachdem die Bundesregierung begonnen hatte, die gesetzlichen Möglichkeiten zur Frühverrentung einzuschränken, intensivierte die IG BCE diese Strategie der Sozialpolitik durch Tarifvertrag (Trampusch 2004c: 241ff.). Wie gezeigt wurde, zeichnet sich die Chemiebranche durch eine stark historisch gewachsene konsensuale Sozialpartnerschaft aus (Fröhler 2014: 422), die nicht zuletzt auf tarifliche Regelungen zurückgreift, um selbstgestaltete Sozialpolitik zu konzeptualisieren und umzusetzen.

Nimmt man die beschriebenen Organisationstraditionen der vier Einzelgewerkschaften in den Blick, so kann zunächst schwierig eine Unterscheidung ihrer sozialpolitischen Arbeit entlang der Scheidelinie zwischen Industrie- oder Dienstleistungsgewerkschaften herausgearbeitet werden. Denn sowohl die IG Metall, als auch die ver.di strebten überwiegend nach einer starken staatlichen Absicherung sozialer Risiken, was auf die Mitgliederstrukturen, zumeist aus Sozialversicherungssystemen, zurückgeführt werden kann und darauf, dass deren Mitglieder häufig eine durchgängige Erwerbsbiografie aufweisen (Hegelich 2008: 216). Auf der anderen Seite haben IG BCE und IG BAU eine lange Tradition in der Ausgestaltung von

Sozialpolitik über Tarifverträge vorzuweisen, und sogar Institutionen bzw. Stiftungen gegründet. Allerdings unterscheiden sich die Gründe dafür stark und sind keineswegs durch vergleichbare branchenstrukturelle Gegebenheiten zu erklären. Für die IG BCE kann dies durch den starken Sozialpartnerschaftskonsens erklärt werden sowie über den vergleichsweise hohen Organisationsgrad innerhalb der Branche, bei der IG BAU dürften hingegen die Besonderheiten der fragmentierten und erwerbsbiografisch un stetigen Baubranche ursächlich sein, da diese andere soziale Absicherungsmechanismen benötigt.

### **3. Entwicklung der sozialpolitischen Funktionen von Gewerkschaften im historischen Spiegel**

Die sozialpolitische Tätigkeit ist, dies kann festgehalten werden, ein bestimmendes funktionales Element im Aufgabenspektrum von Gewerkschaften und gehört darüber hinaus zu den ursprünglichen Handlungsfeldern der Arbeitnehmerverbände (Seffen 1982: 67), die bereits in deren Gründung angelegt waren. Im Folgenden wird es darum gehen die sozialpolitische Rolle von Gewerkschaften in ihrer historischen Dimension zu erfassen, um gewachsene Strukturen und Einflussmuster sowie deren Wandlungstendenzen im Zeitverlauf nachvollziehbar zu machen. Somit werden Kontinuitäten und Brüche sowie Pfadabhängigkeiten sichtbar. Dazu wird die gewerkschaftliche Sozialpolitik von ihren Anfängen in der Mitte des 19. Jahrhunderts, über ihre Einbindung in die frühe Sozialpolitik im Kaiserreich und später in der Weimarer Republik bis hin zur Konsolidierung ihrer Rolle in der Bundesrepublik rekonstruiert.<sup>23</sup> Dabei geht es keineswegs um eine erschöpfende Darstellung, vielmehr werden die wesentlichen Entwicklungslinien und grundlegenden Wandlungstendenzen nachgezeichnet, und entlang des funktionalen Rahmens nach Döring/Koch (2003) eingeordnet. Gerade in historischer Perspektive ist noch einmal auf Essers (2014: 87) These zu verweisen, die eine Anpassung der gewerkschaftlichen Selbstverständnisse an die kapitalistischen Rahmenbedingungen behauptet. Gerade vor dem Hintergrund der zahlreichen Systemwechsel in der jüngeren deutschen Geschichte stellt sich die Frage, wie die Gewerkschaften unter differenzierten systemischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen agiert haben.

#### **3.1 Die Ursprünge der Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure und ihre Entwicklung im Kaiserreich**

##### **3.1.1 Gewerkschaften vor der Einführung des staatlichen Sozialversicherungssystems**

Der Beginn der Industrialisierung im späten 18. Jahrhundert war der Startpunkt für eine in ihrer Dynamik beispiellose Umwälzung der ökonomischen und sozialen Lebens- und Arbeitsverhältnisse in Europa. In der Folge entstanden mit der Industriearbeiterschaft neue berufliche Statusgruppen, während traditionelle Muster sozialer Einbettung erodierten. Daraus entwickelten sich neue Bedarfe an sozialer Sicherung für die Arbeiter, deren Belange nicht zuletzt die im Kontext der Arbeiterbewegung entstehenden Gewerkschaften aufgriffen.

---

<sup>23</sup> Diese Darstellung bezieht sich vor allem auf die weltanschaulich sozialistischen Gewerkschaften (und nicht die katholischen).

Bereits die ersten Berufsgewerkschaften – gegründet durch Buchdruckergesellen – verfolgten als ein Hauptziel, Schutz vor sozialem Abstieg und sozialen Risiken zu gewähren, insbesondere vor den Folgen saisonaler Arbeitslosigkeit und sinkender Löhne (Schneider 2000: 30). Den institutionellen Ursprung des sozialpolitischen Engagements der Gewerkschaften bildeten die im Zuge der Revolution von 1848 ins Leben gerufenen Gewerkschaftskassen, als eine Form gewerkschaftlicher Selbsthilfe. Diese waren darauf ausgerichtet, die Folgeprobleme zu mildern, die insbesondere durch krankheitsbedingten Arbeitsausfall und Arbeitslosigkeit entstanden (Frevel/Dietz 2004: 22).

Zur Altersversorgung gab es hingegen kaum organisatorische Vorläufer (Ritter 1991: 88). Die Gewerkschaften hatten mit diesen Hilfskassen bereits lange Zeit vor der Einführung der staatlichen Sozialversicherungspolitik in den 1880er Jahren Formen einer eigenständigen Organisation sozialer Sicherungssysteme geschaffen (Butterwegge 2014: 41). Jedoch wiesen diese Einrichtungen erhebliche Defizite auf. Zum einen waren sie stark fragmentiert und boten keinen kollektiven Schutz, da die Leistungen nur einem kleinen Teil der Arbeiterschaft zugutekamen. Zum anderen war durch die relativ geringen Zahlungen an Betroffene auch kein hinreichender Schutz geboten (Ritter 1991: 88). Durch die allgemein niedrigen Arbeitslöhne konnte folglich kaum Vorsorge ermöglicht werden (Frevel/Dietz 2008: 22). Zudem versuchte die Reichsregierung diese Kassen im Jahr 1854 aufzulösen bzw. in behördlich kontrollierte Versicherungen zu transformieren, um die Gewerkschaftsbewegung zu schwächen. Zu diesem Zweck beauftragte die Reichsregierung die Gemeinden mit der Gründung gewerblicher Kassen (Frevel/Dietz 2008: 22; Schneider 2000: 32), welche die Vorläufer der späteren Ortskrankenkassen darstellten. Diese Elemente prägten dabei die Strukturen. So bleiben die Gewerkschaftskassen auf betrieblicher und örtlicher Ebene vereinzelt auch nach Aufhebung des gewerkschaftlichen Koalitionsverbotes in den 1860er Jahren bestehen, an die organisatorisch angeknüpft wurde (Schneider 2000: 32f., 39).<sup>24</sup>

Durch das Sozialistengesetz<sup>25</sup> im Jahr 1878 wurden alle sozialistischen bzw. sozialdemokratischen Organisationen und deren Aktivitäten bis zur Aufhebung des Gesetzes nach dem Rücktritt Bismarcks 1890 verboten (Frerich/Frey 1996: 91). Gerade in dieser Phase dienten die gewerkschaftlichen Hilfskassen als organisatorischer Bezugsrahmen. Nach einer ersten Lockerung der Verbotspraxis zu Beginn der 1880er Jahre spielten die Hilfskassen zur

---

<sup>24</sup> Mit dem „Gesetz über die eingeschriebenen Hilfskassen“ im Jahr 1876 wurde den Hilfskassen ermöglicht, einen rechtlichen Charakter zu erhalten, wenn diese entsprechend gesetzlicher Vorschriften gestaltet und einer Prüfung durch eine höhere Verwaltungsbehörde unterzogen wurden. Alle anderen Kassen waren fortan „freie Hilfskassen“ (Tennstedt 1977: 19).

<sup>25</sup> „Gesetz wider die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie“.

Absicherung gegen Krankheit, finanzielle Folgen von Streiks und Arbeitslosigkeit sowie beim Aufbau sogenannter Arbeitsnachweise zur Regulierung des Arbeitsangebotes durch Arbeitsvermittlung, eine zentrale Rolle im gewerkschaftlichen Wiederaufbau (Schneider 2000: 62). Diese wurden einerseits öffentlich organisiert, wobei in deren Verwaltung zunehmend Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter eingeschaltet wurden (z. B. 1894 in Preußen). Andererseits wurde das Arbeitsnachweiswesen durch autonome Institutionen der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, wie auch durch paritätisch organisierte Facharbeiternachweise durch die freien Verwaltungsgemeinschaften zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, ergänzt (Naphtali 1929: 146). Die eigenen Arbeitsnachweise nahmen eine wichtige organisationspolitische Rolle für die spätere Einbindung der Gewerkschaften in die staatliche Arbeitsmarktpolitik ein (Schroeder/Schulz 2012: 291).

Eine staatliche Übernahme von Sozialpolitik lehnten die Gewerkschaften zunächst jedoch aus zwei Gründen ab: Zum einen fürchteten sie die Belastung der Arbeitnehmer durch hohe Versicherungsbeiträge. Zum anderen hatten sie Sorge, ihre eigene Organisation könnte dadurch geschwächt werden, dass ihre Hilfskassen überflüssig werden würden (Ritter 1991: 65). Stattdessen präferierten sie weiterhin ihre autonom organisierten, auf freiwilliger Basis beruhenden, Versicherungen (Paster 2010: 352). Damit erfüllten sie von der Zeit ihrer Gründung bis zur Übernahme der Sozialpolitik durch staatliche Institutionen in den 1880er Jahre allein eine hoheitliche Funktion in der Sozialpolitik.

### **3.1.2 Gewerkschaften nach der Einführung des staatlichen Sozialversicherungssystems**

Für die Einführung einer staatlichen Sozialversicherungspolitik ab 1881 gibt es verschiedene Erklärungsansätze. Sie wird zum einen als Folge des wachsenden politischen Drucks aus der Arbeiterschaft auf das System erklärt (Mommsen 1981: 78). Zum anderen wird die Einführung der staatlichen Sozialpolitik als Kampfpolitik „von oben“ (Alber 1982: 159) erklärt, mit der Bismarck die aufstrebende Arbeiterschaft kontrollieren wollte, um seine Herrschaft zu sichern (vgl. Schmidt 2005: 23, 27; Ritter 1991: 66). Umgangssprachlich wurde in diesem Zusammenhang auch von „Zuckerbrot und Peitsche“ gesprochen, was bedeutet, dass Bismarck zum einen das Sozialistengesetz einführte, um die organisatorischen Strukturen der Arbeiterbewegung zu zerschlagen und zum anderen die Sozialpolitik, um die Arbeiterschaft an den monarchischen Staat zu binden (Schmidt 2005: 28). Darüber hinaus wird die staatliche Einführung der Sozialversicherungen von anderen Autoren als eine Reaktion auf die wirtschaftlichen und sozialen Probleme, die im Zuge der Industrialisierung

zunahmen, erklärt (Schmidt 2005: 27; Ritter 1991: 83; Baron 1975). Demnach muss die Einführung der staatlichen Sozialpolitik aus einem Zusammenspiel von veränderten ökonomischen und damit einhergehenden sozialen Folgen sowie aus Motiven der Herrschaftssicherung betrachtet werden.

Mit der Einführung der Bismarck'schen Sozialgesetzgebung ab 1881<sup>26</sup> wurden die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, entsprechend des paritätisch lohnbezogenen Finanzierungsmodus von Versicherten und Arbeitgebern (aufgestockt durch einen geringen Staatsanteil), gleichsam paritätisch als Vertreter der Arbeit- und Kapitaleseite in die neu geschaffenen semiautonomen Selbstverwaltungskörperschaften der Sozialversicherung integriert (vgl. Frerich/Frey 1996: 107).<sup>27</sup> Es lag somit eine „echte Selbstverwaltung“ (Naphtali 1929: 145) vor, d. h. eine Übertragung staatlicher Hoheitsrechte an beauftragte, der Staatsaufsicht unterstehende Körperschaften (ebd.).<sup>28</sup> In der Selbstverwaltung der Krankenversicherung hatten die Arbeitnehmervertreter gar eine Zweidrittelmehrheit gegenüber der Arbeitgeberseite, äquivalent zum Finanzierungsmodus (Schmidt 2005: 24; Alber 1989: 48). Trotz starker Bedenken wurden die Gewerkschaftskassen im Krankenversicherungsgesetz neben dem staatlichen Versicherungszweig zunächst zugelassen (Ritter 1991: 86). Die Mitgliedschaft in der freien Hilfskasse war in diesem Fall aber lediglich eine Art Zusatzversicherung (Tennstedt 1977: 19).

Schmidt spricht in diesem Zusammenhang bereits von einem „korporatistischen Interventionsstaat“ (Schmidt 2005: 32). Dieser überließ die Steuerung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung weder dem Markt noch dem Staat allein, sondern einem Verbund aus Staat und Interessenverbänden (ebd.). Im Jahr 1892 wurden die freien Hilfskassen mit Hilfe von Verwaltungsbehörden, Gerichten und durch den Gesetzgeber bekämpft, woraufhin die Gewerkschaften ihre Bemühungen einstellten, ein vom Staat autonomes soziales Sicherungssystem weiter aufrechtzuerhalten und sich stattdessen einer Partizipation in der Selbstverwaltung der Ortskrankenkassen zuwandten (Ritter 1991: 86f.; Tennstedt 1976: 390). Seit Anfang der 1890er Jahre entwickelten sich viele der Ortskrankenkassen zu Schaltstellen der sozialistischen Arbeiterbewegung. Bismarck's Ziel,

---

<sup>26</sup> 1883 erfolgte das „Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter“, 1884 die Arbeiterunfallversicherung und 1889 das „Gesetz zur Alters- und Invaliditätssicherung der Arbeiter“ (Frevel/Dietz 2008: 24ff.; Schmidt 2005: 21).

<sup>27</sup> Eine Ausnahme bildet die Unfallversicherung: Hier wurden (und werden) die Beiträge allein von den Unternehmern aufgebracht. Die Berufsgenossenschaften übernahmen die Aufgaben der Unfallversicherung (Schmidt 2005: 22; Tennstedt 1976: 425).

<sup>28</sup> Im Jahr 1911 wurde die paritätische Mitbestimmung in den Sozialverwaltungen schließlich durch die Reichsversicherungsordnung (RVO) formal legalisiert (Frevel/Dietz 2008: 28).

die Gewerkschaften (sowie die Sozialdemokratie) mit der staatlichen Sozialversicherungspolitik zu schwächen und zu kontrollieren, blieb somit erfolglos. Auch seine Hoffnung, die Arbeiterschaft durch die staatliche Sozialversicherung von ihren Führern und Organisationen zu lösen, erfüllte sich nicht. Stattdessen wurden die Arbeiterorganisationen allmählich in den Staat integriert (Ritter 1991: 85ff.).

Nach anfänglicher Ablehnung des staatlichen Sozialversicherungssystems durch die Gewerkschaften, nahmen diese die Institutionalisierung in den Selbstverwaltungsgremien der sozialen Sicherung an und erkannten alsbald die organisationspolitische Bedeutung für die Arbeiterschaft (Ritter 1983: 49f.; Naphtali 1929: 145). Im Sinne einer „Sozialisationsfunktion“ (Heimann 1980: 243) hat die Institutionalisierung in den Selbstverwaltungsgremien der Sozialversicherungen auf die Organisationskultur der Gewerkschaften zurückgewirkt (ebd.). So ermöglichte sie den Aufstieg „für Zehntausende von Menschen aus der Arbeiterschaft in die Selbstverwaltungsbürokratie der Sozialversicherung“ (ebd.: 248). Mit Beginn der staatlichen Sozialversicherungspolitik in den 1880er Jahren hat ein Veränderungsprozess der sozialpolitischen Funktionen der Gewerkschaften eingesetzt. Nach der anfänglich hoheitlichen Funktion in Form der durch die Selbsthilfekassen eigenständig gestaltenden Sozialpolitik, nahmen die Gewerkschaften mit der staatlichen Übernahme der sozialen Sicherung, durch die Inkorporierung in die semiautonomen Selbstverwaltungsgremien der Sozialversicherungen, eine kooperative Funktion ein. Weder die Einschränkungen der Koalitionsfreiheit, noch sonstige Behinderungen und Verfolgungsmaßnahmen konnten verhindern, dass sich die Gewerkschaften während des Kaiserreichs zu machtvollen Interessenvertretungen entwickelten (Frerich/Frey 1996: 144).

Mit Ausbruch des Ersten Weltkriegs justierte sich das Verhältnis zwischen Gewerkschaft und Regierung neu. Die Regierung war nun auf die Unterstützung der Gewerkschaften und deren Einfluss auf weite Teile der Arbeiterschaft angewiesen, um kriegsbedingt Notgesetze zu erlassen (Naphtali 1929: 119). Im Zeichen der „Politik des Burgfriedens“ wurden Gewerkschaftsführer gezielt in wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungsprozesse eingebunden (Alber 1989: 50). Im „Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst“ aus dem Jahr 1916 sind zum ersten Mal die „wirtschaftlichen Organisationen der Arbeitnehmer“ (Naphtali 1929: 120) als Vertreter ihrer Mitgliederinteressen offiziell anerkannt und in den Organe des Hilfsdienstwesens verankert worden (vgl. vertiefend Butterwegge 2014: 47; Müller-Jentsch 2011: 27; Schmidt/Ostheim 2007: 132; Schmidt 2005: 40f.; Frerich/Frey

1996: 168).<sup>29</sup> In dieser Einbindung von Arbeitervertretern wählte Preller eine „fast hundertprozentige Wendung der Regierung in der Gewerkschaftsfrage“ zu sehen: „Durch die Einbeziehung der Gewerkschaften als Sprachrohr der Arbeiter zur Regierung und der Regierung zu den Arbeitern war faktisch nach über dreißigjährigem Kampf für den Anfang des Krieges die Gleichberechtigung der Arbeiter in einem wichtigen Punkte moralisch zur Verwirklichung gekommen“ (Preller 1949: 19). Tatsächlich erwuchs dadurch die appellative Funktion für die Gewerkschaften in der Sozialpolitik, da sie von nun an auch als Experten in die politischen Entscheidungsprozesse der Regierung eingebunden wurden. Müller-Jentsch (2011: 27) beschreibt dies als „sozialpolitischen Durchbruch für die Gewerkschaftsführung“. Im August 1917 wurde die Wirtschafts- und Sozialpolitik vom Reichsamt des Inneren in ein besonderes Reichswirtschaftsamt verlagert. Dieses rief für einzelne Industriezweige Selbstverwaltungskörperschaften ins Leben, an denen auch die Gewerkschaften beteiligt wurden (ebd.).

### **3.2 Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure in der Weimarer Republik**

Die Ablösung der Hohenzollern-Monarchie durch eine mit beträchtlichen Funktions- und Legitimationsdefiziten behaftete Demokratie im November 1918 wirkte sich tiefgreifend auf die politische Ordnung aus. Die staatliche Sozialpolitik wurde auf der Basis der Sozialversicherungen zunächst ausgebaut und durch weitere wohlfahrtsstaatliche Leistungen ergänzt, später jedoch wieder beschnitten.

Die Gewerkschaften gingen, wie eben beschrieben, gestärkt aus dem Krieg hervor (Schmidt/Ostheim 2007: 131). Im Gegensatz zur sozialpolitischen Ausrichtung im Kaiserreich, wurde in der Weimarer Republik die Entwicklung der sozialen Selbstverwaltung als Teil der organisatorischen Basis der Gewerkschaften bewusst gefördert. So erhielt die soziale Selbstverwaltung mit Art. 161 WRV (Weimarer Reichsverfassung) eine verfassungsrechtliche Grundlage in der Weimarer Reichsverfassung (Klenk et al. 2012: 70; Tennstedt 1977: 108). Die bereits zu Beginn der Weimarer Republik von den Gewerkschaften geforderte Schaffung einer organisatorisch und finanzwirtschaftlich „einheitlichen“ Sozialversicherung für alle Risiken, wurde trotz des Art. 161 WRV, der dieser Forderung formal nachkam, nicht umgesetzt (Hockerts 1980: 133).

---

<sup>29</sup> In allen Hilfsdienstbetrieben mit mindestens 50 Arbeitern mussten ständige Arbeiterausschüsse bestehen, die als Vorläufer der Betriebsräte gelten (Müller-Jentsch 2011: 27).



Bereits seit der Jahrhundertwende gab es einen Aufschwung im Tarifvertragswesen (Schmidt/Ostheim 2007: 132; Ritter 1991: 118)<sup>30</sup>. Im Jahr 1918 wurden die Grundlagen für die bis 1924 bestehende Zentralarbeitsgemeinschaft zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden geschaffen. Durch das sogenannte Stinnes-Legien-Abkommen erkannten die Arbeitgeber die Gewerkschaften als Vertreter der Arbeiterschaft an und schafften mit dieser Kooperationsbereitschaft die Grundlagen für die formalen Arbeitsbeziehungen (Butterwegge 2014: 48; Schroeder/Schulz 2012: 291). Im Jahr 1919 folgte die gesetzliche Anerkennung: „Die Arbeiter und Angestellten sind dazu berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmen an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken. Die beiderseitigen Organisationen und ihre Vereinbarungen werden anerkannt.“ (Art. 165 WRV) Die Schlichtungsverordnung von 1923 sicherte dem Reichsarbeitsministerium, über das Institut der rechtsverbindlichen Schlichtung von Tarifauseinandersetzungen, einen maßgebenden Einfluss auf die Lohnfindung. Damit wurden die Tarifverhandlungen politisiert und die Tarifparteien gewannen ein Interesse daran, politische Kontrolle über das Reichsarbeitsministerium zu erlangen (Alber 1989: 52). Neben der Tarifvertragsfreiheit wurde 1920 ein Betriebsrätegesetz erlassen, welches den Grundstein für die Mitbestimmung legte (ebd.: 121). Der Fokus des gewerkschaftlichen Kerngeschäfts begann sich auf die Tarifpolitik zu verschieben.

Die politische Mitwirkung der Gewerkschaften an der Sozialpolitik vollzog sich im 1920 gebildeten vorläufigen Reichswirtschaftsrat, in dem sie gemeinsam mit Unternehmerverbänden in Parität je eine Abteilung besetzten und das Parlament in Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik berieten (Alber 1989: 52). „Besonderes Interesse brachten die Gewerkschaften den sozialpolitischen Fragen entgegen“ (Naphtali 1929: 124). Die bloße Beraterfunktion beschreibt Naphtali allerdings als einflussreiche und verantwortungsvolle Tätigkeit (ebd.: 122f.).<sup>31</sup> Infolgedessen lösten sich die auf freiwilliger Vereinbarung basierenden Arbeitsgemeinschaften zwischen Gewerkschaften und Unternehmerverbänden auf, wodurch die Bedeutung des Reichswirtschaftsrats für die Gewerkschaften umso stärker hervortrat (ebd.). In diesem politischen Gremium konnten sie wirksam und erfolgreich für

---

<sup>30</sup> Die sozialistischen Freien Gewerkschaften hatten bereits auf einem Kongress im Jahr 1899 ihre ursprüngliche Ablehnung der Zusammenarbeit mit Unternehmen überwunden und Tarifverträge als „Beweis der Anerkennung der Gleichberechtigung der Arbeiter seitens der Unternehmer“ [...] akzeptiert (Ritter 1991: 118).

<sup>31</sup> Für eine Reihe von Verwaltungsbeiräten ist der Reichswirtschaftsrat Benennungskörperschaft (Naphtali 1929: 122f.).

ihre Ideen eintreten. Vor allem konnten sie auf diese Weise sämtliche wichtigen sozialpolitischen Gesetze mitberaten.<sup>32</sup>

Bereits in den 1920er Jahren hatten die Gewerkschaften Versicherungen gegen die Arbeitslosigkeit ihrer Mitglieder aufgebaut (Ritter 1991: 111). Das Arbeitsnachweisgesetz im Jahr 1922 räumte jedoch den kommunalen Arbeitsnachweisen<sup>33</sup> Vorrang ein und sah die Integration der frei verwalteten Arbeitsnachweise in diese vor. Daneben wurde im Jahr 1924 die Verordnung über Erwerbslosenfürsorge erlassen, welche die öffentlichen Arbeitsnachweise mit der Durchführung der Erwerbslosenfürsorge betraute (Naphtali 1929: 149).<sup>34</sup>

Während die Gewerkschaften sich bei der Frage der Arbeitsvermittlung eindeutig für nicht-öffentliche Lösungen aussprachen und sich – gemeinsam mit den Arbeitgebern – gegen kommunale Arbeitsnachweise auflehnten, war ihre Position in Fragen der Erwerbslosenunterstützung eine andere. Hier präferierten sie eine staatlich getragene Variante (Klenk et al. 2012: 68). So warben sie lange Zeit für eine selbstverwaltete Organisation der Arbeitslosenversicherung. Die überwiegend lokalen Arbeitspolitiken wurden erst im Jahr 1927 durch den neuen Zweig der Arbeitslosenversicherung zentralisiert und in das korporatistische Sozialversicherungssystem integriert (Schroeder/Schulz 2012: 291). Die Gewerkschaften waren somit in hohem Maße „Wegbereiter“ (Naphtali 1929: 149) für die 1927 geschaffene „Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ (ebd.).<sup>35</sup> Butterwegge (2014: 51) spricht diesbezüglich von einem „Teilerfolg der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung“. Die neu geschaffene Reichsanstalt war im Gegensatz zu den bisherigen Sozialversicherungszweigen drittelparitätisch, mit zusätzlicher Beteiligung des Staates, selbstverwaltet (Frevel/Dietz 2008: 29). Dennoch war den Gewerkschaften ein fester

---

<sup>32</sup> Zu den großen sozialpolitischen Gesetzen der Weimarer Republik zählten das Arbeitsgerichtsgesetz, das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, das Arbeitsschutzgesetz, die Arbeitszeitverordnung und das Reichsknappschaftsgesetz (Schroeder/Schulz 2012: 291; Naphtali 1929: 122f.).

<sup>33</sup> Die öffentlichen Stellen zur Arbeitsvermittlung verfügten über Selbstverwaltungsorgane. So forderte Art. 7 des Arbeitsnachweisgesetzes die Einrichtung eines Verwaltungsausschusses mit mindestens je drei Vertretern der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber. Gewerkschaften und Arbeitgeber konnten dort jedoch nicht, wie von ihnen gefordert, einen maßgebenden Einfluss ausüben (Klenk et al. 2012: 69).

<sup>34</sup> Die Erwerbslosenfürsorge wurde aus Beiträgen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanziert (Alber 1989: 53).

<sup>35</sup> Der dreistufige Aufbau der Anstalt aus lokalen Arbeitsämtern, Landesarbeitsämtern und der Hauptstelle und die entsprechende Gliederung der Selbstverwaltungskörperschaften bewahren die Behörde vor allzu starker Zentralisierung. Der Vorstand und Verwaltungsrat (zentrale Ebene) und die Verwaltungsausschüsse (regionale und lokale Ebene) waren tripartistisch mit Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und des Bundes, der Länder bzw. der Kommunen besetzt (Klenk et al. 2012: 70). Den an der Spitze der Anstalt stehenden Gremien Vorstand und Verwaltungsrat sind entscheidende Befugnisse übertragen worden (Naphtali 1929: 149). Zur Aufstellung der Vorschlagslisten für die Sozialwahlen waren von nun an vor allem die tariffähigen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände berechtigt (Tennstedt 1977: 121).

Platz in der politischen Verwaltung des Arbeitslosensicherungssystems garantiert (Ritter 1991: 123 ff.). Hier konnten sie laut Naphtali (1929: 149) ihre wirtschaftliche Kraft an den entscheidenden Stellen einsetzen. Dass es bis zum Ende der 1920er Jahre zu einem Ausbau des Sozialstaates kam, erklärt sich zu einem Großteil aus der Stärke der Gewerkschaften, ebenso wie der Sozialdemokratie, deren Forderungen im Wesentlichen in Reforminhalte übergingen (Schmidt/Ostheim 2007: 139).

Während der Weimarer Jahre gelang den Gewerkschaften folglich eine immense Ausweitung ihrer kooperativen sozialpolitischen Funktionswahrnehmung, die vor allem durch die Festschreibung der sozialen Selbstverwaltung in das Verfassungsrecht sowie durch die gewerkschaftliche Integration in die Selbstverwaltungsgremien der neu geschaffenen Arbeitslosenversicherung verankert wurde. Daneben konnte die appellative sozialpolitische Funktion quasi institutionalisiert werden, da die Gewerkschaften eigenes Personal für den Reichswirtschaftsrat benennen und damit einen stärkeren Einfluss auf sozialpolitische Gesetze geltend machen konnten. Diese Einflussposition wurde nicht zuletzt bei der Einführung der Arbeitslosenversicherung als vierter Säule des Sozialversicherungssystems sichtbar. Diese Einflussmöglichkeiten trugen dazu bei, dass die Gewerkschaften ihre ablehnende Haltung zur staatlich geschaffenen Sozialversicherung im Kaiserreich ablegten und sich zu einem konstruktiven Träger des Sozialstaates entwickelten.

Mit der durch die NSDAP erwirkten Zwangsauflösung aller Interessenverbände der Arbeitsbeziehungen und der Eingliederung aller arbeitsbezogenen Strukturen in die zentralistische Deutsche Arbeitsfront (DAF) im Jahr 1933 endeten zunächst alle Entwicklungsstränge gewerkschaftlicher Sozialpolitik in Deutschland.<sup>36</sup> Erst nach Ende des Zweiten Weltkrieges entstanden die Träger einer solchen Sozialpolitik durch die Gründung einheitsgewerkschaftlicher Organisationen wieder.

---

<sup>36</sup> Die Deutsche Arbeitsfront (DAF) als Einheits- und Zwangsorganisation für Arbeiter- und Angestellte unterstand der staatlichen Kontrolle und war nach dem „Führerprinzip“ aufgebaut (Ritter 1991: 156). Ebenso wurden die Sozialverwaltungen gleichgeschaltet (Frevel/Dietz 2008: 30; Ostheim/Schmidt 2007d: 146). Auch die Tarifautonomie und die Mitbestimmung wurden abgeschafft (Ostheim/Schmidt 2007d: 150). An ihre Stelle traten staatlich ernannte Leiter, die direkt der Aufsichtsbehörde unterstellt waren (Reidegeld 2006: 447ff.).

## 3.3 Gewerkschaften in der Entwicklung des Sozialstaates der Bundesrepublik Deutschland

### 3.3.1 Aufbau des Sozialstaates in der BRD

In der unmittelbaren Nachkriegszeit konzentrierten sich die ersten sozialstaatlichen Debatten zunächst auf grundständige organisationsstrukturelle Fragen der sozialen Sicherung: Kontrovers verhandelt wurde dabei insbesondere die Frage einer Anknüpfung an das traditionelle Sozialversicherungsmodell nach Bismarck oder die Schaffung einer Einheitsversicherung (Ritter 1991: 156).<sup>37</sup> Letzteres hätte einen deutlichen Paradigmenwechsel im deutschen Sozialversicherungssystem bedeutet. Die Gewerkschaften waren die einflussreichsten Befürworter einer Ausdehnung des Versichertenkreises auf alle Bürger im Sinne einer solchen „Volksversicherung“ (Schwarz 1991: 329; Hockerts 1980: 32). Die Einheitsversicherung scheiterte jedoch am starken Widerstand verschiedener Interessenträger, was letztlich zu einer Restauration des traditionellen Bismarck-Modells führte (Butterwegge 2014: 63f.).<sup>38</sup>

Der Entwurf des alliierten Kontrollrats räumte den Gewerkschaften in den Verwaltungsorganen eine Zweidrittelmajorität ein, welche sie „unter Aufrechterhaltung [ihrer] grundsätzlichen Forderungen auf volle Selbstverwaltung“ (Hockerts 1980: 37) jedoch akzeptierten. Das erste größere sozialpolitische Gesetz „über die Anpassung von Leistungen der Sozialversicherung an das veränderte Lohn- und Preisgefüge und ihre finanzielle Sicherstellung“ wurde im Jahr 1948 vom Länderrat der Trizone verabschiedet (ebd.: 90), welches einen Großteil gewerkschaftlicher Forderungen realisierte, wie beispielsweise die damit einhergehenden Rentenerhöhungen. Neben einer Erhöhung und Anpassung des Leistungsniveaus wurde auch die paritätische Beitragsfinanzierung zwischen Versicherten und Arbeitgebern wieder eingeführt (ebd.: 106). Ein Jahr später (1949) stand die Klärung der strukturellen Besetzung der Selbstverwaltungsgremien der Sozialversicherungen an, wobei die Gewerkschaften die alleinige Verwaltung durch Versichertenvertreter für sich

---

<sup>37</sup> Während die soziale Sicherung traditionell nur auf besonders schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen ausgelegt war, sollte eine nur regional gegliederte Einheitsorganisation die Vielzahl gruppenspezifischer Versicherungsträger ersetzen und die Versicherungspflicht auf fast die gesamte Bevölkerung ausgedehnt werden (Hockerts 1980: 13). In der Sowjetischen Besatzungszone war bereits im Jahr 1945, unter maßgeblichem Einfluss der Gewerkschaften, eine nahezu die gesamte Bevölkerung umfassende Einheitsversicherung eingeführt worden (Schmidt 2005: 74; Ritter 1991: 156).

<sup>38</sup> Schlussendlich hatte die Einheitsversicherung zu viele Gegner, denen dieser Kontinuitätsbruch die Existenz entzogen hätte, wie private Versicherungsunternehmen, selbständige Sonderkassen der GKV (z. B. Angestellten-Ersatzkassen), die Angestelltengewerkschaften, aber auch die Arbeitgeberverbände, die ein Interesse an der Erhaltung der Berufsgenossenschaften und der Betriebskrankenkassen hatten und zudem eine Erhöhung des Arbeitgeberanteils sowie der Beitragsbemessungsgrenze fürchteten (vgl. vertiefend Ritter 1991: 158; Hockerts 1980: 40ff.).

beanspruchten (Schmidt 2005: 77; Schwarz 1991: 329; Hockerts 1980: 131). Im Jahr 1951 wurde die paritätische Selbstverwaltung schließlich per Gesetz verankert.<sup>39</sup> Damit verloren die Gewerkschaften ihre Zweidrittelmehrheit in den Gremien der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) (Alber 1989: 59; Tennstedt 1976: 414).<sup>40</sup> Das Selbstverwaltungsgesetz von 1951 bedeutete laut Hockerts (1980: 144) insgesamt eine Niederlage für den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB). Ebenso konnten die Gewerkschaften ihre Forderungen nach Nicht-Beteiligung des Staates bei der Besetzung der Selbstverwaltungsgremien hinsichtlich der 1952 geschaffenen „Bundesanstalt für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung“ nicht durchsetzen (Wübbels 1984: 32).<sup>41</sup>

Die unmittelbare Nachkriegszeit war somit zunächst nicht von sozialpolitischen Erfolgen für die Gewerkschaften gekennzeichnet, sondern eher durch Misserfolge ihrer sozialpolitischen Forderungen bezüglich der organisationalen Strukturen des Aufbaus der sozialen Sicherungssysteme. Dennoch erhielten die Gewerkschaften nach Gründung der Bundesrepublik ihre kooperative Funktion über die (Re)Integration in die Selbstverwaltungsgremien der sozialen Sicherungssysteme nach Bismark'schem Modell wieder, wenn auch nicht zu den gewünschten Konditionen. Der mangelnde Einfluss kann auf die teilweise überzogenen Forderungen nach einer mehrheitlichen Besetzung der Gewerkschaften in den Selbstverwaltungsgremien zurückgeführt werden. Die appellative Funktion der Gewerkschaften kam in der unmittelbaren Nachkriegszeit vor allem mit der (mehrheitlichen) Forderung der Gewerkschaften nach einer Einheitsversicherung zum Tragen, die eine Abweichung von der Pfadabhängigkeit des deutschen Sozialstaates bedeutet hätte. Solche grundlegenden Systemwechsel, die auch institutionelle Neuerungen nach sich ziehen, erzeugen Unsicherheiten und Statusverlierer, weshalb sie generell schwieriger und meist nur unter sehr spezifischen Konstellationen durchzusetzen sind. Gegenüber anderen Institutionen

---

<sup>39</sup> Lediglich die Knappschaftsversicherung bildete eine Ausnahme mit ausschließlicher Besetzung durch die Versichertenvertreter (Hockerts 1980: 132).

<sup>40</sup> Als Ausgleich fiel in der GKV die Festsetzung der Beitragssätze sowie Entscheidungen zum Leistungsrecht in den Autonomiebereich der Selbstverwaltung (Hockerts 1980: 134). Dafür verloren die Gewerkschaften wiederum an anderer Stelle: Während sie bislang bei der Wahl der Vertreterversammlungen der Selbstverwaltungskörperschaften ein Privileg bei der Einreichung der Vorschlagslisten gegenüber anderen Versichertengruppen inne hatten, setzte das neue Gesetz Versichertengruppen von Arbeitnehmern „mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung“ (ebd.: 144) gleich.

<sup>41</sup> Im Unterschied zu den Kranken- und Rentenversicherungsträgern wurden die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane der Bundesanstalt für Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenvermittlung nicht im Rahmen von Sozialwahlen gewählt. Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesanstalt wurden vielmehr vom Bundesarbeitsminister auf Basis von Vorschlagslisten der Gewerkschaften und der Arbeitgeber berufen. Lediglich in Fragen der aus Beiträgen finanzierten Arbeitslosenversicherung sollten die Vertreter der öffentlichen Körperschaften kein Stimmrecht erhalten. Von Seiten der Tarifparteien wurde dieses als „unecht“ bezeichnete Selbstverwaltungsmodell abgelehnt (Henkelmann 1950: 172).

erschien der Sozialstaat, der in Deutschland traditionell eine hohe gesellschaftliche und politische Anerkennung genoss (Kott 2005), nicht als dringliches Reformprojekt, da dieser kaum einen Anteil am Scheitern der Weimarer Demokratie zu tragen schien.

### 3.3.2 Ausbau des Sozialstaates in der BRD

Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg wird auch als „goldenes Zeitalter“ („*the golden age*“) des Wohlfahrtsstaates (Flora 1986) charakterisiert, welche sozialpolitisch durch einen starken Auf- und Ausbau von Programmen und Leistungen und damit verbunden durch steigende Sozialausgaben gekennzeichnet ist. Den Rahmen dafür bot eine langanhaltende wirtschaftliche Prosperitätsphase in der westlichen Welt, die in der Bundesrepublik als das „Wirtschaftswunder“ bekannt wurde, das sich durch hohe volkswirtschaftliche Wachstumsraten und Vollbeschäftigung auszeichnete (Taylor-Gooby 2004: 1; Kaufmann 1999: 818). Diese sozialpolitische Expansions-Periode zog sich bis in die 1970er Jahre hinein (Butterwegge 2014: 37; Kaelble 2012: 81; Schmidt 2005: 84) und begünstigte somit die Durchsetzung gewerkschaftlicher (Klientel)Interessen. Ausgenommen der eben beschriebenen organisationalen Fragen der Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems, erlebten die Gewerkschaften – darüber besteht in der wissenschaftlichen Debatte ein breiter Konsens – in den 1950er und 1960er Jahren bei der Durchsetzung ihrer sozialpolitischen Forderungen ausgesprochen erfolgreiche Jahre (Dowe et al. 2013: 9; Trampusch 2009: 20, dies. 2005: 79; Schönhoven/Weber 2005: 40; Taylor-Gooby 2004: 1; von Winter 1997; Döhler/Manow 1997; Nullmeier/Rüb 1993; Esping-Andersen 1990; Schneider 1989: 16; Katzenstein 1987).<sup>42</sup>

Gerade während der sozialstaatlichen Ausbauphase zählten die Gewerkschaften also zu den „erfolgreichsten sozialpolitischen Akteuren“ (Schroeder/Weßels 2003: 11). Die Grundlage dieses Erfolgs ist nach Trampusch auch in der relativen Autonomie der damaligen zentralen Akteure der Sozialpolitik zu sehen, zu denen sie, „neben dem Sozial- und Arbeitsminister, den parlamentarischen Sozialpolitikern und den Vertretern der ministerialen Fachbürokratie auch die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die Experten und die Vertreter der Sozialversicherungsinstitutionen“ zählt (Trampusch 2009: 20). Entsprechend hat Esping-Andersen (1990) in seiner renommierten Wohlfahrtsstaatstypisierung das deutsche Modell

---

<sup>42</sup> Z. B. war die IG Metall zur Durchsetzung der Lohnfortzahlung für Arbeiter 1956/57 in Schleswig-Holstein einen wochenlangen Streik gezogen. Den Erfolg feierten sie als ein Signal der Kooperationswilligkeit der Regierung in sozial- und wirtschaftspolitischen Fragen (Schmidt 2005: 90). Wenige Monate später verabschiedete der Bundestag das „Gesetz zur Verbesserung der wirtschaftlichen Sicherung der Arbeiter im Krankheitsfalle“, dem Vorläufer des Lohnfortzahlungsgesetzes von 1969, welches die endgültige Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten festschrieb.

dem konservativen Typus zugeordnet, welcher sich durch ein hohes Ausmaß an Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände an sozialpolitischen Entscheidungen sowie bei der Durchführung von Sozialpolitik auszeichnet. Neben den günstigen ökonomischen Voraussetzungen wird der starke gewerkschaftliche Einfluss auch auf deren Machtressourcen in dieser Zeit zurückgeführt, da sie hohe Mitgliederzahlen aufwiesen und über eine enge Verbindung zu den politischen Parteien und eine starke korporatistische Einbindung in Politikentscheidungsprozesse verfügten (vgl. hierzu auch Esser 2014: 98; Esser/Schroeder 1999). Zudem hatten führende Gewerkschafter selbst Ministerposten, insbesondere den des Arbeitsministers<sup>43</sup>, erhalten, was die Durchsetzungsfähigkeit von Gewerkschaftsforderungen beförderte. Auch in der oppositionellen SPD besetzten bereits früh führende Gewerkschafter einflussreiche Posten, wie bspw. Willi Richter, 1956 bis 1962 Bundesvorsitzender des DGB, war Mitglied der SPD-Fraktion im Bundestag und Vorsitzender des Ausschusses für Sozialpolitik (Schönhoven/Weber 2005: 14). Weitere führende Gewerkschafter übernahmen während der sozial-liberalen Koalition (1969-1982) Ministerposten (Dowe et al. 2013: 10).<sup>44</sup>

Schroeder und Esser (1999: 3) sprechen von einer „Tradition des deutschen Weges einer stark verbändeorientierten Aushandlungspolitik“ und nennen als Beispiel die korporatistische Einbindung in die Konzertierte Aktion (1967-1977), ein tripartistisches Bündnis zur effektiveren Koordination der Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Regierung. Trotz des Scheiterns des Bündnisses erbrachte es den Gewerkschaften ein zuvor kaum erreichtes Maß an gesellschaftlicher Anerkennung (ebd.: 5). Ähnliche institutionell verfestigte Verhandlungsnetzwerke zwischen Parteien und Verbänden beschreibt die *policy*-Forschung in der Renten-, Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik (von Winter 1997; Döhler/Manow 1997; Nullmeier/Rüb 1993). Die engen Beziehungsstrukturen zwischen parteidemokratischen bzw. staatlichen Akteuren mit den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sind eines der Hauptmerkmale des deutschen Modells der Arbeitsbeziehungen (vgl. Katzenstein 1987).

---

<sup>43</sup> Anton Storch (1949-1957, CDU), war von 1946-1948 Leiter der Abteilung Sozialpolitik beim DGB. Theodor Blank (1957-1965, CDU), war DGB-Gründungsaktiver und Vorstandsmitglied der IG BE. Hans Katzer (1965-1969, CDU), war ÖTV-Mitglied und Leiter der Sozialausschüsse der CDU. Walter Arendt (1969-1976, SPD), war Vorsitzender der IG BE. Herbert Ehrenberg (1976-1982, SPD) Leiter der Volkswirtschaftlichen Abteilung der IG BSE.

<sup>44</sup> Georg Leber (1969-1972 Bundesminister für Verkehr und für das Post und Fernmeldewesen, 1972-1978 Bundesminister der Verteidigung), Kurt Gescheidle (1974-1980 Bundesminister für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen), Hans Matthöfer (1974-1978 Bundesminister für Forschung und Technologie, 1978-1982 Bundesminister der Finanzen, 1982 Bundesminister für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen), und Anke Fuchs (1982 Bundesministerin für Jugend, Familie und Gesundheit) (Dowe et al. 2013: 10).

Die erste große Sozialreform nach Gründung der Bundesrepublik, die Rentenreform von 1957, stieß auf breite Zustimmung bei den Gewerkschaften (Hegelich 2006: 104). Mit der dynamischen Anpassung der Renten an die Bruttolöhne erfüllte sich eine ihrer Hauptforderungen (IG Metall 1959: 189). Schroeder et al. (2010: 23) argumentieren, dass die Rentenreform bedeutend für die deutschen Gewerkschaften war und ihnen seitdem die Anerkennung als Interessenvertreter aller Generationen eingebracht hat. Auch die sozialpolitischen Reformen der sozialliberalen Koalition in der ersten Hälfte der 1970er Jahre gingen vielfach auf gewerkschaftliche Forderungen und Initiativen zurück, darunter die Verdopplung des Sparbetrags im Vermögensbildungsgesetz, die Einführung der flexiblen Altersgrenze in der Rentenversicherung, die Abschaffung der Aussteuerung in der Krankenversicherung, das Arbeitssicherheitsgesetz und die Arbeitsstättenverordnung, der Jugendarbeitsschutz und eine wesentliche Verbesserung des Schwerbeschäftigtengesetzes sowie die Reformierung der betrieblichen Altersversorgung und die Verabschiedung des Konkursausfallgesetzes (Dowe et al. 2013: 12). Die sozialliberale Koalition beschleunigte folglich die sozialstaatliche Expansion im engen Schulterschluss mit gewerkschaftlichen Akteuren innerhalb und außerhalb des Kabinetts (Remeke 2005, n. Schönhoven 2014: 75). Insbesondere die im Jahr 1972 eingeführte flexible Altersgrenze, für die sich der damalige Bundesminister für Arbeit und Soziales, Walter Arendt (SPD), persönlich mit Nachdruck einsetzte, verwirklichte zumindest teilweise ein Anliegen, welches den Gewerkschaften schon lange am Herzen lag (Schmidt 2005: 94).<sup>45</sup> Darüber hinaus waren in der ersten Hälfte der 1970er Jahre die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und die Erhöhung des Kindergeldes aus Sicht der Gewerkschaften wichtige Fortschritte (Dowe et al. 2013: 49; Alber 1989: 61).

In den frühen 1970er Jahren sahen manche Beobachter aufgrund des mächtigen Gewerkschaftseinfluss sogar einen „Gewerkschaftsstaat“ (Triesch 1974) herannahen, was angesichts des nur begrenzten Erfolgs beim Mitbestimmungsgesetz (1976) und infolge des Endes der Konzentrierten Aktion (1977) im Nachhinein gewiss als eine überzogene Deutung herausstellte. Die Rolle der Gewerkschaften in der Ausbau-Phase des deutschen Sozialstaates ist resümierend sowohl durch enge Beziehungen zu den Regierungsparteien, sogar über eine starke eigene Elitenverankerung in der Regierung, als auch durch eine enge korporatistische Einbindung in sozialpolitische Aushandlungsprozesse geprägt. In dieser Phase konnten die

---

<sup>45</sup> Das Rentenreformgesetz 1972 fand von Seiten des DGB nur begrenzten Zuspruch. Die Einführung der flexiblen Altersgrenze und die Rente nach Mindesteinkommen wurden zwar als erste Schritte in die richtige Richtung angesehen. Abgelehnt wurde hingegen die vom Bundestag beschlossene Öffnung der Rentenversicherung für Selbständige und weiterer Personengruppen, da nach Meinung des DGB deren Alterssicherung zum Teil auf Kosten der Arbeitnehmer erfolgen würde (Dowe et al. 2013: 48).



Gewerkschaften ihre appellative Funktion stark ausbauen. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass die Durchsetzung gewerkschaftlicher Positionen in vielen Sozialreformen durch die positive wirtschaftliche Entwicklung befördert wurde. Bereits an dieser Stelle kann angemerkt werden, dass die sozialpolitischen Funktionen nach Döring/Koch (2003) lediglich sehr grobe Funktionsverschiebungen beschreiben können, allerdings keine Detailverschiebungen, die sich kleinteiliger, beispielsweise innerhalb einzelner Aspekte bemerkbar machen, erklären können. Dafür wäre vielmehr ein Rückgriff auf die Kriterien des Machtressourcenansatzes (Korpi 1983) nötig, der z. B. die parlamentarische Präsenz sowie die Beziehungen zu den Regierungsparteien, welches beide Elemente der appellativen Funktion sind, als zwei getrennte Machtressourcen begreift. Hinzuzufügen ist noch, wie bereits im Teilkapitel 2.4 über die Organisationstraditionen beschrieben wurde, dass einige der Gewerkschaften, wie die IG BSE und die IG CPK, auch eine hoheitliche Funktion, durch betrieblich tarifliche Zusatzsysteme gemeinsam mit den Arbeitgebern, beispielsweise im Bereich der Altersversorgung, wahrnahmen. Der Fokus der sozialpolitischen Funktionen lag aber deutlich auf der appellativen Funktion und somit auf den Forderungen nach einem besonders hohen Schutzes durch den Staat.

### **3.3.3 Rückbau des Sozialstaates in der BRD**

Die Ausbau-Periode des deutschen Sozialstaates endete Mitte der 1970er Jahre mit Eintritt einer Rezession infolge eines starken Anstiegs des Rohölpreises („Erster Ölpreisschock“) (Butterwegge 2014: 37; Pierson 2011: 5). Im Folgenden werden die Faktoren, die das Ende der sozialpolitischen Expansions-Phase befördert haben sowie die damit einhergehenden Auswirkungen auf die Sozialversicherungen beschrieben, bevor anschließend die politischen Reaktionen der Gewerkschaften und die Rolle in der Krise, anhand der sozialpolitischen Funktionsverschiebungen, darin verortet werden.

Ein wesentlicher externer Faktor, der Druck auf den Sozialstaat ausgeübt hat, ist die sich verstärkende Globalisierungsdynamik (Kaelble 2012: 79; Pierson 2001). Die Öffnung der Wirtschaftsmärkte erzeugte einen Wettbewerbsdruck auf deutsche Unternehmen, weil deren Konkurrenz in anderen Ländern teilweise billiger produzieren konnte. In Folge dieser verschärften Wettbewerbssituation und des allgemeinen Strukturwandels (Tertiarisierung) begann eine Epoche sinkender wirtschaftlicher Wachstumsraten und hoher Arbeitslosigkeit (Kaelble 2012: 79). Die deutschen Gewerkschaften, die traditionell Schwierigkeiten hatten Arbeitslose zu organisieren, verloren in den Folgejahren etliche ihrer aus den

Industriebetrieben freigesetzten Mitglieder (Ebbinghaus/Visser 2000). Die veränderten ökonomischen Bedingungen mündeten in einen sozialpolitischen Diskurs über Standortpolitik, der verstärkt unter fiskalischen Gesichtspunkten geführt wurde (Schmid 2010: 447; zur „Kostendämpfungspolitik“, vgl. Hensen/Hensen 2008: 15). Dieser wirkte sich in etlichen Sozialreformen mit Leistungskürzungen aus und lief somit entgegen den ureigenen (Klientel)Interessen der Gewerkschaften, wie im Folgenden noch zu zeigen sein wird.

Zu den verschärften ökonomischen Bedingungen treten vielfältige gesellschaftsstrukturelle Veränderungen, die wiederum die Verteilungskonflikte der Sozialversicherungssysteme verschärfen (Kaufmann 1999: 819). Der anhaltende demografische Wandel wirkte sich negativ auf die generationsübergreifende umverteilende Komponente aus Beitrags- und Leistungsempfängern aus (vgl. Kaelble 2012: 82; Schroeder/Kerschbaumer 2005; Taylor-Gooby 2004: 3f.). Mit dem zunehmenden Eintritt der Frauen in den Arbeitsmarkt erodiert das Normalarbeitsverhältnis des männlichen Alleinernährers, für welches das Sozialversicherungssystem in seiner ursprünglichen Form konzipiert war (Schmid 2010: 447f.; Taylor-Gooby 2004: 3; Crouch 2000: 74; Crouch 1999: 441) und aus dessen Klientel auch die Gewerkschaften ihre Organisationsmacht schöpfen. Des Weiteren expandiert neben der Industrie eine verstärkte dienstleistungsorientierte Ökonomie (Pierson 2011: 7; ders. 1996) mit geringerer wirtschaftlicher Produktivität, die veränderte Arbeitsstrukturen, wie atypische Beschäftigungsformen, z. B. Teilzeitarbeit oder befristete Beschäftigung, hervorbringt (vgl. Häusermann 2010: 226; Taylor-Gooby 2004: 2; Crouch 2000: 70). Während die Gewerkschaften in den Sektoren der fertigungsorientierten Industriearbeit stark vertreten sind, konnten sie sich im privatwirtschaftlichen Dienstleistungssektor organisationspolitisch bislang kaum etablieren (Urban 2013: 180; Schroeder 2008).

Wie reagierten nun die Gewerkschaften als einflussreiche sozialpolitische Akteure auf diesen Wandel? Zunächst sahen sie sich politischen Reaktionen gegenüber, die vor allem einen Rückbau sozialpolitischer Leistungen seit Mitte der 1970er Jahre diskutierte und umsetzte (Häusermann 2010: 225; Butterwegge 2007). Betroffen waren vor allem die klassischen Sozialversicherungszweige, wobei die Sparmaßnahmen in der Renten- oder Krankenversicherung durch verzögerte Anpassungen der Renten an die Löhne oder private Kostenbeteiligungen für Patienten bereits unter dem sozialdemokratischen Bundeskanzler Helmut Schmidt durchgesetzt wurden (1974-1982) (Butterwegge 2014: 42; Schmidt 2005: 96). Auch unter Helmut Kohl (1982-1998) wurden weitere Einschnitte in die Sozialversicherungszweige vorgenommen, wie bei der Kürzung der Leistungen des

Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe und der Verschärfung der Bezugsvoraussetzungen (Ostheim/Schmidt 2007b: 169). Der Sozialabbau stieß auf heftige Kritik und Protest seitens der Gewerkschaften (Schmidt 2005: 100, 107; Schmidt 2003: 345). Dieser Konflikt verschärfte sich, durch die Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes (1986) und die Verschlechterungen bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall sowie beim Kündigungsschutz („Sparpaket“<sup>46</sup> 1996). Diese Gesetze standen in massivem Widerspruch zu den vorherrschenden Gewerkschaftsinteressen und revidierten dabei gesetzliche Regelungen, an deren Aufbau die Gewerkschaften maßgeblich beteiligt waren (Schmidt 2003: 245; Blancke/Schmid 2003: 221; Schroeder/Esser 1999: 6). Im Verlauf seiner sechzehnjährigen Regierungszeit entwickelte sich das Verhältnis zwischen Kohl und den Gewerkschaften regelrecht feindselig, wenngleich es auch kooperative Momente während der Wiedervereinigung gab (Blancke/Schmid 2003: 221).

Gleichwohl ist dies nur die eine Sicht auf die Sozialpolitik seit den 1970er Jahren. So ist die sozialpolitische Periode seit den 1970er Jahren nicht nur durch Abbauprozesse („*retrenchment*“, Pierson 2001) gekennzeichnet, sondern politikfeldspezifisch auch durch parallel verlaufende Umbau- und sogar Aufbauprozesse (Häusermann 2012: 111). Beispielsweise wurde die Familienpolitik als eigenständiges Politikfeld unter Kohls Regentschaft stark ausgebaut und aufgewertet. Konkrete Maßnahmen umfassten z. B. den Familienlastenausgleich oder die Einführung des Erziehungsgeldes und des Erziehungsurlaubs im Jahr 1986 (Schmidt 2005: 110). Zudem wurde unter Kohl mit der Pflegeversicherung im Jahr 1994 eine fünfte Säule im Sozialversicherungssystem installiert (Ostheim/Schmidt 2007c: 199f.).

Doch trotz solcher Auf- und Ausbautendenzen, muss festgehalten werden, dass die Gewerkschaften spätestens seit Mitte der 1980er Jahre in den Kernbereichen ihres gesellschaftspolitischen Anspruches in die Defensive geraten sind (Urban 2013: 163; Urban 2005: 44; Schroeder/Wessels 2003, Martens 1994: 78; Holz/Stanger 1984: 148). Das staatliche Integrationsangebot der Ära Kohl ist gegenüber dem der sozialliberalen Koalition massiv gesunken (Schmidt/Trinczek 1992: 46). Durch die beschriebenen Umbrüche in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik war ihre etablierte Rolle der Gewerkschaften in der Sozialpolitik bedroht (Streeck/Hassel 2003: 359). Dabei standen sie diesen Veränderungen weitgehend ohnmächtig gegenüber (Trampusch 2005: 3). Zwar versuchten sie den Sozialstaat, an dessen Ausbau sie über Jahrzehnte maßgeblich beteiligt waren, zu verteidigen und die

---

<sup>46</sup> „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“.

Leistungseinschränkungen zu verhindern, allerdings gelang ihnen dies nur im Sinne einer „Schadensbegrenzung“ (Trampusch 2005: 85). Eigene Konzeptionen boten sie in dieser Periode hingegen kaum an (vgl. Urban 2013: 173; Hassel 2007: 191; Wiesenthal/Clasen 2003; Green-Pedersen/Haverland 2002). Hassel (2006) spricht in diesem Zusammenhang von einer „Erosion der gewerkschaftlichen Lobbymacht“. Auch die „*New Politics*“-Literatur bescheinigt den Gewerkschaften in der so genannten postindustriellen Ära des Wohlfahrtsstaats eine geringere Rolle als in der des Wohlfahrtsstaatsaufbaus und dem Auf- und Ausbau der *old policies* (Ebbinghaus 2011: 315; Häusermann 2010: 251; Pierson 2001). Unter den ungünstigen Bedingungen der ökonomischen, gesellschaftlichen, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Umbrüche verschlechterten sich die Voraussetzungen für eine starke Wahrnehmung der appellativen Funktion durch die Gewerkschaften wieder, da sowohl die eigene Konzeptfähigkeit angesichts der Größe der Herausforderungen, als auch das geschlossene Vertreten eines solchen Konzeptes in Frage stand. Zugleich kann an dieser Stelle auf den Forschungsstand, Kapitel 1.2, verwiesen werden, in dem bereits deutlich wurde, dass auch die kooperative Funktion der Gewerkschaften in dieser Zeit zugunsten eines größeren staatlichen Handlungsspielraums eingeschränkt wurde (Schroeder 2008: 52f.; Trampusch 2002; Reiter 1993; Standfest 1977).

Nach den sozialpolitischen Enttäuschungen der konservativ-liberalen Bundesregierung setzten die Gewerkschaften all ihre Hoffnungen auf einen Regierungswechsel in Folge der Bundestagswahl 1998, weshalb sie den Wahlkampf des SPD-Kanzlerkandidaten Gerhard Schröder massiv unterstützten (Schroeder 2007: 18). Die neue rot-grüne Bundesregierung nahm gleich zu Beginn ihrer Regierungszeit einige der unter Kohl eingeführten Sparmaßnahmen zurück, so z. B. den demografischen Faktor durch das „Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte“ (Jochem 2009: 262; Schmidt 2003: 242), die Verschlechterungen beim Kündigungsschutz, bei der Lohnfortzahlung sowie bei den Berufs- und Erwerbsfähigkeitsrenten und verteilte dadurch „sozialpolitische Bonbons“ an die Gewerkschaften (Heinze 2003: 152; Blanke/Schmid 2003: 218). Doch setzte alsbald eine Fortsetzung der sozialpolitischen Um- und Rückbaupolitik durch die Riester-Reform sowie vor allem nach der Bundestagswahl 2002 durch die Hartz-Reformen ein, die letztlich wesentliche Hoffnungen und Erwartungen der Gewerkschaften massiv enttäuschte (Butterwegge 2014; Klecha 2006: 95; Schmidt 2003: 242). Mit dieser neuerlichen und besonders weitreichenden Um- und Rückbauphase setzt die empirische Analyse dieser Studie ein, die mehrere der daran gekoppelten *policies* in den Blick nimmt und auf die gewerkschaftlichen Einfluss- und Reaktionsmuster hin untersucht.

## **4. Entwicklung der Organisationskraft der Gewerkschaften im Transformationsprozess des Sozialstaates**

Der Ausgangspunkt aller gewerkschaftlichen Macht liegt in der eigenen Mitgliederbasis, also in ihrer Organisationskraft (Schroeder 2014a; Korpi 1983). Mitglieder stellen die finanziellen Ressourcen zum Aufbau und zum Erhalt der Organisation in Form von Mitgliedsbeiträgen zur Verfügung. Sie bilden die Grundlage für die Schlagkraft im konfliktpartnerschaftlichen Verhältnis zu den Arbeitgebern, insbesondere im Falle eines Arbeitskampfes. Zudem bilden sie die legitimatorische Basis für ihre Einflussnahme auf die Politik und in der Sozialpolitik im Speziellen auf die Gremien der Selbstverwaltung der Sozialversicherungen. Darüber hinaus hat die Ressource Mitgliedschaft gleichzeitig Auswirkungen auf die externen Machtressourcen und bedingt diese wesentlich (Schroeder 2014a). Ohne Mitglieder wären all diese Einflussphären deutlich geschwächt. So ist es wenig überraschend, dass die Mitgliedschaft als eine zentrale Machtressource gilt, die an dieser Stelle für den Zeitraum der wohlfahrtsstaatlichen Ab- und Umbauprozesse näher betrachtet werden soll. Dazu werden im Folgenden die Entwicklung der Mitgliederzahlen sowie die infrastrukturellen Ressourcen für Sozialpolitik, in Form des für dieses Politikfeld eingesetzten Personals, betrachtet.

### **4.1 Mitgliederentwicklungen**

Die Gewerkschaften standen vor allem in den letzten beiden Jahrzehnten vor dem Problem, kontinuierlich Mitglieder zu verlieren. Ein zentrales Organisationsproblem für die Gewerkschaften besteht darin, dass die Kluft zwischen Mitglieder- und Arbeitsmarktstruktur gewachsen ist. So repräsentieren sie überwiegend männliche Facharbeiter, während nicht traditionell gewerkschaftsnahe Gruppen wie Frauen und Jugendliche unterrepräsentiert sind (Schroeder 2014a: 25; ders. 2007: 59). Die Mitgliederverluste entstehen somit zum einen im Kontext der Zunahme der Frauenbeschäftigung. Zum anderen gehen Mitgliederverluste durch die Verschiebung von der industrie- zur dienstleistungsbasierten Ökonomie und damit durch die Verschiebung von Branchen und Berufen sowie veränderten Betriebsstrukturen einher. Hohe gewerkschaftliche Organisationsgrade sind vor allem im verarbeitenden Sektor und im Öffentlichen Dienst sowie in größeren Betrieben vorzufinden und weisen dabei eine starke regionale Konzentration auf (Schroeder 2014a: 26). Ihre Schwächen liegen branchen-, struktur- und regionalspezifisch insbesondere im privaten Dienstleistungssektor, in kleinen- und mittelständischen Unternehmen sowie in den ostdeutschen Bundesländern. Dadurch, dass es den Gewerkschaften folglich immer weniger gelingt, die heterogenen Zielgruppen und

Interessenträger des Arbeitsmarktes zu integrieren, haben sie Probleme, als politischer Verband zu wirken (Schroeder 2014a: 25; ders. 2007: 59).

Diese sehr spezifischen Organisationsdefizite können in der Summe allerdings auf die Kernfrage der allgemeinen Mitgliederstärke fokussiert werden, da diese, konzipiert als Machtressource, zunächst unabhängig von der besonderen Struktur der Mitgliedschaft, einer Durchsetzung gewerkschaftlicher Interessen dient. Dadurch dass auch nicht-organisierte Gruppen einer spezifischen Organisation als „Trittbrettfahrer“ in den Genuss gewerkschaftlicher Erfolge kommen, ist für Fragen der Organisationsmacht die Mitgliederstruktur zwar eine nicht gänzlich unwichtige, aber auch keine entscheidende analytische Größe.

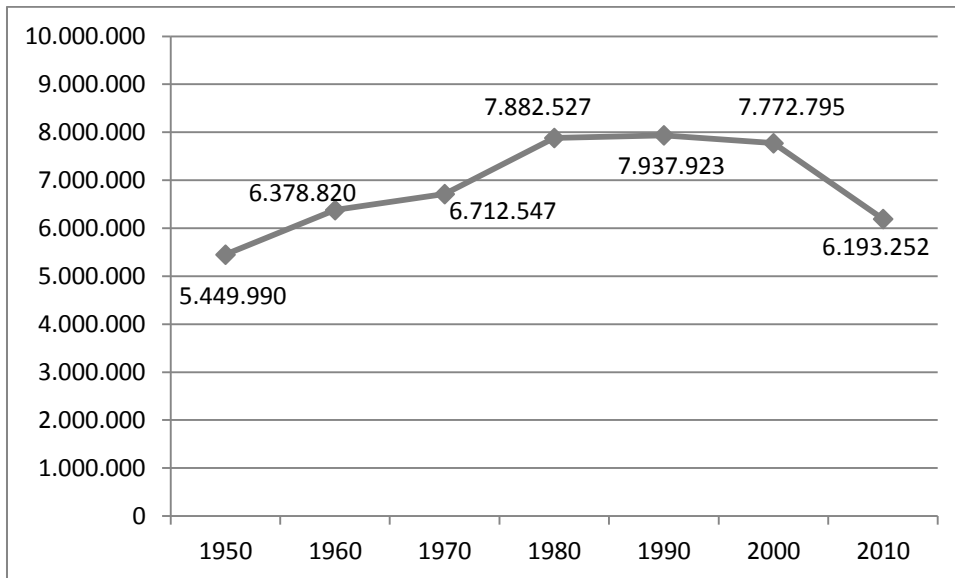
Die Organisationskraft kann zum einen anhand der absoluten Mitgliederzahlen, zum anderen anhand des Organisationsgrades ermittelt werden.<sup>47</sup> Im Folgenden werden lediglich die Mitgliederzahlen genutzt, da eine Aufstellung der branchenspezifischen Organisationsgrade der Einzelgewerkschaften von diesen nicht zur Verfügung gestellt werden konnte. Je mehr Mitglieder die Gewerkschaften vereinen, desto mehr Druck können sie gegenüber der Politik ausüben und desto durchsetzungsfähiger sind sie (vgl. auch Schroeder 2014a: 23). Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass die Zahl der Mitglieder entscheidend für die materielle Ressourcenausstattung der Gewerkschaftsorganisationen über die Mitgliedsbeiträge ist. Diese bestimmt nachhaltig auch das finanzielle Volumen, das in andere organisationsmachtbezogene Faktoren wie in die Infrastruktur und das Personal der Gewerkschaftsapparate und nicht zuletzt in die Streikkasse fließen kann. Eichhorst (2014: 19) argumentiert, dass der Verlust an Mitgliedern einen massiven Personalabbau zur Folge hatte, weshalb zwischen Mitgliederzahlen und Personalressourcen durchaus Zusammenhänge erkennbar sind.

Bereits seit den 1990er Jahren verzeichnen die unter dem Dach des DGB organisierten Gewerkschaften in der Summe nahezu kontinuierlich sinkende Mitgliederzahlen (siehe Abb. 1.1).

---

<sup>47</sup> Der Organisationsgrad misst den Anteil der Arbeitnehmer, die Gewerkschaftsmitglieder sind (vgl. vertiefend Ebbinghaus/Göbel 2014: 215).

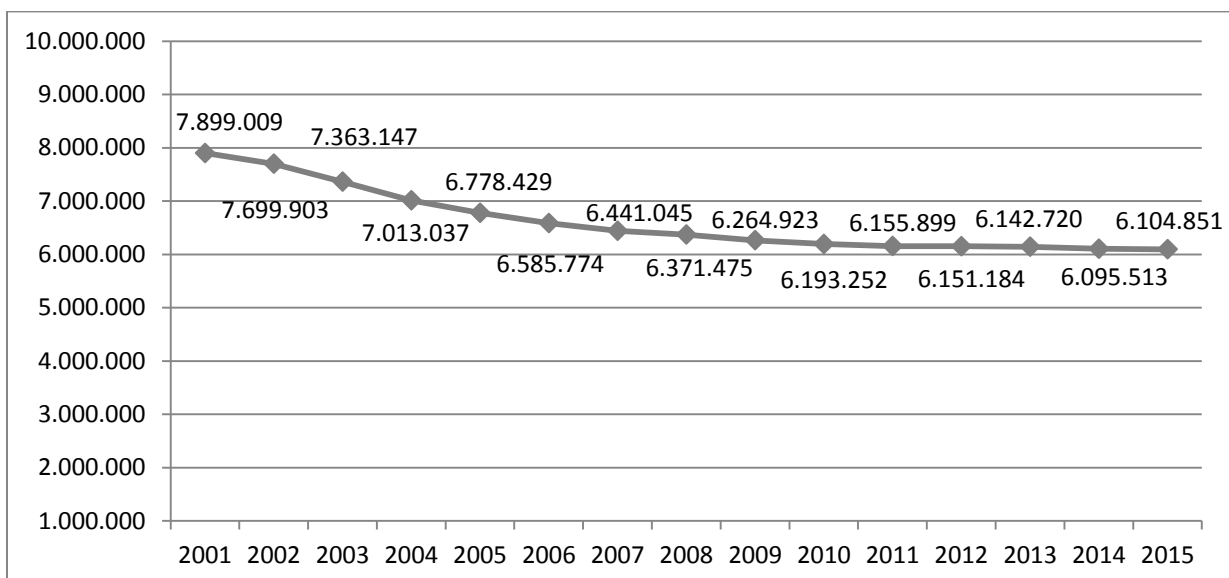
Abb. 1.1: DGB-Mitgliederzahlen 1950 – 2010 (in Zehn-Jahres-Schritten)



Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus DGB-Homepage 2015.

Wenn auch die DGB-Gewerkschaften insgesamt noch immer sinkende Mitgliederzahlen aufweisen, so ist zum einen festzustellen, dass sich dieser Rückgang seit Mitte der 2000er Jahre deutlich verlangsamt hat (siehe Abb. 1.2).

Abb. 1.2: DGB-Mitgliederzahlen 2001-2015 (jährlich)



Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus DGB-Homepage 2016.

Zudem verzeichnen einige der DGB-Einzelgewerkschaften in jüngerer Zeit Mitgliederzuwächse und folglich einen Anstieg ihrer Organisationskraft (Schroeder 2014b: 22). 2013 verzeichneten fünf von acht DGB-Gewerkschaften eine positive Mitgliederentwicklung (Dribbusch/Birke 2014: 24). Für das abgeschlossene Jahr 2015 lassen sich jedoch nur für drei DGB-Gewerkschaften (von den hier untersuchten Gewerkschaften nur die IG Metall, des Weiteren GEW und GdP) Mitgliederzuwächse feststellen. Die anderen Gewerkschaften und insgesamt auch der DGB verloren im Vergleich zum Vorjahr, teilweise deutlich an Mitgliedern (DGB 2016). Insgesamt zeigt sich also, dass keineswegs von einer generellen Trendumkehr und einer Konsolidierung der Mitgliedschaften innerhalb des DGB gesprochen werden kann. Von den untersuchten Einzelgewerkschaften weist lediglich die IG Metall seit 2011 ein moderates, aber doch kontinuierliches Wachstum auf. Im Folgenden wird die Entwicklung der Mitgliedschaft der zu untersuchenden Einzelgewerkschaften näher betrachtet und hinsichtlich der Frage nach Organisationsmacht und Strategien der Mitgliederwerbung analysiert und eingeordnet.

### *IG Metall*

Die IG Metall verzeichnete zunächst von 2001 bis 2010 sinkende Mitgliederzahlen, konnte aber anschließend in fünf aufeinander folgenden Jahren, bis 2015, steigende Mitgliederzahlen verbuchen (siehe Abb. 1.3; Eichhorst 2015: 19). In den letzten Jahren sind verstärkt Bemühungen seitens der IG Metall zu beobachten, wieder Mitglieder zu gewinnen. So wurde beispielsweise eine extra Fachabteilung im Jahr 2008 gegründet, die neben der Kampagnenarbeit auch der Mitgliederwerbung dient (Schroeder 2014b: 24).<sup>48</sup> Zudem werden in den letzten Jahren verstärkt Projektmitarbeiter zur gezielten Mitgliederrekrutierung (Organizer) auf lokaler Ebene eingesetzt. Ein besonders umfassendes Projekt zur Mitgliedererschließung hat der IG Metall-Bezirk Baden-Württemberg im Jahr 2015 gestartet, bei dem ein erhebliche Personal- und Organisationsressourcen zur Gewinnung neuer Mitglieder über *Organizing*-Strategien eingesetzt werden (vgl. Flach et. al. 2014).

Die zusätzlichen Ressourcen, welche die IG Metall bislang in Strukturen und Ressourcen zur Mitgliederwerbung gesteckt hat, haben bereits kurze Zeit später Effekte gezeigt. Ein Beispiel dafür sind die Ressourcen, die im Bereich der Leiharbeit aufgebracht wurden, und damit Erfolge bei der Organisation gezeigt haben (Wölflé 2008: 43). Von der Initiierung von Projekten im Jahr 2004 über Kampagnen in mehreren Bezirken ab 2006 bis hin zur

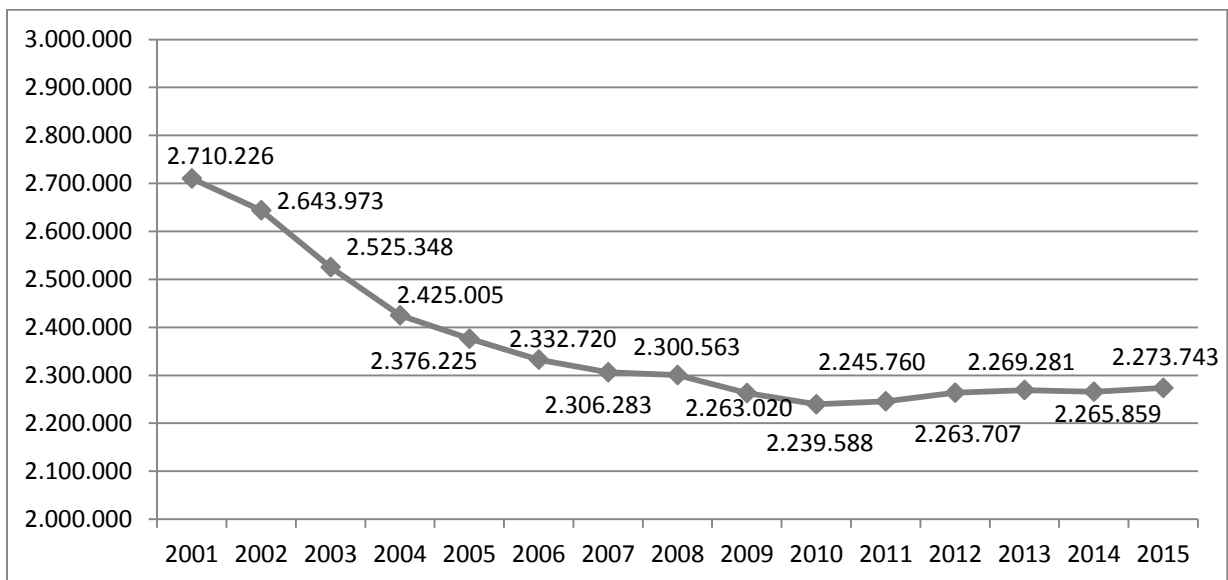
---

<sup>48</sup> Die Fachabteilung wurde zur „Mitglieder- und Kampagnenarbeit“ eingerichtet.



bundesweit bekannt gewordenen Kampagne „Gleiche Arbeit – gleiches Geld“ ab 2007 konnte letztlich diese „Kampagnenstrategie“, gepaart mit der damit einhergehenden „Partizipationsstrategie“ und der „Tarifierungsstrategie“ Mitgliedergewinne einbringen (ebd.: 40ff.). Dieser Strategiewechsel der IG Metall hängt bereits mit der im Jahr 2007 beschlossenen neuen Agenda des damals zweiten Vorsitzenden der IG Metall, Detlef Wetzels, zusammen, welcher eine Veränderung des gewerkschaftlichen Selbstverständnisses in Reaktion auf vielfältige Erosionsprozesse hin zu einer mitglieder- und beteiligungsorientierten Gewerkschaft einläutete (Wetzels et al. 2013).

Abb. 1.3: Mitgliederzahlen IG Metall 2001-2015 (jährlich)



Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus DGB-Homepage 2016.

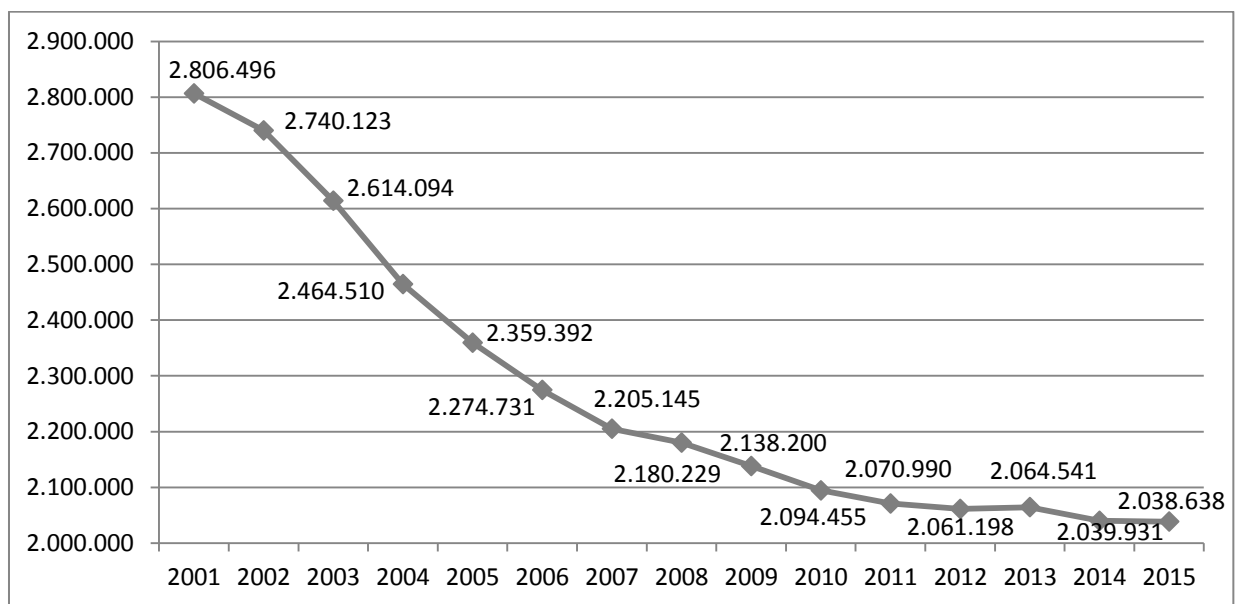
### *Ver.di*

Auch die ver.di erlitt, seit ihrer Gründung 2001, Mitgliederverluste. Diese fielen im Vergleich zu anderen Gewerkschaften besonders massiv aus, weil der nicht unumstrittene Fusionsprozess von fünf Einzelgewerkschaften schon vor seinem Abschluss zu Reibungsverlusten führte – so trat auch die GEW nach anfänglichen Verhandlungen der neuen Dienstleistungsgewerkschaft nicht bei – und sich Unzufriedenheit durch den Vollzug des Zusammenschlusses fortsetzte und auch im Nachgang zum Fusionsprozess in weitere Austritte und Verbandswechsel mündete.<sup>49</sup> Insgesamt könne die Dienstleistungsgewerkschaft

<sup>49</sup> Ebenso können die Gründe für den Mitgliederschwund auch in dem Erstarren der Berufsgewerkschaften gesehen werden.

Mitglieder zwar vergleichsweise gut rekrutieren, allerdings nicht an sich binden (Schroeder et al. 2010: 371). Auch die ver.di ergriff im Jahr 2007 über die Kampagne „Chance 2011“, die 2012 unter dem Titel „Perspektive 2015“ fortgeführt wurde, die Strategie auf, Mitglieder über Ressourceneinsatz in Form von Kampagnen zu gewinnen (Brinkmann/Nachtwey 2010). Von 2012 auf 2013 zeigte sich kurzzeitig ein geringer Mitgliederzuwachs, der allerdings bereits 2014 wieder drastisch zurückging (siehe Abb. 1.4). Die eingesetzten Ressourcen könnten somit, äquivalent zu den Entwicklungen in der IG Metall, ein Indiz für die, wenn auch nur sehr kurzfristigen, Mitgliedergewinne sein. Insgesamt zeigen sich aber die anhaltenden Schwierigkeiten der ver.di, die heterogenen Interessen der ohnehin vielfach nicht sonderlich organisationsaffinen Beschäftigten des privaten Handels- und Dienstleistungssektors zu bündeln und organisatorisch zu integrieren. Somit steht die Machtressource Organisationsmacht in der ver.di auf tönernen Füßen.

Abb. 1.4: Mitgliederzahlen ver.di 2001-2015 (jährlich)

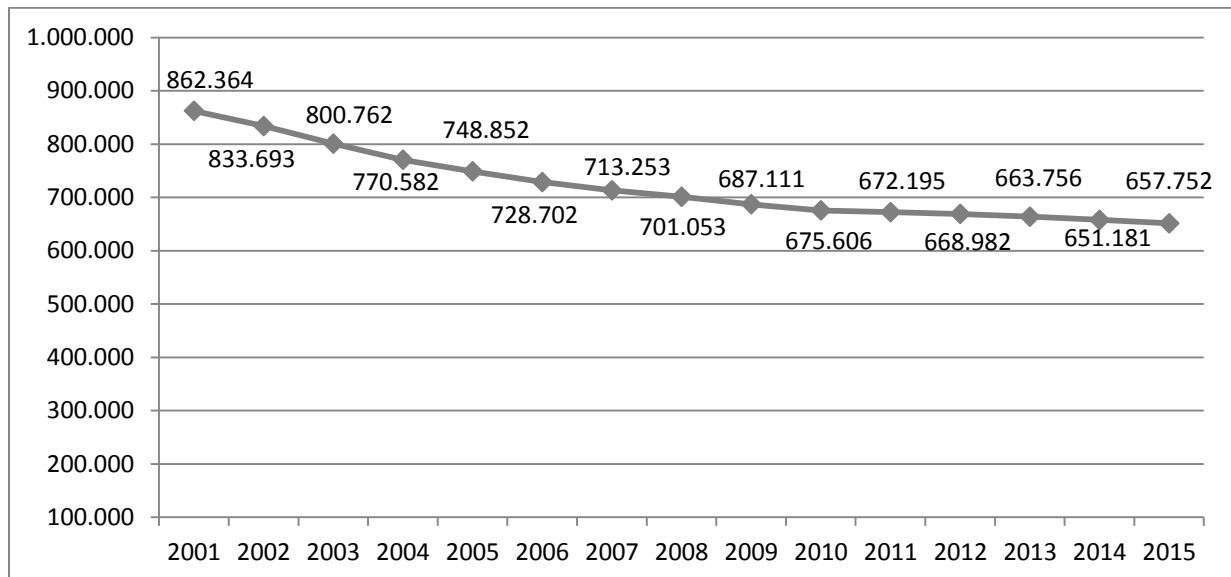


Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus DGB-Homepage 2016.

### IG BCE und IG BAU

IG BCE und die IG BAU gelang es nicht einmal ansatzweise den organisatorischen Niedergang zu stoppen. Beide haben im Untersuchungszeitraum kontinuierlich Mitglieder verloren<sup>50</sup>, auch wenn die Verlustkurven ähnlich der des DGB insgesamt, in den jüngeren Jahren ein wenig abgeflacht ist (siehe Abb. 1.5 und 1.6). Für beide Gewerkschaften gilt, dass die gewerkschaftliche Verankerung in den Betrieben stark differenziert ist. Vor allem in der Baubranche hat der Strukturwandel hin zu kleineren Unternehmen zu starken Mitgliederverlusten geführt (Dribbusch/Birke 2014: 6f.).

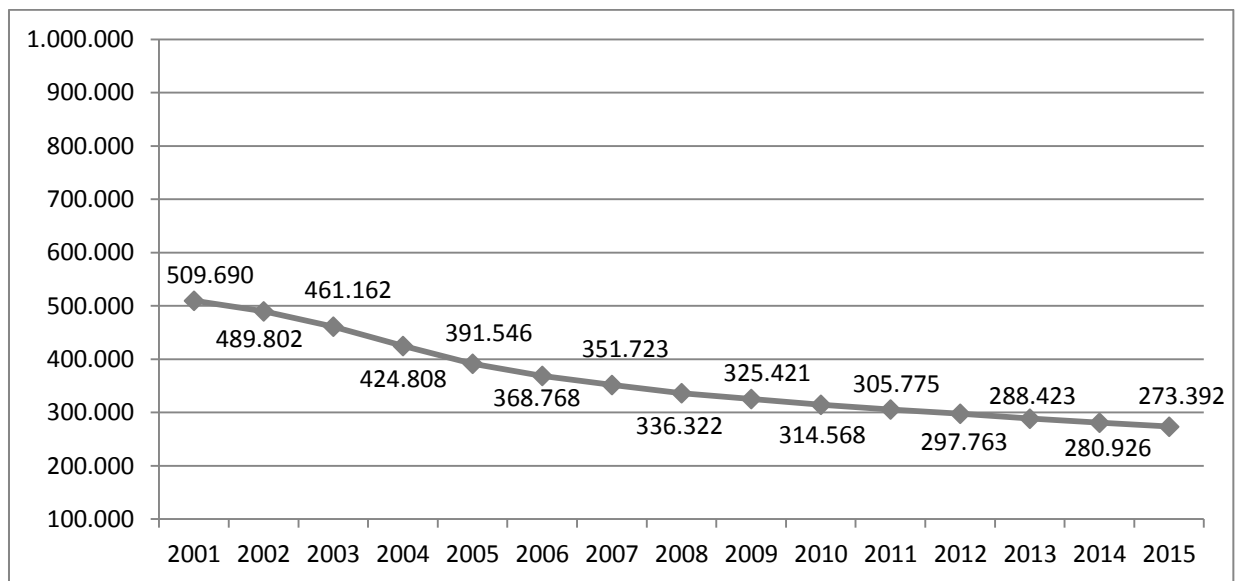
Abb. 1.5: Mitgliederzahlen IG BCE 2001-2015 (jährlich)



Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus DGB-Homepage 2016.

<sup>50</sup> Bei der IG BAU kann dies verstärkt mit dem Outsourcing von Aufträgen auf Subunternehmer zusammenhängen bzw. dem Trend einer Zunahme an Werkverträgen und somit Rand- statt Stammebelegschaften.

Abb. 1.6: Mitgliederzahlen IG BAU 2001-2015 (jährlich)



Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus DGB-Homepage 2016.

Mit Blick auf den DGB und die vier untersuchten Einzelgewerkschaften lässt sich feststellen, dass die „kopernikanische Wende“ in der Mitgliedergewinnung (Wetzel 2014) keineswegs allen DGB-Gewerkschaften gelungen ist. Vor allem die IG Metall, als in ihren zentralen Branchen der Automobilindustrie und des Maschinenbaus stark organisierte Gewerkschaft konnte durchaus Erfolge ihrer organisatorischen Anstrengungen zur Mitgliedergewinnung erreichen. Hier, wo großindustrielle Strukturen vorherrschen, konnte die traditionell starke Basis der Organisationen stabilisiert und ausgebaut werden. Anders stellt sich die Situation in kleinteiligeren Branchen und Betriebsstrukturen dar. Insbesondere im fragmentierten Dienstleistungssektor, im Einzelhandel, aber auch in der umstrukturierten Baubranche haben es die Gewerkschaften zunehmend schwerer, Fuß zu fassen, gleichwohl punktuelle Organisationserfolge sichtbar werden (Dribbusch 2008; Schreider 2007). Entscheidend ist dabei aber auch, dass die Durchführung aller Strategien der Mitgliedergewinnung keineswegs nur auf Ressourceneinsatz beruhen können, sondern selbst wiederum auf das ehrenamtliche Engagement und den Einsatz von Mitgliedern angewiesen sind (Freidank 2010: 241 f.), weshalb Mitglieder eine wichtige Machtressource darstellen, deren Voraussetzung sie in Teilen aber auch selbst darstellen.

## 4.2 Infrastrukturelle sozialpolitische Ressourcen der Organisationen

Neben den Mitgliedern als eine zentrale Basis der gewerkschaftlichen Einflusses kann natürlich nicht verleugnet werden, dass insbesondere die organisatorischen Strukturen des Gewerkschaftsapparates und seiner Abteilungen mitsamt den darin beschäftigten Expertinnen und Experten ein wesentliches Moment gewerkschaftlicher Stärke ausmachen. Mit Blick auf den Einfluss der Gewerkschaften auf die Sozialpolitik wird dabei insbesondere die Rolle der sozialpolitischen Fachabteilungen relevant, weil in ihnen die Erarbeitung von Politikkonzepten erfolgt, weil sie Material für die Vorbereitung von *Agenda-Setting*-Prozessen und Kampagnenarbeit bereitstellen und weil sie unmittelbare Produzenten von Expertise für die Beratung staatlicher Politik darstellen. Insofern ist auch die Struktur und der Ressourceneinsatz der Gewerkschaften zugunsten dieser Abteilungen von Belang, wenn es um die Untersuchung organisatorischer Machtressourcen geht, die im Folgenden untersucht wird.

### 4.2.1 Historischer Exkurs zu den sozialpolitischen Abteilungen der Gewerkschaften

Als im Jahr 1890 das Sozialistengesetz fiel, konnte von der Existenz gewerkschaftlicher Verwaltungsapparate kaum die Rede sein. Nur wenige mitglieder- und finanzstarke Verbände, wie die der Buchdrucker, konnten es sich schon in den frühen 1890er Jahren leisten, mehrere hauptamtliche Funktionäre in ihrer Zentrale und ihren Bezirks-Büros zu beschäftigen (Brunner 1991: 361). Doch die regionale Ausbreitung der Gewerkschaftsorganisationen, der Ausbau des Unterstützungswesens, der quantitative Anstieg und die Intensität von Arbeitskonflikten und Tarifverhandlungen und „die immer komplizierter werdenden Tätigkeitsfelder“ überhaupt, erforderten eine Vergrößerung der Funktionärskader und einen Stab von hauptamtlichen Fachkräften (ebd.: 362). Seit der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert entwickelte sich die so genannte „Generalkommission“ zur sozialpolitischen Zentrale der gewerkschaftlichen Arbeiterbewegung. Laut Schönhoven (1992: 229) verfügte diese seit 1910, laut Mommsen (1981: 83) bereits seit 1905 über eine sozialpolitische Abteilung.

Nach dem Ersten Weltkrieg konnten die Ressourcen politischer Programm- und Konzeptarbeit gebündelt und zentralisiert werden: Der 1919 gegründete Dachverband der freien Gewerkschaften, der Allgemeine Deutsche Gewerkschaftsbund (ADGB) hatte die Aufgabe, allgemeine gewerkschaftliche Programme auszuarbeiten und wirtschafts- und sozialpolitische sowie rechtliche Grundlagen für die gewerkschaftliche Interessenvertretung

bereitzustellen (Brunner 1991: 370). In der Weimarer Republik legalisierte die dem ADGB zugewiesene Vertretung der Arbeiterinteressen auf dem Gebiet der Sozialgesetzgebung seine intensiven Kontakte mit der Ministerialbürokratie, mit Unternehmerverbänden und Parteiführungen sowie die Mitarbeit in verschiedenen Gremien und Organisationen. Damit gewann die ADGB-Spitze einen Informations- und Handlungsvorsprung vor den Einzelverbänden, der es ihr ermöglichte, entscheidende Akzente in der freigewerkschaftlichen Politik zu setzen (Schönhoven 1992: 233). Mit Beginn der 1920er Jahre baute der Bundesvorstand des ADGB seinen Verwaltungsstab schrittweise aus. Ab 1924 wurde das Bundesbüro wesentlich erweitert, so wurden die Abteilungen Wirtschafts- und Sozialpolitik und Statistik ausgebaut (Brunner 1991: 362). Der Ausbau der gewerkschaftlichen Verwaltungsapparate und besonders der Zentralverwaltung des ADGB in den Jahren der Weimarer Republik hatte keineswegs nur organisatorische Entwicklungen, wie dem Ansteigen der Mitgliederzahlen, als Ursache, sondern war vor allem angesichts der erweiterten neuen Aufgabenbereiche der Gewerkschaften notwendig geworden. Denn die Weimarer Reichsverfassung gewährte den Gewerkschaften weitgehende Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen (ebd.: 365). Mit der Gründung der Zentralarbeitsgemeinschaft mit den Unternehmerverbänden im November 1918, der Vertretung im vorläufigen Reichswirtschaftsrat ab Mai 1920 und in anderen Institutionen und Gremien wie dem Reichskohlenrat vertiefte sich die korporatistische Einbindung der Gewerkschaften und erweiterte so ihr Tätigkeitsfeld weit in die Wirtschaftspolitik hinein (ebd.: 365f.). Die ADGB-Sozialpolitik und -Arbeitsmarkt-Experten Franz Spliedt und Bruno Broecker wirkten beispielsweise entscheidend an der Entwicklung des Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung von 1927 mit (ebd.: 369).

#### 4.2.2 Personalentwicklungen in den sozialpolitischen Abteilungen der Organisationen

Die einzelnen Fachabteilungen der Gewerkschaften<sup>51</sup> sind bestimmten Vorstandsbereichen zugeordnet.<sup>52</sup> Die Bereiche, welche Gewerkschaften in die sozialpolitischen Abteilungen eingliedern, sind im Zeitverlauf relativ konstant geblieben. Dazu zählen: Allgemeine Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Gesundheitspolitik (später auch

---

<sup>51</sup> Organigramme von den Gewerkschaften sind seit 1950 bis heute nur lückenhaft vorhanden, so dass zur Erweiterung zudem Aufgabenverteilungspläne, Geschäftsordnungen, Telefonverzeichnisse und Stellenpläne herangezogen wurden. Von der IG BAU existieren keine Organigramme.

<sup>52</sup> Dabei hat jede Abteilung einen Abteilungsleiter und jeder Vorstandsbereich ist einem Vorstandsmitglied unterstellt. Die Ver.di weist im Vergleich zu den anderen DGB-Gewerkschaften eine differenzierte Struktur auf: Die einzelnen Fachbereiche sind Ressorts zugeordnet. Jeder Bereich hat einen Bereichsleiter und jedes Ressort verfügt über Ressortkoordinatoren.

Pflegeversicherungspolitik), Alterssicherung, Arbeits- und Sozialrecht, Rechtsschutz, Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie Unfallversicherung, Selbstverwaltung, internationale Sozialpolitik (zumindest im DGB), (Schwer)Behindertenpolitik, später die BAV sowie die Außerbetriebliche Gewerkschaftsarbeit (in der IG Metall).<sup>53</sup> Bildung und berufliches Bildungswesen stellte in allen Gewerkschaften immer eine eigenständige Abteilung bzw. einen eigenen Vorstandsbereich dar, was aus der Tradition des Arbeiterbildungswesens zu erklären ist. Verändert hat sich im Zeitverlauf lediglich, dass die Arbeitsmarktpolitik, das Arbeitsrecht und der Arbeitsschutz bisweilen eigenständige Abteilungen bildeten, dabei bisweilen, aber nicht in allen Fällen unter dem gleichen Vorstandsbereich wie die Sozialpolitik.

### *Methodisches Vorgehen*

Von den recherchierbaren Daten wurden diejenigen für die Darstellung ausgewählt, welche eine gewisse Vergleichbarkeit zwischen den Fällen (DGB, IG Metall, ver.di, IG BCE) zulassen. Die IG BAU konnte für das Kriterium der Personalentwicklung keine Daten zur Verfügung stellen, weshalb diese im Rahmen der folgenden Analyse außen vor gelassen wird. Die Abteilungen, die sich innerhalb des Dachverbandes und der Einzelgewerkschaften um sozialpolitische Belange kümmern, sind unterschiedlich gegliedert. Zudem befinden sich in einigen Gewerkschaften Arbeitsbereiche unter der Abteilung Sozialpolitik, die es in anderen Gewerkschaften wiederum nicht gibt.<sup>54</sup> Aus Gründen der Vergleichbarkeit ging folglich die Anzahl der Mitarbeiter (ohne Verwaltungsangestellte) für folgende Bereiche in die Berechnung ein:

Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Rentenpolitik, Gesundheitspolitik, Pflegeversicherung, Unfallversicherung, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Behindertenpolitik und Selbstverwaltung.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> In der Nachkriegszeit zählten noch Bereiche wie Heimatvertriebene, Automation, Technologie und Umwelt dazu.

<sup>54</sup> Beispielhaft hierfür ist der Bereich für Außerbetriebliche Gewerkschaftsarbeit in der Abteilung Sozialpolitik der IG Metall der von 2007 bis 2010 bestand. Ein solcher Bereich existierte anderen Gewerkschaften nicht. Ebenso ist der Bereich Arbeitsrecht nicht in allen Gewerkschaften vorhanden. Hingegen haben einige Gewerkschaften Gewerkschaftssekretäre für internationale Sozialpolitik, andere wiederum nicht. Solche Bereiche, die nicht in allen Gewerkschaften vorhanden sind, wurden folglich aus der Analyse ausgeklammert.

<sup>55</sup> Das Personal für den Bereich Familienpolitik, der bei den anderen Indikatoren der Studie mit einbezogen wurde, fließt nicht in die Analyse des sozialpolitischen Personals mit ein, da dieses in den Gewerkschaften im Abteilungsbereich der Frauen- und Gleichstellungspolitik verankert ist, und somit – zumindest lange Zeit – eher ein Querschnittsthema darstellte, das über die Sozialpolitik hinausweist.

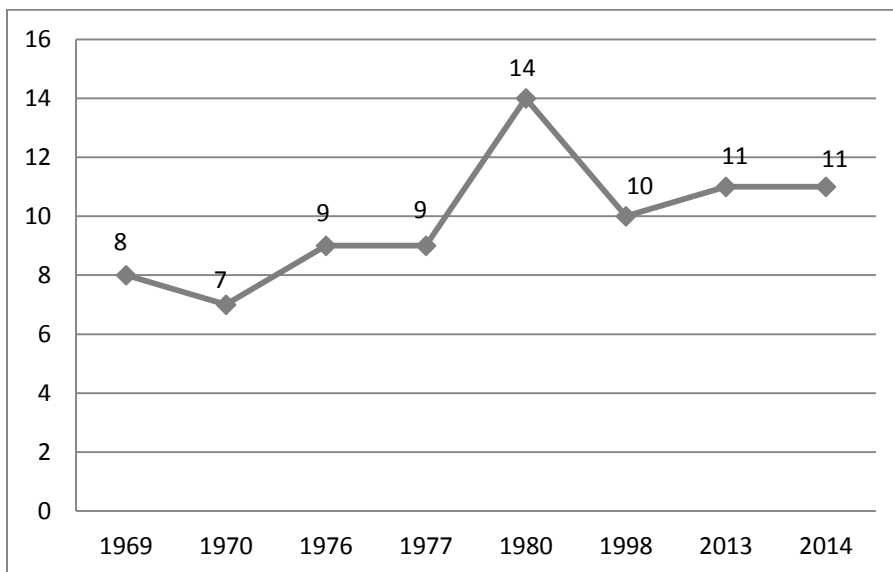
Das Personal in den sozialpolitischen Abteilungen bündelt die fachliche Kompetenz in diesem Bereich und diese Kompetenz entscheidet, oftmals vermittelt über die Bundesvorstände als Repräsentanten der Ausarbeitungen, über politischen Erfolg. Die Annahme hinter diesem Indikator lautet, je größer die Anzahl an eingesetztem Personal für sozialpolitische Bereiche im Längsschnitt ist, desto bedeutender dürften diese Gewerkschaften die Sozialpolitik innerhalb ihrer politischen Arbeit gewichten, da sie mehr Ressourcen in diesen Bereich investieren. Andererseits hat der historische Einblick gezeigt, dass Personal im sozialpolitischen Bereich dann aufgestockt wurde, wenn es eine Aufgabenerweiterung für die gewerkschaftliche Arbeit gab. Zugleich wird bei dieser Analyse auch auf die Unterschiede bei der Personalbesetzung in den einzelnen sozialpolitischen Politikfelder eingegangen, um Prioritäten in der Bearbeitung einzelner Politikfelder erkennen zu können.

### *DGB*

Für den DGB liegen Daten über die Anzahl der Mitarbeiter für den Bereich Sozialpolitik über eine lange Zeitspanne vor. Allerdings wurden diese im Untersuchungszeitraum nicht jährlich und nicht in regelmäßigen Intervallen erfasst, weshalb die Interpretation der nur lückenhaft recherchierbaren Daten eher mit Vorsicht zu erfolgen hat. Dennoch legen die vorliegenden Zahlen nahe, dass die personellen Ressourcen im Bereich Sozialpolitik seit Ende der 1960er Jahre ausgebaut wurden, wobei im Jahr 1980 die höchste Zahl der erfassten Jahre für den Gesamtzeitraum feststellbar ist (siehe Abb. 2.1). Zu Ende der 1990er Jahre ist der Anteil wieder gesunken, da mit dem Umzug 1998 von Düsseldorf nach Berlin das Personal des DGB insgesamt reduziert wurde (Ex. A1). Allerdings liegt die Zahl der Mitarbeiter auch nach dieser Restrukturierung immer noch auf einem höheren Niveau als in den 1970er Jahren. Die jüngsten vorliegenden Zahlen aus den Jahren 2013 und 2014 lassen vermuten, dass das Niveau seitdem weitgehend konstant geblieben ist. Insgesamt hat der DGB also gerade in der kritischen Phase des sozialstaatlichen Transformationsprozesses nicht mit einer Erhöhung der Personalressourcen für den sozialpolitischen Bereich reagiert.



Abb. 2.1: Anzahl der Mitarbeiter für Sozialpolitik im Längsschnitt des DGB



Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus: DGB Stellenplan 1969, DGB Entwurf Geschäftsordnung Abteilung Sozialpolitik 1969, DGB Diktatzeichen 25.4, 15.8 und 1.11.1970, Aufgabenverteilung in der DGB-Bundesvorstandsverwaltung XI/76, Aufgabenverteilung in der DGB-Bundesvorstandsverwaltung 01/1977, DGB Telefonverzeichnis Bundesvorstandsverwaltung 1980, DGB Telefonverzeichnis 1998, Angaben der DGB-Homepage 2013/2014, Email von Rieke Riepshoff (Abteilung Personal) des DGB vom 11.09.2014.

Setzt man die Anzahl der Mitarbeiter für Sozialpolitik in Relation zur Gesamtanzahl der Beschäftigten der Bundeszentrale des DGB, lässt sich, stärker noch als anhand der absoluten Zahlen verdeutlichen, welchen Stellenwert dieser Bereich binnenorganisatorisch gegenüber anderen Bereichen einnahm. Allerdings ist hier noch stärker auf Einschränkungen zu verweisen, da auch für die Jahre 1976 bis 1980 keine Gesamtpersonalbestände vorliegen, also gerade für die Phase des Ausbaus der sozialpolitischen Stellen, weshalb nicht gesagt werden kann, ob dieser Ausbau im Zusammenhang mit einer Aufwertung des Bereiches in der Gesamtorganisation steht. Sichtbar ist jedoch, dass sich für die Jahre 2013/2014 im Vergleich zu 1969/1970 eine leichte, aber kaum nennenswerte Gewichtszunahme der sozialpolitischen Abteilung in der Gesamtorganisation zu erkennen ist (siehe Abb. 2.2). Im Verhältnis zu allen Organisationsbereichen kann nicht – zumindest nicht auf Basis des Personalbestandes – auf eine gewachsene Bedeutung von Sozialpolitik geschlossen werden kann.

Abb. 2.2: Anzahl der Mitarbeiter für Sozialpolitik (gesamt) im Längsschnitt sowie in Relation zur Gesamtanzahl der Beschäftigten der Bundeszentrale des DGB

DGB	gesamt	Beschäftigte Bundeszentrale <sup>56</sup>	Prozent
1969	8	180	4,44%
1970	7	189	3,70%
1976	9	#NV	#NV
1977	9	#NV	#NV
1980	14	#NV	#NV
1998	10	#NV	#NV
2013	11	186	5,91%
2014	11	189	5,82%

Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus: DGB Stellenplan 1969, DGB Entwurf Geschäftsordnung Abteilung Sozialpolitik 1969, DGB Diktatzeichen 25.4, 15.8 und 1.11.1970, DGB 1974 Entwicklung der Beschäftigtenzahlen 1968-1973, Aufgabenverteilung in der DGB-Bundesvorstandsverwaltung XI/76, Aufgabenverteilung in der DGB-Bundesvorstandsverwaltung 01/1977, DGB Telefonverzeichnis Bundesvorstandsverwaltung 1980, DGB Telefonverzeichnis 1998, Angaben der DGB-Homepage 2013/2014, Email von Rieke Riepshoff (Abteilung Personal) des DGB vom 11.09.2014.

### *Prioritäre Politikfelder in der Personalbesetzung*

Die Anzahl der Mitarbeiter für die einzelnen sozialpolitischen Bereiche rangiert zwischen eins und drei. Von den vier Gewerkschaftssekretären, die 2013 und 2014 für den Bereich Arbeitsmarktpolitik im DGB angestellt waren, sind drei Gewerkschaftssekretäre für arbeitsmarktpolitische Belange tätig, ein weiterer arbeitet im Bereich Schwerbehindertenrecht und Rehabilitation. Im Vergleich zu anderen Feldern der Sozialpolitik ist die Arbeitsmarktpolitik somit der Bereich, in dem die meisten Mitarbeiter beschäftigt sind (siehe Abb. 2.3). Dies spiegelt im Grunde das zu erwartende Ergebnis wieder, dass das gewerkschaftliche Kernarbeitsfeld der Arbeitsmarktpolitik innerhalb der sozialpolitischen Bereiche die größte Gewichtung erfährt. In jedem der anderen sozialpolitischen Bereiche (Rentenpolitik, Gesundheitspolitik, Pflegepolitik, Arbeitsschutz, Unfallversicherung und Behindertenpolitik) ist jeweils nur einen Mitarbeiter tätig,<sup>57</sup> womit die weiteren sozialpolitischen Felder im personellen Ressourcenzuschnitt nicht unterschiedlich gewichtet werden.

<sup>56</sup> #NV steht für „not value“, d. h., dass für diesen Bereich kein Wert vorhanden und somit definiert ist.

<sup>57</sup> Häufig sind den Referenten mehrere Politikfelder zugeordnet, so dass ein Mitarbeiter pro Politikfeld als Richtwert betrachtet wird.

Abb. 2.3: Anzahl der Mitarbeiter nach einzelnen Politikfeldern in der Sozialpolitik im Längsschnitt des DGB

<b>DGB</b>	<b>Sozialpolitik<sup>58</sup></b>	<b>Arbeitsmarktpolitik</b>	<b>Rentenpolitik</b>	<b>Gesundheitspolitik<sup>59</sup></b>	<b>Arbeitsschutz / Unfallversicherung</b>	<b>Behindert.-politik</b>	<b>Selbstverwaltung<sup>60</sup></b>
<b>1969</b>	2	2	#NV	#NV	2	#NV	2
<b>1970</b>	2	2	#NV	#NV	2	#NV	1
<b>1976</b>	1	1	1	1	2	1	2
<b>1977</b>	1	1	1	1	2	1	2
<b>1980</b>	2	1	2	#NV	3	3	3
<b>1998</b>	2	3	1	1	2	#NV	1
<b>2013</b>	1	4	1	2	2	1	#NV
<b>2014</b>	1	4	1	2	2	1	#NV

Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus: DGB Stellenplan 1969, DGB Entwurf Geschäftsordnung Abteilung Sozialpolitik 1969, DGB Entwurf der Geschäftsordnung Abteilung Sozialpolitik 1970, Aufgabenverteilung in der DGB-Bundesvorstandsverwaltung XI/76, Aufgabenverteilung in der DGB-Bundesvorstandsverwaltung 01/1977, DGB Telefonverzeichnis Bundesvorstandsverwaltung 1980, DGB Telefonverzeichnis 1998, Angaben der DGB-Homepage 2013/2014, Email von Rieke Riepshoff (Abteilung Personal) des DGB vom 11.09.2014.

Dennoch kann im personellen Bereich für die letzten Jahre eine Aufwertung des Themas Alterssicherung beobachtet werden, da der Abteilungsleiter für Sozialpolitik (2010-2015) einen starken rentenpolitischen Schwerpunkt besaß. Zwar leitet und koordiniert ein Abteilungsleiter die sozialpolitischen Richtlinien über alle einzelnen Politikfelder hinweg, doch dürfte seine Profilierung aufgrund seiner herausgehobenen und leitenden Position durchaus Einfluss auf die Arbeit der Gesamtabteilung und die Stärkung des inhaberspezifischen Schwerpunkts besitzen. Die rentenpolitische Expertise des 2015 ausgeschiedenen Abteilungsleiters Ingo Nürnberger beruht dabei auf seiner Tätigkeit als Politischer Referent für Alterssicherung und Rehabilitation beim DGB (2003-2010). Zudem war er seit 2003 alternierender Vorstandsvorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation sowie seit 2006 Mitglied der Selbstverwaltung der Deutschen Rentenversicherung Bund.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> In den Jahren 1969 und 1970 wurde in diesem Bereich auch die Unfallversicherung mit abgedeckt.

<sup>59</sup> In den Jahren 2013 und 2014 fallen in diesen Bereich auch die Pflege und die Sozialwahlen.

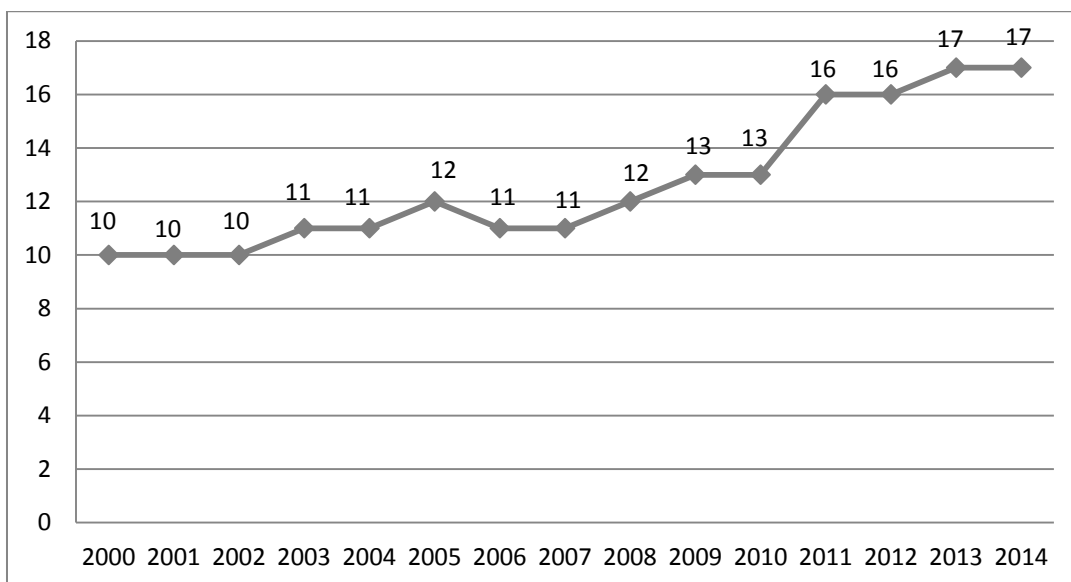
<sup>60</sup> 1980 fällt in diesen Bereich auch die betriebliche Sozialpolitik.

<sup>61</sup> Nachfolger Nürnbergers wurde Markus Hofmann, der aber ebenso wie sein Vorgänger, ein Schwerpunkt in der Rentenexpertise besitzt.

## IG Metall

Die Zahl der Mitarbeiter für Sozialpolitik in der IG Metall stieg seit der Jahrtausendwende bis heute stetig an. Waren im Jahr 2001 noch 10 Mitarbeiter in diesem Bereich tätig, waren es 2014 bereits 17 (siehe Abb. 2.4). Auch ein ehemaliger Funktionär der IG Metall berichtet, dass es heute mehr Beschäftigte in der Abteilung Sozialpolitik der IG Metall gibt, als noch in den 1990er Jahren. Dies sei darauf zurückzuführen, dass früher noch eine stärkere Einflussnahme über die Selbstverwaltungsgremien der Sozialversicherungen möglich gewesen sei. Doch im Zuge der Einschränkungen der gewerkschaftlichen Handlungsmacht in diesen Gremien, müsse heute das Gewicht stärker auf die sozialpolitischen Abteilungen verlagern, um politischen Einfluss zu erzielen (Ex. G).

Abb. 2.4: Anzahl der Mitarbeiter für Sozialpolitik im Längsschnitt der IG Metall



Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus: Email von Jasmin Welzenheimer (Abteilung Personal) der IG Metall vom 11.04.2014, 28.10.2014, 29.10.2014 und 30.10.2014.

Auch in Relation zu den Beschäftigten der Bundeszentrale ist ein leichter Anstieg (von rund zwei auf rund drei Prozent der Beschäftigten) zu verzeichnen (siehe Abb. 2.5). Dies ist insbesondere deshalb bemerkenswert, da die Gesamtzahl der Beschäftigten in der Zentrale seit dem Jahr 2000 deutlich zurückgegangen ist, der Anteil der Mitarbeiter im Bereich Sozialpolitik hingegen konstant blieb und in den Jahren 2008 - 2013 deutlich ausgebaut wurde. Somit kann zunächst eine Zunahme der Relevanz von Sozialpolitik im Rahmen der Gesamtorganisation vermutet werden, weil die IG Metall diesen Bereich mit mehr personellen Ressourcen ausstattet.

Abb. 2.5: Anzahl der Mitarbeiter für Sozialpolitik im Längsschnitt sowie in Relation zur Gesamtanzahl der Beschäftigten der Bundeszentrale der IG Metall

<b>IG Metall</b>	<b>Beschäftigte Abt. SoPo</b>	<b>Beschäftigte Bundeszentrale</b>	<b>Prozent</b>
<b>2000</b>	10	619	1,62%
<b>2001</b>	10	607	1,65%
<b>2002</b>	10	613	1,63%
<b>2003</b>	11	617	1,78%
<b>2004</b>	11	601	1,83%
<b>2005</b>	12	600	2%
<b>2006</b>	11	601	1,83%
<b>2007</b>	11	603	1,82%
<b>2008</b>	12	627	1,91%
<b>2009</b>	13	639	2,03%
<b>2010</b>	13	607	2,14%
<b>2011</b>	16	569	2,81%
<b>2012</b>	16	581	2,75%
<b>2013</b>	17	580	2,93%
<b>2014</b>	17	#NV	#NV

Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus: Emails von Jasmin Welzenheimer (Abteilung Personal) der IG Metall vom 11.04.2014, 28.10.2014, 29.10.2014 und 30.10.2014.

Betrachtet man die Verteilung der Mitarbeiter auf die einzelnen sozialpolitischen Ressorts (siehe Abb. 2.6), so fällt auf, dass auch hier, wie im Falle des DGB, der Bereich Arbeitsmarktpolitik personell vor Renten- oder Gesundheitspolitik dominiert und somit mutmaßlich am stärksten bearbeitet wird.

Anhand der Betrachtung der einzelnen Themenbereiche der Sozialpolitik lässt sich nachvollziehen, auf welche Bereiche der Aufbau an personellen Ressourcen nach 2008 zurückzuführen ist: Betrachtet man die Verteilung der Mitarbeiter auf die einzelnen Bereiche im Längsschnitt, ist ab 2008 ein Anstieg der Mitarbeiter für Arbeits- und Gesundheitsschutz erkennbar. Dabei sind zwei Mitarbeiter für den Bereich Arbeitsgestaltung zusätzlich eingestellt worden. Der Funktionsbereich Arbeits- und Gesundheitsschutz wird in Gesundheitsschutz und Arbeitsgestaltung umbenannt und beinhaltet die Ressorts Arbeits- und Gesundheitsschutz, Arbeitsgestaltung/Gute Arbeit und Teilhabepolitik/Schwerbehindertenvertretungen (IG Metall Organigramm 2010), so dass auch die Mitarbeiter für Behindertenpolitik ab 2008 zum Bereich Arbeits- und Gesundheitsschutz gezählt werden

können. Ab 2011 gibt es ein Ressort für Arbeitsgestaltung und Qualifizierungspolitik und eines für Arbeitsgestaltung und Gesundheitsschutz (IG Metall Organigramm 2011). Der weitere Anstieg des Personals im Arbeits- und Gesundheitsschutz im Jahr 2011 ist durch eine Aufstockung der Mitarbeiter für den Bereich Qualifizierung zu erklären. Während insgesamt eine Zunahme des sozialpolitischen Personals über die Jahre stattgefunden hat, findet ab 2010 ein Rückbau im klassischen Bereich der Sozial(versicherungs)politik statt, in dem die Felder Alterssicherung und Gesundheitspolitik bearbeitet werden. Insgesamt investiert die IG Metall im Zeitverlauf dennoch mehr Ressourcen in Form von Personal in die Sozialpolitik, dabei vor allem in neuere Themen, wie Arbeitsgestaltung, Gute Arbeit oder Qualifizierung. Somit wächst das Personal mit zunehmenden Aufgabenausweitungen und inhaltlichen Differenzierung. Die IG Metall reagiert auf neue Herausforderungen in der Arbeitswelt mit der Besetzung dieser thematisch und strategisch bislang kaum erschlossenen Felder durch Personal und somit Fachkompetenz.

Durch die intensivere Gestaltung von Sozialpolitik über Tarifpolitik in den letzten Jahren (siehe hierzu Kapitel 6), kam es, einem IG Metall-Funktionär zufolge, zu einer Verlagerung des Personals zugunsten der Abteilung Tarifpolitik (Ex. B2). Damit verweist er darauf, dass sich die sozialpolitischen Ressourcen nicht in der Abteilung Sozialpolitik erschöpfen, sondern zusätzliche Ressourcen in anderen Abteilungen, wie der für Tarifpolitik angesiedelt werden. Somit ist der tatsächliche Wert des Personals, das im Themenbereich Sozialpolitik arbeitet, höher einzuschätzen, als es die formale Abteilungszugehörigkeit widerspiegelt. Dies gilt insbesondere, wenn das Personal für familien- und vereinbarkeitspolitische Fragen von Beruf und Familie hinzurechnet, welches in der Abteilung für Frauen- und Gleichstellungspolitik angesiedelt ist.

Abb. 2.6: Anzahl der Mitarbeiter nach einzelnen Politikfeldern in der Sozialpolitik im Längsschnitt der IG Metall

IG Metall	Sozialpolitik <sup>62</sup>	Arbeitsmarktpolitik	Arbeits- und Gesundheitschutz	Behind.-politik
2000	2	2	5	1
2001	2	2	5	1
2002	2	3	4	1
2003	5	#NV	4	2
2004	4	#NV	5	2
2005	5	#NV	5	2
2006	4	#NV	6	1
2007	4	#NV	6	1
2008	4	#NV	8	#NV
2009	5	#NV	8	#NV
2010	2	3	8	#NV
2011	2	4	10	#NV
2012	2	4	10	#NV
2013	2	4	11	#NV
2014	2	5	10	#NV

Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus: Email von Jasmin Welzenheimer (Abteilung Personal) der IG Metall vom 11.04.2014, 28.10.2014, 29.10.2014 und 30.10.2014.

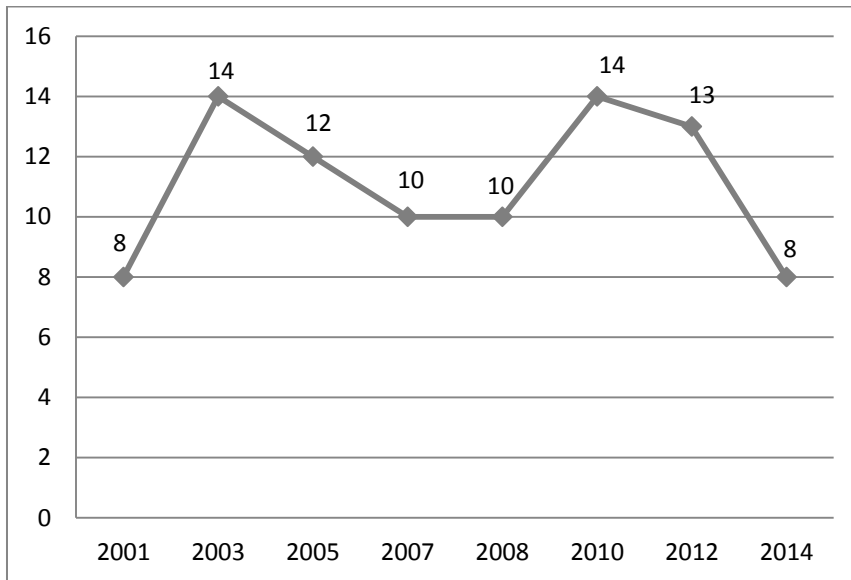
### *Ver.di*

Die Anzahl der Mitarbeiter für Sozialpolitik der ver.di unterliegt vergleichsweise starken Schwankungen. Dabei ist eine erste Hochkonjunktur zu Anfang der 2000er Jahre festzustellen, vor allem im Jahr der Agenda 2010 und der Verabschiedung der ersten Hartz-Reformen (2003). In den Jahren der zweiten großen Koalition gehen die Zahlen wieder zurück, um zu Beginn der 2010er Jahre und mit der Machtübernahme der schwarz-gelben Bundesregierung wieder anzusteigen. Nach 2012 und somit auch mit dem Auftakt der dritten Großen Koalition in Berlin fällt die Zahl der mit Sozialpolitik beschäftigten Mitarbeiter wieder auf das Niveau des ver.di-Gründungsjahres 2001 zurück (siehe Abb. 2.7). Auch wenn die Personalentwicklung entlang solcher politischer Konjunkturen nahezu liegen scheint, stellt sich heraus, dass die Gründe für diese Schwankungen (teilweise) erst ersichtlich werden,

<sup>62</sup> In der Abteilung Sozialpolitik der IG Metall werden die klassischen Sozialpolitikbereiche, wie Renten- und Gesundheitspolitik bearbeitet.

wenn man die Aufteilung des Personals in die einzelnen Sozialpolitikfelder im Zeitverlauf betrachtet (siehe Abb. 2.8).

Abb. 2.7: Anzahl der Mitarbeiter für Sozialpolitik im Längsschnitt von ver.di



Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus: Telefonverzeichnis ver.di Bundesverwaltung 15.10.2001, 2003, 2005, 2007, 2008, 2010, 2012 und 2014.

Die Schwankungen bei der Anzahl der Mitarbeiter im Bereich Rentenpolitik können teilweise durch geschaffene Projektstellen für „Re-Flexibilisierung des Rentenübergangs“ erklärt werden: zwei im Jahr 2010, je eine in den Jahren 2012 und 2014. Auch im Jahr 2005 gab es im Bereich Behindertenpolitik zwei Projektstellen für „Teilhabe behinderter Menschen im Betrieb“, wengleich in den klassischen Sozialversicherungszweigen zum gleichen Zeitpunkt Stellen reduziert wurden. Insgesamt scheint die ver.di die Personalressourcen für den sozialpolitischen Bereich oftmals situativ und kurzfristig in Form von Projektstellen statt langfristig einzusetzen, z. B. dann, wenn bestimmte Themen aktuell oder zu einem bestimmten Zeitpunkt wichtig erscheinen. So entspringen die beiden genannten Projektstellen für Re-Flexibilisierung dem Bedeutungszuwachs, den eine tarifpolitische Ausgestaltung der Rentenübergänge infolge des verlorenen Kampfes gegen die Rente mit 67 erfahren hat. Die Einführung einer Koalitions-Arbeitsgruppe zum gleichen Thema durch die Bundesregierung im Jahr 2014 bestätigte die Aktualität dieses Themas nachdrücklich, was aus Perspektive von ver.di die personelle Umstrukturierung rechtfertigte. Die Zunahme des Personals im Bereich Sozial- und Gesundheitspolitik im Zeitverlauf kann damit erklärt werden, dass von 2008 bis



2012 in diesen Bereich noch die Soziale Selbstverwaltung/Sozialwahlen und die Pflegeversicherungspolitik subsumiert wurden.

Abb. 2.8: Anzahl der Mitarbeiter nach einzelnen Politikfeldern in der Sozialpolitik im Längsschnitt der ver.di

ver.di	Sozial- politik/ Gesundheits- politik <sup>63</sup>	Arbeits- markt- politik	Renten- politik	Arbeits- und Gesundheitsschutz/ Unfallvers.	Behind.- politik	Selbst- verwaltung
2001	#NV	1	2	2	3	#NV
2003	#NV	2	2	4	4	2
2005	1	1	1	3	4	2
2007	1	1	1	3	2	2
2008	1	2	3	2	2	#NV
2010	3	2	5	2	2	#NV
2012	2	3	4	2	2	#NV
2014	3	2	1	#NV	2	#NV

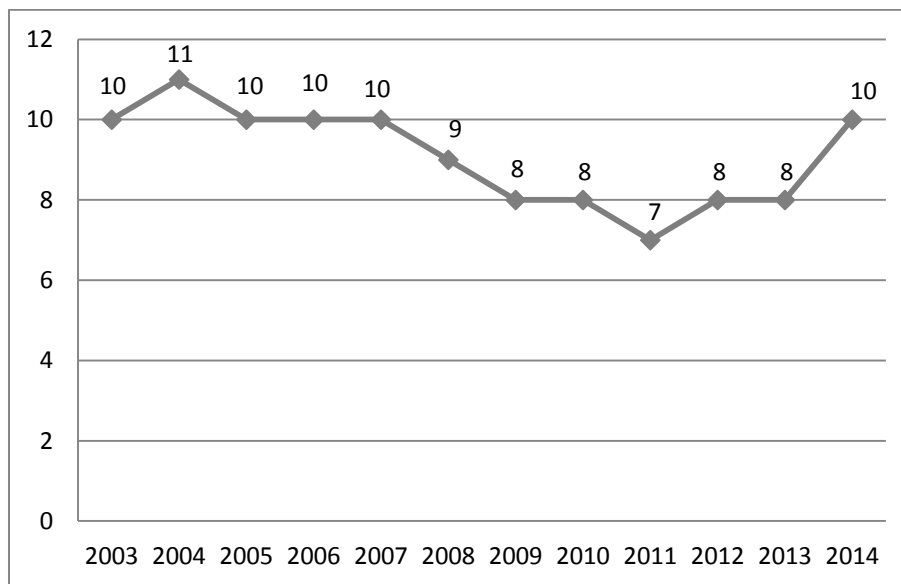
Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus: Telefonverzeichnis ver.di Bundesverwaltung 15.10.2001, 2003, 2005, 2007, 2008, 2010, 2012 und 2014.

### IG BCE

Die Anzahl der Mitarbeiter für Sozialpolitik in der IG BCE ist von 2003 bis 2013 von einer Reduktion des Personals und damit der Ressourcen im Bereich Sozialpolitik gekennzeichnet. Der Personalabbau erfolgte dabei vornehmlich aus Altersgründen (Ex. B2). Im Jahr 2014 stieg die Anzahl des Personals für Sozialpolitik wieder an (siehe Abb. 2.9), was jedoch für eine sehr späte Kompensation der pensionierten Stelleninhaber spricht. Gliedert man das Personal entlang der einzelnen Sozialpolitikfelder zeigt sich, in welchen Bereichen Personal ab- bzw. 2014 wieder aufgebaut wurde (siehe Tab 2.10).

<sup>63</sup> Von 2008-2012 fallen in diesen Bereich noch die Soziale Selbstverwaltung/Sozialwahlen und die Pflegeversicherungspolitik.

Abb. 2.9: Anzahl der Mitarbeiter für Sozialpolitik (gesamt) im Längsschnitt der IG BCE



Quelle: Eigene Darstellung, Daten von Email von Eckehard Linnemann (Abteilungsleiter Sozialpolitik) vom 04.04.2014 und 23.09.2014, Email von Stefan Soltmann (Abteilungsleiter Arbeitspolitik), Email von Jennifer Eick (Abteilung Arbeitspolitik), Email von Gudrun Bauer (Vorstandssekretariat IG BCE) vom 15.01.2015.

Von 2007 auf 2008 wurde im Bereich Sozialpolitik (Gesundheit, Pflege, Rente) eine Stelle abgebaut. Von 2008 auf 2009 wurde im Bereich Arbeitsschutz/Unfallversicherung eine weitere Stelle abgebaut, d. h., dass der Personalabbau zunächst im klassischen Sozialversicherungsbereich stattfindet. Der Bereich der Behindertenpolitik fällt ab 2014 unter den der Sozialpolitik. Der Anstieg des Personals im Jahr 2014 erfolgte in der Abteilung Arbeitsschutz, wo zusätzlich Stellen für die zuvor nicht mit Personal besetzten Themenbereiche Arbeitsgestaltung, Industrie 4.0 und „Gute Arbeit“ geschaffen wurden, ähnlich wie bei der IG Metall. Die Kompensation der aus Altersgründen abgebauten Stellen erfolgte also keineswegs 1:1, sondern wurde letztlich zur inhaltlichen Umstrukturierung genutzt. Die klassischen, auf staatliche Sozialpolitik hin orientierten Felder wurden zugunsten sozialpartnerschaftlich zu regulierender Themen verschoben. Fragen der konkreten Arbeitsgestaltung, der *Life-Work-Balance* und der Digitalisierung von Betriebsstrukturen lassen sich vornehmlich betrieblicher und tariflicher Ebene lösen, womit die IG BCE ihrer überwiegend partnerschaftlichen und verhandlungsbasierten Traditionslinie der Arbeitsbeziehungen treu bleibt und darauf auch ihre sozialpolitischen Organisationsstrukturen ausrichtet.

Abb. 2.10: Anzahl der Mitarbeiter nach einzelnen Politikfeldern in der Sozialpolitik im Längsschnitt der IG BCE

IG BCE	Sozial- politik (Gesund- heit, Pflege, Rente)	Arbeits- markt- politik	Arbeits- schutz, Unfallvers. <sup>64</sup>	Behind.- politik <sup>65</sup>
2003	5	1	3	1
2004	5	2	3	1
2005	5	1	3	1
2006	4	2	3	1
2007	4	2	3	1
2008	3	2	3	1
2009	3	2	2	1
2010	3	2	2	1
2011	3	2	1	1
2012	3	2	2	1
2013	3	2	2	1
2014	3	2	5	#NV

Quelle: Eigene Darstellung, Daten von Email von Eckehard Linnemann (Abteilungsleiter Sozialpolitik) vom 04.04.2014 und 23.09.2014, Email von Stefan Soltmann (Abteilungsleiter Arbeitspolitik), Email von Jennifer Eick (Abteilung Arbeitspolitik), Email von Gudrun Bauer (Vorstandssekretariat IG BCE) vom 15.01.2015.

### 4.3 Zwischenfazit: Kontinuität oder Wandel der Organisationskraft als interner Machtressource von Gewerkschaften?

Betreffend der allgemeinen Vermutungen über einen Einflussverlust der Gewerkschaften in der Phase des Transformationsprozesses des Sozialstaates stellte sich die Frage, inwieweit es den Gewerkschaften gelang, ihre Einflussposition über die bedeutsame Machtressource der Mitgliedschaft und der spezialisierten Organisationsstrukturen aufrecht zu erhalten. Betrachtet man die Empirie zur Mitglieder- und organisationsstrukturellen Entwicklung, so lässt sich dabei kaum eine klare Tendenz ausmachen. Vielmehr sind sehr unterschiedliche und in Teilen gegensätzliche Trends feststellbar.

<sup>64</sup> Die Abteilung Arbeitsschutz heißt seit 2012 Arbeitspolitik und umfasst ebenfalls Bereiche wie Arbeitsgestaltung, Industrie 4.0 und „Gute Arbeit“, die aus Vergleichbarkeitsgründen mit den anderen Gewerkschaften herausgerechnet wurden.

<sup>65</sup> Ab 2014 wird die Behindertenpolitik mit in der Abteilung Sozialpolitik bearbeitet.

In Bezug auf die Macht der Mitgliederorganisation muss überwiegend von einem anhaltenden Trend des Einflussverlustes gesprochen werden. Lediglich für die IG Metall lässt sich dabei eine dauerhafte Stabilisierung feststellen, die nun seit mehreren Jahren zu ein Wachstum der Mitgliedschaft führte. Allerdings dürften, nicht ausschließlich, aber doch zu gewichtigen Teilen, eher die Kernsegmente der M+E-Industrie gestärkt worden sein. In den anderen drei Einzelgewerkschaften sind wie bei der ver.di eher unstete, tendenziell aber dennoch sinkende Mitgliederentwicklungen zu konstatieren oder wie bei IG BCE und IG BAU ein konstanter anhaltender Schrumpfungsprozess. Analog zu Schroeders These bleibt die Gewerkschaftsmacht also gerade in den Branchen und Unternehmensstrukturen der „ersten Welt“, während sie in der „zweiten“ und „dritten Welt“ allmählich erodiert oder gar nicht erst aufgebaut werden konnte (Schroeder 2010). Gerade die kleinteiliger werdenden Unternehmensstrukturen infolge von Outsourcing-Prozessen und das Wachstum schwer organisierbarer Bereiche wie des privaten Dienstleistungssektors bleiben für die Gewerkschaften eher kritisch und erscheinen gegenüber den intensiven und unter teilweise hohem Ressourceneinsatz veranlassten *Organizing*-Bemühungen eher immun. Dagegen konnten zumindest in den klassischen Kernbereichen gewerkschaftlicher Organisationskraft die mitgliederbasierten Macht- und Legitimationsressourcen stabilisiert und sogar wieder ausgebaut werden.

Betrachtet man die Aufwendungen der organisationsinternen Ressourcen für die Bearbeitung sozialpolitischer Themen in den entsprechenden Abteilungen, so lässt sich ebenfalls kein gewerkschaftsübergreifender Trend der Auf- oder Abbaus personeller Ressourcen erkennen. Während für den DGB aufgrund des ungenügenden Zahlenmaterials kaum tragfähige Aussagen getroffen werden können, zeigt sich für die IG BCE, in besonderem Maße aber für die IG Metall, dass diesem Themenbereich innerorganisatorisch wieder ein höheres Maß an personellen Ressourcen gewidmet wird. Bei der ver.di hingegen sind starke Schwankungen feststellbar. Betrachtet man nun die einzelnen Themenbereiche des sozialpolitischen Feldes, so finden sich hier durchaus markante Verschiebungen im Personalaufwand wieder, die diese Entwicklungen erklären können. So dominieren von personellem Einsatz her zwar in allen Gewerkschaften sowie im Dachverband DGB der Teilbereich Arbeitsmarktpolitik, was aufgrund der genuinen Aufgabenstellung der Gewerkschaften als wichtigste Arbeitsmarktverbände der Arbeitnehmerseite nicht sehr überraschend erscheint. Doch hat die klassische Strukturierung der sozialpolitischen Abteilungen, die traditionell entlang der verschiedenen Zweige der Sozialversicherungen gegliedert waren (von Winter 1997: 291), an Bedeutung verloren. Stattdessen gewinnen neuere Themengebiete sowie Querschnittsthemen

an Bedeutung und bilden sich teilweise auch in den Organisationsstrukturen ab. Vor allem die beiden großen, IG Metall und IG BCE reagieren auf den Wandel der Wirtschafts- und Arbeitswelt durch personelle Umstrukturierungen zugunsten von Fragestellungen der Arbeitsgestaltung, Themen wie „Gute Arbeit“, Qualifizierung und Industrie 4.0. Die ver.di investiert vor allem projektbezogen und abhängig von politischen Themenkonjunkturen in Personal für Sozialpolitik. Somit sind für die untersuchten Gewerkschaftsorganisationen durchaus unterschiedliche Herangehensweisen und Strategien der Mitgliedergewinnung und des Einsatzes von Personalressourcen erkennbar, die bis zu einem gewissen Grade auch die spezifischen Organisationstraditionen der einzelnen Verbände widerspiegeln.

Insgesamt steht also kein genereller und nicht einmal für einzelne Gewerkschaften eindeutig nachvollziehbarer Trend des Verfalls von Organisationsmacht zu Buche. Allerdings sind spezifische Stärke- und Schwächeselemente ebenso erkennbar wie divergierende organisationsstrategische Zugänge. Doch Organisationsmacht allein ist möglicherweise eine notwendige, gewiss aber keine hinreichende Bedingung für (sozial)politischen Einfluss. Diese im inneren der Gewerkschaften generierte Organisationsmacht bedarf einer nach außen gerichteten Übersetzung, die wiederum in anderen Machtressourcen zum Tragen kommt und die in den folgenden Kapiteln näher untersucht wird.

## 5. Entwicklung interner und externer gewerkschaftlicher Machtressourcen im Transformationsprozess des Sozialstaates in den Sozialpolitikfeldern Arbeitsmarktpolitik und Alterssicherung

### 5.1 Prioritäre Politikfelder – Eine Hinführung

Im Anschluss an die Analyse der Organisationsmacht als interne Machtressource, welche über die Mitgliedschaft und fachspezifische Organisationsstrukturen vermittelt wird, erfolgt nun eine detailliertere Analyse der weiteren internen und externen Machtressourcen entlang der benannten transformationsentscheidenden sozialpolitischen Zäsuren ab dem Jahr 2001. Die Teilkapitel 5.2 bis 5.6 analysieren dabei die fünf großen arbeitsmarkt- und rentenpolitischen Reformen der vergangenen fünfzehn Jahre, die Hartz-Reformen, den Mindestlohn, die Riester-Rente, die Rente mit 67 und die Rente mit 63. In den einzelnen Teilkapiteln werden sowohl die gewerkschaftlichen Positionen vor und nach den Reformen aufgezeigt, um daraus die Geschlossenheit innerhalb des Gewerkschaftslagers als einer bedeutsamen Machtressource für die einzelnen Fälle rekonstruieren zu können. Des Weiteren werden für die jeweiligen Reformen die externen Machtressourcen, die Beziehungen der Gewerkschaften zu den regierenden Parteien, die Einbindung in den *policy-making*-Prozess sowie die außerparlamentarische öffentliche Unterstützungsarbeit bzw. der Protest analysiert. Schließlich wird das Kriterium der Reaktionsfähigkeit anhand des Antragsverhaltens auf Gewerkschaftstagen und der Themensetzung in den Mitgliederzeitungen betrachtet. Abschließend werden die Kriterien für die Machtressourcen in einer verglichen Analyse (5.7) zusammengeführt.

In dieser thematischen Hinführung zur nachfolgenden fallbezogenen Analyse sollen zunächst die Prioritäten in der sozialpolitischen Themensetzung und -bearbeitung der Gewerkschaften über den gesamten Zeitverlauf rekonstruiert werden. Dazu wurde das sozialpolitikbezogene Antragsverhalten auf Gewerkschaftstagen sowie das entsprechende *agenda-setting* in den Mitgliederzeitungen im Untersuchungszeitraum betrachtet. In diesem Teilkapitel stehen vor allem die internen Priorisierungen im Zentrum. Daran gekoppelt ist die Fragestellung, inwiefern es einen Unterschied in der Fokussierung auf einzelne Politikfelder der Sozialpolitik im zwischengewerkschaftlichen Vergleich gibt. Eine ähnliche Analyse führt Kreft (2006) durch, der anhand der Häufigkeit gewerkschaftlicher Aussagen zur Bildungspolitik ermittelt, welche Gewerkschaft sich wie intensiv mit Bildungspolitik auseinandersetzt. Er clustert die Aussagen in einzelne Teilbereiche der Bildungspolitik, wie z.

B. Weiterbildung, schulische Bildung etc. Die nachfolgende Analyse lehnt sich an dieses Vorgehen für das Politikfeld Sozialpolitik an.

### 5.1.1 Priorisierung sozialpolitischer Politikfelder im Antragsverhalten (2001-2014)

#### *Antragsverhalten und Einschätzung zur innergewerkschaftlichen Priorisierung der Sozialpolitik*

Um einschätzen zu können, welche Relevanz der Themenbereich Sozialpolitik in den innergewerkschaftlichen Debatten besitzt wurde das Antragsverhalten auf den Gewerkschaftstagen analysiert. Dazu wurde zunächst der Anteil sozialpolitischer Anträge am Gesamtvolumen der Anträge der jeweiligen Gewerkschaftstage im Längsschnitt für den Untersuchungszeitraum von 2001 bis 2014 errechnet. Diese Berechnungen werden mit Hilfe der Ergebnisse der Online-Befragung und der Erkenntnisse der Experteninterviews eingeordnet und interpretiert.

In die Analyse gingen alle Gewerkschaftstage der vier untersuchten Einzelgewerkschaften sowie des DGB ein, die im Untersuchungszeitraum stattfanden. Für die Erfassung der Gesamtzahl aller Anträge wurden Anträge, Initiativanträge sowie Ergänzungsanträge zur EntschlieÙung bzw. Änderungsanträge aller Themenbereiche inklusive der Anträge zur Änderung der Satzung erfasst und entsprechend des Status nach der Abstimmung klassifiziert.<sup>66</sup> Die Basisannahme zum Antragsverhalten ist, dass Anträge dann von antragsberechtigten Einheiten<sup>67</sup> eingereicht werden, wenn bestimmte Forderungen als besonders wichtig erachtet werden, die vom Bundesvorstand aufgenommen und in formale Organisationsziele überführt werden sollen. Dieser Logik folgend würde ein besonders hoher Anteil an sozialpolitischen Anträgen im Vergleich zu anderen Themenbereichen für eine hohe Relevanz des Politikfelds sprechen. Eine daran anschließende Annahme geht davon aus, dass eine hohe Zahl an sozialpolitischen Anträgen in besonders kontroversen Themenfeldern

---

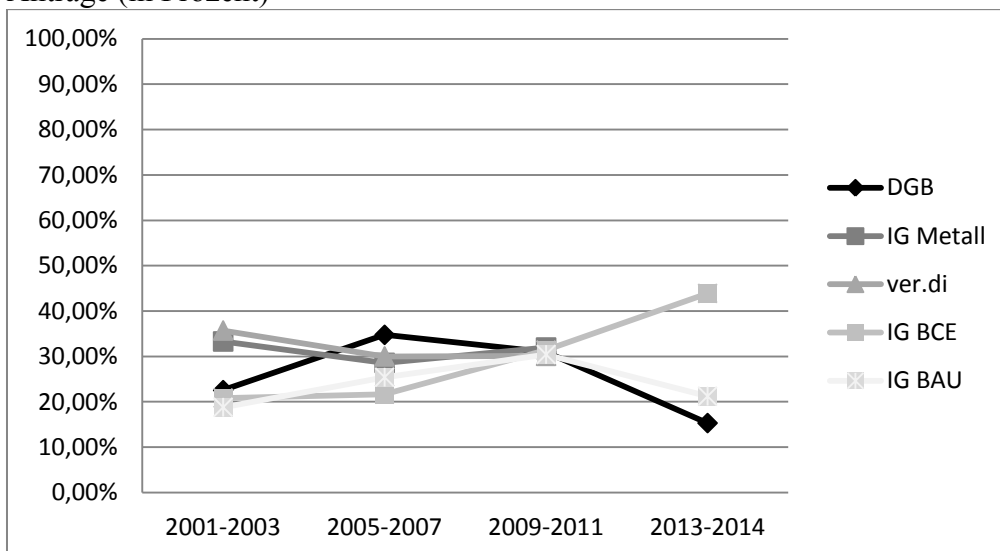
<sup>66</sup> Als angenommen gewertet: Anträge mit den Beschlüssen angenommen, teilweise angenommen, angenommen in geänderter Fassung, angenommen als (Arbeits-)Material an den Bundesvorstand, angenommen als Material zum Antrag bzw. zur EntschlieÙung, erledigt durch den Antrag bzw. durch die EntschlieÙung und erledigt durch die Praxis bzw. die Gesetzgebung. Die Anträge, welche als (Arbeits-)Material an den Bundesvorstand bzw. als Material zum Antrag bzw. zur EntschlieÙung angenommen werden, werden innerorganisatorisch neu diskutiert und überdacht. Als abgelehnt gewertet: Anträge mit den Beschlüssen abgelehnt, Nichtbefassung bzw. zurückgezogen. Dabei handelt es sich jedoch im Durchschnitt in allen 18 untersuchten Protokollen lediglich um 8,16 Prozent der gestellten Anträge, also einen verhältnismäßig geringen Anteil des Gesamtantragsvolumens. In die flossen zunächst sowohl angenommene, als auch abgelehnte Anträge ein.

<sup>67</sup> Diese umfassen keine natürlichen Personen, sondern sind in der Regel Organe der Bundesorganisation sowie lokaler bzw. regionaler Einheiten und thematisch orientierte Ausschüsse. Die genaue Festlegung der Antragsberechtigung regeln die einzelnen Satzungen und Geschäftsordnungen der Gewerkschaftstage.

gestellt wird, womit das Moment gewerkschaftlicher Geschlossenheit infrage stehen würde. Mit dieser Auszählung werde jedoch keine Aussagen über die Inhalte, die Qualität oder die einreichenden innergewerkschaftlichen Akteure getroffen, da es hier zunächst um generelle thematische Prioritätensetzung geht.

In einem zweiten Schritt wurden die sozialpolitischen Anträge der Gewerkschaftstage einzelnen sozialpolitischen Politikfeldern zugeordnet, um politikfeldspezifische Präferenzen der Gewerkschaften zu ermitteln. Auch hier liegt die Annahme zugrunde, dass solche Themen einen höheren Rang in der Prioritätenfolge der Gewerkschaftsorganisationen genießen, zu denen die meisten Anträge eingereicht werden.

Abb. 3.1: Anteil sozialpolitischer Anträge auf Gewerkschaftstagen am Gesamtvolumen aller Anträge (in Prozent)



Quelle: Eigene Auszählung und Darstellung.

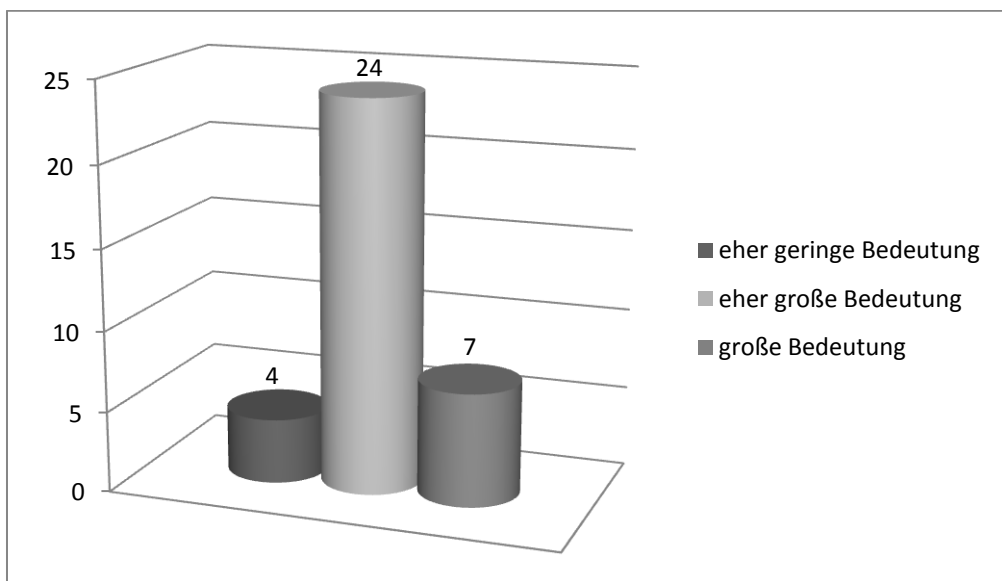
Es ist anzumerken, dass die Struktur der Themenbereiche zu denen Anträge eingereicht werden können bei den Einzelgewerkschaften sehr unterschiedlich zugeschnitten ist und deren Zahl zwischen 6 und 21 variiert. Betrachtet man zunächst den Anteil den sozialpolitische Anträge innerhalb des Gesamtvolumens der Anträge einnehmen weist das Antragsverhalten zu sozialpolitischen Themen eine im Zeitverlauf relative Kontinuität auf. Zwischen 2001 und 2011 machten diese Anträge in allen Gewerkschaften rund ein Drittel des Gesamtvolumens aus, was auf eine relativ hohe Relevanz von Sozialpolitik hindeutet. Erst in den Jahren 2013/2014 sinkt der Anteil sozialpolitischer Anträge in DGB und IG BAU



deutlich ab, während in der IG BCE ein starker Anstieg zu verzeichnen ist. Erklärungen dafür werden im weiteren Fortgang der Analyse diskutiert.

Auch die Abteilungsleiter der Gewerkschaften wurden im Rahmen der Online-Befragung nach der Relevanz von Sozialpolitik innerhalb ihrer jeweiligen Gewerkschaft im Vergleich zu den anderen gewerkschaftlichen Handlungsfeldern befragt.

Abb. 4.1: Relative Häufigkeiten: „Alles in allem: Wie beurteilen Sie die Relevanz von Sozialpolitik innerhalb ihrer Gewerkschaft, wenn Sie diesen Handlungsbereich mit allen anderen gewerkschaftlichen Handlungsfeldern vergleichen?“

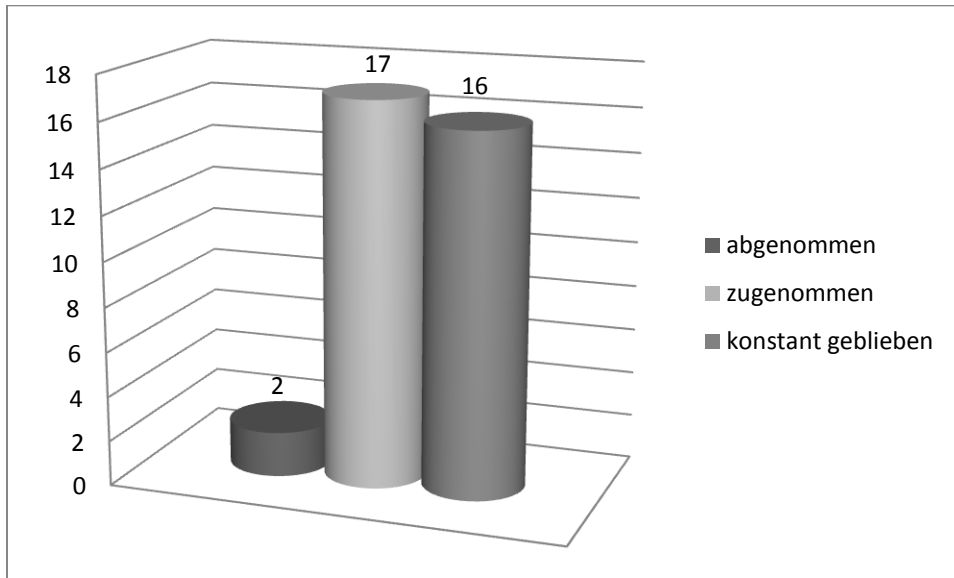


Quelle: Eigene Erhebung (Online-Befragung) und Darstellung.

Die Abteilungsleiter schreiben der Relevanz von Sozialpolitik innerhalb ihrer jeweiligen Gewerkschaft im Vergleich zu allen anderen Handlungsfeldern überwiegend eine „eher große Bedeutung“, seltener hingegen eine „große Bedeutung“ zu. Damit deckt sich diese Einschätzung mit der Quantität des sozialpolitischen Antragsverhaltens, da die Sozialpolitik zwar einen großen, jedoch keineswegs überragenden, gar mehrheitlichen Anteil einnimmt. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass nicht nur die Abteilungsleiter für Sozialpolitik, sondern die Leiter aller Fachabteilungen befragt wurden, so dass bei diesem Ergebnis davon ausgegangen werden kann, dass die Sozialpolitik – auch in der Einschätzung anderer Abteilungsleiter, die möglicherweise in einem Konkurrenzverhältnis mit den sozialpolitischen Abteilungen um Organisationsressourcen stehen könnten – eine große Rolle innerhalb der Gesamtorganisationen beimesen.

Eine weitere Frage zielte auf eine Einschätzung danach, ob eher eine Abnahme oder eine Zunahme der innergewerkschaftlichen Bedeutung von Sozialpolitik im Untersuchungszeitraum feststellbar ist.

Abb. 4.2: Relative Häufigkeiten: „In den letzten fünfzehn Jahren: Hat diese Relevanz von Sozialpolitik innerhalb ihrer Gewerkschaft eher ab- oder zugenommen bzw. ist konstant geblieben?“



Quelle: Eigene Erhebung (Online-Befragung) und Darstellung.

Ungefähr die Hälfte der befragten Abteilungsleiter der Gewerkschaften kommt zu der Einschätzung, dass diese relativ hohe Relevanz der Sozialpolitik innerhalb der eigenen Organisation seit der Jahrtausendwende konstant geblieben ist, während die andere Hälfte annimmt, dass die Relevanz von Sozialpolitik in diesem Zeitraum sogar zugenommen habe. In nur zwei Fällen wird eine Abnahme der Relevanz bemerkt. Diese Perspektive von Konstanz oder sogar Bedeutungszunahme, deckt sich zum einen mit der relativen Kontinuität der auf Gewerkschaftstagen eingereichten Anträge und besitzt, zum anderen, insofern Plausibilität vor dem Hintergrund, dass Sozialpolitik schon seit jeher eine hohe Relevanz für die Gewerkschaften besitzt und eines ihrer Kernthemen darstellt. Trotz der gewerkschaftlichen Misserfolge auf dem Feld der Sozialpolitik in der ersten Hälfte der 2000er Jahre, lässt sich also keineswegs feststellen, dass diese Entwicklungen zu einer Verlagerung der Aktivitäten in andere Bereiche führen. Möglicherweise ist sie durch den Ab- und Umbau des Sozialstaates sogar größer geworden, wie die Einschätzung der Relevanzzunahme von Sozialpolitik im Untersuchungszeitraum nahelegt. Eine solche Einschätzung könnte auf das

Wiedererstarben des sozialpolitischen Einflusses der Gewerkschaften in jüngerer Zeit zurückzuführen sein. Auch eine Zunahme an tariflicher Sozialpolitik und lobbyistisch gestalteter, öffentlichkeitswirksamer Einflussnahme auf Sozialpolitik, z. B. durch Kampagnen kann eine solche Perspektive, je nach Tätigkeitsfeld der Abteilungsleiter erklären. Dies wird bei der Untersuchung der gewerkschaftlichen Rolle innerhalb der einzelnen Reformen im Zeitverlauf näher betrachtet.

### *Prioritäre Politikfelder innerhalb der Sozialpolitik und einzelgewerkschaftliche Differenzierung*

Das Antragsverhalten auf den untersuchten Gewerkschaftstagen weist spezifische Trends auf, die im Folgenden zusammengefasst und eingeordnet werden. Darüber hinaus werden auch die Unterschiede zwischen den einzelnen Gewerkschaftsorganisationen bezüglich des sozialpolitischen Antragsverhaltens und mögliche Erklärungsmuster herausgearbeitet. Ebenso wird eine Differenzierung nach den zuvor bereits kategorisierten sozialpolitischen Themenbereichen innerhalb der untersuchten Anträge vorgenommen.

Die Analyse der einzelnen sozialpolitischen Politikfelder zeigt, dass in allen untersuchten Gewerkschaften und auf allen untersuchten Gewerkschaftstagen die meisten der Anträge zur Arbeitsmarktpolitik eingereicht werden. Auch die Analyse des innerhalb der sozialpolitischen Abteilungen der Gewerkschaften eingesetzten Personals hat gezeigt, dass der Bereich Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zu den anderen sozialpolitischen Bereichen ressourcentechnisch am besten ausgestattet ist. Diese hohe Fokussierung erscheint geradezu typisch, da Gewerkschaften ihrer Funktion nach klassische Arbeitsmarktakteure sind (Neumann 1978), was die Untersuchung des Antragsverhaltens deutlich unterstreicht. Seit 1927 sind Gewerkschaften institutionell (tripartistisch mit Arbeitgebern und Staat) in den Gremien der Selbstverwaltung der Arbeitslosenversicherung verankert. Mit der staatlich regulierten Tarifautonomie sind sie darüber hinaus gemeinsam mit den Arbeitgebern verantwortlich für die Lohngestaltung. Zudem sind sie Träger von Beschäftigungsgesellschaften und berufsbildenden Qualifizierungs- und Weiterbildungsinstituten (Schroeder/Schulz 2012: 292).

Neben der Arbeitsmarktpolitik ist es zumeist das Politikfeld Alterssicherung, zu dem die meisten Anträge eingereicht wurden. Bei einigen Gewerkschaften, so beispielsweise bei der IG Metall und der IG BAU (mit Ausnahme des Jahres 2005), liegt die Zahl rentenpolitischer Anträge sogar nahezu auf gleicher Höhe mit denen zur Arbeitsmarktpolitik. Bei der ver.di

zeichnet sich ein etwas differenzierteres Bild ab. Hier liegen die Anträge zur Alterssicherung erst mit weitem Abstand hinter denen zur Arbeitsmarktpolitik. Insgesamt nimmt die Alterssicherung dennoch, gemeinsam mit der Arbeitsmarktpolitik, das Zentrum der gewerkschaftlichen Fokussierung in der Sozialpolitik ein. Der hohe Anteil an Anträgen zur Alterssicherung lässt sich zum einen dadurch erklären, dass dieses Politikfeld seit der Jahrtausendwende politische Hochkonjunktur besitzt. Gesellschaftsstrukturelle Veränderungen, wie der demografische Wandel, haben sich in den letzten Jahrzehnten verschärft. Der gestiegene politische Handlungsbedarf wird nicht zuletzt an der Reformdichte in diesem Politikfeld deutlich (vgl. z. B. Wiß 2011; Hegelich 2006). Zum anderen kann auch der hohe Anteil an Rentnern und Pensionären unter den Gewerkschaftsmitgliedern, die somit ein gewerkschaftliches Kernklientel bilden, als Erklärung für die hohe Zahl an rentenpolitischen Anträgen herangezogen werden (Schroeder et al. 2010). Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben sich zu einer der größten deutschen Seniorenorganisationen entwickelt (Kohli/Kühnemund 1998: 731). In der IG Metall stieg der Anteil der Rentner in der Mitgliedschaft, bei insgesamt sinkenden Mitgliederzahlen, von 1998 bis 2008 sogar von 16,5 Prozent auf 22,8 Prozent (ebd.: 340). Wie in der Arbeitsmarktpolitik sind die Gewerkschaften auch in der Rentenversicherung institutionell in den Selbstverwaltungsgremien der sozialen Sicherungssysteme verankert. Auf tariflicher Ebene hat ihr Engagement betriebliche Altersvorsorgemodelle zu gestalten besonders in Reaktion auf die Einführung der Riester-Rente zugenommen (siehe Kapitel 5.3). Mittlerweile ist auch ein verstärkter Einsatz bei der tariflichen Ausgestaltung flexibler Rentenübergänge zu erkennen. Auch diese Aufgabenerweiterung könnte ursächlich für die Konjunktur rentenpolitischer Anträge auf Gewerkschaftstagen sein (siehe Kapitel 6).

Im Vergleich zu den großen Anteilen, die die Anträge zur Arbeitsmarktpolitik und zur Alterssicherung auf den meisten Gewerkschaftstagen einnehmen, werden relativ wenige Anträge zur Gesundheitspolitik eingereicht. Eine Ausnahme bildet jedoch das relativ starke gesundheitspolitische Antragsaufkommen bei der ver.di, welche aus der Branchenstruktur der Gewerkschaft erklärt werden kann. So sind Beschäftigten der Gesundheitsbranche sowie die der Krankenkassen selbst in der ver.di organisiert. An dieser Stelle wird noch knapp auf die inhaltliche Dimension dieser Anträge eingegangen, da die Gesundheitspolitik - im Gegensatz zur Arbeitsmarktpolitik und zur Alterssicherung - nachfolgend keiner vertiefenden Analyse unterzogen wird. Inhaltlich geht es bei diesen Anträgen um die Kritik an den damals geplanten Gesundheitsreformen, das Gesundheitsmodernisierungsgesetz (2004) und das GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz (2007). Dabei standen insbesondere die Mehrbelastungen

für die Patienten in der Kritik, beispielsweise die als sozial ungerecht empfundene Kopfpauschale als favorisiertes Modell der CDU, aber auch die Zuzahlungen und Eigenleistungen der Patienten, wie im Falle Praxisgebühr, des Einfrierens des Arbeitgeberanteils zur Krankenversicherung mit der Folge einer Aufhebung der Parität in der Beitragsfinanzierung sowie des Gesundheitsfonds. Als Alternative wird in den Anträgen eine Bürgerversicherung als Modell für die Krankenversicherung gefordert.<sup>68</sup>

Auch die Gewerkschaftsfunktionäre in sozialpolitischen Schlüsselfunktionen beobachten eine weitgehende Konstanz der verschiedenen sozialpolitischen Politikfelder innerhalb der gewerkschaftlichen Tätigkeitsbereiche, die – unbeschadet neuer Themenkonjunkturen wie der Familienpolitik und die sozialen Folgen der Digitalisierung etc. – nach wie vor die klassischen Felder Arbeitsmarkt-, Renten- und Gesundheitspolitik umfassen. Von diesen drei Feldern erlebe, den Experten zufolge, vor allem die Rentenpolitik in den letzten Jahren Konjunktur (Ex. E1, Ex. A1). Das Thema Alterssicherung nehme auch deshalb einen hohen Stellenwert in den gewerkschaftlichen Debatten ein, weil es bei den Mitgliedern das dominierende sozialpolitische Thema sei. Die Angst vor einer unzureichenden Absicherung im Alter werde nach Einschätzung von Gewerkschaftern immer größer (Ex. A1). Andere Themen, wie z. B. Arbeitsschutz oder Gesundheitsförderung seien nicht so stark „politisiert“ wie die Rentenpolitik und nehmen demnach auch innerhalb der Gewerkschaften einen geringeren Stellenwert ein (Ex. A2). Die Gesundheitspolitik sei demnach „vermachteter“ und pluraler strukturiert als beispielsweise die Alterssicherung. In der Gesundheitspolitik genießen die Leistungserbringer eine größere Sichtbarkeit (Ex. A1). Diese Aussagen implizieren, dass die Gewerkschaften in der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik keiner so großen Akteurskonkurrenz gegenüberstehen, wie in der Gesundheitspolitik. Dieses Feld zeichnet sich durch eine große Vielzahl an Akteuren aus. So konstatieren auch Schroeder und Paquet (2009: 12): „In keinem anderen Politikfeld gibt es derart viele konkurrierende Akteure“. So stehen ihnen neben den Arbeitgeberverbänden unter anderem die Krankenkassen, die Verbände der Ärzte und der Zahnärzte, die Krankenhausträger und die Pharmaindustrie gegenüber. Daneben traten seit den 1970er Jahren verstärkt Patienten-, Behinderten- und

---

<sup>68</sup> Das Konzept der Bürgerversicherung impliziert aus gewerkschaftlicher Sicht die Stärkung der GKV durch Einbeziehung aller Bürger in das Solidarsystem. In einem ersten Schritt sollen demnach die Privaten Krankenversicherungen in den Finanzausgleich einbezogen werden. Die Beitragsbemessungsgrenze soll auf das Niveau der Renten- und Arbeitslosenversicherung angehoben werden. Die Bürgerversicherung wurde von der Reformkommission „Für ein solidarisches Gesundheitssystem der Zukunft“ bekräftigt, in der neben DGB und Gewerkschaften, auch Parteien, Wissenschaftler, der Deutsche Frauenrat und Deutsche Bundesjugendring, Sozial- und Wohlfahrtsverbände zusammengearbeitet haben (Buntenbach 2008: 83ff.).

Verbraucherverbände in die gesundheitspolitische Arena ein, wenngleich die Patientenverbände nur geringen politischen Einfluss besitzen (Bandelow 2004).<sup>69</sup>

Zu den Sozialversicherungszweigen Pflege- und Unfallversicherung werden im Längs- und Querschnitt kaum Anträge auf den Gewerkschaftstagen eingereicht. Entsprechend der Annahmen zu diesem Indikator ist also davon auszugehen, dass dies die Politikfelder sind, die die geringste Relevanz innerhalb der gewerkschaftlichen Sozialpolitik einnehmen. Dies dürfte jedoch insbesondere für die stark auf die Erwerbstätigkeit bezogene Unfallversicherung nur bedingt gelten. Allerdings muss man auch die – im Vergleich zur Arbeitsmarkt-, Renten- und Gesundheitspolitik – geringere Reformdichte im Untersuchungszeitraum berücksichtigen. Die Reform der Unfallversicherung von 2008 besaß nicht das gleiche Maß an öffentlicher Kontroverse und Reichweite, wie die Reformen in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung. Die geringere gewerkschaftliche Fokussierung auf die Pflege- und Unfallversicherung, dürfte sich somit aus dem schwächeren „Politisierungsgrad“ beider Politikfelder erklären lassen. Dabei weist die Unfallversicherung deutlich weniger Berührungspunkte mit den individuellen Lebensverläufen auf, als beispielsweise die Renten- oder Krankenversicherung, was zur Folge hat, dass sie weniger stark in der gesellschaftlichen Wahrnehmung verankert sein dürfte. Die Pflegepolitik, als jüngster Sozialversicherungszweig genießt insgesamt relativ wenig Anerkennung seitens der Gewerkschaften. Eine Studie von Schroeder et al. (2016) stellte fest, dass die meisten Pflegekräfte während ihrer Berufslaufbahn kaum mit Gewerkschaften in Berührung kommen. In ihrer standardisierten Befragung von insgesamt 749 Pflegekräften kommen Schroeder et al. zu dem Ergebnis, dass lediglich 12,2 Prozent der Befragten überhaupt Mitglied einer Gewerkschaft sind. Die Pflegekräfte begründen eine Nicht-Mitgliedschaft häufig damit, dass sich die Gewerkschaften aus ihrer Sicht mit Themen beschäftigen, die für Pflegekräfte nur wenig relevant sind.

Die Familienpolitik scheint hingegen ein Sozialpolitikfeld zu sein, welches bei den Gewerkschaften zunehmend mehr Beachtung im Verlauf des Untersuchungszeitraums findet. Dies kann unter anderem an der steigenden Anzahl von Anträgen auf Gewerkschaftstagen abgelesen werden, was insbesondere auf den DGB und die IG BCE zutrifft. Was das Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf betrifft, ist die IG BCE eine der Gewerkschaften, „die ganz weit vorne ist“ (Ex. B2). Die meisten Anträge beziehen sich auf Fragen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, wie bspw. Arbeitszeiten oder Kinderbetreuung bzw. an

---

<sup>69</sup> Schroeder und Paquet (2009: 12) zählen zudem noch die wissenschaftlichen Beiräte, einzelne herausgehobene Wissenschaftler und die Medien zu den einflussreichen gesundheitspolitischen Akteuren. Auch Soziale Bewegungen, die einen Bezug zum Thema Gesundheit haben, werden zu diesem Kreis hinzugerechnet (Rosenbrock/Gerlinger 2006: 19).

staatliche Reformen zur finanziellen Unterstützung von Familien, wie das Elterngeld und das Betreuungsgeld. Diese Entwicklung impliziert, dass das Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie zunehmend Beachtung innerhalb der IG BCE erhält, nicht zuletzt weil dieses Thema vielfach über betriebliche und tarifvertragliche Regelungen bearbeitet werden kann, was den sozialpartnerschaftlichen Traditionslinien der IG BCE entspricht.

In den letzten Jahren sind auch Bemühungen seitens anderer Gewerkschaften, wie z. B. der IG Metall, festzustellen, auf diesem Politikfeld aktiver zu werden, vor allem auf betrieblich-tariflicher Ebene (Klenner et al. 2013: 2). Eine Studie von Schroeder und Schulze (2016) über die IG Metall und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie kommt zu dem Schluss, das Thema habe einen Bedeutungszuwachs in der Metallgewerkschaft erfahren. Dieser lässt sich sowohl in den binnengewerkschaftlichen Diskursen, als auch in unterschiedlichen Projekten, Tagungen und Kampagnen, die zum Thema angestoßen wurden, nachweisen. Insgesamt ist seit Mitte der 2000er Jahre eine zunehmende Sensibilisierung der Tarifpartner für die verschiedenen Themenfelder der Familienpolitik zu erkennen (Gerlach 2009: 141).

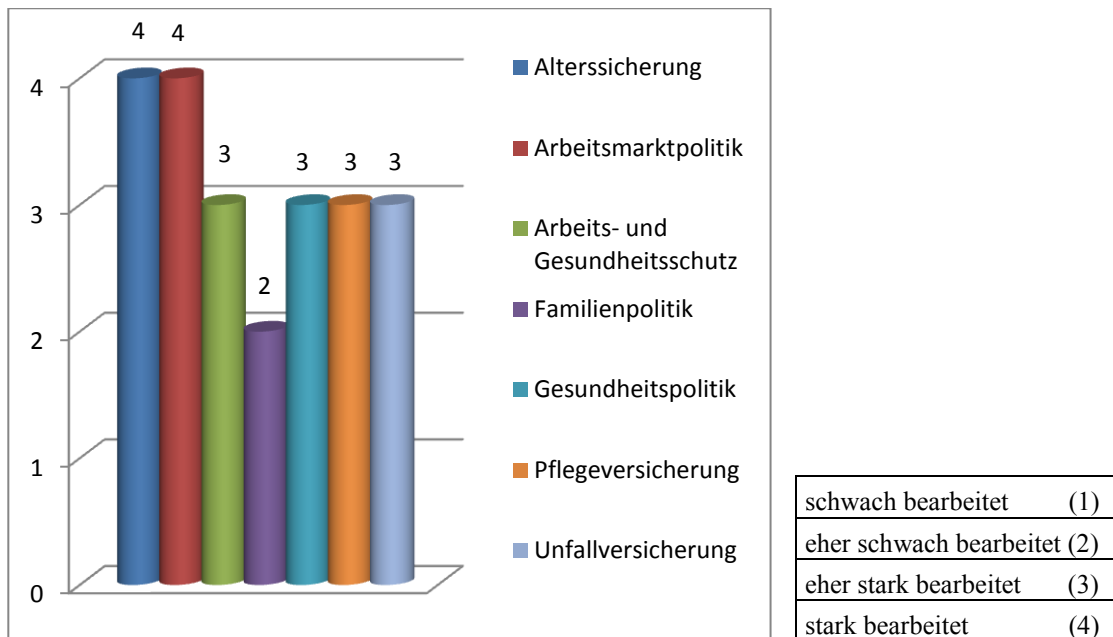
Ein weiteres Indiz dafür bietet die Analyse des Antragsverhaltens beim DGB. Hier ist die Familienpolitik das Politikfeld, zu dem nach der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik in den Jahren 2006 bis 2014 die meisten Anträge eingereicht wurden, 2010 waren es sogar mehr Anträge als zur Alterssicherung. Innerhalb der Anträge zur Familienpolitik nimmt auch hier das Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie eine dominante Position ein. Stoy (2013: 39) bezeichnet die Vereinbarkeit von Beruf und Familie als „neues Paradigma“ in der Familienpolitik. Entsprechend betont der Vorstandsbereich Gleichstellungs- und Frauenpolitik des DGB: „Die Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist eine der grundsätzlichen Fragen gewerkschaftlicher Arbeit und von Gesellschaft überhaupt und wird dem entsprechend im Deutschen Gewerkschaftsbund seit Jahrzehnten intensiv diskutiert“ (DGB 2008: 1). Die Frage der Vereinbarkeit von Beruf und Familie wird in den Gewerkschaften seit langem vor allem unter frauen- und gleichstellungspolitischen Aspekten diskutiert, was gewerkschaftliche Experten darauf zurückführen, dass zumeist die Frauenbewegung in den Gewerkschaften Initiatorin familienpolitischer Themen war (Ex. B2). Dabei dominierte zunächst der Problemkontext der traditionellen Rollenverteilung, nach welcher vornehmlich Frauen für die Kinderbetreuung zuständig waren, diese nun aber auch auf den Arbeitsmarkt drängten. Betrachtet man die spezifischen Themenfelder, die unter die Kategorie Vereinbarkeit von Beruf und Familie fallen, wird deutlich, dass Familienpolitik als ein Querschnittsthema verstanden werden muss, da häufig auch arbeitsmarktpolitische

Fragen, wie z. B. die Regulierung von Arbeitszeit, davon berührt werden. Die Debatte zur Vereinbarkeit „reicht von der grundsätzlichen Frage der Verteilung von Arbeit und Einkommen, insbesondere der Gestaltung von Arbeitsverhältnissen und Arbeitszeit, über Regelungen zur Freistellungen von der Erwerbsarbeit zur Wahrnehmung von Familienpflichten, beispielsweise Kindererziehung oder Pflege von Angehörigen, bis hin zu Fragen sozialer Sicherung, finanzieller Unterstützung von Familien sowie einer entsprechenden Infrastrukturgestaltung in Form sozialer Dienstleistungen, Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen“ (DGB 2008: 1). Gerade für die Pflege zeigen sich hier wichtige Querbezüge der Familienpolitik zu diesem gewerkschaftlich eher vernachlässigten Politikfeld, für welches auch gewerkschaftliche Lösungen zur Vereinbarkeit von Beruf und der Pflege nahestehender Angehöriger künftig relevant werden dürften.

In die vorliegende Analyse sind lediglich die Anträge mit direktem Bezug zur bzw. direkter Erwähnung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie eingegangen. Insofern kann die tatsächliche Summe der Anträge zur Vereinbarkeitsthematik deutlich höher eingeschätzt werden. Die Abteilungsleiter der Gewerkschaften wurden ebenfalls danach befragt, auf welchen Politikfeldern sie den Fokus der Aktivitäten ihrer Organisation einschätzen.



Abb. 4.3: Median: „Wenn Sie an Kampagnen/Aktionen/Initiativen u. ä. denken, in welchen Sozialpolitikfeldern ist Ihre Gewerkschaft aktuell besonders aktiv? D. h., in welchen Feldern werden primär Themen gesetzt, innergewerkschaftliche Debatten geführt und Ressourcen eingesetzt?“<sup>70</sup>



Quelle: Eigene Erhebung (Online-Befragung) und Darstellung.

Auch hier werden die Arbeitsmarktpolitik und die Alterssicherung als die beiden Sozialpolitikfelder angegeben, welche am stärksten von den Gewerkschaften bearbeitet werden. Hinter diesen Kernthemen werden als „eher stark bearbeitete“ Politikfelder der Arbeits- und Gesundheitsschutz, die Gesundheitspolitik, die Pflege- und die Unfallversicherung genannt. Angesichts der eher geringen Bearbeitung des Pflege-themas in Anträgen auf den Gewerkschaftstagen überrascht es, dass die Pflege- und Unfallversicherung das gleiche Niveau erreichen, wie die Gesundheitspolitik. Es ist jedoch anzunehmen, dass diese Wahrnehmung aufgrund einer stärkeren Bearbeitung dieser Politikfelder in den Fachabteilungen zustande kommt, während diese in den mittleren und unteren Gremien und Organisationseinheiten weniger stark diskutiert werden.

Die Gewerkschaften selbst schätzen das Feld der Familienpolitik als „eher stark bearbeitet“ ein, während die Beobachter (BDA, BMAS und Wissenschaftler) diesen Bereich als „eher

<sup>70</sup> Die Online-Befragung der zwei unabhängigen Gruppen wird in einer Grafik dargestellt, weil die p-Werte der meisten Antworten über 0,05 liegen und somit nicht stark voneinander abweichen (Alterssicherung: p-Wert 0,509, Arbeitsmarktpolitik: p-Wert 0,09, Arbeits- und Gesundheitsschutz: p-Wert 0,18, Gesundheitspolitik: p-Wert 0,066, Pflegeversicherung: p-Wert 0,945, Unfallversicherung: p-Wert 0,389). Lediglich bei der Familienpolitik beträgt der p-Wert 0,02 und ist somit nicht signifikant. Daher werden bei der Familienpolitik die Mediane der beiden Gruppen einander gegenübergestellt.

schwach“ von den Gewerkschaften bearbeitet einschätzen.<sup>71</sup> Diese divergierenden Wahrnehmungen dürften auf einer (Noch-)Nicht-Sichtbarkeit der noch jungen gewerkschaftlichen Aktivitäten im Feld der Familienpolitik zu erklären sein, die in den sozialpolitischen Abteilungen aber durchaus konzeptionell bearbeitet wird, öffentlich jedoch im Schatten staatlicher Familienpolitik steht. Ebenso gibt es einige innovative Tarifverträge, die Aspekte der Vereinbarkeit aufgreifen und festschreiben. Auch hier könnte der geringe Verbreitungsgrad (Klenner et al. 2013) ein Grund dafür sein, dass die Gewerkschaften (noch) nicht als familienpolitische Akteure wahrgenommen werden.

Bei den Gewerkschaften IG Metall, IG BCE und IG BAU ist über die genannten Politikfelder hinaus eine große Zahl an Anträgen mit Forderungen zur tariflichen statt zur staatlichen Sozialpolitik feststellbar. Dies wird in Kapitel 6 näher betrachtet und begründet.

### 5.1.2 Priorisierung sozialpolitischer Politikfelder im *agenda setting* in Mitgliederzeitungen (2001-2014)

Im Folgenden werden die Titelthemen<sup>72</sup> der Mitgliederzeitungen zum einen nach der Häufigkeit der sozialpolitischen Themensetzung in Relation zur Gesamtzahl aller Titelthemen für jedes Jahr betrachtet. Für den gesamten Untersuchungszeitraum sowie für alle vier Einzelgewerkschaften gingen insgesamt 581 Titelthemen in die Analyse ein.<sup>73</sup> Mit dem Wissen darüber, wie häufig sozialpolitische Themen auf die Titelseite gesetzt werden, können Rückschlüsse auf die Relevanz sozialpolitischer Themen bezüglich der Kommunikation der Gewerkschaftsführungen gegenüber der Mitgliedschaft und im weiteren Sinne gegenüber der (medialen) Öffentlichkeit sowie der staatlichen Politik gezogen werden (vgl. die Funktionen von Verbandszeitschriften in Kapitel 1.5). Angenommen wird, dass viele sozialpolitische Titelthemen für eine hohe Relevanz der Vermittlung von Sozialpolitik sprechen. Zum anderen kann durch eine Kategorisierung entsprechend der einzelnen Felder der Sozialpolitik aufgezeigt werden, welche sozialpolitischen Politikfelder den Gewerkschaften in der Kommunikation gegenüber ihren Mitgliedern als besonders wichtig erscheinen bzw. welche am stärksten bearbeitet werden. In die Auszählung der sozialpolitischen Titelthemen gingen dabei die gleichen Politikfelder wie bei der Antragsanalyse ein.

---

<sup>71</sup> Die Familienpolitik muss separat dargestellt werden, da der p-Wert zwischen den unabhängigen Befragungen nicht signifikant ist (p-Wert hier 0,02; siehe Fußnote 70).

<sup>72</sup> Bei der Mitgliederzeitung von ver.di (ver.di publik) wurde jeweils das Titelseiten-Thema gewählt, weil es hier kein Titelthema gibt.

<sup>73</sup> Da der DGB keine natürlichen Personen als Mitglieder hat, besitzt er auch keine eigene Mitgliederzeitung. Daher wurden hier nur die Mitgliederzeitungen der vier Einzelgewerkschaften in die Analyse einbezogen.

Betrachtet man zunächst die sozialpolitischen Titelthemen im Vergleich zu allen anderen Titelthemen über die gesamten 14 Jahre, so wurden bei allen vier untersuchten Zeitungen etwa ein Viertel bis Drittel der Titelthemen im Untersuchungszeitraum mit Sozialpolitik-Themen besetzt: Bei der IG Metall waren dies 54 von 166 (32,5 Prozent), bei der ver.di 44 von 116 (37,9 Prozent), bei der IG BCE 38 von 154 (24,7 Prozent) und bei der IG BAU 44 von 145 (30,3 Prozent). Gewerkschaften stellen sich also gegenüber ihren Mitgliedern als Organisationen dar, denen sozialpolitische Themen wichtig sind. Dies deutet, ähnlich wie es die Auswertung des Antragsverhaltens und der personellen Ressourcen ergeben hat, zunächst auf eine relativ hohe Relevanz in der Vermittlung von Sozialpolitik hin. Bei allen Gewerkschaften zeigen sich im Längsschnitt weder eine lineare Zu-, noch eine Abnahme sozialpolitischer Titelthemen, sondern lediglich konjunkturelle Schwankungen, die sich im Verlauf der weiteren Analyse als Reaktionen auf staatliche Reformzyklen in der Sozialpolitik herausstellen werden.

#### *Prioritäre Politikfelder im agenda-setting in Mitgliederzeitungen*

*Abb. 3.2: Sozialpolitische Titelthemen in den gewerkschaftlichen Mitgliederzeitungen kategorisiert nach einzelnen Sozialpolitikfeldern 2001-2014.*

	<b>IG Metall</b>	<b>ver.di</b>	<b>IG BCE</b>	<b>IG BAU</b>
<b>Alterssicherung</b>	6	3	6	9
<b>Arbeitsmarktpolitik</b>	32	29	18	21
<b>Arbeits- und Gesundheitsschutz</b>	4	0	2	6
<b>Familienpolitik</b>	3	1	6	1
<b>Gesundheitspolitik</b>	1	2	3	1
<b>Pflegeversicherung</b>	0	1	1	0
<b>Sozialpolitik allgemein</b>	12	10	5	2
<b>Tarifliche Sozialpolitik</b>	1	0	0	3
<b>Unfallversicherung</b>	0	1	0	0

Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus: Mitgliederzeitung „metallzeitung“ 2001-2014 der Industriegewerkschaft Metall; Mitgliederzeitung „publik“ 2002-2014 Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft; Mitgliederzeitung „magazin“ 2001-2002 der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie und „kompakt“ 2003-2014; Mitgliederzeitung „Grundstein“ der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt 2001-2014.

Mit weitem Abstand werden in allen untersuchten Mitgliederzeitungen die meisten sozialpolitischen Titelthemen im Politikfeld Arbeitsmarktpolitik, gefolgt von der allgemeinen

Sozialpolitik<sup>74</sup> allgemein und der Alterssicherung platziert. Man kann folglich davon ausgehen, dass die Arbeitsmarktpolitik und die Alterssicherung die am stärksten bearbeiteten und von den Gewerkschaften als am wichtigsten zu kommunizierenden Sozialpolitikfelder gegenüber ihren Mitgliedern einzuschätzen sind. Der Alterssicherung folgen Titelthemen im Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie die Familienpolitik als weitere häufig thematisierte Bereiche. Auffällig ist besonders der hohe Anteil an Titelthemen zur Familienpolitik im Presseorgan der IG BCE, wobei es in diesen Titelthemen häufig um die Vereinbarkeitsproblematik von Beruf und Familie geht. Diese stärkere Fokussierung der IG BCE auf das Thema Vereinbarkeit wurde bereits im Antragsverhalten deutlich, weshalb daraus geschlossen werden kann, dass die IG BCE sich diesem Thema von allen Gewerkschaften am stärksten annimmt und es ihr besonders wichtig ist. Im Gegensatz zum Antragsverhalten, spielen gesundheitspolitische Themen im *agenda-setting* der Mitgliederzeitungen kaum eine Rolle. Zur Pflege- und Unfallversicherung wurden nur sehr wenige Titelthemen gesetzt, womit erneut deutlich wird, dass diese Politikfelder auch in der Außen- und Mitgliederkommunikation relativ geringe Relevanz besitzen. Die Priorisierung der Politikfelder in der Vermittlung gegenüber ihren Mitgliedern spiegelt folglich die gleichen Tendenzen wie im Falle des Antragsverhaltens wieder.

### **5.1.3 Zwischenfazit zur Priorisierung sozialpolitischer Themenfelder in den Gewerkschaften**

Aus dieser thematischen Hinführung zu den Fallanalysen anhand einzelner Reformprojekte in der Transformationsphase kann festgehalten werden, dass sich bei der Betrachtung des Antragsverhaltens sowie der Titelthemensetzung in Mitgliederzeitungen im Zeitverlauf trotz Schwankungen und spezifischer Schwerpunktsetzungen in den einzelnen Gewerkschaftsorganisationen relativ stabile Muster zeigen, was die Prioritäten der sozialpolitischen Politikfelder im Gewerkschaftslager betrifft. Die Gewerkschaften erweisen sich auch hier als klassische Arbeitsmarktakteure, in denen eben das Feld der Arbeitsmarktpolitik die höchste Aufmerksamkeit erfährt. Nicht zuletzt aufgrund der besonderen Klientelinteressen innerhalb der eigenen Mitgliedschaft erfährt daneben auch das Thema Alterssicherung relativ hohe Aufmerksamkeit. Die Gesundheitspolitik nimmt beim Antragsverhalten auf Gewerkschaftstagen zumeist den dritten Rang ein, findet aber in den Diskurs der gewerkschaftseigenen Medien seltener Eingang. Dort ist das familienpolitische

---

<sup>74</sup> Unter der Kategorie allgemeine Sozialpolitik wurden Anträge gezählt, welche mehrere Sozialpolitikfelder in einem Antrag bzw. in einem Titelthemenbericht abhandeln und somit nicht eindeutig einer der anderen Kategorien zugeordnet werden können.

Thema, das auch im Antragsverhalten in den letzten Jahren eine gewisse Aufmerksamkeit erfahren hat, weitaus präsenter. Dies tritt für den Einzelfall der IG BCE mit ihrer stark tarif- und betriebspolitischen Orientierung noch deutlicher zutage. Kaum relevant scheinen die Themen Pflege- und Unfallversicherung, nicht weil sie weniger bedeutend sind, aber weil *policies* hierzu offenkundig weniger öffentlich diskutiert werden. Dies schließt jedoch eine verhandlungsbasierte Einbindung der Gewerkschaften in Reformprozesse keineswegs aus.

Es bleibt festzuhalten: Die gewerkschaftliche Sozialpolitik erschöpft sich zwar keineswegs in der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik, setzt hierauf jedoch eindeutig die Schwerpunkte ihrer sozialpolitischen Arbeit, sowohl was die Binnenstrukturen, als auch die Binnen- und Außendiskurse betrifft. Damit erscheint es folgerichtig, dass in den fallanalytischen Kapiteln die fünf großen Reformen der Arbeitsmarkt- und Alterssicherungspolitik während der Transformationsphase in den Blick genommen und hinsichtlich der gewerkschaftlichen Einflussnahme auf diese *policies* analysiert werden.

## 5.2 Die Hartz-Reformen und die Gewerkschaften

### *Die Hartz-Reformen (Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)*

Das große arbeitsmarktpolitische Ziel der rot-grünen Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) war die Senkung der Arbeitslosigkeit (Blancke/Schmid 2003: 218; c). Das Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, bestehend aus seinen vier Teilen den so genannten Reformpaketen Hartz I bis IV, zielte darauf ab, Menschen den Zugang zu Arbeit zu erleichtern. Hartz I umfasst Maßnahmen der flächendeckenden Einrichtung von Personal-Service-Agenturen, eine Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sowie Änderungen im Leistungsrecht, wie bspw. die Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln bei der Arbeitsaufnahme. Hartz II beinhaltet Regelungen zu den sog. „Ich-AG’s“, wie z. B. einen Zuschuss für Existenzgründer, zu den Mini-Jobs, wonach der Arbeitgeber nur Pauschalabgaben zu entrichten hat sowie zur Einrichtung von Jobcentern. Hartz III sah eine organisationale Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit vor, welche in Bundesagentur für Arbeit umbenannt und als ein modernes Dienstleistungszentrum gestaltet wurde. Durch Hartz IV erfolgte schließlich die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II (ALG II), welches als „Kernelement“ (Trampusch 2005: 78) der Reform bezeichnet wird. Das ALG II bewegt sich auf dem Niveau der bisherigen Sozialhilfe. Hartz IV war mit Eingliederungsmaßnahmen verbunden, die auf die individuellen Problemlagen des Einzelnen

zugeschnitten sein sollten (vgl. z. B. Wolfrum 2013: 544f.). Überdies sollte Hartz IV den Anreiz zur Arbeitsaufnahme massiv erhöhen, auch da bei Zuwiderhandlung Sanktionen, wie die Absenkung der Sozialleistungen, verhängt wurden. Dazu dienten insbesondere härtere Kriterien für Zumutbarkeit einer Arbeit für Arbeitslose (Gohr 2003). Zusätzlich zu den Hartz-Reformen wurde die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von 32 auf 12 bis maximal 18 Monate verkürzt (Wolfrum 2013: 545).

### *Sozialpolitische Einordnung der Hartz-Reformen*

Schmidt (2010: 304) bezeichnet die Hartz-Reformen als „tiefgreifende Strukturreformen“ sowie als „Pfadabweichung“ (2007: 303) von der bundesdeutschen Sozialpolitik. Wolfrum (2013: 580) nennt die Reformen sogar die „größte[n] Arbeitsmarktreform[en] in der Geschichte Deutschlands“. Schroeder und Schulz (2012: 303) sprechen von Hartz als den „weitgehendsten Reformen der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland“. Sie markieren die bis dahin „umfangsreichsten Leistungskürzungen seit Bestehen der Bundesrepublik“ (Trampusch 2005: 78) und können somit in erster Linie in das von Häusermann konzipierte Konzept des *retrenchment of old policies* eingeordnet werden. Durch die mit den Hartz-Reformen einhergehenden Leitgedanken, wie z. B. „Fördern und Fordern“ im Sinne einer Stärkung des Anreizes zur Arbeitsaufnahme, werden die Gesetze zum anderen in den Konzepten des Aktivierenden Sozialstaates zugeordnet (vgl. Gohr 2003). Die Leistungen werden fortan nicht mehr allein von Bedürftigkeit abhängig gemacht, sondern auch vom aktiven Bemühen des Einzelnen um neue Arbeit (ebd.; Ostheim/Schmidt 2007c: 205). Mit dieser Betonung von Eigenverantwortung und Eigeninitiative geht eine Neubestimmung des Verhältnisses kollektiver Sicherung einher (Gohr 2003: 44). Die SPD habe sich das Konzept des aktivierenden Sozialstaates zu Eigen gemacht und damit einen Paradigmenwechsel vollzogen (ebd.: 37, 46). Die Agenda 2010<sup>75</sup> bricht mit den traditionellen sozialdemokratischen wie auch

---

<sup>75</sup> Die Agenda 2010 war ein per Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder im März 2003 verkündetes Programmkonzept zur Reform der Sozialsysteme. Sie war das überwölbende Dach für zahlreiche Einzelmaßnahmen, die jedoch nur zusammengenommen die beabsichtigte Wirkung entfalten konnten, nämlich einen Paradigmenwechsel in der deutschen Sozialstaatlichkeit herbeizuführen. Sie stellte einen Gesamtkomplex aus den Bereichen Arbeitsmarkt, Rente, Gesundheit, Steuern, Familien- und Bildungspolitik dar (Wolfrum 2013: 544). Die „Agenda 2010“ sah ein Bündel von kleineren Kursänderungen und von tiefer gehenden Reformen vor, das darauf zielte, das Land zukunftsfester zu machen und im internationalen Wettbewerb mittelfristig wieder besser zu positionieren. Sozialpolitisch zählten zur „Agenda 2010“ vor allem Reformen des Arbeitsmarktes, die sogenannten „Hartz-Reformen“ und Reformen des Arbeitsrechtes, insbesondere die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und die begrenzte Lockerung des Kündigungsschutzes, die den Gewerkschaften durch eine Besitzstandsgarantie für die Tarifautonomie versüßt werden sollte. Teil der „Agenda 2010“ war zudem die Reform des Gesundheitswesens, die auch mit dem Ziel der Beitragssatzsenkung angegangen wurde. Zur „Agenda 2010“ gehörten ferner verschiedene Rentenreformen (die unter anderem die

gewerkschaftlichen Positionen (ebd.: 45). Allerdings ist dieser neue Kurs auch innerhalb der SPD umstritten. Während ein Lager an der zentralen Rolle des Staates bei der sozialpolitischen Leistungserbringung festhalten wollen, hält ein Lager der Modernisierer den umverteilenden Vor- und Fürsorgestaat für historisch überholt und betrachten ihn als normativ nicht mehr erstrebenswert und plädiert für mehr Eigenverantwortung (ebd.: 48). Seit Mitte der 1990er Jahre konnten sich zunehmend die Modernisierer in der Parteiführung durchsetzen (ebd.: 54). Deren Durchbruch gelang ab Mitte der ersten rot-grünen Legislaturperiode unter Bundeskanzler Schröder. Die Agenda 2010 trug massiv zur Entfremdung zwischen SPD und Gewerkschaften bei, wie das Kapitel zeigen wird.

### 5.2.1 Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen vor der Reform und Geschlossenheit als interne Machtressource

Schulze (2012: 129ff.) beschreibt die gewerkschaftlichen Stellungnahmen zum neuen arbeitsmarktpolitischen Kurs der rot-grünen Bundesregierung ab 1998 und resümiert, dass die Gewerkschaften zwischen der Unterstützung und der Ablehnung des neuen arbeitsmarktpolitischen Paradigmas der Aktivierung hin und her schwankten. Zudem kommt sie, wie auch Hassel/Schiller (2010: 268), zu dem Ergebnis, dass sich vor allem zwischen den DGB-Einzelgewerkschaften Spaltungen bezüglich einer befürworteten und ablehnenden Positionierung heraus kristallisierten (Schulze 2012: 131ff.). Das SPD-Wahlprogramm wurde zunächst unterstützt, obwohl es bereits Elemente der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik erhielt (vgl. auch Gohr 2003: 46). Schulze (2012: 132) schätzt, dass sich die Gewerkschaften zunächst durch die Versprechen von Kanzler Schröder besänftigen ließen, der eine Rücknahme der Reformen der vorangegangenen schwarz-gelben Regierung, wie die Einschränkungen bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und im Kündigungsschutz, sowie die Bildung eines Bündnisses für Arbeit – ein Vorschlag des damaligen IG Metall-Vorsitzenden Klaus Zwickel – in Aussicht stellte.

Das Aufsehen erregende Schröder-Blair-Papier im Jahr 1999 läutete dann unmissverständlich einen absehbaren Wandel in der Arbeitsmarktpolitik ein. Mit dem Slogan *“Welfare to Work“* sollte ein Wandel von den kompensatorischen arbeitsmarktpolitischen Leistungen hin zu aktivierenden Elementen und Eigenverantwortung einhergehen. Nach der bekannten Formel

---

Alterssicherung besser an die Alterung der Gesellschaft anpassen sollten) sowie die Förderung des Bildungswesens und der Innovation, so jedenfalls die 2004 aufgestockte Variante der „Agenda 2010“ (Schmidt 2007: 297).

“Fördern und Fordern“ sollten fortan die Pflichten zur Beschäftigungsaufnahme enger an die sozialen Anspruchsrechte gekoppelt werden (Blancke/Schmid 2003: 218f.; Gohr 2003: 48). Die Berechtigung zum Bezug wohlfahrtsstaatlicher Leistungen sollte an Bedingungen zur aktiven Arbeitssuche geknüpft werden, wie beispielsweise an die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen und/oder die Annahme einer subventionierten Beschäftigung im Niedriglohnsektor (z. B. Ein-Euro-Job) (Schmid 2007: 277). Schulzes These einer uneinheitlichen DGB-Linie tritt an dieser Stelle besonders deutlich zum Vorschein, denn während eine Veröffentlichung der DGB-Grundsatzabteilung von 1998 noch neue Ideen der Aktivierung befürwortete, steht dieser dem Schröder-Blair-Papier mit seinen aktivierenden Elementen wieder ablehnend gegenüber. Zudem kam es zu Spaltungen innerhalb der Gruppe einzelner Führungspersönlichkeiten in den Mitgliedsgewerkschaften (Schulze 2012: 129, 132).

Gesetzlich wurden erste Elemente der Aktivierung bereits durch das Job-AQTIV-Gesetz im Jahr 2001 verankert, welches die Reduktion der Jugendarbeitslosigkeit zum Ziel hatte (Wolfrum 2013: 538; Schmid 2007: 277; Heinze 2003: 155; Blancke/Schmid 2003: 219). Das Job-AQTIV-Gesetz wurde jedoch noch bei wenigen Kritikpunkten, insbesondere an der Verlängerung der Ausleihzeiten bei der Arbeitnehmerüberlassung, von den Gewerkschaften grundsätzlich begrüßt (Blancke/Schmid 2003: 227), dabei vor allem von der IG BCE (IG BCE 2002: 49).

### **5.2.2 Parlamentarische Präsenz und institutionelle Einbindung als externe Machtressource: Gewerkschaftliche Einbindung in den *policy-making*-Prozess**

Inhalt und Form der staatlichen Arbeitsmarktpolitik beruh[t]en in Deutschland lange Zeit auf einer engen Symbiose von Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden (Trampusch 2002: 36). Die Sozialpartner besaßen nicht nur in der Politikformulierung, sondern auch in der Durchführung ein starkes Gewicht (Trampusch 2004a: 200). So waren z. B. lange Zeit tripartistische Bündnisse zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgebern in der Sozialpolitik üblich, welche Politikentscheidungsprozesse begleitet haben. Prominente Beispiele sind die Konzertierte Aktion zur ökonomischen Globalsteuerung von 1967, die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen von 1976, der Kreis der „Rentenmänner“ (Nullmeier/Rüb 1993)<sup>76</sup> oder schließlich das Bündnis für Arbeit von 1998. Die

---

<sup>76</sup> Das Rentennetzwerk bestand aus Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Rentenversicherungsträgern, dem Sozialbeirat, dem BMAS sowie den rentenpolitischen Arbeitskreisen der Bundestagsfraktionen. Mit geringerem



Gewerkschaften wurden immer automatisch und quasi als natürlicher Partner in die Politikentscheidungsprozesse der Sozialpolitik einbezogen (Buntenbach 2011: 1116). Dies änderte sich seit der Jahrtausendwende (Häusermann 2010: 250).

Mit der Regierungsübernahme von Rot-Grün wurde 1998 zunächst das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ gebildet, welches neben der Bundesregierung aus Repräsentanten der Wirtschaft und der Gewerkschaften bestand (Heinze 2003: 143). Das Bündnis erwies sich jedoch als kaum entscheidungsfähig, da zu große Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebervertretern, aber auch zwischen den Gewerkschaften selbst bestanden (Wolfrum 2013: 536f.; Heinze 2003: 147) und die staatlichen Verteilungsspielräume und Drohpotenziale zu eng waren, um die Konsensstiftung zu unterstützen (Streeck 2003). Am 3. März 2003 wurde das Bündnis formal gescheitert erklärt (Wolfrum 2013: 536). Das Scheitern des Bündnisses für Arbeit wurde vor allem mit der Reformunwilligkeit der Gewerkschaften begründet (Nullmeier 2008: 169).

Die Gewerkschaften wurden insofern in den *policy-making*-Prozess der Hartz-Reformen eingebunden, als sie Teil der von der Bundesregierung einberufenen Expertenkommission, „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Kommission“), unter der Leitung von Peter Hartz, Personalvorstand der Volkswagen AG, waren. Allerdings stellte die Zusammensetzung „einen Bruch mit den bisherigen korporatistischen Strukturen der deutschen Arbeitsmarktpolitik dar“ (Eichhorst/Wintermann 2005: 14; vgl. hierzu auch Schroeder/Schulz 2012: 304). Statt der bislang praktizierten korporatistischen Einbindung und der Konsenspolitik wurde nunmehr eine Politik gegen die Verbände durchgesetzt (Nullmeier 2008: 150). Die Kommission setzte sich nicht, wie zuvor z. B. das Bündnis für Arbeit, tripartistisch aus Arbeitnehmervertretern, Arbeitgebervertretern und dem Staat zusammen. So saßen neben zwei Gewerkschaftsfunktionären, einem Arbeitgebervertreter und einem Mitarbeiter der Bundesanstalt für Arbeit, vier Manager von Wirtschaftsunternehmen, drei Unternehmensberater, zwei Politiker und zwei Wissenschaftler in der Kommission (Siefken 2007: 189; Weimar 2004: 176). Damit kamen die Hartz-Reformen nicht, wie viele andere arbeitsmarktpolitische Reformen zuvor, durch konsensuale Vereinbarungen von Regierung und Sozialpartnern zustande, sondern vielmehr durch den, von einer Expertenkommission legitimierten, Vorstoß der Bundesregierung (Eichhorst 2011: 4).

---

Einfluss waren auch der Deutsche Beamtenbund, der Zentralverband des deutschen Handwerks, der Sozialverband Deutschland (SoVD), der Sozialverband VdK Deutschland und der deutsche Führungskräfteverband (ULA) (Wiß 2011: 90).

Im Gegensatz zum Bündnis für Arbeit wurde der Einfluss der Verbandsspitzen mit der Kommission bewusst eingedämmt. So wurden beabsichtigt keine ranghohen Vertreter der Gewerkschaften bzw. der organisierten Arbeitgeber einbezogen (Jochem 2009: 239). Zum einen konnten nicht mehr die Verbände selbst Vertreter entsenden, sondern diese wurden vom Bundeskanzler berufen (vgl. Schroeder 2003a). Zum anderen berief der Bundeskanzler keine Gewerkschaftsvertreter aus den Selbstverwaltungsgremien der Bundesanstalt für Arbeit, sondern den mit Peter Hartz bekannten IG Metall Bezirksleiter von Nordrhein-Westfalen, Peter Gasse. Isolde Kunkel-Weber dagegen war erst im November 2000 in den ÖTV-Bundesvorstand und nach der Fusion zur ver.di in den neuen Vorstand gewählt worden und war dort für das Feld Sozialpolitik zuständig. Wissenschaftler sprechen von einem „neuen Politikstil“ (Zohlhöfer/Egle 2007: 13), der die Gewerkschafts- und Arbeitgebervertreter nur selektiv einbezieht (Siegel 2003: 175) oder sogar „zurückdrängt“ (Schroeder 2003a: 139) und mit dieser neuen Form „disziplinieren konnte“ (Heinze 2003: 155). Dadurch, dass die Kommission aber dennoch mit Gewerkschaftsvertretern besetzt wurde, schien vordergründig eine Berücksichtigung der Arbeitnehmerinteressen gewährleistet (Blancke/Schmid 2003: 229).

Jochem (2009: 240) beschreibt, dass innerhalb der Kommission Tauschgeschäfte mit den Gewerkschaftsfunktionären stattfanden. Zur Arbeit der Kommission spricht Siefken (2007: 215) von einer unerwarteten Offenheit für die erarbeiteten Vorschläge von der IG BCE, der IG BAU und der IG Metall. Siefken zufolge formulierten die Spitzen der Gewerkschaften in der Diskussion und im Anschluss an die Berichtsübergabe ihre generelle Unterstützung für die Vorschläge. Auch in einer Stellungnahme des DGB wird deutlich, dass der Bericht im Konsens unterschiedlicher Interessengruppen erarbeitet wurde (ebd.: 215f.). Im Nachgang der Veröffentlichung des Berichts sprechen Blanke und Schmid (2003: 229) jedoch von Kritik seitens der Gewerkschaften an den Vorschlägen zur Kürzung der Leistungen für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger. Einerseits würdigten der DGB und die IG Metall die Hartz-Vorschläge als Chance zum Abbau der Arbeitslosigkeit und stellten sich hinter die Regierung. Andererseits klang bei der Stellungnahme der IG Metall zum Bericht der Hartz-Kommission auch deutliche Kritik durch, etwa an der Ausweitung der Leiharbeit durch Personal-Service-Agenturen, der Senkung der Arbeitslosenhilfe und der Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung (ebd.: 230).

Je mehr Reformoptionen der Kommission im weiteren Verlauf in den parlamentarischen Prozess eingespeist wurden, desto lauter wurde die Kritik der Gewerkschaften (Jochem 2009:

243). Diese Kritik im Nachgang der Berichtsveröffentlichung kann zum Teil dadurch erklärt werden, dass im Rahmen des parlamentarischen Prozesses an einigen Vorschlägen Veränderungen im Detail vorgenommen wurden (Siefken 2007: 226) und das erarbeitete Konzept nicht eins-zu-eins umgesetzt wurde (vgl. Jann/Schmid 2004). Weimar (2004: 178) schreibt den Gewerkschaften insofern einen Einfluss in der Hartz-Kommission zu, als sie vor allem die in den ursprünglichen Plänen weiterreichenden kollektiven Leistungskürzungen verhindert haben, eine These die auch Blancke/Schmid (2003: 235) stützen.

### **5.2.3 Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen zum bzw. nach dem Gesetz und Geschlossenheit als interne Machtressource**

In der Regierungserklärung („Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung“) am 14. März 2003 gab Schröder die Agenda 2010 und ihre höchst unpopulären wirtschafts- und sozialpolitischen Reformen bekannt (Zohlnhöfer/Egle 2007: 13). Umstritten waren diese Reformen aufgrund des drohenden Sozialabbaus vor allem bei SPD und Gewerkschaften (Wolfrum 2013: 566; Nullmeier 2008: 155, 183; Zohlnhöfer/Egle 2007: 15; Schmid 2007: 281; Strünck 2005: 139; Gohr 2003: 48). Insbesondere die IG Metall und die ver.di kritisierten die Reformen der Agenda 2010 scharf und versuchten den sozial- und arbeitsmarktpolitischen Status Quo zu verteidigen (Zohlnhöfer/Egle 2007: 15; Schroeder 2007: 22). Die Gewerkschaften sahen sich darin bestärkt, dass die Regierung auf „neoliberalen Irrwegen“ (Schmidt 2007: 303) sei. Die Vorsitzenden von DGB, IG Metall und ver.di warfen Rot-Grün sozialen Kahlschlag und Lohndumping, und insgesamt eine „asoziale“ Politik vor (Wolfrum 2013: 567). Die IG BCE war von allen Gewerkschaften am ehesten bereit, die neuen Konzeptionen einer aktivierenden sozialdemokratischen Arbeitsmarktpolitik aufzunehmen (Schroeder 2007: 22). In diversen Stellungnahmen des DGB wird deutlich, dass dieser vor allem den angestrebten Aktivierungs- sowie den Organisationsreformen zur verbesserten Arbeitsvermittlung grundsätzlich positiv gegenüber stand (DGB 2003b: 1f.; DGB 2002b ; DGB 2001: 3), gleichsam aber Kritik an der Implementierung der Elemente sowie den damit einhergehenden sozialen Einschnitten übte. So wurden vor allem die Kernelemente von Hartz IV, die Verschmelzung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die Kürzung der Dauer des Arbeitslosengeldes und die Verschärfung der Zumutbarkeit sowie die Sanktionsvorschriften vom DGB strikt abgelehnt (DGB 2003b: 2; DGB 2001: 11f.; so auch in den Beschlüssen des Bundeskongresses: DGB 2002a: Nr. 73, 74; vgl. auch Jochem 2009: 244). Einige der Einzelgewerkschaften kritisierten die Hartz-

Reformen scharf (IG Metall 2004: 250, 260; ver.di 2004: 593). So stellt sich die IG Metall „gegen Konzepte, die die Verantwortung für die Massenarbeitslosigkeit individualisieren“ (IG Metall 2000: 282) und „erteilt allen Überlegungen [...] unter dem Deckmantel der Harmonisierung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die Arbeitslosenhilfe zu beseitigen, eine klare Absage“ (ebd.). Sie übt Kritik am neuen Aktivierungsparadigma und am Leitbild des Förderns und Forderns (IG Metall 2004: 250, 260). Auch die ver.di nahm den Reformen gegenüber eine ähnliche Position ein und kündigte einen „Kampf gegen die Agenda 2010“ an (ver.di 2004: 593). Die IG BCE befürwortete hingegen die Hartz-Reformen nach ihrer Einführung (IG BCE 2005: 200, C003), übte lediglich Kritik an einigen Punkten der Umsetzung (IG BCE 2005: 201, C003) und legte Verbesserungsvorschläge für die Zumutbarkeitsregelungen (Ein-Euro-Jobs) vor (IG BCE 2005: C005, C007).

Es gab keine Einigkeit unter dem Dach des DGB darüber, ob und wie strategisch gegen die Vorhaben der Regierung vorgegangen werden sollte. Am 8. Mai 2003 legte der DGB ein „Gegenkonzept“ zur Agenda-Politik vor, in dem er für die Sozialversicherungszweige eine Ausweitung des Versichertenkreises im Rahmen einer „Solidarversicherung“ forderte (DGB 2003a)<sup>77</sup>. Dieses zielte stark auf eine Belebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ab (Zohlnhöfer/Egle 2007: 15). Es wurde von der veröffentlichten Meinung meist kritisch aufgenommen, konnte man darin doch vor allem die alten Rezepte, wie ein staatliches Investitionsprogramm, eine höhere Neuverschuldung sowie Steuererhöhungen für Reiche erkennen. Mit solch einfachen Formeln gerieten die Gewerkschaften schnell wieder in den Ruch, die größten Bremser für die Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum in Deutschland zu sein (Wolfrum 2013: 568). Die Spaltung innerhalb der Gewerkschaften ging so weit, dass drei der acht DGB-Gewerkschaften, die IG BCE, die Bahngewerkschaft Transnet und die NGG, ohne Absprache eine eigene Erklärung zur konstruktiven Begleitung der Agenda 2010 veröffentlichten, kurz nachdem der DGB sein Gegenkonzept zur Agenda vorgelegt hatte. Gerade die IG BCE wollte damit ihrer Offenheit gegenüber Reformvorschlägen Ausdruck verleihen (Hassel/Schiller 2010: 268f.).

---

<sup>77</sup> „Mut zum Umsteuern. Für Wachstum, Beschäftigung und soziale Gerechtigkeit.“ Hintergrundpapier für die wirtschafts- und sozialpolitische Reformagenda des DGB.

#### 5.2.4 Außerparlamentarische Präsenz: Protest und Sozialpolitische Kampagnen als externe Machtressource

Die gewerkschaftlichen Reaktionen auf die Hartz-Reformen mündeten schließlich in Protest und einer Vielzahl von Großdemonstrationen, die teilweise, aber keineswegs durchgängig gewerkschaftlich initiiert waren. Insbesondere Hartz IV hat eine erhebliche Protestwelle ausgelöst, der neben den Gewerkschaften auch bei viele traditionell orientierte SPD-Wähler folgten. Dies führte im Jahr 2004 zu bundesweiten Protestveranstaltungen gegen die Politik der Regierung Schröder (Schmid 2007: 272; Schmidt 2007: 301). Im Mai 2004 fand in 14 Städten ein gewerkschaftlicher Aktionstag mit 90.000 Teilnehmern gegen die gesamte Agenda 2010 statt (Zohlnhöfer/Egle 2007: 15). Im Sommer 2004 kam es vor allen in ostdeutschen Städten zu Massendemonstrationen mit mehreren 10.000 Teilnehmer, die sich vornehmlich gegen die Hartz IV-Reform richteten (ebd.: 17). Eichhorst (2014: 20) resümiert, dass die Gewerkschaften in eine Krise gerieten, weil sie trotz großer Mobilisierung der Öffentlichkeit die Reformen nicht verhindern konnten.

Der Protest ging so weit, dass einige eher traditionell orientierte Sozialdemokraten und Gewerkschafter im Juli 2004 in Süddeutschland die „Initiative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit“ gründeten, aus der schließlich im Januar 2005 die Partei „Arbeit & soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative (WASG)“ entstand, eine linke Konkurrenzpartei aus dem Kreis von Gewerkschaftern, SPD-Dissidenten und Linksintellektuellen. Diese trat im Mai 2005 in Nordrhein-Westfalen erstmals zu einer Wahl an und kooperierte, nach dem Scheitern bei der Landtagswahl, bei der vorgezogenen Bundestagswahl 2005 schließlich mit der PDS, heute „Die Linke“ (Zohlnhöfer/Egle 2007: 14, 17; vgl. hierzu auch Nachtwey/Spier 2007: 20ff.). Allerdings führte diese radikale Form des Protests in Gestalt einer Parteigründung auch zu starken Verwerfungen innerhalb des Gewerkschaftslagers, insbesondere innerhalb der Industriegewerkschaften, die traditionell in starkem Maße an die SPD gebunden waren und eine linke Abspaltung in Teilen nicht akzeptieren konnten (Nachtwey 2007).

Auch in der Folgezeit kritisierten Gewerkschaftsführer immer wieder die Sozialreformen, ohne aber weitere Großdemonstrationen durchzuführen (Zohlnhöfer/Egle 2007: 15). Die mehrheitliche Kritik der Gewerkschaften an den Hartz-Reformen verliert auch Jahre später nicht an Prägnanz. So fordern der Dachverband und einige seiner Einzelgewerkschaften lange Zeit eine Revision von Hartz IV (DGB 2011, 2006a; ver.di 2011: o. S.; IG Metall 2008: 249; IG BAU 2006: 123). Ebenso üben sie Kritik an den Ein-Euro-Jobs und forderten gar deren Abschaffung (ver.di 2012: B140, B141, 2008: B029; IG BAU 2006; IG BCE 2005: C005,

C007). Ein weiterer großer Kritikpunkt ist die Höhe der Hartz IV-Regelsätze, für die die Gewerkschaften regelmäßig eine Anhebung fordern (DGB 2014, 2010: 205, G014, A014, 2006a: F001, F002; IG Metall 2012: 88, 2008: 249; ver.di 2011: B087-B091, 2008: B029; IG BCE 2010: C019).

### 5.2.5 Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien als externe Machtressource

In den Anfängen und der weiteren Entwicklung der Bundesrepublik spricht Schwarz (1986: 233) von einer „ganz natürlichen Nähe [der Gewerkschaften] zur SPD“. Diese resultierte zum einen aus einer ideologisch basierten Orientierung der Mehrheit der Gewerkschaften auf die SPD und zum anderen aus personellen Verflechtungen, durch Übernahme von Führungspositionen von Gewerkschaftsfunktionären in der SPD (vgl. hierzu auch Dowe et al. 2013: 19; Schönhoven/Weber 2005: 14). Über diese enge Verbindung konnten die Gewerkschaften in SPD-Regierungszeiten einen großen politischen Einfluss üben (Schwarz 1986: 232). Diese enge Verbindung hielt mit diversen Schwankungen bis in 1990er Jahre recht stabil, verliert jedoch spätestens mit der Sozialpolitik der zweiten rot-grünen Legislaturperiode nachhaltig an Bedeutung. Viele Gewerkschafter trugen diesen neuen marktliberalen Kurs der SPD nicht mit und lösten sich mehr und mehr von der Partei (Schroeder 2007: 1).

Nicht zuletzt die Gründung einer Partei links der SPD auf Initiative einiger Gewerkschafter hin verdeutlicht den nach Wolfrum (2013: 568) bezeichneten „Bruch“ zwischen SPD und Gewerkschaften. Dieser sei jedoch keineswegs überraschend gekommen, sondern hätte sich lange Zeit angedeutet. Beide Seiten bauten eine regelrechte Distanz zueinander auf und der DGB betrieb eine Fundamentalopposition. In dieser Entfremdung sieht Wolfrum „ein Zerschneiden alter Traditionen der Arbeiterbewegung“ (ebd.).

Auch zwischen einzelnen Führungspersönlichkeiten kam es zu Streitereien, die zu grundlegenden Verwerfungen zwischen Bundeskanzler Schröder und verschiedenen Gewerkschaftsführern führten. Zum DGB-Vorsitzenden Michael Sommer, der 2002 die Nachfolge von Dieter Schulte als Bundesvorsitzender des DGB angetreten hatte, war das Verhältnis menschlich seit langem schwierig und von gegenseitiger Abneigung geprägt. Über die Agenda 2010 zerstritten sich die beiden Führungspersönlichkeiten jedoch so stark, dass die Entzweiung irreparabel wurde und nur noch gegenseitige Verachtung spürbar war, welche Schröder teilweise auch offen kundtat (ebd.: 567).

Im Wesentlichen zeigen die Ergebnisse der Dokumentenanalyse und der Forschung zu den Arbeitsmarktreformen, dass die geringe Einflussnahme der Gewerkschaften auf drei maßgebliche Faktoren zurückzuführen ist: die zwischengewerkschaftlichen inhaltlichen Spaltungen in der Frage der zukünftigen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, die Entinstitutionalisierung im *policy-making*-Prozess sowie die Entkopplung der einst engen Bindung von SPD und Gewerkschaften.

### **5.2.6 Handlungs- und Reaktionsfähigkeit als interne Machtressource**

#### *Antragsverhalten auf Gewerkschaftstagen*

Gerade die kontroversen Perspektiven der Gewerkschaften auf die einerseits an Beschäftigungswachstum interessierten, andererseits soziale Standards senkenden Hartz-Reformen lässt es interessant erscheinen, den Niederschlag dieser Reformen in den Gewerkschaftstagen zu analysieren. Aus den dort gestellten Anträgen dürften sich binnengewerkschaftliche Diskurse gleichermaßen ermitteln lassen, wie die Fähigkeit mit eigenen Konzepten auf die ungewünschten Reformen reagieren. Auch hieraus lässt sich verbandsinterne eine Priorisierung von Themen und Positionen ableiten.

In den bisherigen Teilen der Arbeit wurde bereits deutlich, dass Gewerkschaften eigene sozialpolitische Konzepte aufstellen, teilweise eine Umgestaltung des Sozialversicherungssystems bismarckscher Prägung fordern und dass sie zunehmend selbstgestaltete Sozialpolitik über Tarifverträge initiieren. Dabei wurden nicht allein wie im vorhergehenden Kapitel, die Quantitäten sozialpolitischer Anträge und Politikbereiche erfasst. Darüber hinaus wurden die Anträge sowie Beschlüsse bzw. Entschlüsse inhaltlich beurteilt, um die Gründe für besonders starkes oder schwaches Antragsverhalten in bestimmten Politikfeldern bzw. zu bestimmten Reformen herauszuarbeiten. Dabei steht diese Analyse unter der leitenden Fragestellung, inwiefern sich die Gewerkschaften reaktiv verhalten, indem sie Veränderungen befürworten bzw. kritisieren ohne selbst Alternativvorschläge zu präsentieren bzw. inwiefern sie eigene Konzepte zur Ausgestaltung staatlicher Sozialpolitik einbringen oder gar Entschlüsse zu selbstgestalteter Sozialpolitik über Tarifverträge initiieren. Für diese Analyse wurden drei unterschiedliche Reaktionsmuster zugrunde gelegt:

- **reaktiv ohne Alternativvorschläge (r-)**: Die Gewerkschaften reagieren mit Befürwortung oder Kritik auf ein bestimmtes Gesetz(esvorhaben). Reagieren sie mit Kritik, wird bei diesem Kriterium kein Alternativvorschlag seitens der Gewerkschaften aufgezeigt.
- **reaktiv mit Alternativvorschlägen (r+)**: Die Gewerkschaften reagieren mit Befürwortung oder Kritik auf ein bestimmtes Gesetz(esvorhaben). Reagieren sie mit Kritik, wird bei diesem Kriterium ein Alternativvorschlag seitens der Gewerkschaften aufgezeigt.<sup>78</sup>
- **selbstgestaltend (s)**: Die Gewerkschaften reagieren mit Befürwortung oder Kritik auf ein bestimmtes Gesetz(esvorhaben). Sie zeigen zudem auf, dass sie in diesem Bereich als selbstgestaltende Akteure tätig sein wollen, und zwar über qualitative sozialpolitische Tarifpolitik.

In Abb. 3.3 werden, der besseren Übersicht wegen, lediglich die Beschlüsse bzw. Entschließungen zu den Hartz-Reformen dargestellt, in die Analyse gingen aber zusätzlich die angenommenen Anträge mit ein.

---

<sup>78</sup> Dabei kann bei dieser Analyse nicht eindeutig ermittelt werden, ob der Alternativvorschlag eindeutig ein gewerkschaftlicher Vorschlag ist oder ob dieser von anderen Organisationen (z. B. Parteien, anderen Interessenverbänden) übernommen wurde.



Abb. 3.3: Reaktionen infolge der Hartz-Reform auf Gewerkschaftstagen basierend auf dem Antragsverhalten

Hartz-Reformen	Gew.tag	r-	r+	s-g
<b>DGB</b>	2002	Kritik an Zusammenlegung Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Nr. 73, 74)		
	2006	Revision Hartz IV (F001, F003)	Regelsätze anheben (F001, F003)	
	2010		Regelsätze anheben (A014, G014)	
<b>IG Metall</b>	1999	Ablehnung Beseitigung Arbeitslosenhilfe (282)		
	2003	Kritik am Aktivierungsparadigma, am fördern und fordern etc. (250, 260)		
	2007		Regelsätze anheben (249)	
	2011		Regelsätze anheben (88)	
<b>ver.di</b>	2003	„Kampf gegen die Agenda“ (593)		
	2007		Abschaffung 1€-Jobs, Regelsätze anheben (B029)	
	2011		Regelsätze anheben (B087ff.), Abschaffung 1€-Jobs (B140f.)	
	2001	Befürwortung Job-AQTIV-Gesetz (49)		
<b>IG BCE</b>	2005	Begrüßung Hartz-Reformen (200)	Zumutbarkeitsregeln ändern (C008), 1€-Jobs eindämmen (C010)	
	2009		Regelsätze anheben (C019)	
<b>IG BAU</b>	2005	Rücknahme Hartz (123ff.)		

Quelle: Eigene Darstellung und Analyse, basierend aus Daten aus den Protokollen der Gewerkschaftstage der untersuchten Gewerkschaften.

Wie in der vorangegangenen Antragsanalyse gezeigt, lässt sich sowohl im zeitlichen Längsschnitt wie im zwischengewerkschaftlichen Vergleich feststellen, dass das Thema Arbeitsmarktpolitik im Zentrum des Antragsverhaltens stand. Dieses hohe Gewicht lässt sich bei genauerer Betrachtung und Spezifizierung der Anträge nach Themen und Gesetzen mit einem starken Anteil an Anträgen zu den Hartz-Reformen erklären. Auf den Gewerkschaftstagen unmittelbar nach Verabschiedung der Hartz-Reformen zeichnen sich die Reaktionen der Gewerkschaften in den Anträgen bzw. Beschlüssen und Entschlüssen weitgehend durch reine Kritik ohne eigene Alternativkonzepte aus. Die Kritik richtet sich überwiegend gegen den mit den Hartz-Reformen einhergehenden Sozialabbau, dabei vor allem gegen das Kernelement Hartz IV, die Zusammenlegung der Sozial- und Arbeitslosenhilfe. Auf den Gewerkschaftstagen der Folgejahre werden zumeist die komplette Revision der Hartz-Reformen, die Anhebung der Regelsätze sowie die Abschaffung der 1€-

Jobs gefordert. Diese Reaktionen zeigen immerhin insofern Alternativen auf, als sie minimale Veränderungsvorschläge an den Reformen fordern.

Zwischen den einzelnen Gewerkschaften zeigen sich teilweise jedoch deutliche Unterschiede in der Rezeption der Hartz-Reformen auf den jeweiligen Gewerkschaftstagen. Die IG BCE weist insgesamt ein differenziertes Antragsverhalten als die anderen Gewerkschaften sowie der DGB auf. Hier gab es keine Antragsfluten zu den Hartz-Reformen, nicht zuletzt, weil die Chemiegewerkschaft diese Reformen als einzige in ihren Grundsätzen befürwortet hat und lediglich Kritik der konkreten Umsetzung übte. Es scheint also so, als ob ein besonders ausgeprägtes und thematisch zugespitztes Antragsverhalten vor allem dann auftritt, wenn es um Kritik und Protest gegen staatliche Reformen geht und deren Rückgängigmachung bzw. Änderung gefordert wird.

#### *Sozialpolitische Titeldthemensetzung in Mitgliederzeitungen*

Bei der Analyse des *agenda-settings* bei Titeldthemen in Mitgliederzeitungen wird in ähnlicher Weise vorgegangen wie bei der Analyse des Antragsverhaltens. Die Titeldthemen zu den zu untersuchenden Reformen werden inhaltlich analysiert, um zum einen Gründe für ein besonders starkes oder schwaches *agenda-setting* zu ermitteln. Zum anderen werden die Titeldthemen zu den Reformen inhaltlich wiederum nach den Kriterien der Reaktionsfähigkeit eingeordnet.

Die folgende Abbildung ordnet die Titeldthemen zu den Hartz-Reformen in die drei Kriterien der Reaktionsfähigkeit ein.

Abb. 3.4: Reaktionen infolge der Hartz-Reform in den Titelbeiträgen der Mitgliederzeitungen

Hartz-Reformen	Mitgl.zeitg.	r-	r+	s-g
<b>IG Metall</b>	2003	Kritik		
	2004	Kritik		
	2005	Kritik		
<b>ver.di</b>	2003		Kritik → Investitionen, Vermögenssteuer	
	2004	Kritik		
	2005	Kritik 1€-Jobs		
	2006	Kritik		
	2007	Kritik		
	2010	Kritik		
	2013			Kritik Agenda 2010 → Mindestlohn
<b>IG BCE</b>	2004	Kritik an Umsetzung		
<b>IG BAU</b>	2003	Kritik		
	2006	Kritik an Umsetzung		

Quelle: Eigene Darstellung und Analyse, basierend aus Daten der Mitgliederzeitungen der untersuchten Gewerkschaften.

Zu den Hartz-Reformen gab es, äquivalent zum Antragsverhalten auf Gewerkschaftstagen, fast ausschließlich Titelbeiträge, die Kritik üben, jedoch ohne Alternativvorschläge anzubringen. Lediglich die ver.di reagierte in einem Titelbeitrag mit dem klassischen Vorschlag einer keynesianischen Ausweitung der öffentlichen Investitionen zur Ankurbelung der Arbeitsmarktpolitik und in einem anderen Titelbeitrag mit der Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn. Demnach haben die Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Koalition eine Vielzahl kritischer Beiträge, vornehmlich konzentriert auf den Zeitraum 2003 bis 2006, hervorgerufen, die in der Regel lediglich Kritik üben, ohne selbst konzeptionell tätig zu werden. Dies dürfte vor allem auf die Funktion der Zeitungen zurückzuführen sein, die neben Informationen auch Meinungsbildung und Mobilisierung zugunsten gewerkschaftlicher Positionen erreichen wollen.

Im zwischengewerkschaftlichen Vergleich des *agenda-settings*, zeigt sich die IG BCE eher zurückhaltend. Sie platziert lediglich ein Titelthema zu Hartz, in der sie inhaltliche Kritik an der Umsetzung der Maßnahmen übt. Somit kann auch bei der Analyse der Titelthemen am Beispiel der Hartz-Reformen, äquivalent zum Antragsverhalten, festgehalten werden, dass in Fragen des *agenda-setting* auf die Arbeitsmarktreformen durchaus nachdrücklich mit Kritik und Protest reagiert wurde.

### 5.2.7 Zwischenfazit

Als ein Zwischenfazit zur Analyse der gewerkschaftlichen Reaktionen auf die Hartz-Reformen kann festgehalten werden, dass die Gewerkschaften in Hinblick auf ihre Machtressourcen in diesen Jahren sehr schwach aufgestellt waren. Im politischen Raum waren sie weitgehend aus institutionellen Einflusspositionen verdrängt, der tradierte Korporatismus wurde durch den „Kommissionismus“ der Regierung Schröder verdrängt. In diesem nahmen die Gewerkschaften lediglich Randposition ein und konnten sich zumindest damit rühmen, noch schlimmere Regelungen verhindert zu haben. Was die Parteien betrifft, so hatten sich Gewerkschaften und Sozialdemokratie in jenen Jahren überworfen, wobei sich auch keine andere parlamentarische Partnerin anbot, da alle Parteien dem Mainstream marktfreundlicher Politik folgten (Nachtwey/Spier 2007: 51). Einen echten Zugriff auf die öffentliche Debatte bekamen die Gewerkschaften in jenen Tagen nicht. Sie traten nicht geschlossen auf, weder in Fragen der Hartz-Reformen, in denen die IG BCE eine eher wohlwollende Position vertrat, und noch weniger was die Gründung einer neuen Linkspartei betraf (vgl. auch Strünck 2005: 142). Der massive, aber auch nur teilweise gewerkschaftlich getragene Protest auf der Straße konnte die Regierungskoalition nicht aufhalten. Und einen konsistenten Gegenentwurf zu den Reformen, der der Öffentlichkeit als echte Alternative präsentiert werden hätte können, lag nicht vor. Insofern müssen die Hartz-Reformen aus gewerkschaftlicher Perspektive als ein Desaster eingestuft werden, da sie weder über ein nennenswertes Maß relevanter Machtressourcen verfügten, noch wirksamen Protest oder Drohpotenziale entfalten konnten. Diese Reformen dürften die größte sozialpolitische Niederlage der Gewerkschaften in der Geschichte der Bundesrepublik darstellen.

## 5.3 Der Mindestlohn und die Gewerkschaften<sup>79</sup>

### *Der Mindestlohn (Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie)*

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns stellt die zweite größere arbeitsmarktpolitische Reform der Transformationsphase dar. Dieser wurde bereits im Koalitionsvertrag der Großen Koalition im Jahr 2013 festgeschrieben (Eichhorst 2014: 17). Er gilt seit dem 1. Januar 2015 und wurde auf eine Höhe von 8,50 Euro pro Arbeitsstunde

---

<sup>79</sup> Dieses Kapitels beruht teilweise auf den Vorarbeiten zu einem Vortrag, den die Verfasserin gemeinsam mit Dr. Michaela Schulze (Universität Kassel) auf der Jahrestagung des Arbeitskreises Verbändeforschung der DVPW im Januar 2015 hielt.

festgesetzt. Ausnahmeregelungen gelten zum einen für Langzeitarbeitslose, die bei einer Arbeitsaufnahme für ein halbes Jahr vom Mindestlohn ausgenommen sind und entsprechend schlechter bezahlt werden können. Zum anderen sind Praktikanten und Auszubildende vom Mindestlohn ausgenommen (Eichhorst 2015: 15). Noch gilt der Mindestlohn nicht für alle Branchen<sup>80</sup>, da zum Teil die Möglichkeit genutzt wurde, durch Tarifverträge das Lohnniveau in den nächsten zwei Jahren schrittweise in Richtung des Mindestlohns anzuheben (Eichhorst 2015: 16). Durch eine Informations- und Beschwerdeline des DGB sowie Kontrollen der personell gestärkten Zollabteilung „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ wird einer solchen Umgehung allerdings entgegengewirkt (ebd.: 17).

### *Sozialpolitische Einordnung des Mindestlohnes*

Mit dem Mindestlohn wurde ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument eingeführt. Lag die Verantwortung der Lohngestaltung bislang im Rahmen der Tarifautonomie nahezu ausschließlich bei den Sozialpartnern, interveniert nun der Staat in diesen Bereich und legt eine gesetzliche Lohnuntergrenze fest. Im Grunde stellt der Mindestlohn eine Korrektur der Folgen der vorangegangenen Arbeitsmarktreformen, die auf eine Ausweitung des Niedriglohnssektors setzte, dar. Unter der Perspektive sozialpolitischer Leistungen findet, zumindest für solche Branchen, die zuvor unterhalb des Mindestlohns lagen, ein Ausbau von Löhnen statt, was als *expansion of old policies* bezeichnet werden kann. Gleichwohl kann der Mindestlohn aber auch als eine *new social policy* interpretiert werden, weil er zugleich eine Reaktion auf neue Risiken, wie z. B. *working poor* und den sich ausbreitenden Niedriglohnssektor ist. Zudem greift er nicht auf sozialpolitische Leistungserbringung durch den Staat zurück, sondern privatisiert im Grunde auch diese Risiken, da er die Arbeitgeber auf Mindeststandards verpflichtet.

---

<sup>80</sup> Branchenspezifische Ausnahmen gelten in der Fleischindustrie, der Leiharbeit, der Land- und Forstwirtschaft sowie im Gartenbau, in der Textil- und Bekleidungsindustrie, im Friseurhandwerk, in Großwäschereien und zudem für Zeitungszusteller. Ab Ende 2016 müssen auch in diesen Branchen mindestens 7,50 Euro pro Stunde gezahlt werden, ab 2017 dann auch für die Zeitungszusteller. Weitere Ausnahmen beim Mindestlohn gelten für Saisonarbeiter in der Landwirtschaft, auf deren Mindestlohn die Arbeitgeber Kosten für die Unterkunft und Verpflegung anrechnen können, für Pflichtpraktika und freiwillige Praktika bis zu drei Monaten und für unter 18-Jährige (von Borstel 2014).

### 5.3.1 Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen vor der Reform und Geschlossenheit als interne Machtressource

Die innergewerkschaftliche Diskussion um den gesetzlichen Mindestlohn erstreckt sich über mehr als ein Jahrzehnt. Die einzelnen Gewerkschaften vertraten hierzu durchaus kontroverse Positionen und auch innerhalb derselben Organisationen schwankten die Forderungen im Zeitverlauf zum Teil deutlich (Bispinck/Schäfer 2006: 269). Die IG BAU zählte grundsätzlich zu den Befürwortern von Mindeststandards, allerdings auf Branchenebene. Sie blickt dabei auf die längste Erfahrung in dieser Frage zurück, da sie als erste Gewerkschaft Branchenmindestlöhne durchsetzte und bereits seit 1996 versuchte, die Problematik über allgemeinverbindliche Tarifverträge zu regeln (George 2007: 86; Bispinck/Schäfer 2006: 277, 290).

Des Weiteren traten insbesondere die Dienstleistungsgewerkschaften NGG und ver.di aufgrund ihrer schwachen tarifpolitischen Regelungskompetenz als Befürworter eines Mindestlohns auf, während die Industriegewerkschaften IG Metall und IG BCE mit ihrer starken tarifpolitischen Regelungskompetenz für die Tarifautonomie und gegen eine staatliche Intervention im Sinne eines gesetzlichen Mindestlohns eintraten (Schroeder 2010: 193; Schroeder/Keudel 2008: 38). Die Dienstleistungsgewerkschaften sahen in der Forderung nach einem Mindestlohn vor allem deshalb eine Notwendigkeit, weil deren Branchen nur schwer organisierbar sind und die Tariffähigkeit in vielen Bereichen des Dienstleistungssektors in Frage steht. Die Betriebe sind häufig eher klein und zeichnen sich durch zersplitterte Unternehmens- und Beschäftigungsstrukturen aus. Überdies sind vielfach gering qualifizierte Beschäftigte in kurzfristigen und daher instabilen Beschäftigungsverhältnissen in diesem Bereich tätig, was einerseits die Organisationsdistanz vieler Arbeitnehmer erklärt und andererseits den Bedarf nach Regulierung dieses Sektors aufzeigt (Ex. B2). Die Industriegewerkschaften dagegen lehnten den Mindestlohn vor allem deshalb ab, weil sie darin eine Gefährdung der Tarifautonomie und damit langfristig eine Infragestellung der Legitimität des gewerkschaftlichen Kerngeschäftes zu erkennen glaubten (Dribbusch/Birke 2012: 7; Schroeder/Keudel 2008: 38; Bispinck/Schäfer 2006: 269). Die ablehnende Haltung von Gewerkschaften gegenüber gesetzlichen Mindestlöhnen wurde folglich primär mit dem Argument begründet, dass ein gesetzlicher Mindestlohn den individuellen Anreiz für eine Gewerkschaftsmitgliedschaft reduzieren könnte, da bei Mindestlohnempfängern der Staat und nicht mehr die entsprechende Gewerkschaft als Garant des Einkommens fungiere. In der Folge könne ein gesetzlicher Mindestlohn die Tariftmacht von Gewerkschaften schwächen, da

der Staat in die Lohnfindung als traditionelles Hoheitsgebiet der Sozialpartner eingreife (George 2007: 68).

Die NGG war die erste Gewerkschaft, die bereits 1999 die Forderung nach einem Mindestlohn aufstellte (Dribbusch/Birke 2014: 24; George 2007: 86; Ex. A3). Die Positionierung entstand nicht zuletzt aus einer starken Kooperation mit dem Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut der Hans-Böckler-Stiftung (WSI), welche Studien zum Niedriglohnsektor durchführte, die die Forderung der NGG nach einem gesetzlichen Mindestlohn wesentlich stützten (Bispinck/Schulten 2013: 69). Jedoch fand die NGG im Gewerkschaftslager lange Zeit keine Verbündeten (Bispinck/Schäfer 2006: 291). Erst 2002 brachten die Gewerkschaften NGG, die neu gegründete ver.di und die IG BAU auf dem DGB-Bundeskongress 2002 einen Antrag mit der Forderung nach einem Mindesteinkommen, welches ein festes Einkommen pro Monat sichern soll, ein. Doch die beiden großen einflussreichen Industriegewerkschaften, IG BCE und IG Metall, standen dem Vorstoß zum damaligen Zeitpunkt ablehnend gegenüber (vgl. auch Bispinck/Schäfer 2006: 290). Diese Position wurde in der IG Metall nicht zuletzt durch die Person des damaligen Vorsitzenden Jürgen Peters gestärkt, der selbst „aus dem Tarifgeschäft kam“ (Ex. E2) und der Tarifautonomie folglich besonderes Gewicht beimaß. Letztlich scheiterte der Antrag (Frech 2002). Ein IG-BCE Gewerkschafter erinnert sich an die Debatte

*„[auf dem] DGB-Kongress, als Klaus Wiesehügel (IG BAU) dann eben völlig verzweifelt für den Mindestlohn plädiert hat und darauf hingewiesen hat, dass sie als Gewerkschaft zu schwach seien, nicht mehr in der Lage seien, hier für Ordnung [...] zu sorgen, das war wirklich verzweifelt und ich weiß noch, wie Hubertus Schmoldt (IG BCE) dann eine Gegenrede gehalten hat: das ist euer Problem, dann müsst ihr mit gewerkschaftlichen Mitteln dagegen halten, weil Schmoldt gewerkschafts-strategisch argumentiert hat. Der hat gesagt, wenn Gewerkschaften so schwach sind, dass sie keine Tarifverträge mehr durchsetzen können in so einer Branche und nach dem Staat rufen, dann ist das das Ende der Tarifautonomie [...], damit machen sich aber Gewerkschaften, wenn sie sich in diesem Kerngeschäft nicht mehr behaupten können mittel bis langfristig überflüssig und das ist die Debatte der letzten zehn Jahre etwa gewesen“ (Ex. B2).*

Auch die ver.di stand dem Mindestlohn anfangs kritisch gegenüber: „Denn wir wollen, das war bisher jedenfalls die durchgehende Meinung der DGB-Gewerkschaften, dass wir keinen

gesetzlichen Mindestlohn haben, von der Bauwirtschaft mit ganz besonderen Bedingungen abgesehen, sondern wir wollen die Tarifautonomie nutzen und keine Konkurrenzveranstaltung von staatlichen Mindestlöhnen haben“ (Margret Mönig-Raane 2003: 610). Diese Meinung änderte sich jedoch relativ rasch im Jahr 2003: „Nach der Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln für Langzeitarbeitslose hält der ver.di-Vorsitzende Frank Bsirske eine breite Diskussion über die Einführung von Mindestlöhnen in Deutschland für notwendig“ (DGB 2014: 7, George 2007: 86). Dieser Perspektivwechsel vollzog sich vor allem aufgrund der Zunahme prekärer Beschäftigung in Folge der Hartz-Reformen und der daraus erwachsenden Notwendigkeit einer Regulierung, welche die ver.di aufgrund ihrer tariflichen und organisatorischen Schwäche nicht mehr auffangen konnte.

Auf dem DGB-Bundeskongress 2006 wurde schließlich die Forderung nach einem einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn von 7,50 Euro pro Stunde als gewerkschaftliches Ziel verabschiedet, das jedoch unter der Maßgabe stand, dass Tarifverträge immer vorrangige Geltung besitzen müssten (Schreoder/Keudel 2008: 38; George 2007: 86; DGB 2006a: Nr. I004; Ex. A3). In den Folgejahren schlossen sich die einzelnen DGB-Gewerkschaften nach und nach dieser Forderung an. Die IG Metall schwenkte 2004 von der anfänglichen Ablehnung eines gesetzlichen Mindestlohns (DGB-Bundeskongress 2002; Frech 2002) zunächst auf die Befürwortung von Branchenmindestlöhnen um (George 2007: 86; Der Tagesspiegel 2004: o. S.; IG Metall Pressemitteilung 2004) und 2007 schließlich befürwortete die IG Metall einen branchenübergreifenden einheitlichen gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von 7,50 Euro pro Stunde (IG Metall 2008: Nr. E1, E3). 2011 wurde die Forderung im Anschluss an den DGB-Beschluss auf 8,50 Euro pro Stunde erhöht (IG Metall 2012: 4.020).

Auch die IG BCE, die noch 2006 einen gesetzlichen Mindestlohn ablehnte (George 2007: 86; Rudzio 2006), bewegte sich allmählich, über die Befürwortung von Branchenmindestlöhnen in Bereichen in denen keine gültigen Tarifverträge existieren (IG BCE 2010: Nr. E005, E006, F016), hin zu einer generellen Befürwortung eines bundeseinheitlichen gesetzlichen Mindestlohns (IG BCE 2014: Nr. D012, D014).

*„Ja, auch die IG BCE, die eine andere Position hat, schließt sich dieser Notwendigkeit an und kämpft gemeinsam mit allen, die es besonders brauchen, für diesen gesetzlichen Mindestlohn“ (Rede Vassiliadis, DGB 2014: 110).*

Die IG BAU, welche lange Zeit vorrangig für gesetzlich geregelte Branchenmindestlöhne gekämpft hatte (IG BAU 2010: Nr. 069; IG BAU 2006: Nr. 060, 061), schloss sich schließlich der „Beschlusslage beim DGB“ (IG BAU 2014: 024) im Jahr 2013 an.



Das Einschwenken der zunächst unterschiedlichen gewerkschaftlichen Positionen auf die gemeinsame Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn war nicht zuletzt eine Folge der Erosion von Flächentarifverträgen in zahlreichen Branchen und Regionen (Schroeder 2008: 174; Ex. E2) sowie der Ausdehnung des Niedriglohnsektors (Roppel 2015: 92; DGB 2014 Mindestlohnkampagne: 4ff.; Müller-Jentsch 2011: 133). Der gewerkschaftliche „Erkenntnisgewinn“ (Ex. A3; Ex. B2; Ex. E2) folgte schließlich aus den veränderten arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen. Der soziale Druck auf die eigenen (potenziellen) Klientele sowie die teilweise eingeschränkte autonome Handlungs- und Gestaltungsmacht in der Tarifpolitik, führten letztlich dazu, dass die Gewerkschaften ihren Widerstand gegen den Mindestlohn aufgaben. Die problematische Entwicklung in einigen Arbeitsmarktsegmenten löste die Front gegen eine Aufweichung der Tarifautonomie auf. Damit verwiesen die Gewerkschaften zum Teil jene Aufgabe selbstregulierter Lohnfindung an den Gesetzgeber zurück, die der Staat einst an die Sozialpartner delegiert hatte. Die Gründe für die Formierung einer einheitlichen gewerkschaftlichen Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn können als Reaktion auf und Einsicht in veränderte gesellschafts- und arbeitsmarktpolitische Rahmenbedingungen gedeutet werden (für eine komprimierte Übersicht über die gewerkschaftlichen Forderungen zum Mindestlohn siehe Anhang 5).

### **5.3.2 Parlamentarische Präsenz und institutionelle Einbindung als externe Machtressource: Gewerkschaftliche Einbindung in den *policy-making*-Prozess**

Der gesetzliche Mindestlohn ist maßgeblich auf den Einfluss der Gewerkschaften zurückzuführen (Dribbusch/Birke 2014: 28; Der Spiegel 2014; Ex. A3). So entsprechen auch die 8,50 Euro der [letztlich mehrheitlichen; Anm. d. Verf.] Forderung der Gewerkschaften (Eichhorst 2011: 17). Eichhorst argumentiert, dass die politische Festlegung und Durchsetzung des Mindestlohns durch die Gewerkschaften und die SPD erfolgte (Eichhorst 2011: 17). Da insbesondere die SPD den „Schulterschluss“ mit den Gewerkschaften gesucht habe, wurden diese von den Sozialdemokraten bereits verstärkt in die Koalitionsverhandlungen in 2013 eingebunden (Ex. B2, Ex. A3).

*„Wir sind in bestimmten Phasen der Koalitionsgespräche sehr intensiv konsultiert worden“* (Sommer 2014: 40).

Die SPD hat ganz bewusst die Nähe zu den Gewerkschaften gesucht, nicht zuletzt aus wahlstrategischen Gründen (Ex. A3).

*„Wir werden nichts zustimmen im Koalitionsvertrag, bei dem die Gewerkschaften sagen: Das ist nicht genug“ (Gabriel 2013).*

Die parlamentarische Präsenz und institutionelle Einbindung kann somit bereits bei der Verabredung des Mindestlohns im Koalitionsvertrag als hoch eingestuft werden. Die erfolgreiche Durchsetzung des Projektes war damit gewiss auch die Folge einer wiedererstarkten Partnerschaft von DGB-Gewerkschaften und SPD und der durch die Partei forcierten (Re)Integration der Gewerkschaften in politische Willensbildungsprozesse.

Zwar wurde der *policy-making*-Prozess nicht durch die Arbeit einer Kommission gestützt, doch wird die zukünftige Bestimmung der Lohnuntergrenze durch eine Mindestlohnkommission festgesetzt. Diese setzt sich im Kern aus den Sozialpartnern zusammen. Zwar werden auch Wissenschaftler eingebunden, allerdings besitzen diese kein Stimmrecht (Eichhorst 2011: 17). Somit spiegelt die Mindestlohnkommission, entgegen der Kommissionen Anfang zu Beginn der 2000er Jahre, eher traditionelle korporatistische Strukturen wider und verschafft den Sozialpartnern mehr Einfluss auf die Implementierung und notwendige Anpassungen des Gesetzes.

### **5.3.3 Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen zum bzw. nach dem Gesetz und Geschlossenheit als interne Machtressource**

Der DGB begrüßte das Gesetz nach seiner Einführung, übte aber gleichzeitig Kritik an den zahlreichen Ausnahmen, z. B. für Praktikanten oder Langzeitarbeitslose (Ausschussdrucksache 18(11)150: 32). Aus heutiger Sicht sprechen Gewerkschafter von der Einführung des Mindestlohns als einer „Herzensangelegenheit“ bzw. als „Triumph für die Gewerkschaftsbewegung“ (Ex. A3), denn damit habe sich eine langjährige Forderung der Gewerkschaften erfüllt (DGB 2013: 2). Diese Darstellung scheint jedoch nur eingeschränkt zuzutreffen, denn tatsächlich war die Zustimmung zur Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn an die Voraussetzung einer massiven Erosion des Flächentarifvertragssystems und einer sich verschlechternden Einkommenssituation der Beschäftigten in Folge der Hartz-Reformen gekoppelt (vgl. z. B. auch DGB Mindestlohnkampagne 2014: 6; Dribbusch/Birke 2012: 7f.; Eichhorst 2011: 17).

Der zwischengewerkschaftliche Dissens kann aufgrund der zunächst divergierenden Positionen als stark eingeordnet werden. Allerdings einigten sich die Gewerkschaften noch vor der Einführung des Mindestlohnes auf eine gemeinsame Linie, womit die

zwischengewerkschaftlichen Gegensätze weitgehend überbrückt werden konnten, was ihnen letztlich auch eine größere politische Durchsetzungsmacht verschaffte.

*„Wir tun uns keinen Gefallen, liebe Kolleginnen und Kollegen, wenn jetzt alle möglichen Einzelgewerkschaften mit unterschiedlichen Forderungen auftreten, welches Niveau aus ihrer Sicht denn sinnvoll wäre, (Beifall) weil das verunklart und im Grunde auch die Durchsetzungsmöglichkeit schwächt. [...] und die Einheit der DGB-Gewerkschaften eine wichtige Größe bei der Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns 2013 bleibt. Ich werbe sehr darum, dass wir diese Einheit nicht aufgeben und auch nicht in Frage stellen“* (ver.di 2011: 19).

*„Wenn wir uns jetzt gegenseitig in den Einzelgewerkschaften überbieten in der Frage der Höhe des Mindestlohns, dann werden wir ihn nie bekommen, nie! (Beifall)“* (ver.di 2011: 28f.)

Marginale Differenzen in der Positionierung zum Mindestlohn bestanden dennoch hinsichtlich seiner Höhe, aber dies stellte faktisch eine Detailfrage der Umsetzung und keinen relevanten Streitpunkt um eine Grundsatzfrage mehr dar (Ex. E2). Im Detail gebe es noch Unterschiede, aber in den großen Linien waren sich die Gewerkschaften einig (Ex. A3). Es bedurfte einer kollektiven Schlagkraft und der Machtressource der organisationsübergreifenden Geschlossenheit, die die Umsetzung des Mindestlohns beförderte. Den wachsenden politischen Druck auf die staatlichen Akteure, die Lohnfrage angesichts des expandierenden Niedriglohnsektors gesetzlich zu regulieren, erhöhten die DGB-Gewerkschaften zusätzlich durch ihre geschlossene Forderung erheblich, was unter der Großen Koalition letztlich zum Erfolg führte.

*„Wenn nicht die Gewerkschaften erkannt hätten, dass wir einen Mindestlohn brauchen, gäbe es ihn nicht.“* (Ex. A3).

#### **5.3.4 Außerparlamentarische Präsenz: Protest und Sozialpolitische Kampagnen als externe Machtressource**

Dabei waren die Gewerkschaften nicht nur durch in den Gesetzgebungsprozess und durch ihre korporative Einbindung in der Mindestlohnkommission auf dem Weg zum Gesetz involviert. Die Jahre von der Homogenisierung gewerkschaftlicher Positionen bis zur legislativen Umsetzung nutzten die Gewerkschaften, um auf die öffentliche Meinung einzuwirken. Mit

der Umsetzung der Hartz-Gesetze, bei der die DGB-Gewerkschaften keine einheitliche Linie finden konnten, bot sich das Mindestlohnthema als eines an, mit dem erstens die sozialen Folgen der rot-grünen Arbeitsmarktpolitik abgefedert und zum anderen Geschlossenheit demonstriert werden konnte. Das teilweise stark auf die Imperative der Wirtschaft bezogene Meinungsklima der Vorjahre wich vor allem im Zuge der Finanzkrise Positionen, die Staatsinterventionismus wieder positiver betrachteten.

Im Verlauf des Jahres 2006 führten sowohl die NGG, als auch die ver.di eine öffentlichkeitswirksame Kampagne mit dem Namen „Initiative Mindestlohn“ für einen gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro durch (George 2007: 86f.). Gleiches tat der DGB. Dieser erhöhte durch zahlreiche Aktionen mit seiner Kampagne „Kein Lohn unter 8,50 Euro“ seit 2007 den Druck auf den Gesetzgeber, einen einheitlichen Mindestlohn zu verabschieden. Zunächst lautete die Forderung 7,50 Euro pro Stunde. Seit dem DGB-Bundeskongress 2010 erhöhte diese sich auf 8,50 Euro (für einen Überblick über die einzelnen Aktionen vgl. DGB-Mindestlohnkampagne 2014: 10). Die Kampagnen haben langfristig Wirkung entfaltet. So sei der Mindestlohn nicht zuletzt das Ergebnis der Kampagnen und eines anhaltenden öffentlichen Drucks auf die Politik erzeugt worden, wie Gewerkschafter betonen (Ex. A3).

### 5.3.5 Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien als externe Machtressource

Seit der Finanzkrise im Jahr 2008 konnten die Gewerkschaften wieder Zugewinne an politischem Einfluss verbuchen (Ex. I). Der Startpunkt war die stärkere Einbeziehung der Gewerkschaften als Krisenbewältiger (Schroeder 2014b: 22, 2010; Dörre 2011: 268; „Krisenkorporatismus“ Urban 2013: 215f.; Urban 2012: 229f.).<sup>81</sup> Insgesamt ist für die Zeit seit der Krise das Bemühen der Gewerkschaften zu erkennen, an sozialpolitischer Gestaltungskraft zurückzugewinnen, wie auch die Stabilisierung und Förderung des Wirtschaftsstandortes zu unterstützen (Hofmann/Smolenski 2015: 467). Seither entspannten sich auch die Beziehungen zu den Parteien ein wenig, insbesondere die zur SPD. Laut Eichhorst (2014: 20) trugen die Kompromisse der Gewerkschaften im Zuge der Finanzkrise maßgeblich zu einer Einflusserhöhung sowie zur Verbesserung der politischen Kontakte bei. Nach wie vor haben die Gewerkschaften zu den Sozial- und Christdemokraten die engste

---

<sup>81</sup> Von Seiten der Gewerkschaften kamen maßgebliche Impulse zur Bewältigung der Finanzkrise. Die betriebsbezogene Krisenpolitik setzte neben der expansiven Nutzung des Instrumentes der Kurzarbeit auf betriebsinterne Flexibilisierungsmaßnahmen, wozu neben den tariflichen Korridorregelungen vor allem die Arbeitszeitkonten beitrugen. Die Dauer für Kurzarbeit wurde von der Bundesregierung ebenfalls unter Drängen der Tarifparteien verlängert, um die Folgen der Krise für die Betriebe abzumildern und Fachkräfte zu binden (Schroeder 2014b: 28).

Verbindung. Allerdings haben sie heute stärkere Autonomie und Flexibilität gewonnen und versuchen parteipolitische Bündnisse eher themenspezifisch und *ad hoc* mit jenen Partnern einzugehen, über die sie ihre Inhalte am optimalsten in sozialpolitische Prozesse einbringen können. Neusser (2013: 19f.) bezeichnet diese neue Ära der Partei-Gewerkschafts-Beziehungen ein „dynamisches System pluralisierter Partnerschaften“. Im Gegenzug suchen sowohl die SPD, als auch die CDU wieder verstärkt den Kontakt zu den Gewerkschaften und zeigen sich deren Positionen gegenüber sehr aufgeschlossen. Beispielsweise traten Angela Merkel und Sigmar Gabriel 2013 mehrfach als Redner auf Gewerkschaftsveranstaltungen auf (Eichhorst 2014: 19).

### 5.3.6 Handlungs- und Reaktionsfähigkeit als interne Machtressource

#### *Antragsverhalten auf Gewerkschaftstagen*

Da der Mindestlohn erst zum Ende des Untersuchungszeitraums verabschiedet wurde, ist eine Analyse der nachgelagerten gewerkschaftlichen Reaktionen nicht möglich. Dies erscheint auch wenig sinnvoll, da die legislative Umsetzung relativ weitgehend den gewerkschaftlichen Forderungen entsprach. Vielmehr soll im Folgenden aufgezeigt werden, wie sich das Antragsverhalten vor den Reformen auszeichnete. Dies kann, vor dem Hintergrund, dass die Reform Befürwortung von Seiten der Gewerkschaften erfahren hat als unproblematisch gesehen werden, auch weil diese Arbeit das Ziel hat, insbesondere die Reaktionsfähigkeit auf die verlorenen Reformen seit Anfang der Jahrtausendwende und die (möglichen) veränderten Machtressourcen zu analysieren, für welche die eigene Konzeptfähigkeit und auch der Weg dorthin analysiert werden.

Ungefähr ab Mitte der 2000er Jahre mehrten sich in den Gewerkschaften die Anträge zur Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn. Besonders intensiv, im Vergleich der Gewerkschaften, zeigt sich das Antragsverhalten der ver.di in den Jahren 2007 und 2011. Dies verdeutlicht, wie bereits bei den gewerkschaftlichen Positionen zum Mindestlohn deutlich wurde, dass dieser insbesondere ein Anliegen der Gewerkschaften im Handel und Dienstleistungssektor und somit der ver.di war. Die positive Positionierung der IG Metall zum gesetzlichen Mindestlohn erfolgt demgegenüber relativ spät. Dies spiegelt sich auch im Antragsverhalten wieder, denn Anträge zum gesetzlichen Mindestlohn halten erst im Jahr 2007 Einzug in die Gewerkschaftstage. Bei der IG BAU wurden bereits relativ früh, im Jahr 2001, Anträge zum tariflichen Branchenmindestlohn eingereicht, was sich aus der tarifpolitischen Praxis der Gewerkschaft erklären lässt, Branchenmindestlöhne über

Allgemeinverbindlichkeitsregelungen zu erreichen. Beim Gewerkschaftstag 2009 kamen zu den Anträgen zu Branchenmindestlöhnen solche zum gesetzlichen Mindestlohn in einzelnen Branchen ohne Tarifverträge hinzu. Beim DGB bündelten sich diese Positionen: So kam es auf den Gewerkschaftstagen der Jahre 2002 und 2006 nur zu den bereits zuvor erläuterten Anträgen, jenem zum Mindesteinkommen von 2002, der durchfiel und der jeweils nur einen Antrag zum Mindestlohn, wie bereits bei den gewerkschaftlichen Positionen beschrieben wurde. Erst beim DGB-Gewerkschaftstag im Jahr 2010 stieg die Anzahl der Anträge zum gesetzlichen Mindestlohn dann deutlich an. Inhaltlich wird in diesen Anträgen zumeist die Erhöhung der Untergrenze von 7,50 Euro auf 8,50 Euro pro Stunde gefordert. Bei der IG BCE schließlich, die lange Zeit gegen den gesetzlichen Mindestlohn opponierte, gab es folgerichtig auch nur sehr wenige Anträge bzw. Debatten, die dieses Thema auf den Gewerkschaftstagen aufgriffen.

Kontroversen innerhalb der Mitgliedschaft bilden die Anträge auf den Gewerkschaftstagen hingegen zumeist nicht ab. Sie kamen eher in den Debatten und Aussprachen der Gewerkschaftstage zur Geltung, wie die Tagungsprotokolle nahelegen – so beispielsweise bei der ver.di (2004).

### *Sozialpolitische Titeldispositionen in Mitgliederzeitungen*

Ähnlich wie beim Antragsverhalten, zeigt sich auch das *agenda-setting* über Titeldispositionen in den Mitgliederzeitungen insbesondere bei jenen Gewerkschaften auffällig häufig, die die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn mit besonderem Nachdruck verfolgten. So platziert die ver.di ab 2005 fast jedes Jahr Titeldispositionen zur Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn, was eben auch an dieser Stelle die Vorreiterrolle der ver.di betont. Die IG BAU dagegen macht in einigen Titeldispositionen der Jahre 2003, 2006 und 2010 ihre typische Forderung nach branchenbezogenen Mindestlöhnen prominent, die aufgrund ihrer positiven historischen Erfahrungen resultiert. Bei der IG Metall, deren Mitglieder in der Regel auch kaum Profiteure eines allgemeinen Mindestlohns sind, gibt es hingegen keine Titeldispositionen zum Mindestlohn, bei der IG BCE nur sehr wenige, was darauf hindeutet, dass beide Industriegewerkschaften das Thema zwar prinzipiell unterstützen, es in ihrer öffentlichen Kommunikation jedoch von nachrangiger Bedeutung ist.

### 5.3.7 Zwischenfazit

Der Weg zu einem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn zeichnet sich also durch eine gänzlich andere Strukturierung und Begleitung des Prozesses durch die Gewerkschaften aus, als es im Falle der Hartz-Gesetze festzustellen war. Der Höhepunkt der Hartz-Reformen bildete vom zeitlichen Rahmen her den Auftakt der ernsthafteren innergewerkschaftlichen Debatten um eine Mindestlohn-Forderung. Anders als bei den Hartz-Gesetzen, bei denen die Gewerkschaften eher auf staatliche Initiativen reagierten und diesen kaum tragfähige Machtressourcen entgegenzusetzen hatten, erschloss sich das Gewerkschaftslager hier erst Schritt für Schritt seine Machtressourcen. Die Ausweitung des Niedriglohnssektors und die Aufwertung der Gewerkschaften im Zuge der Finanzkrise bildeten die günstigen Rahmenbedingungen hierfür. In Anlehnung an den Machtressourcenansatzes wurden die Gewerkschaften erst handlungsfähig, als sie innere Geschlossenheit bezüglich der Forderung und eigene Konzeptfähigkeit vorweisen konnten. Ihre gestärkte politische Einbindung ins Krisenmanagement der Bundesregierung und die Entspannung der Beziehungen zur SPD zehn Jahre nach der Agenda 2010 ermöglichten es ihre Forderung günstig zu platzieren und – nach dem Regierungswechsel 2013 – in die Regierungspolitik einzuspeisen. Dabei half ihnen auch eine lang anhaltende Kampagnenarbeit, die sich auf ein inzwischen generell gewerkschaftsfreundlicheres Meinungsklima traf, als in den Jahren zuvor. Galten die Hartz-Reformen noch als historische Niederlage, so kann der Mindestlohn durchaus als größter sozialpolitischer Erfolg der Gewerkschaften seit der Jahrtausendwende bezeichnet werden.

### 5.4 Die Riester-Rente und die Gewerkschaften

*Die Riester-Rente (Altersvermögensgesetz und Altersvermögensergänzungsgesetz)*

Die Riester-Reform war mit dem Ziel initiiert worden, die Belastung der Rentenkassen abzubauen und darüber vermittelt den Druck auf die Lohnnebenkosten zu senken. Im Gegenzug sollte die betriebliche und vor allem die private Altersvorsorge aufgebaut werden. Das Ziel der Riester-Reform war die Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung bis 2020 unter 20 Prozent und bis 2030 unter 22 Prozent (Hegelich 2008: 192). Dazu wurde zunächst das Institutionengefüge umgebaut: Aus dem Ein-Säulen-System der staatlichen Rentenversicherung wurde nun ein Drei-Säulen-Modell aus Gesetzlicher Rentenversicherung (GRV), Betrieblicher Altersversorgung (BAV)<sup>82</sup> und Privater Rentenversicherung (PRV).

---

<sup>82</sup> Die BAV kann mittels fünf Durchführungswegen realisiert werden. Diese unterscheiden sich u. a. danach, ob das Vorsorgekapital im Unternehmen bleibt (Direktzusage), in rechtlich eigenständigen

Dabei waren betriebliche und private Vorsorgemodelle per se nichts Neues, aber die Leistungen der GRV wurden so drastisch durch die Reform gekürzt, dass es fortan nur noch möglich ist, durch individuell betriebene Zusatzvorsorge das Lebensstandardprinzip der Rentenversicherung zu erhalten (vgl. hierzu auch Jochem 2009: 267; Nullmeier 2003: 172). Zur Sicherung der Zusatzrente müssen weitere 4 Prozent des Einkommens in die private oder betriebliche Altersvorsorge investiert werden (Nullmeier 2003: 172ff.). Die staatliche Rentenversicherung wurde teilprivatisiert, die privaten Renten sowie die BAV staatlich gefördert (vgl. Petring 2010: 114; Schmidt 2003: 241). Vor der Reform war die BAV eine arbeitgeberfreie Leistung, was sich mit der Einführung eines Rechtsanspruchs auf eine BAV änderte. Eben diese zweite Säule, die BAV, sollte künftig durch die Sozialpartner als Anbieter tariflicher Sozialpolitik reguliert werden.<sup>83</sup> Damit verstärkt sich die selbstregulierende Rolle der Gewerkschaften als Anbieter sozialer Leistungen auf betrieblicher Ebene (Wiß 2011: 264).

### *Sozialpolitische Einordnung der Riester-Reform*

Die Rentenreform von 2001 wird in der sozialwissenschaftlichen Literatur aufgrund der eben beschriebenen Veränderungen als „Kontinuitätsbruch“ (vgl. Trampusch 2009; Hinrichs/Kangas 2003; Hinrichs 2003: 11), „fundamentaler Wandel“ (Jochem 2009; Hegelich 2008: 191; Lamping/Rüb 2006; Nullmeier 2003) bzw. „Pfadabweichung“ (Schmidt 2007: 303; Schmidt 2003: 247) in der deutschen Alterssicherung charakterisiert. Trampusch (2009: 41) bezeichnet die Reform als „nachhaltige Strukturreform“, da sich die Arbeitsteilung zwischen Sozialstaat, Markt und Tarifpolitik in der sozialen Sicherung neu justierte (ebd.). Zum einen kann die Riester-Reform mit den beschriebenen Leistungskürzungen bei der GRV als *retrenchment of old policies* bezeichnet werden. Allerdings findet kein reiner Rückbau, sondern ein gleichzeitiger Umbau statt der mit der BAV und der Riester-Rente zwei weitere tragende Säulen in das Rentengefüge einzieht. Des Weiteren kann man die Reform auch als aktivierende Sozialreform bezeichnen, weil den Individuen Anreize gesetzt werden, eigenständig durch betriebliche oder private Zusatzrente Vorsorge zu betreiben.

---

Versorgungseinrichtungen verwaltet wird (Unterstützungskasse, Pensionskasse oder Pensionsfonds) oder eine Lebens- oder Rentenversicherung durch den Arbeitgeber bei einem Versicherungsunternehmen abgeschlossen wird. Im Falle der Direktzusage und Unterstützungskasse richtet sich der Versorgungsanspruch der Beschäftigten an den Arbeitgeber, in den anderen Fällen an die Versorgungseinrichtung (Blank 2012: 180).

<sup>83</sup> Für einen historischen Überblick über die Entwicklung der betrieblichen tariflichen Sozialpolitik vgl. Trampusch (2004).



#### 5.4.1 Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen vor der Reform und Geschlossenheit als interne Machtressource

Im Vorfeld der Riester-Reform zeichneten sich sowohl zwischen als auch innerhalb der Gewerkschaften Spaltungslinien ab. Diese drehten sich im Kern darum, wie die Gewerkschaften tarifpolitisch auf die Krise der Sozialversicherungen zu reagieren haben, nämlich inwieweit Tarifpolitik die sozialpolitische Funktion der Altersvorsorge übernehmen sollte (Trampusch 2005: 271).

Innerhalb der IG Metall kristallisierte sich ein Führungskonflikt zwischen politisch eher links-traditionalistisch orientierten Funktionären heraus, wie Horst Schmitthenner, damaliges Vorstandsmitglied mit Zuständigkeit für die Sozialpolitik, und stärker pragmatischen, wie Walter Riester, der in den Vorstand wechselte (Hassel/Schiller 2010: 130). Im Oktober 1996 gab Walter Riester (IG Metall) seine Vorstellungen zum Tariffonds bekannt (siehe Kapitel 2.4), die intern nicht abgestimmt waren. Klaus Zwickel, der Vorsitzende der IG Metall stellte sich gegen die Pläne Riesters und plädierte für eine weitere Wochenarbeitszeitverkürzung, statt einer Lebensarbeitszeitverkürzung (vgl. hierzu auch Trampusch 2005: 271f.).

Nach dem Regierungswechsel, infolgedessen Riester das Amt des Bundesarbeitsministers bekleidete, wurde die Rentenreform zunächst im Bündnis für Arbeit diskutiert, und zwar die Modelle Rente mit 60, Tariffonds, Altersteilzeit und Aufbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge. Riesters ursprüngliche Idee, der Tariffonds, nahm auf die gewerkschaftlichen Positionen besondere Rücksicht. Die Tariffonds wären das Resultat von Tarifverhandlungen gewesen, in denen die Gewerkschaften auf die Auszahlung eines Teils der erzielten Lohnerhöhungen zugunsten des Aufbaus betrieblicher Altersvorsorgesysteme verzichtet hätten. Das Arbeits- und Sozialministerium hätte dann für die Allgemeinverbindlichkeit dieser Abschlüsse gesorgt. Die Idee scheiterte jedoch, da die Verhandlungspositionen der Gewerkschaften nicht richtig eingeschätzt wurden. Denn zum einen wurden die internen Differenzen des DGB zu wenig berücksichtigt. Zum anderen betrachteten Teile der Regierung die Aufwertung der Tarifverhandlungen, die mit einer Verbindlichkeitserklärung des Arbeitsministeriums einhergegangen wäre, kritisch (Hegelich 2008: 217f.). Die Gewerkschaften koppelten ihre Zustimmung zur Tariffonds-idee an die Rente mit 60, die wiederum von Bundeskanzler Schröder als nicht finanzierbar abgetan wurde (Hegelich 2013: 97). Vor allem die Sozialpolitiker im DGB weigerten sich eine Vermengung der Nutzung des Tariffonds zur Finanzierung der Frühverrentung und zum Ausbau einer kapitalgedeckten Säule zu akzeptieren.

Letztlich wurde das Rententhema von der Agenda des Bündnisses für Arbeit gestrichen und in das Ressort Riesters verlagert (Trampusch 2005: 273). Im Jahr 1999 plante die Bundesregierung zwischenzeitlich die Einführung einer obligatorischen privaten oder betrieblichen Altersvorsorge. Für die Gewerkschaften war der Ausstieg aus der paritätischen Finanzierung nicht zu akzeptieren, weil sie dadurch eine Aufhebung der Lastenteilung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber befürchteten. Nach einer Protestwelle gaben die Bundesregierung und, allen voran Walter Riestler, nach und schwenkten um auf ein neues Konzept ein, das eine freiwillige, mit staatlichen Subventionen und Steuernachlässen flankierte private Altersvorsorge vorsah, die so genannte Riestler-Rente (Jochem 2009: 264; Hegelich 2008: 223; Trampusch 2005: 272f.). Als Alternative zur gescheiterten Obligatoriumslösung bot die IG BCE ihr Modell der Umwandlung von Entgelt für die betriebliche und tarifliche Altersvorsorge an (Trampusch 2005: 274). Die Chemiegewerkschaft praktizierte bereits seit Mitte der 1990er Jahre eine betriebliche und tarifliche Sozialpolitik, ergänzend zur staatlichen Sozialpolitik und lebte somit das vor, was die IG Metall, mit Ausnahme Riestlers, kategorisch ablehnte (ebd.: 272).

Der DGB war aufgrund der ungleichen Machtverteilung nicht in der Lage, die unterschiedlichen Interessen und Konflikte zwischen und innerhalb der Gewerkschaften auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Die Vertreterin des DGB für Sozialpolitik, Ursula Engelen-Kefer, die zwischen den divergierenden Positionen vermitteln wollte, wurde dabei von der sozialpolitischen Abteilung der IG Metall kritisiert. Von der IG BCE wurde sie aufgrund deren guter Kontakte zum Bundeskanzler ignoriert. Auch das Verhältnis Engelen-Kefers zum restlichen DGB-Vorstand war eher angespannt (Hassel/Schiller 2010: 132ff.). So war der DGB-Vorsitzende Dieter Schulte, entgegen Engelen-Kefer, ebenfalls der Meinung, dass man um eine Senkung des Rentenniveaus nicht umhin komme (Trampusch 2005: 272). Engelen-Kefer hatte daher keine Chance, eine vermittelnde Position zu formulieren oder in den Prozess einzubringen. Die Gewerkschaften verloren sich in einem Führungskonflikt und in ideologischen Debatten. Sie versäumten es somit, einheitliche konzeptionelle Antworten auf die Kompensation von Sozialpolitik durch Tarifpolitik zu geben, die über den Status Quo hinausgingen. Als die Bundesregierung Mitte der 1990er Jahre begann, neue konzeptionelle Antworten auf den zunehmenden fiskalischen und wirtschaftlichen Druck zu suchen, gab es also seitens der Gewerkschaften ein Sammelsurium der verschiedensten Positionen (Hassel/Schiller 2010: 132ff.).

Die Gewerkschaften signalisierten gegen die Riester-Reform zu protestierten, was die Regierung jedoch nicht an der Umsetzung hinderte (Jochem 2007: 690). Damit wird auch deutlich, dass der Entscheidungsprozess im Vorfeld der Reform weitgehend an den Gewerkschaften vorbei ging (Hegelich 2008: 266), obgleich das Gesetz einem gewerkschaftlich geführten Ministerium entsprang.

#### 5.4.2 Parlamentarische Präsenz und institutionelle Einbindung als externe Machtressource: Gewerkschaftliche Einbindung in den *policy-making*-Prozess

Rückblickend wird die Position der Gewerkschaften während des *policy-making*-Prozesses der Rentenreform 2001 von der sozialwissenschaftlichen Literatur als schwach und deren Einfluss auf die Umstrukturierung des Rentensystems insgesamt als gering bewertet (Wiß 2011: 166, 267; Ebbinghaus 2010: 264; Hegelich 2006: 212; Streeck/Hassel 2003: 116ff.). Diese Schwäche lässt sich, anders als die späteren Hartz-Reformen, nicht auf eine gewerkschaftliche Entmachtung und Entflechtung der Gewerkschaften mit den Schaltstellen der Regierung zurückführen. Im Gegenteil: Mit der Übernahme des Arbeitsministeriums durch Walter Riester knüpfte die SPD-Regierung an eine ältere Tradition an, die führenden Gewerkschaftern die Leitung des Ministeriums übertrug. Vielmehr gab es keinen Konsens innerhalb des Gewerkschaftslagers darüber, welche Rentenpolitik zu präferieren sei. Die zwischengewerkschaftlichen Konflikte während des *policy-making*-Prozesses der Riester-Reform durch die gegenläufigen Positionen zwischen und innerhalb der Einzelgewerkschaften und des Dachverbandes verhinderten letztlich ein konsistentes Konzept, ebenso wie ein geschlossenes Gewerkschaftslager und damit auch die politische Durchsetzungsfähigkeit. Wie zuvor aufgezeigt wurde, war nicht einmal Riesters ursprüngliche Konzeption eines Tariffonds mehrheitsfähig.

Dennoch gelangen den Sozialpartnern einige Teilerfolge, vor allem in der Endphase des Gesetzgebungsprozesses (Wiß 2011: 267). In der Ausschussphase leisteten die Gewerkschaften „erfolgreiche Lobbyarbeit“, beispielsweise mit der erkämpften Forderung die Beiträge zur BAV bis zu einer Höhe von vier Prozent der Beitragsbemessungsgrenze steuer- und sozialabgabenfrei zu stellen (Wehlau 2009).<sup>84</sup> Zu verdanken haben die Gewerkschaften diese Teilerfolge, laut Wiß (2011: 166), der IG BCE, die durch ihre engen Kontakte zur Regierung und in das Arbeits- und Sozialministerium den Einfluss der Gewerkschaften auf

---

<sup>84</sup> Die sozialversicherungsfreie Entgeltumwandlung wurde 2007 erneut durch den Einfluss der Gewerkschaften fortgeschrieben (Wiß 2011: 177).

die BAV sichern und ausweiten konnte. Laut Wehlau (2009: 144) griff die Bundesregierung gegen Ende des Reformprozesses inhaltliche Positionen der Gewerkschaften auf, als die Union aus den Rentenkonsensgesprächen ausgetreten war und damit ein parteiübergreifender Konsens gescheitert war. Da die Bundesregierung die Reform nicht gegen den Widerstand von Gewerkschaften und Opposition im Parlament durchsetzen konnte, wurden im späteren Stadium des Reformprozesses relativ konkrete Forderungen der Gewerkschaften berücksichtigt, wie zur BAV oder zur Niveausicherungsklausel (ebd.). Es ist vor allem auf den Einsatz der Gewerkschaften zurück zu führen, dass die BAV bei der Riester-Reform nicht vergessen und nur die private Vorsorge gefördert wurde (ebd.: 189f.; IG Metall GB 2003: 149; DGB GB 2002: 40; Engelen-Kefer 2001: 37).

Die Behauptung eines schwachen gewerkschaftlichen Einflusses auf die Riester-Reform im *policy-making*-Prozess muss dementsprechend etwas relativiert werden. Durch diese stärkere staatliche Unterstützung der BAV gegenüber der privaten Rente, in Form des Rechtsanspruchs der Arbeitnehmer auf Entgeltumwandlung und Tarifvorbehalt seit 2001, gelang es den Sozialpartnern ein neues machtpolitisches Feld auf tariflicher Ebene zu schaffen (Wiß 2011: 189f.; Hinrichs 2003: 19; „*self-regulatory role*“: vgl. Schludi 2005).

Wiß (2011: 24) argumentiert, dass die Sozialpartner nicht unbedingt an Bedeutung für die Architektur des Wohlfahrtsstaates eingebüßt hätten, da die Verluste durch den Rückbau der staatlichen Rente und die geringere Beachtung im Politikentscheidungsprozess zumindest teilweise durch eine stärkere Rolle in der Politikimplementierung und in der BAV aufgefangen werden konnten. Diese konnten ihre tariflichen Machtressourcen sowohl in Form tarifpolitischer Inhalte als auch in institutioneller Hinsicht ausweiten. So wird seit den Reformen von 2001 ein starker Anstieg von Tarifverträgen zur Entgeltumwandlung und zur Gründung kollektiver Versorgungswerke sichtbar (ebd.: 256f.). In der Bau-Branche gibt es seit 1949 die SOKA-BAU, eine Einrichtung des Zentralverbands des Deutschen Baugewerbes, dem Hauptverband der deutschen Bauindustrie und der IG BAU (Wiß 2011: 253); in der Chemie-Branche gibt es seit 2002 den Chemie-Pensionsfonds, der 2008 in ChemiePensionsfonds als Teil des neu geschaffenen Chemie-Versorgungswerks umbenannt wurde, eine Initiative der IG BCE und des BAVC (Bundesarbeitgeberverband Chemie) mit Beteiligung der R+V Versicherung (ebd.: 24f.) und in der Metall- und Elektroindustrie gibt seit 2001 das Versorgungswerk Metallrente, eine Institution der IG Metall und Gesamtmetall. Diese bieten Unternehmen die Organisation der BAV in verschiedenen Durchführungswegen an und erreichen durch die Bündelung von mehreren Unternehmen mit vielen Beschäftigten

günstige Konditionen gegenüber Finanzdienstleistern. Die Gewerkschaften sahen in der neuen betrieblichen Zusatzrente eine Erweiterung ihrer tarifpolitischen Kompetenzen und versuchten, die Rentenkürzungen für ihre Mitglieder durch die aktive Gestaltung solcher Rentenprogramme zu relativieren. Die Bereitschaft der Gewerkschaften, (weitere) Organisationsaufgaben im Bereich der betrieblichen Altersvorsorge zu übernehmen, muss auch im Kontext der Krise der Gewerkschaften gesehen werden, da die Gewerkschaften nach neuen Feldern suchten, auf denen sie ihren Einflussverlust relativieren konnten (Hegelich 2008: 238).

#### **5.4.3 Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen zum bzw. nach dem Gesetz und Geschlossenheit als interne Machtressource**

Die Positionen zum Umbau des Rentensystems divergierten stark. Summarisch lässt sich feststellen, dass der Dachverband sowie die Einzelgewerkschaften IG Metall und ver.di gegen die Einführung des neuen Drei-Säulen-Modells waren. Stattdessen sind sie Befürworter einer starken GRV, die den Lebensstandard erhält, und somit Gegner einer Absenkung des Rentenniveaus. Die BAV sollte nur als Ergänzung, nicht als Substitution der ersten Säule dienen (Buntenbach 2010: 181; Jochem 2007: 688; Hegelich 2006: 203, 215; IG Metall 2004: 154; IG Metall GB 2003: 148; ver.di 2011: E036; ver.di 2004: 922; ver.di 2001: o. S.; vgl. auch Häusermann 2010: 249). Die betriebliche Altersversorgung war aus der Perspektive der Gewerkschaften „ungeeignet zur Schließung von Lücken in der Rentenversicherung“ (Kirch 1988: 127). So sei es aus Sicht der IG Metall keine tragfähige Lösung, die Aufgaben staatlicher Sozialpolitik der Tarifpolitik zu überantworten. Um negative Folgen des Sozialabbaus bzw. begrenzter sozialpolitischer Leistungen für die Beschäftigten einzudämmen, war die IG Metall nach der Verabschiedung der Riester-Reform in Grenzen bereit, ergänzende tarifliche Regelungen abzuschließen (IG Metall 2004: 154). Diese Positionierung gegenüber der tariflichen Altersversorgung ändert sich auch im Jahr 2007 nicht. So sei die Tarifpolitik nicht der Reparaturbetrieb einer verfehlten Sozialpolitik und Gewerkschaften können sozialpolitische Fehlentscheidungen und Versäumnisse nur sehr begrenzt ausgleichen (IG Metall 2008: 154).<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Ähnlich argumentiert die IG Metall auf dem Gewerkschaftstag 2011 bezüglich der tariflichen Absicherung der Kurzarbeit: „Das Beispiel der erweiterten Kurzarbeit zeigt aber auch, dass Tarifpolitik allein nur eingeschränkt in der Lage ist, sozialpolitische Unterlassungen oder Fehlentwicklungen des Gesetzgebers zu korrigieren“ (IG Metall 2012: 293).

Auch der DGB forderte, dass die staatliche Förderung der Zusatzvorsorge nicht zu Lasten der Ansprüche der GRV gehen sollte, diese also nur ergänzt und nicht ersetzt werden dürfe (Bispinck 2012: 215; Wehlau 2009: 144; Hegelich 2006: 203, 209).

Auch im Jahr 2015 resümiert der DGB, dass „Betriebsrenten nicht die Versäumnisse des Gesetzgebers in der Rentenpolitik ausgleichen können“ (einblick 2015: 6). Tarifpolitik und tarifliche Regelungen könnten „niemals staatliche Sozialpolitik ersetzen“ (ebd.). Die Kritik bezog sich nicht nur auf die Niveauabsenkung, sondern auch auf den Systemwechsel, der mit dem künftig allein von der Arbeitnehmerseite zu finanzierenden privaten Anteil quasi das Ende der paritätischen Finanzierung der Rente einläutete (Bispinck 2012: 215). So wurde kritisiert, dass die Arbeitgeber nicht an der Finanzierung der kapitalgedeckten Vorsorge beteiligt werden (Buntenbach 2010: 182; Hegelich 2006: 203). Insbesondere den mit der Reform einhergehenden Privatisierungstendenzen durch die dritte Säule, der Riester-Rente, standen die Gewerkschaften kritisch gegenüber (DGB 2010: 7; IG Metall 2004: 149; IG Metall 2004: 256; ver.di 2004: 213; IG Metall 2000: 94, 285). Immerhin konnten sie erreichen, dass das Rentenniveau nicht auf 64 Prozent, sondern lediglich auf 67 Prozent des durchschnittlichen Nettoverdienstes abgesenkt wurde (ver.di GB 2007: 46). Dafür mussten sie aber im Gegenzug der Festschreibung des Beitragssatzes auf 22 Prozent zustimmen (Hegelich 2008: 231).

Die Positionen der IG BCE dagegen lagen in den drei zentralen Punkten – Rentenniveau, Einführung der Kapitaldeckung und Senkung der Lohnnebenkosten – näher an denen der Arbeitgeber, als an denen des DGB. Unterstützung für ihre Position einer Einführung einer Kapitaldeckung erhielt die IG BCE von der IG BAU (Hegelich 2006: 206). Auch hinsichtlich der zweiten Säule, der BAV, liefen die gewerkschaftlichen Positionen weit auseinander. Die IG BCE setzte sich für einen Ausbau der tariflichen und betrieblichen Altersvorsorge als Zusatzversorgung ein (IG BCE 2005: E027, E028; IG BCE 2002: 119; IG BCE 2002: C01; IG BCE 2002: 36; IG BCE GB 2001: 108; vgl. auch Häusermann 2010: 249), was sich wiederum aus den positiven Erfahrungswerten der IG BCE erklären lässt, die bereits vor Einführung der Riester-Reform einen Tarifvertrag zur Entgeltumwandlung mit dem BAVC vereinbart hatte (Wiß 2011: 159). Auch dieser Position zugunsten einer tariflichen Altersversorgung schloss sich die IG BAU an. Auch hier fußte diese positive Grundhaltung auf jahrzehntelangen Erfahrungen durch die in den 1950er Jahren für die Baubranche gegründete Sozialkasse SOKA-BAU. Die IG BAU sah die tarifliche Zusatzrente als bessere Alternative zu privaten Vorsorgemodellen an und als Chance, die Lücken der GRV zu

schließen und ihren Mitgliedern ein Exklusivangebot bereitzustellen, welches auch für die Mitgliedergewinnung vorteilhaft sei (IG BAU 2002: Nr. 076, 077).

So spaltete sich das Gewerkschaftslager in der Frage der Rente sogar noch stärker als bei den Arbeitsmarktreformen: Einander gegenüber standen sich einerseits eher progressive, tarifpolitisch orientierte und somit pro-BAV eingestellte Gewerkschaften, wie die IG BCE und die IG BAU, und andererseits traditionelle, sozialpolitisch orientierte und entsprechend pro-GRV eingestellte Gewerkschaften, wie die IG Metall und die ver.di (Wiß 2011: 265).<sup>86</sup> Durch diesen zwischengewerkschaftlichen Dissens trat die Präferenz einer gewerkschaftlichen Beteiligung an der BAV erst im Endstadium der Gesetzgebung zur Riester-Reform zu Tage (ebd.: 165). Insbesondere die Tarifpolitiker sahen dann in einem Ausbau der BAV die Möglichkeit ein neues Feld zu gewinnen, das tarifvertraglich gestaltet werden konnte (ebd.: 160). Dadurch hatten einige Gewerkschaften ein Interesse daran, durch die Übernahme sozialpolitischer Aufgaben in Form von Tarifverträgen ihre Machtressourcen auszuweiten und neue Tarifinhalte für ihre Mitglieder zu verhandeln (ebd.: 257).

In der IG Metall wurde die Tariffrente erst im Jahr 2001 als Reaktion auf die Riester-Reform vereinbart (Trampusch 2004c: 242ff.). Auch die skeptischen Gewerkschaften sahen den Ausbau der BAV als bessere Alternative, insbesondere im Vergleich zu den zunehmenden Privatisierungstendenzen und des daraus resultierenden Risikos der Altersarmut an. Bis heute ist die tarifpolitische Gestaltung der Altersvorsorge jedoch nicht in der Lage, die gesetzlichen Kürzungen zu ersetzen (Bispinck 2012: 216; zur Umsetzung von tariflicher Sozialpolitik vgl. auch Kapitel 6).

#### **5.4.4 Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien als externe Machtressource**

Die Berufung Walter Riesters zum Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hegelich 2008: 198), stieß auf teilweise massive Kritik und wurde dabei bewusst gegen den Willen der SPD-Fraktion, des linken Parteiflügels und auch gegen die SPD-nahen Gewerkschafter durchgesetzt, die laut Bekunden eines Beteiligten „lieber keinen von uns als den Riester“ gehabt hätten (ebd.: 212; Hegelich 2013: 93).

---

<sup>86</sup> Insbesondere zwischen der IG Metall und der IG BE gab es bis zu den 1990er Jahren erhebliche Auseinandersetzungen über eine DGB-einheitliche Ausrichtung der Alterssicherung, wobei die IG BE auf eine Forderung der IG Metall nach Abschaffung der knappschaftlichen Rentenversicherung gar mit dem Austritt aus dem DGB drohte (Wiß 2011: 100; von Winter 1997: 178). Ihr vorrangiges Ziel war es, die knappschaftliche Rentenversicherung als Sondersystem zu erhalten (heute: Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See), da deren Versicherte insgesamt ein höheres Leistungsniveau als in der GRV erwarten konnten (von Winter 1997: 176).

Der *policy-making*-Prozess der Riester-Reform zeigt eine deutliche Abkehr von korporatistischen Strukturen (Hegelich 2008: 202). Riester führte seine Verhandlungen überwiegend bilateral und in getrennten Runden mit der CDU/CSU-Opposition, der beratenden Wissenschaft, den Gewerkschaften, der Versicherungsbranche oder den Regierungsfractionen durch. So kam das Gesetz aus einer Abfolge von – nicht immer untereinander koordinierten – Teilfestlegungen zustande (Nullmeier 2003: 178). Riester macht auch in seiner Autobiografie deutlich, dass er vom Zeitpunkt seiner Berufung an in engem Kontakt mit Schröder stand und an verschiedenen kritischen Punkten des Reformprozesses das persönliche Gespräch mit dem Kanzler suchte (Hegelich 2013: 85; Hegelich 2008: 200). Auch die Kommunikation zwischen Riester und Finanzminister Eichel funktionierte gut (Hering 2004: 368). Die wichtigsten Entscheidungen wurden jedoch innerhalb der Regierungsorganisation getroffen (Hegelich 2008: 196f.). Riesters Durchsetzungsfähigkeit war auch insofern stark vom Kanzleramt abhängig, als er, anders als bisherige Arbeits- und Sozialminister, keine eigene Machtbasis in der Partei besaß (Hegelich 2013: 88). Auch Trampusch (2005: 4) konstatiert, dass Sozialpolitik unter Rot-Grün in größerem Maße als zuvor zur „Chefsache“ geworden ist. Zentrale Akteure waren das Kanzleramt und das Arbeits- und Sozialministerium sowie bei der Umsetzung das Finanzministerium (Hegelich 2013: 83; ders. 2008: 196f.; Nullmeier 2003: 179). Das Bundesfinanzministerium als neuer Akteur im rentenpolitischen *policy*-Netzwerk fungierte als Einfallstor für Interessenvertreter der Finanzdienstleistungsbranche. Deren Ziele, die Erzielung von Unternehmensgewinnen, entsprechen nicht den (Klientel-)Interessen der Gewerkschaften (Wehlau 2009: 144). Gewerkschaften wurden nur *ad hoc* einbezogen, der linke SPD-Flügel war nahezu ausgeschlossen (Hegelich 2013: 86). Aber selbst die Ministerialbürokratie sei teilweise nicht über die Reformpläne unterrichtet gewesen und habe sich an Personen außerhalb des Ministeriums gewandt, um an Informationen über das Vorhaben des Ministers zu gelangen (Hegelich 2008: 199). So konnte es auch passieren, dass selbst Gewerkschafter, die im regelmäßigen Kontakt zu Riester standen, nichts über die Rentenpläne wussten (ebd.: 212).

Die Analyse der Prozesse bei der Frage der Restrukturierung der Alterssicherung zeigt bereits, dass die Herbeiführung einer öffentlichen Debatte, ein gezieltes *agenda-setting* oder ein Protest gegen das letztlich durchgeführte Reformvorhaben von den Gewerkschaften kaum systematisch oder einheitlich durchgeführt wurden. Der Diskurs sowie das *policy-making* verblieben weitgehend innerhalb der Vorstandsetagen der Gewerkschaften, den Fraktionen, Ausschüssen und Ministerien. Aus diesem Grunde muss auf eine Analyse der Machtressource



„außerparlamentarische Präsenz“, aufgrund ihres weitgehenden Fehlens, verzichtet werden. Auch die Analysen des Antragsverhaltens und der Mitgliederzeitungen ergeben, wie im Folgenden gezeigt wird, kaum relevante Ergebnisse.

#### **5.4.5 Handlungs- und Reaktionsfähigkeit als interne Machtressource**

##### *Antragsverhalten auf Gewerkschaftstagen*

Lediglich auf dem Gewerkschaftskongress der IG BAU im Jahr 2001 wurden Anträge zur tariflichen Alterssicherung in Reaktion auf die Riester-Reform und den damit einhergehenden Ausbau der BAV eingereicht. Möglicherweise wurde dieser Bereich nicht mehr so stark thematisiert, weil die tarifliche Sozialpolitik in Form von Tarifverträgen zur Alterssicherung bereits weitgehend der Praxis entsprach wurde. So schätzt auch ein Gewerkschaftsfunktionär, dass die abnehmende Anzahl der Anträge zur tariflichen Sozialpolitik mit der Zentralisierung des Themas beim Vorstand zusammenhängt (Ex. B2).

##### *Sozialpolitische Titeldthemensetzung in Mitgliederzeitungen*

Die Resonanz der Riester-Reform in den Mitgliederzeitungen war gering. Sie zeigten sich lediglich in den Mitgliederzeitungen der IG Metall und der IG BAU durch Informationsvermittlung zur neuen Betrieblichen Zusatzrente der Gewerkschaften und Arbeitgeber über Tarifverträge. Dies kann möglicherweise auf das skeptische Selbstverständnis der Gewerkschaften zur Ausgestaltung von Sozialpolitik über Tarifverträge zurückgeführt werden.

#### **5.4.6 Zwischenfazit**

Die Rentenreform von 2001 war die erste größere sozialstaatliche Reform der rot-grünen Regierungsjahre. Der Grad der Teilhabe der Gewerkschaften an diesem Reformprozess kann – im Vergleich zu den anderen hier untersuchten Reformen – kaum eindeutig benannt werden. Dies ist nicht allein deshalb der Fall, weil mit Walter Riester ein führender Gewerkschafter dem Ressort vorstand, dem dieses Gesetz entsprang. Denn dieses eigentlich eindeutig als gewerkschaftliche Machtressource zu bezeichnendes Faktum wurde vor allem dadurch relativiert, dass Riester weder in der SPD noch in den Gewerkschaften eine Basis besaß. Riesters Konzepte waren dabei nur einzelne Modelle in einer Vielzahl konkurrierender

Ansätze und Perspektiven zwischen den Gewerkschaften, was ein geschlossenes Auftreten gegenüber der Politik sowie eine konsistente rentenpolitische Konzeption der Gewerkschaften erschwerte. Das Thema wurde offenkundig verstärkt in den Vorständen und sozialpolitischen Abteilungen bearbeitet, ohne dass es zu einer breiten innergewerkschaftlichen Debatte wie im Falle der Arbeitsmarktgesetze kam. Erschwerend kam hinzu, dass der Druck des demografischen Wandels auf die Rentenkassen auch den Gewerkschaften durchaus einsichtig erschien und die daran gekoppelte Alternative einer Erhöhung der zu entrichtenden Rentenbeiträge oder einer grundlegenden Strukturreform als plausibel erscheinen ließen. Das Thema dürfte sich nicht zuletzt deshalb für die Gewerkschaften als schwer politisierbar erwiesen haben, weil hier die Klientelinteressen der Beschäftigten als gegenwärtige Zahler der Rentenbeiträge und der Rentner als Bezieher dieses Einkommen innerhalb der Gewerkschaften gegeneinander hätten ausgespielt werden müssen. Eine generationenpolitische Zerreißprobe, wäre für die in jenen Jahren ohnehin angespannten Beziehungen zwischen Gewerkschaftern möglicherweise verheerend gewesen. Sie beharrten lediglich darauf, dass Tarifpolitik Sozialpolitik nicht ersetzen dürfe, eine Position, die jedoch durch die teilweise jahrzehntealte Praxis betrieblicher Alterssicherung ebenfalls kaum innere Konsistenz aufwies. Für Akteure wie die IG BAU mit diesbezüglichen Erfahrungen mochte diese Übertragung von einst staatlichen Vorsorgeaufgaben sogar als Einflusszuwachs auf die Sozialpolitik gewertet werden. In den *policy-making*-Prozess blieben die Gewerkschaften zwar neben anderen Akteuren involviert, waren jedoch nicht die tragenden Akteure der Reform, vielmehr dürfte in diesen Jahren die „Stunde der Exekutive“ geschlagen haben.

## **5.5 Die Rente mit 67 und die Gewerkschaften**

*Die Rente mit 67 (Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung)*

Die Lebensarbeitszeitverlängerung gehört bereits seit der Rentenreform 1992, mit der Heraufsetzung des Renteneintrittsalters von 63 auf 65 Jahre zu den Kernzielen der staatlichen Alterssicherungspolitik (Fröhler 2014: 413). Im Jahr 2007 wurde die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze für den Bezug von Altersruhegeld von 65 auf 67 Jahre beschlossen. Die Erhöhung der Altersgrenze greift für Geburtsjahrgänge ab 1947 und wird ab dem Jahr 2030 voll wirksam (Freitag 2015: 74; Schmidt 2010: 310). Der Anstieg des Rentenalters erfolgt in Etappen. Ab 2012 wird schrittweise das Renteneintrittsalter bis zum Jahr 2029 auf 67 Jahren

angehoben. Dies bedeutet, dass Versicherte ab dem Geburtsjahrgang 1964 erst mit 67 Jahren (offiziell) in Rente gehen werden (Jochem 2009: 308). Eine vorzeitige Inanspruchnahme auf Rente wird mit Abschlägen gewährt (Wiß 2011: 177).<sup>87</sup>

### *Sozialpolitische Einordnung der Rente mit 67*

Schmidt (2010: 304) kommt zu dem Urteil, dass der Großteil der sozialpolitischen Entscheidungen und Nichtentscheidungen der Großen Koalition in einer Linie der „Kontinuität“ stehen. Die „Rente mit 67“ bildet dabei jedoch eine Ausnahme. Er bezeichnet sie als „strukturelle Diskontinuität der kostensenkenden Art“ (ebd.: 319). Die Rente mit 67 steht für eine größere „Pfadabweichung“ (ebd.: 311) in der Sozialpolitik der zweiten großen Koalition. Sozialpolitisch lässt sie sich eindeutig als *retrenchment of old policies* bezeichnen, weil bereits bestehende Leistungen reduziert werden, um Sozialausgaben zu verringern. Jedoch verweist sie als *policy* auf die transformatorische Phase des Rückbaus sozialstaatlicher Leistungen, da sie eine Fortsetzung der Rentenreform 1992 darstellt, bei der ebenfalls schon die Rentenanspruchsgrenze im Lebensverlauf nach hinten verschoben wurde.

#### **5.5.1 Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen vor der Reform und Geschlossenheit als interne Machtressource**

Anders als im Falle der Riester-Rente, die einen rentenpolitischen Umbau implizierte, der Kürzungen in der GRV mit angebotspolitischen Programmen in der BAV und der privaten Altersvorsorge verknüpfte, war die Rente mit 67 ein eindeutiges Kürzungsprojekt. Insofern war es auch wenig verwunderlich, dass die Gewerkschaften, als Interessenvertreterinnen der betroffenen Beschäftigten, hier eindeutiger Positionen zu diesen Reformplänen entwickelten. Die Gewerkschaften forderten nachdrücklich von der SPD, die mit Franz Müntefering nun das wieder entstandene Ministerium für Arbeit und Soziales besetzte, auf eine solche Reform zu verzichten. Entsprechend hart war die Kritik an dieser Reform aus dem Gewerkschaftslager (Jochem 2009: 308). Die Anhebung der Renteneintrittsaltersgrenze steht den rentenpolitischen Basisinteressen der Gewerkschaften grundsätzlich entgegen (Hegelich 2006: 181).

---

<sup>87</sup> Einführung der abschlagsfreien Rente ab 65 Jahren für langjährig Versicherte mit 45 Versicherungsjahren, vorzeitige Inanspruchnahme für langjährig Versicherte ab 63 Jahren mit 14,4% Abschlag möglich (Stoy 2013: 26).

Es ist daher kaum verwunderlich, dass das Gewerkschaftslager, das nach Jahren des Dissenses gerade erst über die Mindestlohnfrage eine neue Einigkeit erzielt hatte, nun in dieser Frage mit großer Geschlossenheit auftrat. Sowohl vor, als auch nach der Reform üben alle untersuchten Gewerkschaften erhebliche Kritik an der Heraufsetzung des Renteneintrittsalters durch die Rente mit 67 und fordern nach deren Verabschiedung die Rücknahme der Reform (IG BAU 2014: Nr. 063; DGB Rentenkonzept 2013: 12; IG Metall 2012: 83, 90; ; ver.di GB 2012: 26, 66; IG Metall GB 2011: 142; ver.di 2011: o. S.; DGB GB 2010: 46; DGB 2010: 9; IG BAU 2010: 19, 96; IG BCE GB 2009: 48; IG BAU GB 2009: 16; IG Metall 2008: 252; ver.di GB 2007: 51; IG BAU 2006: 47; IG BCE 2005; IG Metall 2004: 256, 261; ver.di 2004: 921). Aus gewerkschaftlicher Sicht birgt die Reform vielfältige Risiken: Zum einen müssen ältere Arbeitnehmer, die ihren Job verlieren, aber kaum noch Chancen besitzen, sich wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern, zwei Jahre länger bis zur Rente überbrücken und können somit durch einen mehrjährigen ALG II-Bezug in eine Armutsfalle tappen. Zudem erscheinen viele ältere Erwerbspersonen, gerade in den arbeitsintensiven, aber gering qualifizierten Tätigkeiten, aufgrund der körperlichen Anstrengungen ihres Berufs kaum in der Lage diesen bis zum 68. Lebensjahr auszuüben (Schroeder 2010: 195; Jochem 2009: 308). Zudem führe die Reform, durch die Abschläge bei einer früheren Inanspruchnahme und den Ausgleichsfaktor, zu einer versteckten Rentenkürzung, wodurch Altersarmut zunehmend gefördert würde (Schroeder et al. 2010: 79; Häusermann 2010: 250; Jochem 2009: 308; DGB 2006b: 2; Hegelich 2006: 150). Dies mache es älteren Arbeitnehmern, gerade mit kleineren Einkommen kaum möglich, den belastenden Tätigkeiten zu entinnen, da sie ansonsten massive Einkommenseinbußen erlitten.

Mit Blick auf die Machtressourcen gewerkschaftsinterner Geschlossenheit lässt sich in dieser Hinsicht eine einmütige Ablehnung der Rente mit 67 konstatieren. Aufgrund der als reine Leistungskürzung konzipierten Reform war nahezu kein Konfliktpotenzial vorhanden und es konnte spontan und ohne intensivere Abstimmung geschlossener Protest aus dem Gewerkschaftslager kundgetan werden. Dass die Gewerkschaften dennoch keinen Zugriff auf den *policy*-Prozess bekamen, kann somit nicht auf divergierende Positionierungen wie im Falle der Hartz- oder Riester-Reformen zurückgeführt werden.

### 5.5.2 Parlamentarische Präsenz und institutionelle Einbindung als externe Machtressource: Gewerkschaftliche Einbindung in den *policy-making*-Prozess

Schmidt (2010: 311f.) erklärt das Zustandekommen der Reform nicht wie Trampusch (2005) über einen Elitenwechsel in der Sozialpolitik. Auch sei es demnach nicht das Kanzleramt gewesen, welches die Reform wie zu Beginn der Transformationsphase unter Gerhard Schröder zur „Chefsache“ erklärte. Aus Schmidts Perspektive sind die Antriebskräfte im Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu finden, und zwar vor allem bei der Person Franz Münteferings, der damit an die Steuerungsphilosophie der Agenda 2010 der Vorgängerregierung anknüpfte. Dies setzte Müntefering gegen heftiges Wiederstreben seiner eigenen Partei sowie der Gewerkschaften durch (vgl. hierzu auch Wolfrum 2013: 546).

Der Versuch einer Einflussnahme der Gewerkschaften auf den Gesetzgebungsprozess scheiterte (Krause 2012: 214; Wiß 2011: 177). Krause (2012: 336) führt den schwachen Einfluss nicht auf mangelnde Aktivitäten der Gewerkschaften im rentenpolitischen Bereich zurück, sondern auf die reaktiven Verhandlungspositionen des DGB sowie die Fokussierung auf Protest und das Fehlen eines tragfähigen Gegenkonzeptes, welches der Leistungskürzung als Alternativprogramm hätte entgegengesetzt werden können. Dabei verabschiedete der DGB am 26. Januar 2007 zusammen mit dem Sozialverband Deutschland (SoVD) und dem Bundesverband der Volkssolidarität das Konzept der Erwerbstätigenversicherung. Das Grundprinzip des Konzeptes war die Verbreiterung der Finanzierungsbasis der GRV. Hierzu sollte die Versicherungspflicht auf jenen Teil der Erwerbstätigen ausgeweitet werden, der noch keinem verpflichtenden Alterssicherungssystem zugehört, wie z. B. auf Selbständige und Beamte (Schroeder et al. 2010: 78f.). Durch die Ausweitung des Kreises der Beitragszahler sowie die Erhöhung des steuerfinanzierten Anteils in der Rentenversicherung wurde das Ziel verfolgt, trotz des finanziellen Drucks den Charakter des Rentensystems als lebensstandardsichernde Altersversorgung bei konstanten Altersgrenzen zu erhalten (Hegelich 2006: 215).

Dass das Konzept scheiterte lag Krause zufolge jedoch an einem ungünstigen *Timing* beim Zeitpunkt der Einbringung. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich der Diskurs bereits stark auf das Regierungskonzept der Rente mit 67 konzentrierte und der Gesetzgebungsprozess war bereits weit fortgeschritten. Letztlich wurde das RV-Altersgrenzenänderungsgesetz – bereits drei Monate nach der Veröffentlichung des Vorschlags einer Erwerbstätigenversicherung durch den DGB und seine Partner – im Bundesgesetzblatt verkündet. Die Erwerbstätigenversicherung blieb somit unberücksichtigt (ebd.: 207). Statt der Fokussierung

auf das Thema Alterssicherung und der Schaffung von Vorruhestandsregelungen, setzte der DGB nun Themen zur Beschäftigungsfähigkeit im Alter, wie die betriebliche Gesundheitsförderung oder die Fort- und Weiterbildung auf seine Agenda (Krause 2012: 176, 216f.; DGB 2006b: 6).

### **5.5.3 Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen zum bzw. nach dem Gesetz und Geschlossenheit als interne Machtressource**

Auch nach der Verabschiedung der Rente mit 67 blieben die gewerkschaftlichen Grundpositionen weitgehend erhalten. Forderten die Gewerkschaften vor Einführung der Regelung noch, dieses Vorhaben zurückzunehmen, so fokussierten sie sich nach der Verabschiedung des Gesetzes auf dessen Abschaffung. In mehreren Kampagnen wurde dabei die Rücknahme der Regelung gefordert und lautstark öffentlich kundgetan (s. u.).

Nun begannen auch einzelne Gewerkschaften intensiver konzeptuell eine alternative Lösung für die Rentenproblematik zu erarbeiten. Im Jahr 2009 startete die IG Metall die Initiative „Für einen neuen Generationenvertrag“, in der sie Vorschläge zur Reform des Alterssicherungssystems macht (IG Metall 2011: 140). In dieser Initiative wird ebenfalls der Widerstand gegen Rente mit 67 deutlich (IG Metall 2015). Seit 2007 gab es eine innerorganisatorische Debatte, die in ein eigenes Rentenkonzept einschließlich seiner Finanzierung mündete (Ex. E1). Dazu stellte die IG Metall ein Fünf-Punkte-Programm für einen Neuaufbau einer solidarischen Alterssicherung mit folgenden Forderungen auf:

- (1) die Einführung einer Erwerbstätigenversicherung
- (2) die Kopplung der GRV als wichtigste Säule der Altersvorsorge an die Einkommensentwicklung
- (3) die Erweiterung der BAV zu einem flächendeckenden System der Alterssicherung mit Arbeitgeberbeteiligung
- (4) die Schaffung flexibler Übergänge in die Rente und eine stärkere Förderung der Altersteilzeit; ein eigenständiger Anspruch auf Teilrente und bessere Hinzuverdienstmöglichkeiten; ein erleichterter Zugang zur Erwerbsminderungsrente und
- (5) ein Sofortpaket „Beschäftigungsbrücke“ für einen abschlagsfreien Rentenzugang nach 40 Versicherungsjahren mit 60 Lebensjahren; die öffentliche Förderung der

Altersteilzeit und die Verlängerung der Bezugsdauer von ALG I für Ältere auf bis zu 36 Monate (Urban et al. 2010: 41-47).

Auch die ver.di startete 2010 die Kampagne „Gerechte Rentenpolitik geht anders“ (ver.di 2011), in der sie die Revision der Rente mit 67 und der damit einhergegangenen Rentenkürzungen fordert. Stattdessen plädiert sie dafür, alle Erwerbstätigen schrittweise in die gesetzliche Rente einzubeziehen, flexible Ausstiegsmöglichkeiten bis 65 Jahre zu schaffen eine verbesserte Erwerbsminderungsrente und eine geförderte Altersteilzeit einzuführen (ver.di 2015). Es wird also deutlich, dass die Konzeptfähigkeit der Gewerkschaften zwar vorhanden war, jedoch erst in Reaktion auf das Gesetz wirklich zur Geltung kam. Insofern wandelte sich der Protest von einer konzeptlosen zu einer konzeptgestützten Form; jedoch erst zu einem Zeitpunkt, als die wesentlich kompliziertere Revision der neuen Regelung nötig wurde, statt bereits konzeptuell in den *policy-making*-Prozess einzugreifen.

#### **5.5.4 Außerparlamentarische Präsenz: Protest und sozialpolitische Kampagnen als externe Machtressource**

Insbesondere ab 2007, in Reaktion auf den gewerkschaftlichen Widerstand zur Rente mit 67, ist eine Zunahme an Rentenkampagnen und Initiativen von Seiten der Gewerkschaften erkennbar. Ab 2008/2009 gab es eine dauerhafte DGB-Rentenkampagne (Ex. J). Der DGB initiierte die Kampagne „Rente muss zum Leben reichen“ (DGB GB 2010: 46) mit dem Ziel die solidarische Alterssicherung zu stärken. Dies beinhaltete auch die Rücknahme der Rente mit 67. Es wurde insbesondere Kritik an der Kürzung der Rentenleistungen sowie an der Teilprivatisierung und der damit einhergehenden Kostenbelastung für die Beschäftigten geübt, insofern kann die Kampagne auch als verspätete Reaktion auf die Riester-Reform betrachtet werden. Des Weiteren wird in diesem Rahmen der Ausbau der GRV zur Erwerbstätigenversicherung, eine bessere Absicherung von Geringverdienern, Langzeitarbeitslosen und Erwerbsgeminderten sowie die Einführung von Mindestlöhnen gefordert (DGB 2009). Mit der Forderung nach einem Umbau des Rentensystems zu einer Erwerbstätigenversicherung bietet der DGB mit der Kampagne auch einen Alternativvorschlag an. Hinzuweisen ist darauf, dass es den Gewerkschaften, vor allem dem DGB, gelang mit dem SoVD und der Volkssolidarität Bündnispartner im außerparlamentarischen Bereich zu finden, die das Gewicht und die Legitimität des Gegenkonzeptes beförderten.

Auch die IG Metall initiierte mehrere Kampagnen im Widerstand gegen die Rente mit 67. Ein Gewerkschaftsfunktionär betont, dass die Sozialpolitik ins Zentrum der Kampagnen gerückt sei und dort die meisten Ressourcen einnehme (Ex. E1). So initiierte die IG Metall im Jahr 2009 eine Kampagne „Gemeinsam für ein gutes Leben“, welche den Widerstand gegen die Rente mit 67 zum Ausdruck brachte (IG Metall 2011: 140). Diese Aktion wurde sogar mit einer eigenen Kampagnenzeitschrift unterstützt. Im Jahr 2012 startete die IG Metall dann die Kampagne „Gute Arbeit – Gut in Rente“ unter dem Motto „Arbeit sicher und fair!“<sup>88</sup>, die auf rentennahe Jahrgänge zugeschnitten ist. Mit dieser Kampagne wird ein Alternativmodell zur Rente mit 67 zur Diskussion gestellt, welches vor allem Ausstiegsoptionen für unterschiedliche Situationen von Beschäftigten und Betrieben vorschlägt (Urban 2013: 219f.).<sup>89</sup>

Ebenso die ver.di startete im Jahr 2010 ihre Kampagne „Gerechte Rentenpolitik geht anders“ in der sie ein alternatives Rentenkonzept vorstellte. (ver.di 2015).<sup>90</sup> Insgesamt fällt bei der Betrachtung der rentenpolitischen Kampagnen in den Jahren nach der Einführung der Rente mit 67 auf, dass die Gewerkschaften, hier zumindest DGB, IG Metall und die ver.di, keine reinen Abwehr-Kampagnen führen, sondern diese, durchaus mit Alternativkonzepten verknüpfen, was einen Strategiewandel im Vergleich zur Gesetzgebungsphase der *policy* darstellt.

### 5.5.5 Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien als externe Machtressource

Die Debatte um die Rente mit 67 fiel zeitlich in eine Phase, in der die gewerkschaftlichen Beziehungen zur SPD nun zwar nicht mehr im Zeichen des Zerwürfnisses mit der Schröder-

---

<sup>88</sup> Unter dem Motto „Arbeit sicher und fair“ siedeln sich vier Kampagnen an: „Gleiche Arbeit – gleiches Geld“, „Gute Arbeit – gut in Rente“, „für Alle“ und „Zukunft und Perspektiven für die junge Generation“.

<sup>89</sup> Des Weiteren umfasste das Forderungsspektrum Weiterbildungsangebote, Freistellungsrechte für Ältere von alterskritischen Tätigkeiten (etwa Schicht- und Nachtarbeit), eine alternsgerechte Arbeitsgestaltung sowie Vorschläge einer entsprechenden Personalplanung (ebd.).

<sup>90</sup> Die Kampagne war auch insgesamt gegen den Rückbau zu Lasten der Beschäftigten im Sozialsystem, vor allem auch im Gesundheitssystem, gerichtet. Über die genannten Themen hinaus gibt es weitere gewerkschaftliche Kampagnen in Reaktion auf den Wandel der Arbeitswelt. Die ver.di startete bereits 2003 eine Kampagne zur Arbeitszeitverkürzung. 2008 initiierte sie eine weitere unter dem Schlagwort „Ungleich korrigieren“, in der sie gegen die Arbeitsbedingungen von Leiharbeit kämpft (ver.di 2015). Die IG Metall mobilisierte bereits ab 2008 mit der Kampagne „Gleiche Arbeit – gleiches Geld“ gegen die Arbeitsbedingungen von Leiharbeit. Die Kampagne „Arbeit: sicher & fair – für Alle“ richtet sich gegen den Missbrauch durch Werkverträge. Die Kampagne „Zukunft und Perspektiven für die junge Generation“ fordert seit 2011 Tarifverträge zu Ausbildung, Übernahme und Qualifizierung weiter auszubauen (IG Metall 2015). Die IG BCE startete in 2014 eine breit angelegte Initiative „Gute Arbeit, wir regeln das“, welche Forderungen in den Bereichen Arbeits- und Gesundheitsschutz, Beschäftigungspolitik und Demografie, Unternehmenskultur, berufliche Bildung und Weiterbildung, Arbeitsorganisation sowie betriebliche Arbeitszeitgestaltung aufstellt (IG BCE 2015).



Regierung standen. Jedoch lag der Schatten der Agenda-Jahre noch deutlich über dem Prozess und auch die SPD führte diese Politik des Rückbaus sozialer Leistungen insbesondere in diesem Punkt fort. Zudem war das Jahr 2007 vom Fusionsprozess von Linkspartei.PDS und WASG gekennzeichnet, der im Sommer des Jahres vollzogen wurde und der nach wie vor erheblich Friktionen im Gewerkschaftslager hervorrief. Insofern bestand zwar zwischen den gewerkschaftlichen Positionen über die Rente mit 67 und zum Mindestlohn Konsens, dennoch waren die zwischengewerkschaftlichen Beziehungen durch die Frage einer Annäherung an die entstehende LINKE oder ein Festhalten an der problematischen Beziehung zur Sozialdemokratie durchaus belastet (Krause 2012: 336).

Dabei ist auch darauf hinzuweisen, dass die Rente mit 67 unter einem generellen Trend einer zunehmenden Entfremdung zu den Parteien im Allgemeinen gesehen werden muss, der sich nicht zuletzt durch die „große Koalition“ aller Bundestagsparteien für die Hartz-Reformen bzw. weitreichender Konzepte des Sozialabbaus entwickelt und durch die Einführung der Rente mit 67 verstärkt hat (Neusser 2013: 78; Krause 2012: 339).

#### **5.5.6 Handlungs- und Reaktionsfähigkeit als interne Machtressource**

##### *Antragsverhalten auf Gewerkschaftstagen*

Sowohl auf den Gewerkschaftstagen vor, als auch nach Einführung der Rente mit 67 ist ein reges Antragsverhalten zum Thema sichtbar, das sich bei allen Gewerkschaften durch explizite Kritik, die zumeist mit Alternativvorschlägen kombiniert wurde, auszeichnet. Diese Alternativvorschläge richteten sich bei allen Gewerkschaften auf die Forderung nach Umstrukturierung des bundesdeutschen Sozialversicherungssystems auf die bereits vorgestellte Erwerbstätigenversicherung. Ebenso fordern alle vier untersuchten Einzelgewerkschaften die abschlagsfreie Rente nach einer bestimmten Anzahl von Beitragsjahren, wie diese später in die Debatte um eine Rente mit 63 einfließen (siehe Kapitel 5.6).

In Abb. 3.5 wurden auch bei der Rente mit 67 zur besseren Übersichtlichkeit lediglich die Beschlüsse bzw. Entschlüsse zur Reform aufgezeigt. In die Analyse fließen aber zusätzlich die angenommenen Anträge mit ein.

Abb. 3.5: Reaktionen infolge der Rente mit 67 auf Gewerkschaftstagen

Rente 67	Gew.tag	r-	r+	s-g
<b>DGB</b>	2006	Proteste organisieren (264)		
	2010		Kritik (2012) → Erwerbstätigenversicherung (205)	
<b>IG Metall</b>	2003		Ablehnung → altersgerechte Arbeitsbedingungen (256), Erwerbstätigenversicherung (261)	
	2007		Kritik → Rente nach Beitragsjahren, Erwerbstätigenversicherung (252)	
	2011		Kritik → Rente nach Beitragsjahren, Altersteilzeit (83), Erwerbstätigenversicherung (90)	
<b>ver.di</b>	2007		Rente 67 rückgängig (C034) → Rente nach Beitragsjahren (C003f.), Erwerbstätigenversicherung (C010)	
	2011		Rente 67 rückgängig (C035), Rente nach Beitragsjahren (C035ff.), Erwerbstätigenversicherung (C001)	
<b>IG BCE</b>	2005		Ablehnung → Rente nach Beitragsjahren (C016), Erwerbstätigenversicherung (C015)	
	2009		Ablehnung → Erwerbstätigenversicherung, Rente nach Beitragsjahren (C050-C070)	Tarifvertrag Lebensarbeitszeit und Demografie (C050)
<b>IG BAU</b>	2001		Rente nach Versicherungsjahren, Rentenkonzept IG BAU (Nr. 121ff.)	
	2005		Bürgerversicherung Rente (098)	
	2009		Kritik → Rente nach Beitragsjahren (Nr. 101-114)	
	2013		Kritik → Rente nach Beitragsjahren (058ff.), Bürgerversicherung Rente (065)	

Quelle: Eigene Darstellung und Analyse, basierend auf Daten aus den Protokollen der Gewerkschaftstage der untersuchten Gewerkschaften.

Insgesamt zeichnet sich die Kritik an der Rente mit 67, im Gegensatz zu der an den Hartz-Reformen, dadurch aus, dass sie vielfach verbunden mit Alternativvorschlägen hervorgebracht wurde. Das Scheitern des reinen Protestes gegen die Hartz-Reformen, aber auch im Rahmen der Debatte um die Verabschiedung der Rente mit 67 dürfte einen Lernprozess bei den Gewerkschaften ausgelöst haben, der die Einsicht beförderte, dass die Durchsetzungsfähigkeit von Protestpositionen im Verbund mit eigener Konzeptfähigkeit erfolgsversprechender sein dürfte. Diese Strategie verfolgten sie weiterhin, wenngleich diese

– im Falle des Alternativvorschlags der Erwerbstätigenversicherung – bis heute kein Gehör auf politischer Ebene gefunden hat.

Die IG BCE diskutierte auf dem Gewerkschaftstag im Jahr 2009 als einzige der untersuchten Gewerkschaften über die selbstgestaltete Rentenpolitik durch Tarifverträge, die einen gleitenden Übergang in den Ruhestand ermöglichen sollen. Mit ihrem Tarifvertrag „Lebensarbeitszeit und Demografie“ (siehe Kapitel 6), über den nicht nur diskutiert, sondern der auch ein Jahr später umgesetzt wurde, zeichnet sich die IG BCE durch ein besonders innovatives Vorgehen aus. Zudem kristallisiert sich an dieser Stelle erneut die spezifische Organisationstradition der IG BCE als Gewerkschaft heraus, die bereits sehr früh Sozialpolitik über Tarifpolitik regulierte. Somit wirken an dieser Stelle historische Pfade nach.

#### *Sozialpolitische Titelthemensetzung in Mitgliederzeitungen*

Der gewerkschaftliche Protest gegen die Rente mit 67 fand sich auch in starkem Maße in den Titelthemen der Mitgliederzeitungen wieder. Dadurch wurde den Mitgliedern einerseits die eindeutige Ablehnung dieses Konzeptes signalisiert und die Mitglieder dagegen mobilisiert. Ähnlich wie beim Antragsverhalten zeigt sich beim *agenda-setting* in den Titelthemen in Mitgliederzeitungen, dass auf die Rente mit 67 zumeist Kritik mit Alternativvorschlägen verbunden wurde.

Abb. 3.6: Reaktionen infolge der Rente mit 67 in den Titelbeiträgen der Mitgliederzeitungen

Rente 67	Mitgl.zeitg.	r-	r+	s-g
<b>IG Metall</b>	2003		Kritik → Erwerbstätigenversicherung	
	2006		Kritik → Erwerbstätigenversicherung	
	2007		Kritik → flexible Ausstiege (z. B. Altersteilzeit)	
	2009		Rente mit 67 rückgängig → Rente nach Beitragsjahren	
	2010		Kritik → Kampagnen „Kurswechsel für ein gutes Leben“	
	2012		Kritik → Kampagne „Gute Arbeit – gut in Rente“	
	<b>ver.di</b>	2006	Kritik	
	2007	Kritik		
	2009		Kritik → Forderung Rente mit 65	
<b>IG BCE</b>	2004			Kritik → tarifliche Altersvorsorge
	2007		Kritik → flexible Übergänge, Teilrente	
	2009			Kritik → tarifliche Altersvorsorge, Tarifvertrag Lebensarbeitszeit und Demografie
	2010			Kritik → Tarifvertrag Lebensarbeitszeit und Demografie
	2011		Kritik → Teilrente ab 60	Kritik → tarifliche Altersvorsorge
	2014		Kritik → Teilrente ab 60	
<b>IG BAU</b>	2006		Kritik → Bürgerversicherung, Rente nach Beitragsjahren	
	2008			Kritik → tarifliche Altersvorsorge
	2012		Kritik → Bürgerversicherung	
	2013			Altersflexi-Regelung

Quelle: Eigene Darstellung und Analyse, basierend aus Daten der Mitgliederzeitungen der untersuchten Gewerkschaften.

Allerdings erscheint gerade dieses Vorgehen bemerkenswert, ging es doch in den Mitgliederzeitungen bislang zumeist eher um Meinungsbildung und Protestmobilisierung, als um eine konstruktive Darstellung alternativer Modelle.

Die IG Metall reagiert vor allem mit der Forderung nach dem Ausbau des Sozialversicherungssystems zu einer Erwerbstätigenversicherung. Auch die IG BAU, die dieses Konzept „Bürgerversicherung“ nennt, im Grunde aber das gleiche meint, brachte diese Debatte in die eigene Mitgliederzeitung ein. Weitere Alternativvorschläge sind die flexiblen Übergänge in den Ruhestand, wozu es differenzierte Vorschläge unter den Gewerkschaften gibt. Dazu zählen die abschlagsfreie Rente nach einer bestimmten Anzahl von Versicherungsjahren sowie die Altersteilzeit der IG Metall, die Rente mit 65 Jahren der ver.di, die Teilrente ab 60 Jahren der IG BCE und die abschlagsfreie Rente nach 44 Beitragsjahren der IG BAU. Die selbstgestaltete Sozialpolitik durch Tarifvertrag wird vorwiegend in den Titelbeiträgen der IG BAU und der IG BCE publiziert. Letztere macht vor allem ihren gegenkonzeptionellen Demografie-Tarifvertrag in Reaktion auf den demografischen Wandel stark. Beide Gewerkschaften weisen historisch bereits eine Affinität zu tariflich ausgestalteter Sozialpolitik auf. Die Gewerkschaften, die bereits Erfahrungen in der tariflichen Regulierung von Sozialpolitik gemacht haben, scheinen vor diesem Hintergrund auch eher bereit zu sein, diese Form von sozialpolitischer Steuerung als Reaktion auf staatlichen Sozialabbau zu kommunizieren. Insgesamt ist eine leichte Zunahme in der Publikation von Alternativvorschlägen zu erkennen, insbesondere in Folge der Rente mit 67, die darauf hindeutet, dass die Gewerkschaften, anders als während der Hartz IV-Gesetzgebung nicht nur Protest, sondern konstruktive Konzeptarbeit in den Mittelpunkt rückten.

### 5.5.7 Zwischenfazit

Die Debatte um die Rente mit 67 ist mit Blick auf die gewerkschaftlichen Machtressourcen, die eingesetzt wurden, um die Reform zu verhindern, differenziert zu betrachten. Einer im Grunde geschlossenen Gegenposition zu dem Reformvorhaben stand ein nur schwacher Zugriff auf den institutionellen Gesetzgebungsprozess innerhalb von Ministerium und Regierung gegenüber. Obwohl durchaus Ansätze zu alternativen Rentenkonzepten diskutiert wurden, konnte ein tragfähiges Gegenmodell, wie eine Erwerbstätigen- oder Bürgerversicherung erst präsentiert werden, als der Gesetzgebungsprozess kurz vor seinem Abschluss stand. Der Protest allein half in einer Situation, in der auch bei den Gewerkschaften im Umgang mit der weiterhin regierenden SPD kein Konsens stand, nicht, um die Reform zu

verhindern. Ohne die Stützung auf nennenswerte Verflechtungen mit den entscheidenden Regierungsinstanzen und den im Parlament vertretenen Parteien war der Machtzugang jedoch verbaut. Erst durch die spätere aktive Kampagnenphase, die auch von einer intensiven Konzeptformulierung begleitet wurde, konnten die Gewerkschaften auf rentenpolitischem Gebiet wieder Handlungsfähigkeit gewinnen, wie das Konzept der Rente mit 63 zeigt.

## 5. 6 Die Rente mit 63 und die Gewerkschaften

*Die Rente mit 63 (Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung)*

Ebenso wie der Mindestlohn, wurde auch die Rente mit 63 bereits im Koalitionsvertrag 2013 festgeschrieben (Bäcker 2014: 6). Das im Mai 2014 beschlossene Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungsgesetz setzt sich aus den drei Teilpaketen, der Rente mit 63, der Mütterrente sowie Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten zusammen. Die Rente mit 63 und die Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten wurden von der SPD eingebracht, die Mütterrente von der CDU. Dabei akzeptierten die beiden Koalitionspartner die jeweiligen Vorhaben der Gegenseite (Bäcker 2015: 4). Diese Studie betrachtet lediglich das Teilpaket, das sich mit der Rente mit 63 und der Rolle der Gewerkschaften im politischen Willensbildungsprozess befasst.

Die Rente mit 63 ermöglicht es, Personen der Jahrgänge 1951 und 1952, mit 63 Lebensjahren nach 45 Versicherungsjahren abschlagsfrei in Rente zu gehen. Im Jahr 1953 Geborene können 2016 erst mit 63 Jahren und 2 Monaten die neue Regelung in Anspruch nehmen. Ab Jahrgang 1964 ist dann die bisherige Altersgrenze von 65 Jahren erreicht. Dabei wurde die Regelung eingeführt, dass die zu berücksichtigenden Zeiten von Arbeitslosigkeit innerhalb der erforderlichen 45 Beitragsjahre nicht in den letzten zwei Jahren vor dem Renteneintritt liegen dürfen (ebd.: 7f.).

### *Sozialpolitische Einordnung der Rente mit 63*

Nach einer langen Phase der Leistungskürzungen wurden mit dem neuen Rentenpaket erstmals seit der Jahrtausendwende wieder Leistungsverbesserungen beschlossen (Bäcker 2015: 4). Dies trifft allerdings nur bestimmte Gruppen. Die Leistungsausweitungen in der GRV stellen eine Abkehr von den vorangegangenen Reformbemühungen zur Stabilisierung des Beitragssatzes dar (Freitag 2015: 75). Aufgrund der Ausweitungen bereits vorher

bestehender Leistungen können sie als *expansion of old policies* eingeordnet werden, allerdings nur für bestimmte Klientele (vgl. „*clientelistic expansion*“ Schulze/Jeanrond 2015) und auch nur für einen befristeten Zeitraum.

### **5.6.1 Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen vor der Reform und Geschlossenheit als interne Machtressource**

Seit Mitte der 1970er Jahre fanden die Gewerkschaften zunächst unterschiedliche Antworten auf die Frühverrentung und die Altersvorsorge. Die Chemiegewerkschaft regelte die soziale Absicherung von älteren Arbeitnehmern über Tarifvereinbarungen, die IG Metall setzte sich dagegen für eine allein durch gesetzliche Sozialleistungen finanzierte Frühverrentung ein. Als die Bundesregierung Mitte der 1990er Jahre die gesetzlichen Möglichkeiten zur Frühverrentung einschränkte, intensivierte die IG BCE die Regulierung über Tarifverträge und die IG Metall rückte von ihrer Fokussierung auf die tarifliche Gestaltung der Wochenarbeitszeit zugunsten der Regulierung der Lebensarbeitszeit ab. Diese „tarifpolitische Wende“ (Trampusch 2004c: 242ff.) lässt sich nicht zuletzt auf den starken Einfluss Riesters innerhalb der IG Metall zurückführen (vgl. hierzu Kapitel 5.3).

Bereits Ende der 1990er Jahre forderten die Gewerkschaften vor allem die Rente mit 60 Jahren (Heinze 2003: 153) und lehnten sich gegen Abschlüsse bei vorzeitigem Ruhestand auf (von Winter 1997: 170). Im zweiten Bündnis für Arbeit wurde diese Forderung vor allem mit dem Argument der Nicht-Finanzierbarkeit seitens der Arbeitgeber verworfen (Wolfrum 2013: 539). Insofern erscheint es kaum verwunderlich, dass die Debatte nach einer abschlagsfreien früheren Verrentung nach der Verabschiedung der Rente mit 67 weiterhin zum Forderungsrepertoire der Gewerkschaften gehörte, das nicht zuletzt in einem regen Antragsverhalten auf den Gewerkschaftstagen nachzuvollziehen ist (siehe für eine komprimierte Übersicht über die gewerkschaftlichen Forderungen zum abschlagsfreien Rentenübergang Anhang 6).

### **5.6.2 Parlamentarische Präsenz und institutionelle Einbindung als externe Machtressource: Gewerkschaftliche Einbindung in den *policy-making*-Prozess**

Bäcker (2015: 7) argumentiert, dass die Rente mit 63 vor allem von den Gewerkschaften gefordert wurde, über die Kontakte SPD in den Koalitionsvertrag einfließen und schließlich in Gesetzesform gebracht wurden. Hintergrund war die Annahme, dass die Arbeitsfähigkeit von

Erwerbstätigen in höherem Alter bzw. nach langer Berufsausübung zurückgeht, so dass diese die steigende Regelaltersgrenze von 67 nicht erreichen und von Rentenabschlägen betroffen sind. Auch Fröhler (2014: 417) spricht davon, dass die Rente mit 63 „auf Drängen der Gewerkschaften“ eingeführt wurde. Eichhorst (2015: 15) argumentiert, dass die Rente mit 63 von den Gewerkschaften und der SPD vorangetrieben wurde. Zwar war die abschlagsfreie Rente nach 45 Versicherungsjahren eine langjährige Forderung der Gewerkschaften, die Rente speziell mit 63 Jahren gehörte jedoch keineswegs traditionell in den Katalog gewerkschaftlicher Zielsetzungen. Eine maßgebliche Rolle bei der Einführung der Rente mit 63 spielte dabei die IG Metall.

Gewerkschaftsfunktionäre sowohl des DGB, der IG BCE, als auch der IG Metall selbst, beschreiben, dass die Inhalte dieser Rentenreform im Oktober 2013 in einem „Hinterzimmerdeal“ zwischen Detlef Wetzels (Vorsitzender IG Metall) und Sigmar Gabriel (SPD) ausgehandelt wurden (Ex. B2; Ex. A3, Ex. E1). Die Verhandlungen erfolgten somit nicht durch Sozialpolitiker, sondern durch die Vorsitzenden der jeweiligen Organisationen (Ex. B2). Funktionäre des DGB und der IG BCE bezeichnen den Politikentscheidungsprozess als „klassisches Beispiel für Machtpolitik“ (Ex. B2; Ex. A3). Ende November 2013 wurde die Rente mit 63 innergewerkschaftlich über die IG Metall als rentenpolitische Forderung der Gewerkschaften bekannt gegeben. Seitdem fand keine weitere zwischengewerkschaftliche Alterssicherungstagung statt und es wurden keine weiteren rentenpolitischen Forderungen seitens der Gewerkschaften an die Regierung herangetragen. Zwischengewerkschaftliche Diskussionen dazu kamen kaum auf.

Allerdings gab es auch Stimmen aus den Gewerkschaften, die diese Forderung als Schritt in die falsche Richtung hielten, weil diese Reform nicht nachhaltig sei. Grundlegende Probleme des Rentensystems, wie z. B. den demografischen Wandel und die Altersarmut, würden damit nicht angegangen. Faktisch konnte sich aber keine Gewerkschaft in ihrer offiziellen Positionierung gegen eine Reform mit Leistungsverbesserungen stellen, weil sie dies ihren Mitgliedern nicht hätten vermitteln können. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des sozialpolitischen Leistungsrückbaus der vorangegangenen Reformen (Ex. A3; Ex. B2).

### **5.6.3 Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen zum bzw. nach dem Gesetz und Geschlossenheit als interne Machtressource**

Das Gesetz zur Rente mit 63 wurde von den Gewerkschaften insgesamt positiv bewertet (Ausschussdrucksache 18(11)73: 6; DGB 2013: 3; DGB 2014: Nr. L001), da es auch als eine



Widergutmachung für die Rente mit 67 und die Hartz-Reformen und als wichtiges Symbol nach 20 Jahren der Leistungsverlechterungen gedeutet wurde (Ex. B2; Ex. A3; Bäcker 2015: 7; Bäcker 2014: 10; Fröhler 2014: 417). Der DGB bezeichnet die Rente mit 63 als „richtigen Schritt“ und als eine „Würdigung von Lebensleistung“ (DGB 2014: Nr. L001, 232f.). So bewertet der Dachverband z. B. positiv, dass Zeiten der Berufsausbildung und Kurzarbeit anerkannt werden (Ausschussdrucksache 18(11)73: 8). Er kritisiert hingegen, dass die letzten zwei Jahre der Arbeitslosigkeit vor Renteneintritt, insbesondere saisonale Arbeitslosigkeit, sowie Kindererziehungszeiten nicht berücksichtigt werden (Ausschussdrucksache 18(11)73: 7). Im Jahr 2015 wollen die Gewerkschaften die Ausnahme der Nicht-Anrechnung von Arbeitslosenzeiten der letzten zwei Jahre des Berufslebens vom Bundesverfassungsgericht prüfen lassen (Spiegel Online 2015a; Spiegel Online 2015b; Focus Online 2015). Ebenso kritisiert der DGB die fehlenden Regelungen für Beschäftigte, die nach den alten Regelungen eine Altersteilzeit vereinbart haben (Ausschussdrucksache 18(11)73: 8). Er fordert überdies die Gleichstellung von Zeiten einer Fachschulausbildung mit denen einer beruflichen Ausbildung (ebd.: 9).

#### **5.6.4 Außerparlamentarische Präsenz: Protest und sozialpolitische Kampagnen als externe Machtressource**

Vor der Einführung der Rente mit 63 gab es lange Jahre, seit 2007, in Reaktion auf den Widerstand zur Rente mit 67, teilweise mehrere rentenpolitische Kampagnen der Gewerkschaften. An dieser Stelle wird auf das vorherige Kapitel 5.5.4 verwiesen, in dem diese Kampagnen bereits in Reaktion auf die Rente mit 67 beschrieben wurden. Besonders hervorzuheben ist hier erneut das Fünf-Punkte-Programm der IG Metall, welches neben anderen rentenpolitischen Forderungen ein Sofortpaket unter dem Titel „Beschäftigungsbrücke“ für einen abschlagsfreien Rentenzugang nach 40 Versicherungsjahren mit 60 Lebensjahren fordert und somit explizit auf die abschlagsfreie Rente eingeht.

#### **5.6.5 Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien als externe Machtressource**

Laut Bäcker (2014: 10) handelt es sich bei der Rente mit 63 um Symbolpolitik von Seiten der SPD, um sich den Gewerkschaften und ihren Mitgliedern nach den Verwerfungen infolge der Agenda-Politik wieder anzunähern. Häufig argumentierten auch die Gewerkschaftsfunktionäre zur Zusammenarbeit der Gewerkschaften mit den Parteien bei der

Rente mit 63 mit dem „Schulterschluss“ (Ex. A3; Ex. B2), den die SPD mit den Gewerkschaften suchte. Wie bereits im Kapitel zum Mindestlohn beschrieben, beruhte auch die Rente mit 63 auf dem Versuch einer vorsichtigen Wiederannäherung zwischen Gewerkschaften und Sozialdemokratie, die über gleichgerichtete Interessen und die Bereitschaft der SPD zur partiellen Korrektur älterer *policies* aus der Ära des Rückbaus, während der Agenda-Jahre und danach ermöglicht wurden. Dennoch dürften, trotz der gemeinsamen Projekte, dauerhafte Rekonstruktionsversuche der alten Beziehungsmuster erfolglos bleiben, weil sich beide Partner heute strategisch durchaus unterschiedlich aufgestellt haben.

#### 5.6.6 Handlungs- und Reaktionsfähigkeit als interne Machtressource

##### *Antragsverhalten auf Gewerkschaftstagen*

Verglichen mit den einzelgewerkschaftlichen Forderungen zum abschlagsfreien Rentenzugang ist auffällig, dass sich der DGB erst recht spät (2010) in seinen Gewerkschaftstags-Beschlüssen zu diesem Thema positioniert und dann eine abschlagsfreie Rente nach 40 Beitragsjahren mit 65 Jahren fordert (DGB 2010: Nr. G005). Somit konnte über lange Zeit keine organisationsübergreifende einheitliche gewerkschaftliche Forderung zur abschlagsfreien Rente nach einer bestimmten Anzahl von Versicherungsjahren beschlossen werden (Ex. B2). Die Positionen zwischen den Einzelgewerkschaften schwanken marginal in der Höhe der Beitrags- und Lebensjahre, nach denen die abschlagsfreie Rente berechnet werden soll, aber auch innerhalb der Einzelgewerkschaften im Zeitverlauf. Das Spektrum der gewerkschaftlichen Forderungen zur abschlagsfreien Rente bewegt sich zwischen entweder 40 oder 45 Beitragsjahren mit 60 oder 65 Lebensjahren.

Auf dem Gewerkschaftstag der IG Metall gab es im Jahr 2003 eine Debatte darüber, ob die Forderung nach einer abschlagsfreien Rente unabhängig vom Lebensalter gestellt werden solle. Insgesamt gab es nur randständige Unterschiede in der Positionierung zur abschlagsfreien Rente, jedoch keine grundlegenden Streitpunkte um die Richtlinien des Konzeptes. Auf dieser Basis wird der inner- und zwischengewerkschaftliche Dissens zur Rente mit 63 als eher schwach eingestuft. Einerseits bildet die ver.di, mit ihrer Forderung aus dem Jahr 2003 bereits mit 58 Lebensjahren abschlagsfrei in Rente gehen zu können, eine Ausnahme (ver.di 2003). Andererseits bildet die IG BAU, die in ihrem eigenen Rentenkonzept von 1999 die abschlagsfreie Rente mit 44 Beitragsjahren fordert, ebenfalls

eine Ausnahme (IG BAU 2000).<sup>91</sup> Lediglich vereinzelt wurden Anträge zur spezifischen Rente mit 63 auf Gewerkschaftstagen gestellt, so z. B. ein Antrag auf dem IG Metall-Gewerkschaftstag 2011 mit der Forderung einer abschlagsfreien Rente mit 63 Lebensjahren, allerdings schon nach 40 Beitragsjahren. Dieser wurde jedoch abgelehnt (IG Metall 2012: Nr. 2.057). Ebenfalls gab es auf dem ver.di-Bundeskongress im Jahr 2007 einen Antrag zur abschlagsfreien Rente mit 63 Lebensjahren, allerdings nur für diejenigen Arbeitnehmer, die schwere körperliche Arbeiten verrichten (ver.di 2007: Nr. C004). Auf dem folgenden ver.di-Bundeskongress 2011 gab es dann einen Antrag mit der Forderung nach einer abschlagsfreien Rente mit vollendetem 62. Lebensjahr für Arbeitnehmer ab dem Geburtsjahrgang 1949 (ver.di 2011: Nr. C001). Bei der IG BCE wurde auf dem Bundeskongress 2014 sogar ein Antrag mit der Forderung, bereits nach 35 Versicherungsjahren mit 63 Lebensjahren in Rente gehen zu können gestellt (IG BCE 2014: Nr. F019). Inner- oder zwischengewerkschaftliche Debatten zur Rente mit 63 Lebensjahren gab es jedoch kaum auf den Gewerkschaftstagen.

Angesichts der Vielfalt einzelgewerkschaftlicher Forderungen erscheint es somit kaum verwunderlich, dass eine Konsensfindung über lange Zeit ausblieb und die zielgerichtete Adressierung von Seiten der Gewerkschaften an die Politik letztlich erst über bilaterale Gespräche ermöglicht wurde.

### *Sozialpolitische Themensetzung durch Mitgliederzeitungen*

Im Gegensatz zu allen anderen Themenfeldern findet sich für die Rente mit 63 in keiner der vier gewerkschaftlichen Presseorgane ein Titelthema innerhalb des Untersuchungszeitraums. Dafür finden sich, wie in Kapitel 5.4.3 gezeigt zahlreiche Titelthemen, die sich mit einer Vielfalt an Gegenkonzepten an der kritisierten Rente mit 67 abarbeiten. Diese konzeptionelle Vielfalt, die bereits im vorangegangenen Kapitel über das Antragsverhalten zum Ausdruck kam stellte somit also durchaus die Wegbereitung für die Rentenreform von 2013 dar. Dass die konkrete Rente mit 63 im Zeitraum sowie nach ihrer Verabschiedung kaum prominent gegenüber der eigenen Mitgliedschaft kommuniziert wurde, dürfte auf verschiedene Gründe zurückzuführen sein: Zum einen war die Reform, gemessen an der Größe des Betroffenenkreises ausgesprochen klein, da sie nur eine kleine Alterskohorte umfasst. Zum anderen war sie im öffentlichen Diskurs keineswegs unumstritten, wurde sie doch als nicht nachhaltig und als Wahlgeschenk an eine ältere Wählerklientel von Seiten der Volksparteien

---

<sup>91</sup> Innerhalb des DGB konnte sich dieses Konzept bislang nicht als gemeinsame Linie durchsetzen, was u. a. auf die unterschiedlichen Vorstellungen der IG Metall zurück zu führen ist (Schmitthenner 1999: 207).

kritisiert (Bäcker et al. 2014: 7). Insofern war diese auf Spitzenebene ausgehandelte *policy* weder zur Mobilisierung der eigenen Mitgliedschaft geeignet, noch wollte man, so ist zu vermuten, die jahrgangsspezifische Ungleichbehandlung von Arbeitnehmern allzu offensiv kommunizieren. Die Rente mit 63 war somit Einflusspolitik jenseits eines medial-öffentlichen Diskurses.

### 5.6.7 Zwischenfazit

Der Prozess der Entstehung der Rente mit 63 entspricht in vielfacher Hinsicht nicht den *policy-making*-Prozessen und den Wegen gewerkschaftlicher Einflussnahme, wie sie in den anderen hier diskutierten Fällen sichtbar wurden. Die *policy* besitzt durchaus Nähe zum Mindestlohn, da sie auch als ein Element des Ausbaus sozialstaatlicher Leistungen – wenn auch nur für eine sehr begrenzte Klientel – nach einer längeren Phase des Um- und Rückbaus zustande kam. Allerdings stellt sich der Einfluss unter Machtressourcenperspektive anders dar: Die Gewerkschaften konnten zwar eine grundsätzliche Einigkeit darüber aufweisen, dass die Leistungen staatlicher Rente, durch ein Herabsetzen der Altersgrenze für abschlagsfreien Rentenbezug, wieder ausgebaut werden sollen, doch über die konkrete Umsetzung gab es weder Konsens, noch innergewerkschaftlichen Konflikte. Die vielfältigen Modelle stellten zwar die gewerkschaftliche Konzept- und Reaktionsfähigkeit unter Beweis, konnten aber kein konsistentes Modell, wie im Falle des Mindestlohns, der Politik präsentieren. Die allgemeinen Rentenkampagnen dürften insgesamt zwar ein positives Klima für die gewerkschaftlichen Forderungen erzeugt haben, die kritische öffentliche Debatte, es handle sich um Klientelpolitik, ließ jedoch im konkreten Fall der Rente mit 63 die Option des außerparlamentarischen Drucks auf die Politik nicht relevant werden. Entscheidend waren in diesem Fall auch weniger die Verflechtungen zwischen gewerkschaftlichen und parlamentarisch-ministeriellen Sozialpolitikern als vielmehr die privilegierten Kontakte der Spitzenakteure von IG Metall und SPD. Unter dem Eindruck sich allmählich wieder entspannenden Beziehungen zwischen den einstigen Partnern, kann vor allem die Partei-Gewerkschafts-Beziehung, in begrenztem Maße auch die gewerkschaftliche Konzeptfähigkeit und Kampagnenarbeit als Erklärung für die Durchsetzung dieser *policy* herangezogen werden.

## 5.7 Kontinuität und Wandel interner und externer gewerkschaftlicher Machtressourcen im Transformationsprozess des Sozialstaats?

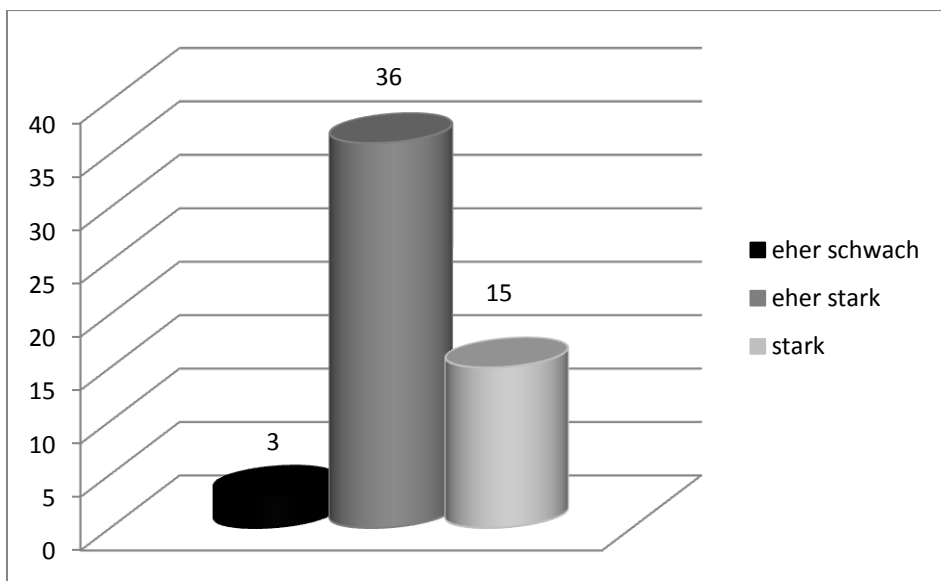
In den vorherigen Teilkapiteln wurde der Einfluss der Gewerkschaften auf bestimmte transformationsentscheidende Reformen innerhalb des Umbauprozess des Sozialstaates zwischen 2001 und 2014 analysiert. Diese Analyse erfolgte entlang der als Kriterien für den Gewerkschaftseinfluss zugrunde gelegten Machtressourcen. Diese Machtressourcen, verstanden als Triebkräfte gewerkschaftlichen Einflusses auf sozialpolitische Reformen, sind bis hier hin systematisch für die einzelnen Fälle dargestellt worden. Im folgenden Kapitel geht es darum, die einzelnen Machtressourcen über die Fälle hinweg vergleichend zu analysieren. Daraus sollen letztlich Schlüsse abgeleitet werden, welche die spezifischen Bedingungen für den Erfolg oder Misserfolg sozialpolitischer Einflussnahme sind. Des Weiteren wird innerhalb der vergleichenden Analyse die Beantwortung der Frage angestrebt, ob zwischen den einzelnen gewerkschaftlichen Machtressourcen, insbesondere zwischen internen und externen Machtressourcen, im Untersuchungszeitraum Verschiebungen festzustellen sind. Dies soll ihre Relevanz für den Zugriff auf die *polcies* und deren Entstehungsprozesse aufzeigen. Die Antworten auf diese Fragen könnten wichtige Erkenntnisse bezüglich der künftigen Strategiewahl der Gewerkschaften in der Sozialpolitik liefern.

Die Studien der letzten Jahre konstatieren, dass die Gewerkschaften seit spätestens der Jahrtausendwende ihren Status als starke sozialpolitische Akteure eingebüßt haben (Krause 2012; Schulze 2012; Wiß 2011, Trampusch 2009, dies. 2006; Streeck 2006). Diese These wird an mehreren Faktoren festgemacht:

- (1.) Mit Bezug auf das Kriterium zwischengewerkschaftlicher Geschlossenheit und Konflikte: An der Uneinigkeiten in und zwischen den DGB-Gewerkschaften und den damit verbundenen Schwierigkeiten in der Interessenbündelung, was sich wiederum negativ auf die Interessenrepräsentation und die Durchsetzungsmacht auswirkt.
- (2.) Mit Bezug auf die Kriterien parlamentarisch-institutioneller Einbindung und Verbindung zu Parteien: An den geschwächten und belasteten Beziehungen der Gewerkschaften zu den politischen Parteien – vor allem die Erosion der privilegierten Partnerschaft zur SPD – hervorgerufen durch den marktaffinen Kurs der meisten etablierten Parteien zu Beginn der 2000er Jahre und vermittelt darüber an der sinkenden institutionellen und korporatistischen Einbindung in *policy-making*-Prozesse, bei gleichzeitiger Einbeziehung anderer Akteure.

Betrachtet man dagegen die beiden jüngeren sozialpolitischen Reformen in der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik, so scheinen die Gewerkschaften wieder an sozialpolitischer Einflussmacht zu gewinnen und auch eine Wende vom reinen Rück- und Umbau zu einem neuerlichen Ausbau sozialstaatlicher Leistungen scheint erkennbar zu sein. Konfrontiert man die Tendenzen aus der Fallanalyse mit den Ergebnissen der im Rahmen dieser Studie ebenfalls durchgeführten Online-Befragung aus dem Jahr 2014, werden die Gewerkschaften von fast allen Befragten als „eher starke“ bzw. „starke“ sozialpolitische Akteure wahrgenommen (Abb. 4.4). An dieser Stelle ist zu betonen, dass diese Einschätzung sowohl von den Gewerkschaften selbst, als auch von deren Gegenüber, den Arbeitgebern sowie den Experten aus dem BMAS und der Wissenschaft geteilt wird.<sup>92</sup>

Abb. 4.4: Relative Häufigkeiten: „Würden Sie die deutschen Gewerkschaften auf der Ebene der Politikentscheidungsprozesse eher als schwache oder starke sozialpolitische Akteure bezeichnen?“



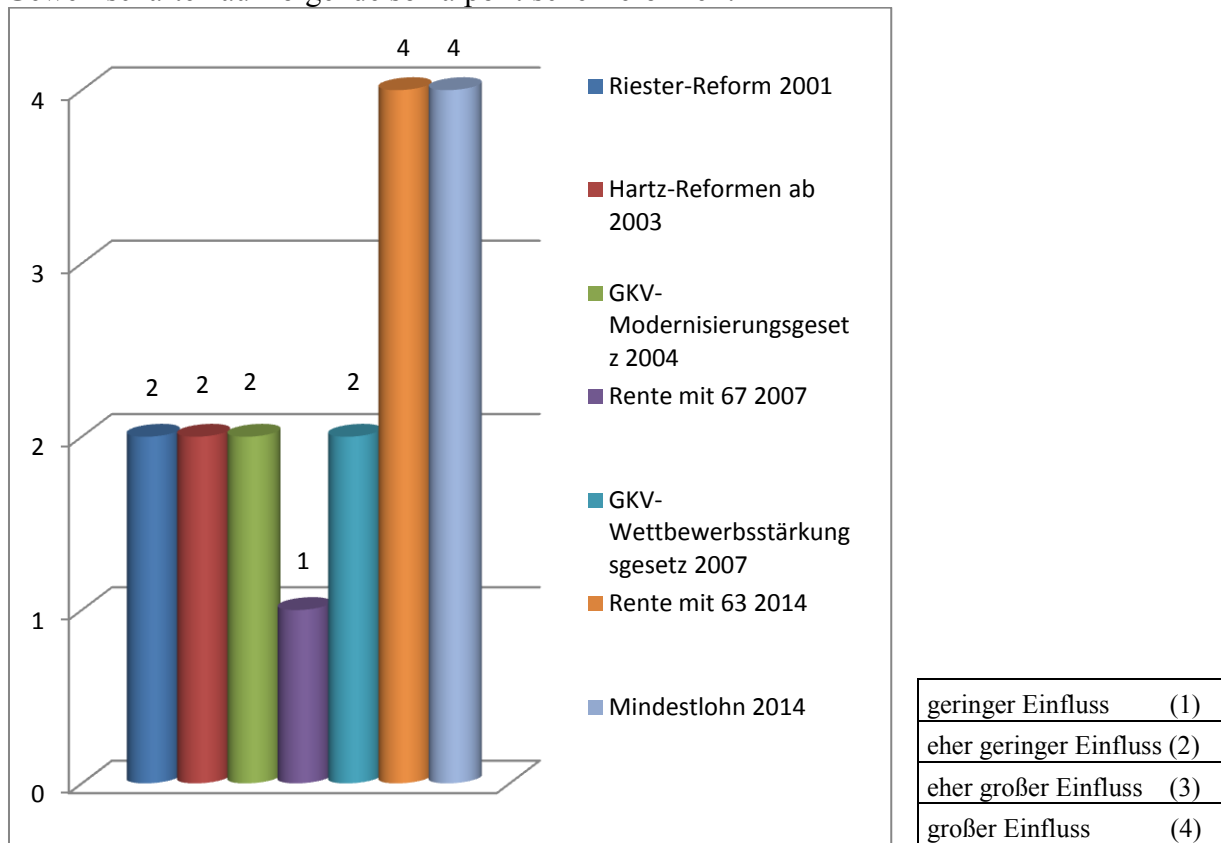
Quelle: Eigene Erhebung (Online-Befragung) und Darstellung.

In prozessualer Dimension kann diese Fragestellung mit Blick auf die einzelnen Reformen im Zeitverlauf nachvollzogen werden. Hier zeigt sich, dass die Gewerkschaften bei den Sozialreformen von 2001 bis 2008 nach eigener Einschätzung, aber auch nach dem Urteil der

<sup>92</sup> Der p-Wert des Mann-Whitney-Tests von 0,263 belegt, dass keine statistisch signifikanten Unterschiede im Antwortverhalten der beiden Befragtengruppen vorliegen.

Experten bei Arbeitgebern, BMAS und Wissenschaft nur „geringen“ oder „eher geringen“ Einfluss ausüben konnten. Dagegen schätzt die Mehrheit der Befragten den gewerkschaftlichen Einfluss auf die Rente mit 63 und den Mindestlohn am größten ein („großer Einfluss“). Dabei muss in Rechnung gestellt werden, dass dieser Einflussgewinn insbesondere bei Reformen zum Tragen kommt, die sozialpolitische Ausbauelemente enthalten. Der Gesetzgeber bezieht bei solchen Reformen die Gewerkschaften aus Gründen der Expertise und der Legitimation dieser *policies* gezielt ein, während er bei eher marktaffinigen Reformen auf eine Konsultation der Gewerkschaften verzichtet, da er hier mit Widerstand rechnen muss. Bislang offen ist die Frage, ob dieser gestiegene Einfluss bei den beiden jüngeren Sozialreformen von 2014 lediglich situationsbedingt war oder ob dies einen nachhaltigen Trend widerspiegelt.

Abb. 4.5: Median: „Wie erfolgreich erachten Sie die politische Einflussnahme der Gewerkschaften auf folgende sozialpolitische Reformen?“<sup>93</sup>



Quelle: Eigene Erhebung (Online-Befragung) und Darstellung.

Sowohl die Gewerkschaftsfunktionäre selbst, als auch Experten der Arbeitgeberverbände, des BMAS und der Wissenschaft kommen zu der Einschätzung, dass die gestiegene Einflussnahme nicht auf die beiden Reformprojekte und ihren konkreten Inhalt zurückgeführt werden kann, sondern dass dieser Einfluss in den letzten Jahren tendenziell „konstant“ geblieben ist bzw. sogar „zugenommen“ hat.<sup>94</sup> Zu dieser Entwicklung haben mehrere Faktoren beigetragen: Eine wichtige Zäsur für die gewerkschaftliche Einflussnahme dürfte die Finanzkrise im Jahr 2008 darstellen. Während der Finanzkrise haben die Gewerkschaften

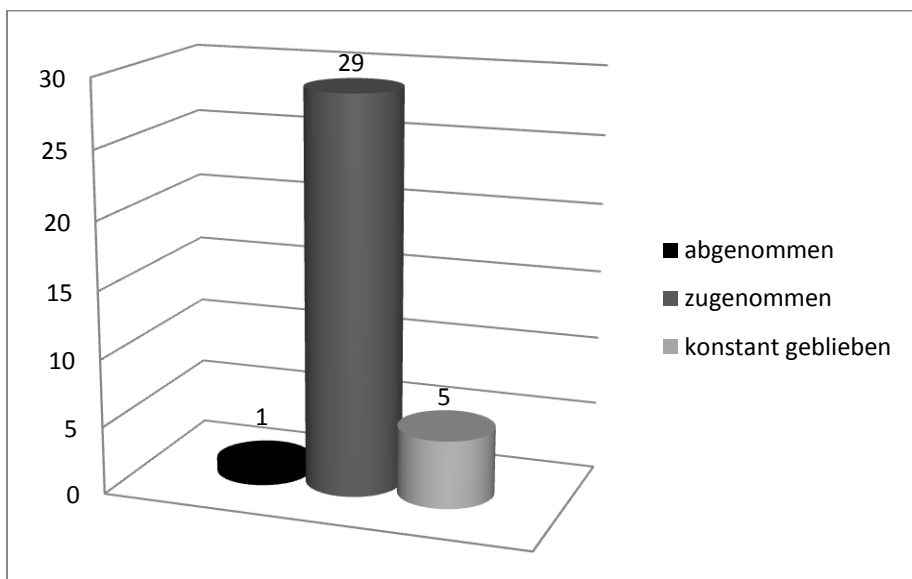
<sup>93</sup> Die Signifikanzen des Mann-Whitney-Tests für die beiden unabhängigen Befragungen bei der Frage nach dem Einfluss auf die Reformen liegen alle über 0,05, so dass die sie keine statistisch signifikanten Unterschiede im Antwortverhalten aufweisen und folglich gemeinsam dargestellt werden können (Riester-Reform 2001: p-Wert 0,386; Hartz-Reformen ab 2003: p-Wert 0,584, GVK-Modernisierungsgesetz 2004: p-Wert 0,658, Rente mit 67 2007: p-Wert 0,973, GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz: p-Wert 0,501, Rente mit 63: p-Wert 0,086, Mindestlohn: p-Wert: 0,429). Der Einfluss auf die Gesundheitsreformen wurde ergänzend und mit dem Ziel abgefragt, um zu ermitteln, ob die Einflusstendenzen im Politikfeld der Gesundheitspolitik in die gleiche Richtung weisen, wie bei der Arbeitsmarktpolitik und Alterssicherung. Dies bestätigt sich auf Basis der vorliegenden Daten.

<sup>94</sup> An dieser Stelle wurden die Ergebnisse der unabhängig voneinander durchgeführten Befragungen getrennt dargestellt, da mit dem p-Wert des Mann-Whitney-Tests von unter 0,05, und zwar 0,032, statistisch signifikante Unterschiede in der Tendenz des Antwortverhaltens vorliegen.



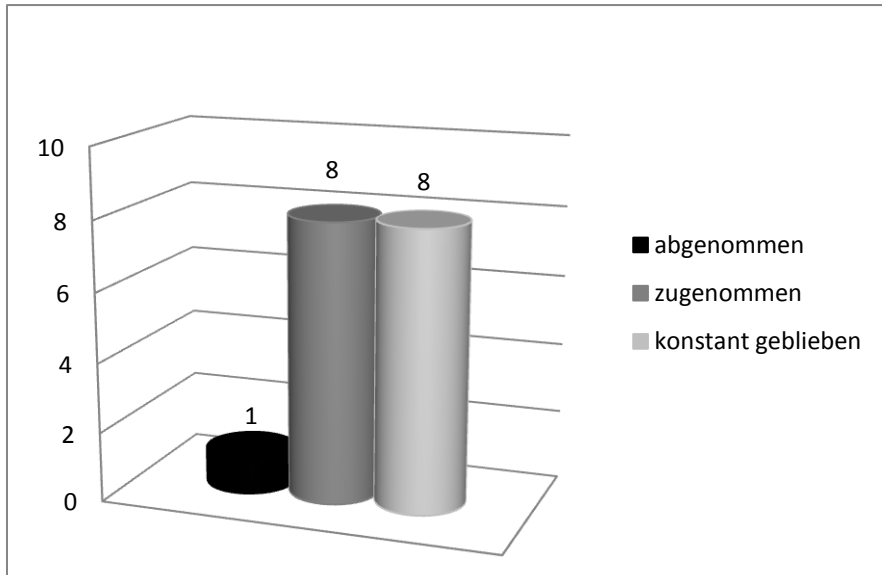
durch betriebliche Instrumente, wie z. B. Kurzarbeit, als arbeitsmarktpolitische Akteure beweisen können, dass sie effizient und pragmatisch im Sinne einer raschen Krisenbewältigung handeln können. Dadurch wurden sie auch verstärkt von der Regierung in die Bewältigung der Krisenfolgen eingebunden. In diesem Zusammenhang waren sie keineswegs nur reaktiv tätig, sondern haben eigene Vorschläge und Initiativen eingebracht. Dies gilt nicht allein für die Kurzarbeit auf der Betriebsebene, sondern auch für die politische Ebene, wie bei der Einführung der Konjunkturpakete. Im Zuge der Krise wurden sie von den Parteien als starke sozialpolitische Akteure wieder anerkannt und entsprechend in die Politik eingebunden. Gleichzeitig haben sie sich durch ihre starke Rolle in der Krise auch wieder eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz verschaffen können (Ex. E2; Ex. A2).

Abb. 4.6: Selbsteinschätzung, relative Häufigkeiten: „In letzter Zeit sind Reformen verabschiedet worden, die den Interessen der Gewerkschaften wieder näher kommen, wie z. B. die Rente mit 63. Hat die politische Einflussnahme der Gewerkschaften auf die Sozialgesetzgebung insgesamt Ihrer Meinung nach in den letzten Jahren eher zu- oder abgenommen bzw. ist diese konstant geblieben?“



Quelle: Eigene Erhebung (Online-Befragung) und Darstellung.

Abb. 4.7 Fremdeinschätzung, relative Häufigkeiten: „In letzter Zeit sind Reformen verabschiedet worden, die den Interessen der Gewerkschaften wieder näher kommen, wie z. B. die Rente mit 63. Hat die politische Einflussnahme der Gewerkschaften auf die Sozialgesetzgebung insgesamt Ihrer Meinung nach in den letzten Jahren eher zu- oder abgenommen bzw. ist diese konstant geblieben?“



Quelle: Eigene Erhebung (Online-Befragung) und Darstellung.

Inwiefern sich diese Einschätzungen zu einem wieder gestiegenen politischen Einfluss der Gewerkschaften durch die vergleichende Analyse der Kriterien zu den Machtressourcen bestätigen lassen und – sollte sie zutreffen – auf welchen Erfolgsfaktoren, sprich: Machtressourcen, sie beruht und ob hierzu eine Verschiebung bei den Voraussetzungen und in der Strategie des Ressourceneinsatzes erkennbar ist, wird im Folgenden analysiert und diskutiert.

#### *Gewerkschaftliche Positionierungen zum policy-Wandel der Reformen und zwischengewerkschaftliche Geschlossenheit als interne Machtressource*

Laut Korpi (1983: 39ff.) kann ein geeintes Gewerkschaftslager als wichtige Machtressource gedeutet werden. Mit Blick auf die fünf untersuchten Reformprozesse lässt sich ein unterschiedlich stark ausgeprägtes Niveau an Geschlossenheit oder Konflikthaftigkeit im Gewerkschaftslager feststellen: Insbesondere die ersten Jahre des Um- und Rückbaus des Sozialstaates unter der rot-grünen Koalition waren durch starke zwischen-, aber auch innergewerkschaftliche Konflikte geprägt. Diese beruhen zumeist nicht auf den Umgang mit den Reformen, fanden aber in diesem einen besonderen Ausdruck. Die Konflikte um die Riester-Rente und die Hartz-Reformen prägten die gewerkschaftliche Einflussnahme insofern,

als diese dazu geführt haben, dass es dem Dachverband als politischem Hauptvertreter der Gewerkschaften nicht möglich war, eine einheitliche organisationsübergreifende Positionierung aufstellen zu können. Bei der Riester-Reform standen vor allem der DGB, die IG Metall und die ver.di als Befürworter einer starken staatlichen Regulierung der Alterssicherung und gleichzeitig als Gegner einer Stärkung der privaten und betrieblichen Vorsorge, der IG BCE und der IG BAU gegenüber, die sowohl eine kapitalgedeckte Variante privater Vorsorge, als auch den weiteren Ausbau der BAV befürworteten. Die zwischengewerkschaftlichen Konflikte in der gegensätzlichen Positionierung zum geplanten *policy*-Wandel verstärkten sich zudem aufgrund von Führungskonflikten zwischen den Vorsitzenden der Gewerkschaften, aber auch innerhalb einzelner Gewerkschaften. Am deutlichsten wurde ein solcher Konflikt innerhalb der IG Metall sichtbar, deren ehemals stellvertretender Vorsitzender und neuer Arbeitsminister Riester sich mit den geplanten Umbrüchen im Rentensystem gegen große Teile der eigenen Funktionäre und Mitglieder in der IG Metall stellte.

Auch für die Hartz-Reformen lassen sich ähnliche Tendenzen feststellen. Der DGB schwankte zwischen der Befürwortung und Ablehnung des neuen Aktivierungsparadigmas. Grundsätzlich wurde die stärkere Bemühung um eine Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt und der Einsatz neuer Instrumente zu diesem Zweck begrüßt. Allerdings fokussierte sich die Debatte rasch auf die Herabsetzung der Zumutbarkeit bei der Aufnahme einer neuen Tätigkeit und vor allem auf die massiven Kürzungen des Leistungsniveaus durch das neue ALG II. Der DGB warf der Regierung im Zuge der Gesetzeseinführung sozialen Kahlschlag vor. IG Metall und ver.di, die beide in der Kommission zur Ausarbeitung der Reforminhalte saßen, sahen zwar ebenfalls teilweise positive Elemente im Hartz-Bericht, übten aber überwiegend Kritik am damit verbundenen Sozialabbau. Lediglich die IG BCE zeigte sich bereit die neuen Reformen weitgehend zu akzeptieren und konstruktiv zu begleiten, übte allerdings Kritik an der Umsetzung. Auch im Falle der Hartz-Reformen konnte der DGB somit zwar überwiegend, dabei aber keineswegs geschlossen für eine Zurückweisung des Reformpaktes plädieren.

Dies war im Falle der Rente mit 67 anders: Zwar waren zu diesem Zeitpunkt keineswegs alle inneren Konflikte überwunden, jedoch übertrugen sie sich nicht auf die gewerkschaftlichen Positionen zu dieser Rentenreform. Da alle Gewerkschaften immense Kritik an der Altersgrenzenerhöhung für den Übergang in die Rente übten und sich somit geschlossen gegen die Reform positioniertem, tritt somit erstmals seit Beginn des sozialstaatlichen

Rückbaus eine geschlossene gewerkschaftliche Vetoposition hervor. Dies stellt allerdings keine hinreichende Bedingung dar, um die Reform zu verhindern. Insgesamt hat sich das inner- und zwischengewerkschaftliche Konfliktniveau seit Mitte der 2000er Jahre deutlich reduziert. Für den Mindestlohn war dazu ein längerer Aushandlungsprozess nötig, der aber ab 2006 in eine konsensfähige Position überführt werden konnte. Divergent waren dabei letztlich nur noch Unterschiede in der Höhe der Forderungen. Bei der abschlagsfreien Rente lag zwar eine nicht unerhebliche Zahl an Konzepten vor, jedoch beinhalteten diese zumeist lediglich einige Abweichungen bezüglich der Anzahl der Beitragsjahre.

Insgesamt scheint die Einschätzung einiger Gewerkschafter, der grundsätzliche Konsens bezüglich sozialpolitischer Themen und die Solidarität zwischen den Gewerkschaften habe zugenommen (Ex. E2, B2, A3), durchaus plausibel. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass dem bisweilen langwierige gewerkschaftliche Aushandlungs- und Lernprozesse vorangingen, wie beim Mindestlohn. Zudem war es vor dem Hintergrund des *policy*-Wandels, der in den beiden neueren Reformen sichtbar wird, leichter, Einigkeit über Ausbauprozesse zu erzielen, als über einschneidende, (möglicherweise aber notwendige) Reformen. Rückgekoppelt an Korpis Überlegungen bedeutet dies, dass die internen Machtressourcen der Gewerkschaften bei den beiden Sozialreformen im Jahr 2014 als gewichtiger einzuschätzen sind, als bei den beiden Reformen unter Rot-Grün. Es zeigt sich aber auch, dass selbst eine geschlossene Vetoposition allein zwar förderlich, aber keineswegs hinreichend sein mag, um ungeliebte Reformen zu verhindern.

*Parlamentarische Präsenz: Gewerkschaftliche Einbindung in den policy-making-Prozess als externe Machtressource*

Insgesamt, so resümiert die Politikwissenschaft, ist die formal-institutionelle Einbindung die die Sozialpolitik aus verschiedenen Gründen schwächer geworden (Trampusch 2009; Streeck 2006; Hassel 2006). Doch trotz einer zunehmenden Entflechtung von Gewerkschaften und institutionellen und politischen Einflusspositionen lässt sich der Zusammenhang dieser Machtressource mit der gewerkschaftlichen Interessendurchsetzung bei Betrachtung der Fallanalysen nicht ohne Weiteres nachvollziehen. Im *policy-making*-Prozess zur Riester-Rente wurde eine starke Dominanz des Ministers selbst beobachtet, die sich auf die Richtlinienkompetenz von Bundeskanzler Schröder stützte. Dass diese Schlüsselposition mit Walter Riester ein führender Gewerkschafter einnahm, half den gewerkschaftlichen Forderungen zu diesem Thema jedoch kaum, da Riester und seine Konzepte selbst

innergewerkschaftlich umstritten waren. Der Prozess verlief dabei gegenüber den Sozialpartnern kaum integrativ und war durch bilaterale Gespräche und die enge Einbindung des Kanzleramtes geprägt, womit die Gewerkschaften zunächst weitestgehend vom Entscheidungsprozess ausgegrenzt blieben. Durch die Privatisierung von Teilen des Rentensystems wurden hingegen Interessenvertreter der Finanzdienstleistungsbranche als neue Akteure in den Prozess einbezogen, die zudem die traditionell korporatistischen Gremien mit Staat und Sozialpartnern erodieren ließen (Heinze 2002: 69). Dennoch steigt die Einbindung der Gewerkschaften gegen Ende des Entscheidungsprozesses und vor allem beim Einfluss auf die Ausgestaltung der BAV wieder an und die Gewerkschaften konnten Verbesserungen in diesem Bereich zu ihren Gunsten aushandeln. In diesem Zusammenhang wird insbesondere der IG BCE eine starke Einflussnahme zugesprochen.

Im Entscheidungsprozess zu den Hartz-Reformen änderte sich der gewerkschaftliche Einbezug durch den stärkeren Rückgriff der Regierung auf Kommissionen als Regierungs- und Konzeptentwicklungsinstrument negativ zugunsten der Gewerkschaften, da sie in den Kommissionen nur schwach vertreten waren und sich einer Dominanz der Unternehmensvertreter gegenüber sahen. Im Gegensatz zu ihrer prominenten Rolle im tripartistischen Korporatismus (Bündnis für Arbeit) waren sie in der Kommission lediglich in der Lage, einige geplante Verschlechterungen verhindern, ohne jedoch nachhaltigen Einfluss auf die generellen arbeitsmarktpolitischen Umbrüche nehmen zu können.

Die Rente mit 67 wurde dagegen vor allem in regierungsinternen Kreisen beschlossen. Sowohl beim Mindestlohn, als auch bei der Rente mit 63 zeichnete sich eine starke parlamentarische Präsenz durch den Wiedereinbezug gewerkschaftlicher Interessen in den Koalitionsverhandlungen aus, wo beide Reformen festgeschrieben wurden. Spätestens mit der Einberufung der paritätisch besetzten Mindestlohnkommission durch die Sozialpartner zur Begleitung der Implementierung wurde auch wieder ein klassisches korporatistisches Gremium einberufen. Da sich die Rente mit 63 maßgeblich durch die bilateralen Gespräche zwischen den Vorsitzenden der IG Metall und SPD erklärt, kommt der IG Metall im Gewerkschaftsvergleich bei dieser Reform eine besonders große Präsenz zu. Im Längsschnitt zeigt sich zusammenfassend, dass die Gewerkschaften in den *policy-making*-Prozessen bei der Riester-Reform und den Hartz-Reformen zunehmend keine starke parlamentarische Präsenz aufweisen konnten, sondern sogar vielmehr bewusst von der Regierung aus dem Prozess verdrängt wurden und neue Interessenvertreter die gewerkschaftlichen Interessen dominierten, während sie bei den Koalitionsverhandlungen im Jahr 2014 eine starke Präsenz

(wieder)erlangen konnten. Somit sind die externen Machtressourcen, gemessen an diesem Indikator, bis 2014 wieder stärker geworden.

### *Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien: Gewerkschafts-Parteien-Beziehungen*

Laut Korpi (1983: 39ff.) sind die Machtressourcen von Gewerkschaften dann besonders hoch, wenn eine Partei, in der Regel eine sozialdemokratische, einen hohen Stimmenanteil errungen hat und mit möglichst vielen Sitzen an einer Regierung beteiligt ist. Eine echte Machtressource ist dies für die Gewerkschaften jedoch nur, wenn diese Partei eine enge Kooperation mit den Gewerkschaften anstrebt und diese an den Politikentscheidungen teilhaben lässt. Zwar war die SPD bei der Riester-Reform und den Hartz-Reformen tatsächlich die federführende Regierungspartei, jedoch entfernten sie sich mit ihrem marktaffinen Kurswechsel in der Sozialpolitik von traditionellen sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Interessen. Dennoch hängt der gewerkschaftliche Einfluss auch maßgeblich von der Koalitionskonstellation und den Verbindungen zu den Parteien ab. Hinzu kam noch, dass sich Bundeskanzler Schröder bewusst von korporatistischen Traditionen und den Gewerkschaften abkoppelte und die Sozialpolitik stärker in regierungsinternen Kreisen bzw. mit anderen Akteuren aushandelte. Faktisch standen die Gewerkschaften auf dem Höhepunkt der Arbeitsmarktreformen ohne parteipolitischen und ohne parlamentarisch vertretenen Partner da.

Die Einführung der Rente mit 67 belastete die Beziehungen der Gewerkschaften zu den regierenden Parteien, zu CDU und SPD, zusätzlich. Parallel dazu war jedoch mit der neu entstandenen Partei Die Linke, die in Teilen von Gewerkschaftern gegründet und mit der PDS zusammengeführt wurde, die Option auf einen strategischen Partner in der Opposition gegeben. Die Linke kam gewerkschaftlichen Interessen in dieser Phase auch deutlich mehr entgegen, jedoch entbehrte ihr auf absehbare Zeit die Machtperspektive, weshalb sie bestenfalls als Protestventil nützlich war, kaum jedoch, um Politik zu gestalten (vgl. auch Schroeder et al. 2008: 205ff.). Zur regierenden SPD verbesserten sich die Beziehungen erst durch den Eintritt der Finanzkrise im Herbst 2008 und die Einbindung der Gewerkschaften in die Krisenbewältigungspolitik. Dadurch konnte sich das Verhältnis, auch aufgrund der hohen Kooperationsbereitschaft der Gewerkschaften, aber auch durch Führungswechsel in der SPD, allmählich entspannen. Spätestens seit der dritten Großen Koalition, die 2013 gebildet wurde, kann wieder von einem stärker partnerschaftlichen Verhältnis gesprochen werden, ohne jedoch dass die alte enge Bindung wieder entstehen konnte.

Damit sei, aus Perspektive einiger Gewerkschafter, auch der Einfluss der Gewerkschaften auf die Sozialpolitik wieder massiv gestiegen, vor allem im ersten Jahr der dritten Großen Koalition (Ex. B2, Ex. A3). Ausdruck dieser Entwicklung waren auf der Ebene des *policy-making*-Prozesses der Mindestlohn und insbesondere die Rente mit 63, die exemplarisch für eine verbesserte Beziehung von Gewerkschaften und SPD verstanden werden können. Die Gewerkschaftsexperten sprechen in diesem Zusammenhang vom „Schulterschluss“, den die SPD mit ihnen gesucht habe. So konnten sie ihre Forderungen insbesondere durch die Verhandlungen mit der regierenden SPD in Gesetzesform gießen. Somit können die Verbindungen zu den Regierungsparteien als einer der wichtigsten Faktoren gewerkschaftlicher Einflussnahme charakterisiert werden. Diese Tendenz spiegelt sich auch in der Online-Befragung wieder (Abb. 4.9).<sup>95</sup> Bei der Frage nach den wichtigsten Kanälen für Gewerkschaften, um sozialpolitisch Einfluss zu üben, wird das Herantreten an Parteien und Politiker am effizientesten eingeschätzt. Die Längsschnittanalyse hat auch mittels des Indikators der Beziehungen zu den Parteien gezeigt, dass die externen Machtressourcen im Untersuchungszeitraum angestiegen sind.

#### *Außerparlamentarische Präsenz als externe Machtressource: Protest oder Kampagnen*

Nicht nur eine hohe parlamentarische Präsenz, sondern auch eine hohe außerparlamentarische Präsenz befördert laut den Kriterien des Machtressourcenansatzes eine starke Einflussposition der Gewerkschaften. Während sich die außerparlamentarische Präsenz nach den Reformen in der ersten Hälfte der 2000er Jahre durch Protestmärsche und Kundgebungen, insbesondere in Reaktion auf die Hartz-Reformen, auszeichnete, änderte sich diese Strategie des Widerstands in Folge der Rente mit 67 in eine verstärkte Kampagnenstrategie, die dabei zumeist durch das Aufzeigen von Alternativkonzepten gestützt war. So ist insbesondere ab dem Jahr 2007 eine Zunahme an Rentenkampagnen und Initiativen von Seiten der untersuchten Gewerkschaften erkennbar. Mit Blick auf die Kampagnen wird deutlich, dass sie in Reaktion auf den Widerstand gegen die Rente mit 67 initiiert wurden, aber gleichzeitig *agenda-setting* durch das Einbringen eigener Forderungen in Reaktion auf neue arbeitsmarkt- bzw. rentenpolitische Herausforderungen implizieren. Im Vergleich zur vorangegangenen Dekade, ist somit eine

---

<sup>95</sup> Die p-Werte des Mann-Whitney-Tests befinden sich außer bei der Kategorie „Anhörungen in Ausschüssen“ (0,043), die aber an dieser Stelle keine Rolle spielt, alle über 0,05, so dass die beiden Befragungen, aufgrund nicht signifikanter Unterschiede in der Tendenz des Antwortverhaltens, gemeinsam dargestellt werden können (Expertenkommissionen: p-Wert 0,938, Herantreten an einzelne Politiker: p-Wert 0,631, Herantreten an Parteien: p-Wert 0,062, Medien/Öffentlichkeit: p-Wert 0,674, Selbstverwaltungsgremien der sozialen Sicherungssysteme: p-Wert 0,874, strategische Allianzen/Bündnisse mit anderen sozialpolitischen Akteuren: p-Wert 0,732).

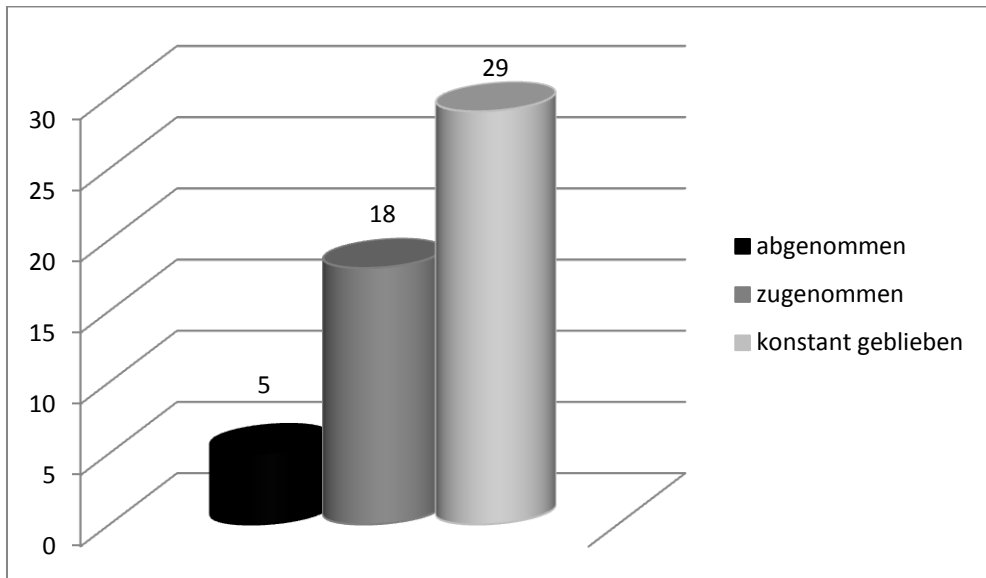
Zunahme an konstruktiven Kampagnen zu erkennen. Insofern kann festgehalten werden, dass die sozialpolitische gewerkschaftliche Arbeit an Seriosität und Tragfähigkeit hinzu gewinnt, da sie realistische Alternativen der politischen Gestaltung aufzeigt. Dabei war insbesondere die Überwindung der innergewerkschaftlichen Konflikte der Vorjahre ein wichtiges Moment zur Herstellung der Handlungsfähigkeit.

Diese Reaktion auf die rot-grüne Reformpolitik, auf die die Gewerkschaften keinen echten Zugriff erreichen konnten, kann als (erfolgreicher) Strategiewechsel infolge eines Lernprozesses gewertet werden. Im Hinblick auf gewerkschaftliche Macht- und Einflussfaktoren können aus diesen Entwicklungstendenzen zwei Überlegungen abgeleitet werden: Zum einen wird deutlich, dass der rein destruktive Protest der Gewerkschaften gegen die als alternativlos verkaufte Reformpolitik seitens der Regierung keine Einflussgewinne sichern konnte. Kampagnen mit konstruktiven Vorschlägen haben dabei eine höhere Chance, im *agenda setting* und insbesondere im Prozess der Politikformulierung erfolgreich zu sein, worauf nicht zuletzt die beiden Mindestlohn-Kampagnen hindeuten. Zum anderen schien die Präsentation konstruktiver Konzepte entscheidend für die Wandlung der öffentlichen Wahrnehmung der Gewerkschaften zu sein, die sich nun nicht mehr in der Rolle der Verteidiger oder Blockierer, sondern eher in der der konstruktiven Gestalter und seriöser Kooperationspartner wiederfanden. Darüber hinaus deutet die Zunahme der Kampagnenarbeit darauf hin, dass Gewerkschaften, in Reaktion auf den Verlust stark verbündeter Parteienbeziehungen sowie enger institutioneller korporatistischer Einbindung in Politikentscheidungsprozesse, verstärkt Bemühungen zeigen, über alternative Kanäle, nämlich über die mediale und gesellschaftliche Öffentlichkeit, Einfluss auf die sozialpolitische Gesetzgebung zu nehmen.

Mit ihren Rentenkampagnen profilierten sich die Gewerkschaften vom reinen Protestakteur wie dies im Falle der Hartz-Reformen zu sehen war, zur konstruktiven Gestaltungsmacht mit anhaltendem Protestanspruch. Damit agieren sie nicht mehr nur noch defensiv, sondern auch vermehrt strategisch durch eigene Vorschläge (Ex. E2). Das reaktive Handeln mit eigenen Konzepten sowie die gestiegene außerparlamentarische Präsenz durch die Kampagnenarbeit zeigen mittel- bis langfristige Wirkungen. Dadurch, dass man nach der Rente mit 67 nicht aufgegeben habe, so urteilen Gewerkschafter rückblickend, habe man die Rente mit 63 gewonnen (Ex. E1).



Abb. 4.8: Relative Häufigkeiten: „In den letzten zehn Jahren (Umfrage von 2014): Haben diese gewerkschaftlichen Aktivitäten zur Sozialpolitik (Kampagnen, Aktionen, Initiativen) insgesamt eher ab- oder zugenommen bzw. sind sie konstant geblieben?“<sup>96</sup>



Quelle: Eigene Erhebung (Online-Befragung) und Darstellung.

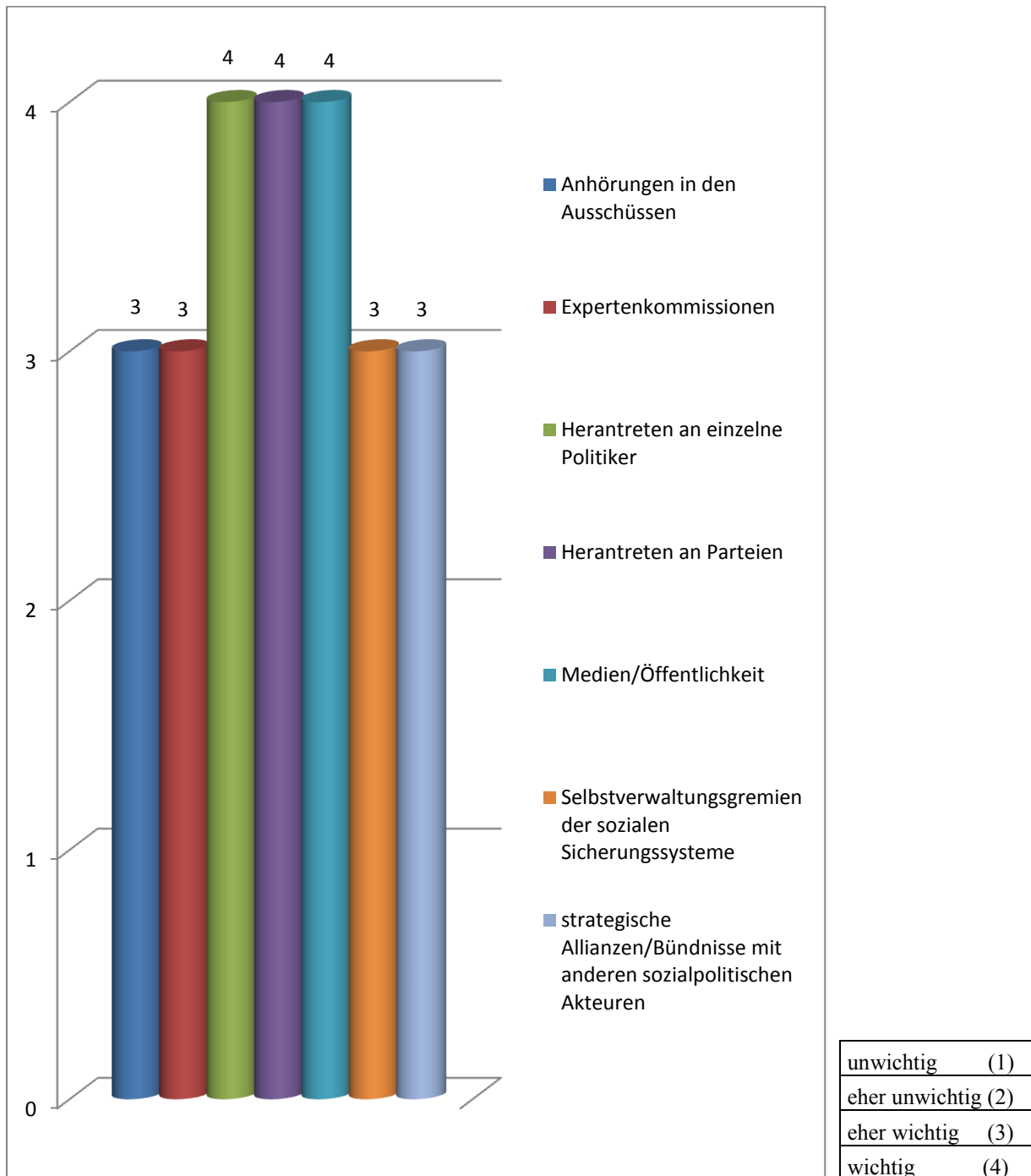
Interessanterweise zeigt die Wahrnehmung der Befragten über die Zunahme an Kampagnen und Initiativen ein differenziertes Bild. Die Befragungsergebnisse sprechen in der Tendenz dafür, dass die Kampagnen und Initiativen eher mehr als weniger wurden. Die Mehrzahl der Befragten sieht eher eine konstante Kampagnentätigkeit. Im Ansatz ist diese Wahrnehmung richtig, da die meisten großen Kampagnen im Jahr 2008 – Mindestlohn von DGB und ver.di/NGG, „Rente muss zum Leben reichen“ vom DGB, „Gemeinsam für ein gutes Leben“ von der IG Metall, „Arbeit sicher und fair“ von der IG Metall – bereits durchgeführt wurden. Schließlich stellt sich die Frage, welche konkrete Gestalt von Kampagnen die Befragten vor Augen haben. Werden auch die Protestaktionen gegen die Riester-Rente oder die Hartz-Reformen als Kampagnen betrachtet, so liegt der Schluss nahe, eine konstante oder gar gesunkene Kampagnentätigkeit wahrzunehmen. Für konzeptionell unterfütterte Kampagnen, im oben angegebenen Sinne, kann jedoch mit der Gesetzgebung zur Rente mit 67 ein deutlicher Anstieg festgestellt werden.

Insgesamt fällt auf, dass die Befragten alle aufgeführten Kanäle für die Ausübung sozialpolitischen Einflusses als mindestens „eher wichtig“ erachten (siehe Abb. 4.9). Die

<sup>96</sup> An dieser Stelle wurden die Antwortausprägungen beider unabhängiger Befragungen in einer Grafik dargestellt, weil der p-Wert des Mann-Whitney-Tests über 0,05, nämlich 0,552 beträgt, und es somit keine statistisch signifikanten Unterschiede in den Einschätzungen der beiden Gruppen vorliegen (vgl. zur Methode des Mann-Whitney-Tests vgl. Anhang 3).

Unterscheidung erfolgt dabei stärker in der Prioritätenfolge, wobei hier klassische Instrumente, wie der Kontakt zu Parteien und einzelnen Politikern sowie die mediale Darstellung der eigenen Positionen, als „wichtig“ angesehen werden. Die Einbindung in Gremien zur politischen Willensbildung dagegen wird nur als von nachrangiger Bedeutung, als „eher wichtig“ eingeschätzt, wahrscheinlich auch deshalb, weil dort oftmals die gewerkschaftliche Präsenz abgenommen hat.

Abb. 4.9: Median: „Um als Gewerkschaft erfolgreich sozialpolitischen Einfluss zu üben, welche Kanäle sind ihrer Beobachtung nach dabei besonders wichtig?“<sup>97</sup>



Quelle: Eigene Erhebung (Online-Befragung) und Darstellung.

Insgesamt hat sich die gewerkschaftliche Interessenvermittlung zunächst während Riester, Hartz und der Rente mit 67 weg von einer korporatistischen Verankerung hin zu einer

<sup>97</sup> Die p-Werte des Mann-Whitney-Tests betragen für Medien/Öffentlichkeit 0,674 und für strategische Allianzen/Bündnisse mit anderen sozialpolitischen Akteuren 0,732, weshalb die beiden Umfragen keine statistisch signifikanten Unterschiede in den Einschätzungen aufweisen und deshalb gemeinsam dargestellt werden können.

Fokussierung auf lobbyistische Interessenvermittlung verschoben, wobei direktere Einflussnahmen über Medien, Politiker und Parteien bevorzugt werden.

*Reaktionsverhalten der Gewerkschaften auf die Reformen als interne Machtressource (untersucht anhand des Antragsverhaltens auf Gewerkschaftstagen und der Titelthemensetzung in Mitgliederzeitungen)*

Die Analyse des Antragsverhaltens und des *agenda settings* in Mitgliederzeitschriften hat gezeigt, dass diese beiden Faktoren in vielerlei Hinsicht wichtige Indikatoren für gewerkschaftliche Machtressourcen und Einflusschancen sind: Sie können einerseits Indizien für inner- und zwischengewerkschaftliche Geschlossenheit bzw. für Divergenzen und Konfliktpotenziale sein, andererseits signalisieren sie gewerkschaftlichen Protest, aber auch Konzeptfähigkeit. Zuletzt können sie auch Aufschluss über prioritäre Themensetzungen, *agenda setting* und Mobilisierung gegenüber der eigenen Mitgliedschaft, darüber hinaus aber auch gegenüber einer breiteren Öffentlichkeit, anzeigen. Damit stellen diese beiden Kriterien, anders als die vorangegangenen vier, keine eigenständigen Machtressourcen dar, tragen aber wesentlich zur Erklärung der genannten Machtpotenziale bei.

Mit Blick auf das Antragsverhalten ist zunächst danach zu fragen, bei welchen Reformen und *policies* es zu einer großen Zahl von themengebundenen Anträgen kam und in welchen Fällen eine solche intensive Bearbeitung auf Gewerkschaftstagen ausblieb. Zudem sind die Anträge dahin gehend vergleichend zu betrachten, ob das hohe Antragsaufkommen dem Gesetzgebungsprozess vor oder nachgelagert ist. In einem dritten Schritt erfolgt eine Qualifizierung danach, ob das Antragsverhalten protestbezogen oder konzeptuell unterfüttert war und schließlich welche Gewerkschaftsorganisationen im Antragsverhalten zu welchen Themen besonders aktiv waren.

Insgesamt sind drei Reformprojekte feststellbar, in deren Zusammenhang es zu einem hohen Antragsaufkommen auf Gewerkschaftstagen kam. Dies sind zum einen Anträge zu den beiden Arbeitsmarktreformen, den Hartz-Gesetzen und dem Mindestlohn, zum anderen zur Rente mit 67. Dagegen finden sowohl die Riester-Rente (mit Ausnahme bei der IG BAU), als auch die Rente mit 63 im Antragsverhalten kaum Berücksichtigung. Dafür mögen im Falle der Riester-Rente sowohl die sehr uneinheitliche Position gegenüber dem Gesetz ursächlich zu sein, als auch die Tatsache, dass die BAV ohnehin schon einer etablierten Praxis in der Sozialpartnerschaft entsprach. Die Rente mit 63 hingegen war eine auf Spitzenebene von Gewerkschaften und Regierung ausgehandelte *policy* für eine begrenzte Klientel, die zwar in

ihrer konkreten Gestalt nirgendwo gefordert wurde, die aber als Element expansiver Sozialpolitik im Sinne einer Absenkung der Altersgrenze durchaus ihre Vorläufer in den Reaktionen auf die Rente mit 67 und die daran anknüpfenden Anträge besaß.

Näheren Aufschluss darüber wie diese quantitative Dimension der Antragsstellung einzuschätzen ist, gibt die Betrachtung des Zeitpunktes zu denen die Anträge gestellt wurden. Entscheidend ist dabei, dass im Zuge des fortschreitenden Gesetzgebungsprozesses von Hartz IV und Rente mit 67 ein reaktives Verhaltensmuster zu erkennen ist, die Anträge also im Grunde erst gestellt werden, nachdem das Gesetz im Mindesten schon weitgehend auf den Weg gebracht wurde. Dies mag mit den langen Zyklen zwischen den Gewerkschaftstagen zusammenhängen, die oft wohl nur eine nachgelagerte Reaktion erlauben. Dennoch zeigt sich, dass im Rahmen der Hartz-Reformen, aber auch der Rente mit 67 vielfach nachgelagerte Antragsprozesse, also reaktives Verhalten sichtbar wird, nämlich infolge der Verabschiedung eines Gesetzes oder zumindest in Reaktion auf ein konkretes Gesetzesvorhaben. Hinsichtlich des Mindestlohns ist jedoch das Gegenteil feststellbar. Hier wurde, nicht unabhängig von der gesetzlich beförderten Expansion des Niedriglohnssektors, über zahlreiche Anträge und Debatten innerhalb des DGB und der Einzelgewerkschaften ein Thema vorbereitet, auf eine konkrete Forderungen verdichtet und auf die politische Agenda gesetzt, dass bei den Parteien zu diesem frühen Zeitpunkt noch keine Rolle spielte.

Dabei knüpft die Analyse an den dritten Strang der Untersuchung an, die Frage nach der Konzeptfähigkeit. Im Falle der Hartz-Gesetze verblieben die Forderungen zumeist auf der Ebene rein reaktiven Protestes, ohne dass weiterreichende Alternativvorschläge gemacht wurden, während im Falle der Rente mit 67 der Protest mit der Zurschaustellung und Diskussion eigener Konzepte zur Gestaltung des Übergangs in die Rente diskutiert wurden. Beim Mindestlohn war das gewerkschaftliche Verhalten sogar proaktiv und beförderte letztlich die Annahme einer *policy*. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass nicht immer ohne Weiteres deutlich wird, welche Konzeptionen tatsächlich eine Reaktion auf welche staatliche *policy* darstellen. Denn faktisch steht bei den diskutierten und als offizielle Verbandsforderung beantragten Rentenkonzepten, weder im Falle von Riester, noch bei der Rente mit 67 oder der Rente mit 63 die konkrete *policy* des Gesetzgebungsprozesses im Mittelpunkt, zeigt aber im Anschluss an die Rentenproblematik Lösungsansätze auf (z. B. Erwerbstätigenversicherung). Zudem lässt sich die Konzeptualisierung des Mindestlohns kausal von den Arbeitsmarktreformen der Vorjahre und ihres *outcomes* nicht trennen. Im Zeitverlauf wird allerdings deutlich, dass gerade in den Jahren der rot-grünen Reformagenda

und der gewerkschaftliche Zwistigkeiten, die gewerkschaftliche Konzeptfähigkeit durchaus gelitten hat. Mit dem Beginn der zweiten großen Koalition in Berlin nahm diese deutlich zu und zeitigte nach der Rückkehr der SPD auf die Regierungsbänke 2013 auch Erfolge. Konzeptfähigkeit benötigt also auch einen langen Atem.

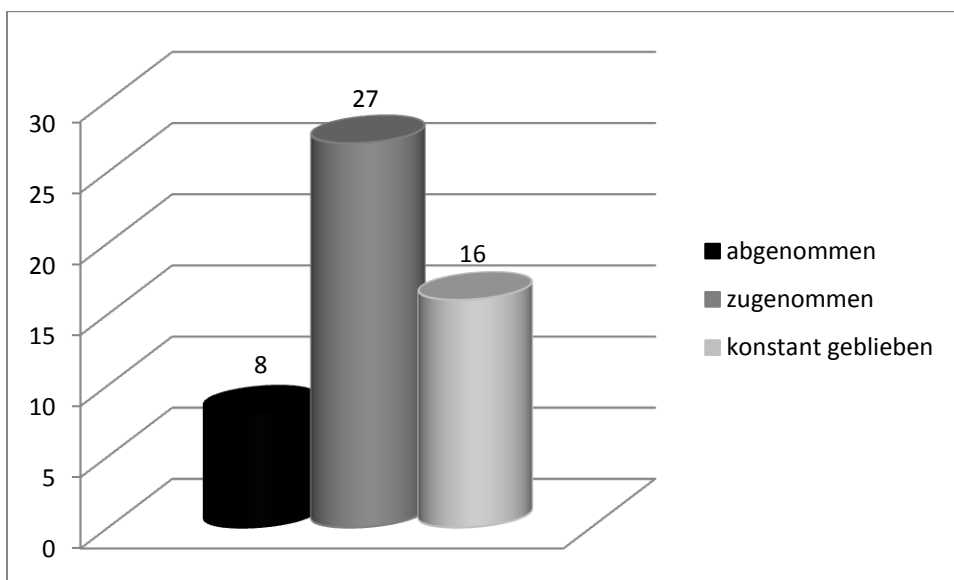
Betrachtet man schließlich, wie sich das Antragsverhalten der einzelnen Gewerkschaftsorganisationen, so ist festzustellen, dass die antragsfreudigsten Organisationen zu den genannten Themenfeldern der DGB, die IG Metall und die ver.di sind, wobei sich spezifische Schwerpunkte zeigen. Während die Hartz-Gesetze insgesamt ein breites Echo in allen Gewerkschaften hervorrufen, aber zumeist lediglich die Rücknahme oder die Hebung der Regelsätze gefordert wird, lässt sich für den Mindestlohn feststellen, dass er vor 2005 stärker in den Einzelgewerkschaften diskutiert wird, dann aber rasch eine Konzentration des Antragsverhaltens beim DGB einsetzt. Bei den rentenpolitischen Themen sieht dies hingegen anders aus. Hier ist die Domäne der Einzelgewerkschaften als Sozialpartner und ihre praktische Erfahrung mit betrieblichen Alterssicherungsmodellen wohl mit entscheidend dafür, dass diese Konzepte kaum im DGB, aber intensiv vor allem bei der ver.di und der IG Metall, aber auch bei der IG BAU in Anträge gefasst werden. Insgesamt ein zurückhaltendes Antragsverhalten weist hingegen die IG BCE auf, die sich vor allem den arbeitsmarktpolitischen Forderungen der Gewerkschaften nicht oder nur zögerlich anschließt, während sie in der Rentenpolitik punktuell ihre sozialpartnerschaftliche Erfahrung und Kompetenz bezüglich der tariflich ausgestalteten Sozialpolitik in einzelne Anträge einbringt.

Diese Befunde, insbesondere die gestärkte Konzeptfähigkeit ab Mitte der 2000er Jahre, decken sich mit der Einschätzung gewerkschaftlicher Experten: Ein IG Metall-Funktionär bestätigt, dass es während der Riester- und Hartz-Reformen kaum offene Strategiedebatten gab, ab der Rente mit 67 allerdings zunehmend strategisch gehandelt worden ist, durch Kampagnen und die damit verbundenen eigenen Forderungen (Ex. E2). Dabei fordern die untersuchten Gewerkschaften im Kern die Umgestaltung der Sozialversicherung auf eine Erwerbstätigenversicherung. Die Frage, warum sie diese Forderung nach einer Erwerbstätigenversicherung noch nicht durchsetzen konnten, beantwortet Krause (2012: 183ff.) damit, dass dieses Konzept lange Zeit zu unausgereift war. Zwar ist diese Forderung bereits seit vielen Jahren in den Anträgen zu finden, aber anscheinend wurde sie von den Gewerkschaften gegenüber Politik bzw. Öffentlichkeit noch nicht durchsetzungsfähig kommuniziert. Anzunehmen ist auch, dass die engagierte Kommunikation des Konzeptes aufgrund seiner gegenwärtig erschwerten politischen Durchsetzbarkeit gegen verschiedene

Interessenträger nicht als opportun erachtet wurde. Laut Aussage eines IG Metall-Funktionärs konnte man diese Forderung bislang noch nicht in praktische Politik überführen, weil die Erwerbstätigenversicherung eine Umgestaltung des traditionellen Sozialversicherungssystems bedeuten würde und solche Pfadwechsel immer schwerer durchzusetzen seien (Ex. E1).

Auch entsprechend der Selbst- und Fremdeinschätzung im Rahmen der Online-Befragung erkennt die Mehrheit der Befragten eine Zunahme gewerkschaftseigener Reformkonzepte in Alternative zu denen der Regierung (siehe Abb. 4.10). Dies bestätigt das Ergebnis der vorangegangenen Auswertung der sozialpolitischen Anträge.

Abb. 4.10: Relative Häufigkeiten: „Die Gewerkschaften galten lange Zeit als Status-Quo-Bewahrer des "alten" Sozialstaates. Haben Ihrer Beobachtung nach die eigenen Reformkonzepte von Gewerkschaften als Alternative zu denen der Regierung zu- oder abgenommen bzw. sind diese konstant geblieben?“<sup>98</sup>



Quelle: Eigene Erhebung (Online-Befragung) und Darstellung.

Insbesondere in Reaktion auf die Rente mit 67 und in den darauffolgenden Jahren wurden mehrere Alternativvorschläge zur Gestaltung des Rentensystems von den Gewerkschaften aufgestellt. Dies gilt nicht nur für die Erwerbstätigenversicherung, sondern beispielsweise auch für die Forderung nach einer abschlagsfreien Rente nach einer bestimmten Anzahl von Beitragsjahren sowie für die Forderung nach weiteren flexiblen Rentenausstiegsoptionen.

<sup>98</sup> Der p-Wert des Mann-Whitney-Tests beträgt 0,982, so dass die beiden unabhängigen Befragungen gemeinsam dargestellt werden können.

Der zweite Bereich der Analyse, das Kriterium Reaktionsfähigkeit, erfasst das *agenda-setting* in Mitgliederzeitungen. Hier sind, im Vergleich zum Antragsverhalten, eindeutiger Tendenzen sichtbar, was auch durch die spezifisch kommunikative und meinungsbildende Funktion dieser Medien erklärt werden kann. Dabei finden die großen „Aufreger“-Themen, die Hartz-Reformen und die Rente mit 67, einen starken Eingang in die Gewerkschaftszeitungen. Lediglich die IG BCE thematisiert die Hartz-Reformen, die sie nicht allzu kritisch sieht, kaum. Für beide *policies* zeigt sich – ähnlich wie beim Antragsverhalten – bezüglich der Hartz-Reformen eher reiner Protest am Sozialabbau. Für die Rentenpolitik lässt sich insgesamt, vor allem infolge der Rente mit 67, nicht nur Protest, sondern auch die Verknüpfung mit Gegenkonzepten feststellen. Während konkret die Riester-Rente und die Rente mit 63 hingegen kaum Resonanz bei den Titelthemen hervorrufen, lässt sich für den Mindestlohn feststellen, dass es hier, ähnlich wie bei den Positionen im Gewerkschaftslager, sehr unterschiedliche Arten der Bearbeitung gibt. Während die ver.di den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn publizistisch intensiv begleitet, sind bei der IG BAU vor allem Branchenmindestlöhne das Thema. Bei der IG Metall und der IG BCE, deren Klientel kaum vom Mindestlohn betroffen ist, wird medienstrategisch nicht auf Gegenargumentation, sondern vielmehr auf Dethematisierung gesetzt.

Bezüglich der Kommunikationsstrategien sind weitere Punkte erwähnenswert. Dies betrifft zum einen die Tatsache, dass im Längsschnitt eine Zunahme der Themensetzung zur tariflichen Sozialpolitik zu erkennen ist. Dieser Aspekt wird ausführlicher im nächsten Kapitel (6) betrachtet. Zum anderen versuchen Gewerkschaften auch ihre Kampagnen verstärkt über die Mitgliederzeitungen zu verbreiten. Neben der Fokussierung der sozialpolitischen Titelthemen auf staatliche Reformpolitiken, weisen auch einige wenige Titelthemen einen proaktiven Charakter auf, wie z. B. solche zum Thema psychische Erkrankungen, die noch nicht sehr tief in der Regierungspolitik diskutiert werden.

Welche Verschiebungen sind nun im Zeitverlauf zwischen den unterschiedlichen Machtressourcen erkennbar? Abb. 5 bietet einen resümierenden Gesamtüberblick über die Machtressourcen, ehe diese Fragestellung beantwortet wird.



Abb. 5: Übersicht der Machtressourcen anhand der untersuchten Reformen

	<b>Riester-Reform</b>	<b>Hartz-Reformen</b>	<b>Rente mit 67</b>	<b>Mindestlohn</b>	<b>Rente mit 63</b>
<b>Geschlossenheit</b> (interne MR)	keine Geschlossenheit	keine Geschlossenheit	Geschlossenheit	lange Zeit keine Geschlossenheit, dann Geschlossenheit	Geschlossenheit nach außen hin
<b>Parlamentarische Präsenz/ institutionelle Einbindung</b> (externe MR)	Riester (IG Metall) als Minister, aber ohne innergewerkschaftlichen Konsens	IG Metall und ver.di je ein Mitglied in der Hartz-Kommission, aber überlagert von anderen Interessenvertretern	nicht ersichtlich	Koalitionsverhandlungen	Koalitionsverhandlungen, „Hinterzimmerdeal“ (IG Metall)
<b>Außerparlamentarische Präsenz</b> (externe MR)	nicht ersichtlich	Protest	Protest	Kampagnenarbeit	Kampagnenarbeit
<b>Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien</b> (externe MR)	vor allem bilateral über Riester, IG BCE gute Kontakte in die Regierungsspitzen	Bruch zum traditionellen Bündnispartner SPD	weitere Entfremdung vom traditionellen Bündnispartner SPD	Wiederannäherung der SPD an die Gewerkschaften	Wiederannäherung der SPD an die Gewerkschaften
<b>Handlungs- und Reaktionsfähigkeit</b> (interne MR)	Selbstgestaltend: Beginn und Verstärkung des Ausbaus der tariflich betrieblich gestalteten Rentenpolitik (BAV)	reaktiv ohne Alternativkonzepte	Reaktiv ohne Alternativkonzepte (zum Zeitpunkt der Gesetzgebung)	Anstieg der konzeptuellen Arbeit bereits vor der Gesetzgebung, vor allem über die Kampagnen	Anstieg der konzeptuellen Arbeit bereits vor der Gesetzgebung

Quelle: Eigene Darstellung.

Zunächst bleibt festzuhalten, dass die Bedeutung der institutionellen und (partei)politischen Machtressourcen, die früher die tragenden Pfeiler des Modells Deutschland waren, in ihrer Bedeutung tatsächlich gesunken ist. Gleichwohl ist die verbesserte Beziehung der Gewerkschaften zur regierenden SPD rund zehn Jahre nach der Agenda 2010 mit Sicherheit eine unabdingbare Voraussetzung für die jüngsten gewerkschaftlichen Erfolge in der Sozialpolitik, wenn auch diese alte enge Verflechtung von Partei und Gewerkschaft künftig nicht wieder restaurierbar sein wird. Die Gewerkschaften haben dennoch gelernt, diese Beziehungen strategisch zu nutzen, bleiben dabei aber auch mit anderen Partnern im Gespräch. Die enge Einbindung in die Regierungspolitik erfolgt nicht mehr zwingend durch personelle Verflechtungen mit den Ministerien oder tripartistische Bündnisse, sondern über individuelle Absprachen und lobbyistische Aktivitäten.

Dabei hängt der Erfolg, neben dem privilegierten Zugang zur parlamentarischen und Regierungssphäre nicht zuletzt davon ab, dass die Gewerkschaften als seriöse Partner der Politik, auftreten können und dabei umsetzbare Alternativen zu geplanten *policies* bzw. eigene Konzepte zu sichtbaren sozialpolitischen Problemfeldern aufzeigen können. Zur Aufwertung der Gewerkschaften im öffentlichen Ansehen und bei den politischen Akteuren hat unter anderem ihre Flexibilität und Kooperationsbereitschaft während der Finanzkrise, aber auch die Beendigung der inner- und zwischengewerkschaftlichen Konflikte der frühen 2000er Jahre beigetragen. Diese neue relative Geschlossenheit in wichtigen sozialpolitischen Themenfeldern war auch Voraussetzung dafür, dass der Mindestlohn als erfolgreiche Forderung platziert werden konnte. Auch rentenpolitisch stellten sie, wenn auch branchenspezifisch und vielfältig, ihre Fähigkeit als gestaltende und nicht allein protestierende Kompetenz unter Beweis. Diese Expertise, die in früheren Jahrzehnten mit innovativen Konzepten zur Arbeitszeitgestaltung vor allem in der Tarifpolitik Anwendung fand, ist heute auch im Feld der Sozialpolitik gefragt. Über diesen Kompetenznachweis gelang es den Gewerkschaften auch partiell korporatistisch-institutionelle Machtbastionen wiederzubeleben, wie im Falle der Einbindung in die Mindestlohnkommission.

Zuletzt ist im Falle der Machtressource „außerparlamentarische Präsenz“ für den Zeitraum der Untersuchung ein Trend vom Protest zur Kampagne sichtbar. Dabei sind Kampagnen zwar nichts per se Neues in der Gewerkschaftsgeschichte, doch wird sichtbar, dass auch SPD-geführte Regierungen wie in der Ära Schröder nicht mehr vor gewerkschaftlichen Großdemonstrationen erzittern und ihre Politik infrage stellen. Die konzeptbasierten Kampagnen, die zum Teil über langanhaltende, zähe Bespiegelung von Themenfeldern, wie beim Mindestlohn oder den rentenpolitischen Kampagnen aufgezeigt wurde, auf die öffentliche und politische Meinungsbildung zurückwirken, scheinen im Ergebnis durchaus erfolgsversprechend zu sein.

Auf der theoretischen Ebene zeigt sich also, dass der Machtressourcenansatz nach wie vor eine hohe Erklärungskraft besitzt, um den sozialpolitischen Einfluss von Gewerkschaften zu beurteilen. Allerdings sind die klassischen Machtressourcen von Partei- und Institutionenbindung zwar nicht völlig verloren gegangen, doch sind sie insgesamt zwar eine Grundvoraussetzung für politischen Erfolg, die allein jedoch kaum hinreicht. All diese Kriterien sind eng miteinander verknüpft und bedingen sich wechselseitig, weshalb nach wie vor detaillierte Konstellationsanalysen zu einzelnen *policies* einen wichtigen Zugang zur Erforschung des sozialpolitischen Einflusses der Gewerkschaften darstellen. Schließlich hat

sich das Kriterium der Reaktions- und Konzeptfähigkeit im Rahmen dieser empirischen Analyse als durchaus tragfähig und erklärungs mächtig erwiesen, weshalb diesem in der künftigen Forschung durchaus mehr Beachtung geschenkt werden sollte.

## **6. Entwicklung interner gewerkschaftlicher Machtressourcen im Transformationsprozess des Sozialstaats: Gewerkschaften und die Rolle der tariflichen Selbstgestaltung von Sozialpolitik**

Die vorangegangene Analyse zeigte deutlich: Die Möglichkeiten und Instrumente und die zugrundeliegenden Machtressourcen der Gewerkschaften, um auf Sozialpolitik Einfluss nehmen zu können, haben im Laufe des sozialstaatlichen Transformationsprozesses deutliche Tendenzen der Verschiebung und neuen Akzentsetzung aufgezeigt. Insgesamt ging es in diesem Zusammenhang jedoch stärker um die Einflussnahme auf staatlich bereitgestellte und legislativ verankerte Sozialpolitik. Doch insbesondere die Analysen unter dem Kriterium Reaktionsfähigkeit zeigten deutlich, dass die Gewerkschaften mit Blick auf die eigenständige Konzeptualisierung von *policies* nicht allein den Staat adressieren, sondern auch im Rahmen des hoheitlichen Arbeitsfeldes, der Tarifpolitik, nach Gestaltungsmöglichkeiten suchen. Dies kommt insbesondere in den vielfältigen Renten- und Altersvorsorge-Konzepten zur Geltung. Dabei darf zwar einerseits nicht übersehen werden, dass die Gewerkschaften immer wieder darauf hinwiesen, dass Tarifpolitik kein Substitut öffentlich-staatlicher Sozialpolitik werden dürfe, andererseits muss aber auch konstatiert werden, dass Gewerkschaften im Rahmen der Sozialpartnerschaft schon seit Jahrzehnten, und insbesondere im Bereich der Rentenpolitik, als sozialpolitisch selbstgestaltende Akteure – gemeinsam mit den Arbeitgebern – auftreten, was nicht zuletzt aufgrund der Gesetzeswirkung von Tarifverträgen (§ 4 TVG) möglich wird.

Die Ausgestaltung von sozialem Schutz über Tarifpolitik wird in der vorliegenden Arbeit als „selbstgestaltete Sozialpolitik“ über Tarifverträge bezeichnet, weil über diesen Begriff die hoheitliche Handlungskomponente von Sozialpolitik durch Gewerkschaften, außerhalb der staatlichen Sozialpolitik, deutlich werden soll. Gleichwohl muss betont werden, dass alles, was im Rahmen der Tarifpolitik umgesetzt wird, nicht autonom entschieden werden kann, sondern als Ergebnis von Aushandlungsprozessen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeber(verbände)n zu betrachten ist. In der bisherigen Forschung zum Thema dominiert der Begriff der „qualitativen Tarifpolitik“ (Kädtler 2014: 440; Müller-Jentsch 1989). Dieser verdeutlicht, dass Tarifpolitik mehr als nur Lohnpolitik, verstanden als die quantitative Dimension von Tarifpolitik, ist, dass sie nämlich nahezu die Gesamtheit der Arbeitsbedingungen reguliert. Dabei wächst das Feld der tarifpolitischen Regulierung von Sozialpolitik nicht nur innerhalb der bereits seit längerem regulierten Bereiche, wie z. B. dem Gesundheits- und Arbeitsschutz, der Weiterbildung und Qualifizierung, der zusätzlichen Altersvorsorge, der Altersteilzeit oder der Arbeitszeit, sondern es kommen in den letzten

Jahr(zehnt)en neue Bereiche der tariflichen Regulierung hinzu, wie z. B. die Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder die Demografie-Tarifverträge (Klenner et al. 2013). Damit greift die Ausweitung der qualitativen Tarifpolitik immer mehr in Bereiche hinein, die klassischerweise der staatlichen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zugeschrieben werden (Bispinck 2012: 201). Diese Entwicklung ist keineswegs (mehrheitlich) von den Gewerkschaften gewollt, sondern geht einher mit einem staatlichen Rückbau von sozialpolitischen Ressourcen und einer politisch konstruierten Verlagerung der Verantwortung dafür auf diese „Tarifsozialpolitik“ (Fehmel 2013: 407f.).

Das vorliegende Kapitel wird zunächst die langfristigen Entwicklungstendenzen nachzeichnen und aufzeigen, welche möglichen Chancen und Risiken mit dieser Verlagerung der staatlichen auf die tarifliche Sozialpolitik für die Gewerkschaften einhergehen. Empirisch werden zunächst über das Antragsverhalten auf Gewerkschaftstagen Kontinuitäten und Veränderungen bezüglich des gewerkschaftlichen Selbstverständnisses zur Ausgestaltung von sozialer Sicherung über Tarifverträge gegenüber staatlicher Regulierung im Untersuchungszeitraum sichtbar gemacht. Zudem wird die Intensität der gewerkschaftlichen Diskussionen zwischen den einzelnen Sozialpolitikfeldern betrachtet, um prioritäre Felder der tariflichen Gestaltung zu identifizieren. Ziel soll es sein, im zwischengewerkschaftlichen Vergleich die Unterschiede in der Perspektive auf die selbstgestaltete Sozialpolitik und ihre konkrete Ausgestaltung zwischen den Einzelgewerkschaften zu erkennen und zu analysieren. Die empirische Analyse dieser Diskurse und des Bewusstseins für die selbstgestaltete Tarifpolitik wird verknüpft mit der Forschung zu deren tatsächlichen Entwicklung, Verbreitung und Institutionalisierung.

## **6.1 Die selbstgestaltete tarifliche Sozialpolitik als wachsender Handlungskorridor der Gewerkschaften**

Gewerkschaften können Sozialpolitik einerseits durch politische Einflussnahme auf die staatliche Gesetzgebung mitgestalten, wie im vorangegangenen Reformkapitel für den Untersuchungszeitraum gezeigt worden ist, andererseits aber auch durch Tarifpolitik, im Verbund mit den Arbeitgebern, gestalten (Trampusch 2004c: 248). Esser (1981: 366) spricht in den 1980er Jahren noch von einer „traditionellen Staatsfixiertheit der Gewerkschaften“, die über Jahrzehnte hinweg gesellschafts- und sozialpolitische Reformen vor allem über den Staat in Form von Gesetzen und Verordnungen oder sonstigen Maßnahmen zu realisieren versuchten (vgl. auch Wölke 1982: 20). Dabei fokussierte die Tarifpolitik lange Zeit auf

quantitative Lohnforderungen, jedoch erfolgte im Laufe der Zeit eine immer stärkere Einbindung qualitativer Elemente der Arbeitsbedingungen. So hat sich bereits seit den 1970er Jahren eine stärkere Nutzung von qualitativ gestalteten Tarifverträgen, die die Regulierung von Arbeitsbedingungen anstreben, zur Abfederung sozialer Risiken durchgesetzt (Dettling 2004: 32; Holz/Stanger 1984: 170). Beispiele hierfür sind Tarifverträge zur Humanisierung der Arbeit, zur Beschäftigungssicherung oder zur beruflichen Weiterbildung (Dettling 2004: 32). Gerade in den letzten Jahr(zehnt)en lässt sich eine immer stärkere Nutzung qualitativer Tarifpolitik beobachten (vgl. Schroeder 2014, ders. 2012, ders. 2004, ders. 2002: 613; Fehmel 2013; Kreft 2006; Klammer/Hoffmann 2003). Die tarifliche Absicherung sozialer Risiken ist somit zwar zunächst nichts komplett Neues, allerdings beginnt sich der Modus von der komplementären zur substitutiven Sicherung sozialer Risiken zu verschieben (vgl. Fehmel 2013: 405; Bispinck 2012), womit sich eine neue Akzentsetzung und eine neue Intensität in der Umsetzung und in der Leitidee der ergänzenden statt der ersetzenden Absicherung zum Tragen durchsetzt.

Während des Wirtschaftswunders wurde Mitte der 1950er Jahre die Tarifautonomie als prägende Institution im Bereich der sozialen Sicherung im deutschen Modell etabliert (Schroeder 2014a: 16). In manchen Fällen sind tarifliche Regelungen die Vorreiter für verallgemeinernde gesetzliche Regelungen gewesen (Bispinck 2012: 201; Huber et al. 2008). So bei der, von der IG Metall zunächst tarifpolitisch durch Streik erkämpften Lohnfortzahlung im Krankheitsfall im Jahr 1956, welche im Folgejahr auch gesetzlich beschlossen wurde (Bispinck 2012: 203). Umgekehrt wurden zahlreiche gesetzliche Regelungen tarifpolitisch aufgestockt. Zum Beispiel wurden bei den Einkommensbedingungen, welche im deutschen Modell traditionell über die Tarifpolitik autonom von den Sozialpartnern reguliert wurden, nach und nach staatliche Regulierungen vorgenommen, beispielsweise durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen, die Festlegung von Mindestlöhnen nach dem Entsendegesetz (ebd.: 201ff.) und schließlich die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2014.

Mit dem Übergang in die 2000er Jahre spielte sich die Diskussion um eine Stärkung tariflicher Sozialpolitik sowie die Implementierung derselben vor dem Hintergrund eines staatlichen Um- und Rückbaus sozialpolitischer Leistungen und Programmen ab (*für die Alterssicherung* vgl. Wiß 2011; Rische 2011; Wernsmann 2011; *für die Familienpolitik* vgl. Rump et al. 2008). Der Staat kann sich, so die Idee, mit dem Rückbau eigener sozialpolitischer Leistungen sowie mit einer Verlagerung der Ausgestaltung von Sozialpolitik

auf die Tarifpartner entlasten und stabilisieren. So können diese neuen Sicherungsformen Kürzungen in der staatlichen Sozialpolitik ausgleichen (Fehmel 2013: 407; Trampusch 2004c: 224, 248) und zugleich eine Alternative zur stärkeren Privatisierung sozialer Sicherung anbieten (vgl. auch Schelke 2011: 303).

Während auf der empirischen Ebene weitgehend Konsens über den Entwicklungstrend besteht, divergieren die Urteile darüber, wie diese Wandlungen auf einer normativen Ebene zu bewerten seien. Fehmel (2013: 405) bezeichnet die „Vertariflichung“ von Teilen der sozialen Sicherung als „Übertragung der Wohlfahrtsproduktion an die kollektiven Akteure der industriellen Beziehungen“, womit zugleich eine Dezentralisierung von sozialem Schutz einhergehe. Der Staat strukturiert folglich den Handlungsspielraum der Sozialpartner vor, woraus sich eine „staatlich gesteuerte Tarifautonomie“ (Fehmel 2010) ergebe, in dessen Rahmen die Tarifpartner agieren können. Für die Gewerkschaften bedeutet dies, dass sie ihre Aufgaben auf dem Gebiet der qualitativen Tarifpolitik ausweiten und auf der betrieblichen Ebene neue Inhalte in den der gewerkschaftlich-tariflichen Aktivitäten rücken. Ziel dieser eigenständig gestalteten Sozialpolitik auf betrieblicher Ebene ist es, auf die Erosion sozialer Sicherheit zu reagieren (Schroeder 2014b: 27; Schroeder 2002: 613). Welchen Nutzen die Gewerkschaften als Organisation von diesem erweiterten Verantwortungsbereich haben, ob diese neuen Aufgaben beispielsweise die Attraktivität eines Beitritts für (Nicht-)Mitglieder steigern werden, wird sich erst noch zeigen müssen. Bislang bildet sich eine solche Entwicklung noch nicht in den Mitgliederzahlen ab. Die Aufwertung des gewerkschaftlichen Kerninstruments Tarifvertrag für qualitative Themen war allerdings nicht von (allen) Gewerkschaften gewollt und wird bis heute weder bedingungslos von ihnen anerkannt, noch hat sie sich in ihrem Selbstverständnis als sozialpolitischen Akteuren fest verankert.

Die politisch initiierte Verlagerung von Sozialpolitik auf die tarifliche Ebene geht zugleich mit erheblichen Deregulierungsprozessen der industriellen Beziehungen einher. Durch die fortschreitende Globalisierung und die damit einhergehende Öffnung der nationalen Wirtschaftsgrenzen, finden Wettbewerbsmodelle unter dem Stichwort der Standortsicherung Einzug in sozialpolitische Diskurse. Der bis dahin für das Modell Deutschland typische Grundpfeiler der Flächentarifverträge ist zunehmend Erosionen infolge sinkender Organisationsgrade der Arbeitgeberverbände ausgesetzt (Ellguth/Kohaut 2010; Bahn Müller 2009; Huber et al. 2008; Schnabel 2005). Auch durch die Fragmentierung der Tariflandschaft in Teilbranchen und Berufsgruppen und die zunehmende Verlagerung der Regulierung der Arbeitsbedingungen auf die betriebliche Ebene sind die Möglichkeiten zur Umsetzung von

Tarifpolitik deutlich erschwert worden (Bahnmüller 2009). Gleichzeitig werden immer weniger Beschäftigte von einem Betriebsrat vertreten, was zusätzlich den Zugang der Gewerkschaften zu den Betrieben erschwert (Ellguth/Kohaut 2014). Daneben setzte eine arbeitsmarktpolitische Erosion des Normalarbeitsverhältnisses sowie eine damit einhergehende Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse ein (Huber et al. 2008). Die Folge des Strukturwandels zeigt sich in einer stärkeren Verlagerung von Entscheidungsprozessen in die Arbeitsbeziehungen hinein und innerhalb derer vermehrt auf die einzelbetriebliche Ebene. Deshalb wird in diesem Zusammenhang von einer kontrollierten Dezentralisierung gesprochen (Kädtler 2014: 443; Dettling 2004: 32).

In diesem Kontext wandelt sich die lange Zeit eher konsensuale Partnerschaft von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, besonders seit Mitte der 1990er Jahre. Während die Arbeitgeberverbände die Leistungskürzungen aufgrund der wettbewerbsförderlichen Absenkung von Lohnnebenkosten sowie einer Verlagerung sozialer Sicherung auf die tarifliche und betriebliche Ebene mit Blick auf die Standortsicherung positiv werteten, standen die Gewerkschaften diesen Prozessen mehrheitlich ablehnend gegenüber. Dennoch steigt auch für die Gewerkschaften der Druck, die reformpolitischen Abbauprozesse im sozialen Bereich für ihre Mitglieder tarifpolitisch zu kompensieren. Zugleich verbarg sich hinter dieser Verlagerung die Hoffnung auf eine politische Revitalisierung und organisationale Stabilisierung (Fröhler 2014: 423). Gleichwohl darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Forderungen nach qualitativen Elementen in der Tarifpolitik zu Lasten des Verteilungsspielraums in Lohnfragen gehen (Fröhler 2014: 423; Ex. B2).

Zunächst muss festgehalten werden, dass die Verlagerung von staatlich abgesicherter Sozialpolitik auf die Tarifpolitik nur für Arbeitsmarktin Insider von Nutzen ist (Fehmel 2012: 2). Auf gesellschaftlicher Ebene verschärfen sich durch diese neuen dezentraleren Formen sozialer Sicherung die sozialen Ungleichheiten, weil die von staatlichem Rückbau Betroffenen mehrheitlich nicht in den Sektoren tätig sind, die von der Selbstregulierung sozialer Sicherung durch die Arbeitsmarktparteien erfasst werden (Busemeyer et al. 2013: 57). Die Implementierung qualitativer Tarifpolitik greift nur dort, wo Betriebsräte und Gewerkschaften stark sind (Wiß 2011: 77) und durch die Erosion der Flächentarifverträge vermehrt auf Unternehmens- statt auf überbetrieblicher Ebene (ebd.: 263). Die Wahrscheinlichkeit eines betrieblichen Übergangsangebots an Vorsorgemodellen und die Anzahl der angebotenen Instrumente steigen mit der Betriebsgröße, der Tarifbindung und der Existenz einer betrieblichen Interessenvertretung (Fröhler 2014: 429f.). Ebenso begünstigt das



wirtschaftliche Wachstum die Umsetzung der qualitativen Tarifpolitik (George et al. 2007: 41). So ist das Hauptproblem für die Beschäftigten der selektive Zugang zu sozialem Schutz über Tarifpolitik (Hofmann/Smolenski 2015: 469). Gewerkschaften und Betriebsräte sind mit der Kompensation gesetzlicher Leistungseinschränkungen überfordert und an ihre Grenzen geraten (Fröhler 2014: 433; Fehmel 2013)<sup>99</sup>. Selbst die Nutzung innerhalb der Belegschaft hängt stark von Einkommen, der Qualifikation und der Arbeitsfähigkeit ab, weshalb sich die Selektivität gerade bei solchen Personengruppen verstärkt, die am stärksten vom Sozialabbau betroffen sind, wie bei Gering Qualifizierten, bei gering Verdienenden oder bei Beschäftigten mit hohem Invaliditätsrisiko. Dies zeigen insbesondere die Studien zur Verbreitung und Nutzung qualitativer Tarifpolitik, womit sich im Effekt nicht nur eine Überlastung der Gewerkschaften ergibt, sondern ein Anstieg von gesellschaftlich sozialer Ungleichheit (Fröhler 2014: 434; Fehmel 2013). Aus der Verlagerung der sozialen Sicherung sowie den daraus entstehenden Herausforderungen ergibt sich das Problem der Universalisierbarkeit sozialer Leistungen. Fröhler (2014: 423) rät daher wieder verstärkt auf staatliche Regulierung zu setzen, um weitere Personenkreise zu erfassen. Die Gewerkschaften fahren also eine Doppelstrategie: Auf der einen Seite fordern sie vermehrt rechtliche Grundlagen auf Gesetzesebene zur Stärkung des Tarifvertragssystems ein, um als Tarifparteien Sozialpolitik über Tarifverträge besser gestalten zu können (Ex. B2), auf der anderen Seite setzen sie hingegen nach wie vor auf einen starken Sozialstaat (Fröhler 2014).

## **6.2 Quantitative Hinführung und Politikfelder (Antragsverhalten auf Gewerkschaftstagen)**

Im Folgenden wird die Frage der Ausdehnung selbstgestaltender Sozialpolitik durch Tarifverträge als ein spezifisches Muster sozialpolitischen Einflusses und Regulierung während der Transformationsphase auf Basis der Antragsverhaltens auf Gewerkschaftstagen analysiert. Gerade vor dem Hintergrund der Reaktions- und Konzeptfähigkeit, die als eine wesentliche Ressource gewerkschaftlicher Einflussmacht in den vorangegangenen Kapiteln identifiziert wurde, ist es wichtig, auch diese Art der Konzeptfähigkeit aufzugreifen. Denn trotz gewerkschaftlicher Kritik an der Übertragung sozialstaatlicher Aufgaben an die Tarifpolitik, schaffen die Gewerkschaften durch den Diskurs um Konzepte, deren Aufstellung als Forderungen und ihre letztliche Umsetzung in Tarifverhandlungen natürlich Fakten, die

---

<sup>99</sup> Gerade Betriebsräte, werden in eine Rolle als Co-Manager in Betrieben gedrängt, die häufig ihre Kompetenzen übersteigt, Verantwortlichkeiten für betriebliche Entscheidungen verwischt und ihre Brückenfunktion zwischen Unternehmensführung und Belegschaft somit gefährdet (vgl. auch Müller-Jentsch 2007: 93-106).

möglicherweise der Kritik an der Politik den Boden entziehen könnte. Da sich das Antragsverhalten auf Gewerkschaftstagen als geeigneter Indikator zum Nachvollzug von Diskursen und Konzeptdiskussionen erwiesen hat, soll dieses mit Blick auf die selbst gestaltende Sozialpolitik hier noch einmal im Mittelpunkt stehen. An dieser Stelle sei noch erwähnt, dass in diesem Kapitel die Betrachtung der Titelthemen in Mitgliederzeitschriften außen vor gelassen wird, da die selbstgestaltete Tarifpolitik hier kaum diskutiert wird. Zudem sind Mitgliederzeitungen und ihre Titelthemen funktional eher auf *agenda setting* ausgerichtet und stellen ein mobilisierendes Moment innerhalb der internen Meinungsbildung dar, was angesichts selbst geschaffener und zu gestaltender Räume in der Tarifpolitik auch kaum Erklärungsmacht besitzen dürfte. Die anhaltende Skepsis der Gewerkschaften gegenüber der selbst gestaltenden Sozialpolitik dürfte auf der anderen Seite eine positive Mobilisierung der Mitglieder für die Akzeptanz solcher Politiken verhindern.

### *Staatsbezug oder Selbstgestaltungsanspruch? Sozialpolitische Forderungen in den Anträgen auf Gewerkschaftstagen*

Im Folgenden werden in einem ersten Schritt die sozialpolitischen Anträge auf den Gewerkschaftstagen als Grundgesamtheit auf die Frage hin untersucht, inwiefern sich das Verhältnis zwischen Anträgen, die Forderungen an staatliche Sozialpolitik beinhalten gegenüber Anträgen, die selbstgestaltete Sozialpolitik über Tarifverträge fördern ausgestaltet.<sup>100</sup> Diese Gegenüberstellung spiegelt die Präferenzen der Gewerkschaftsorganisationen bezüglich der sozialpolitischen Regulierung über den Staat oder über die Tarifpolitik wieder. Die Längsschnittbetrachtung ermöglicht es, Kontinuität oder Wandel bezüglich dieser Priorisierung im Untersuchungszeitraum aufzuzeigen. Der Vergleich zwischen den Gewerkschaften wird Differenzen in der Fokussierung der einzelnen Organisationen bezogen auf die Präferenzen in der Art der Ausgestaltung der sozialpolitischen Regulierung aufdecken. In einem zweiten Schritt werden die Anträge zur selbstgestalteten Sozialpolitik über Tarifverträge als Grundgesamtheit einzelnen Sozialpolitikbereichen zugeordnet. Durch diese Kategorisierung werden in der Längsschnittbetrachtung die Verschiebungen der Politikfelder sichtbar, auf die die

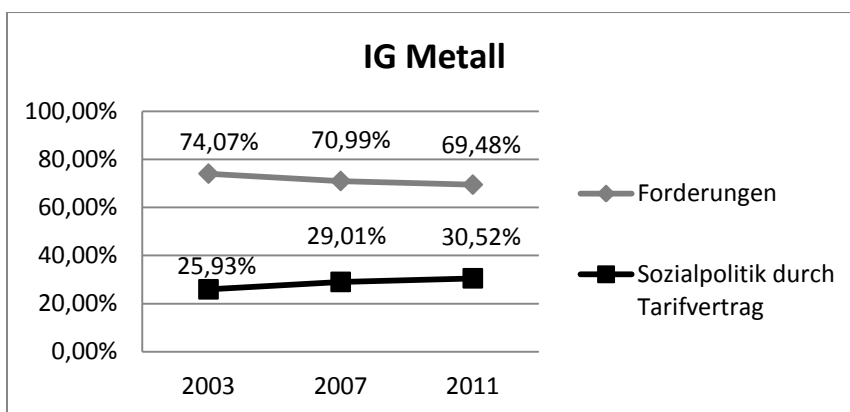
---

<sup>100</sup> Anträge, in denen es gleichzeitig um Forderungen an die Regierung und selbstgestaltete Sozialpolitik geht, wurden zur Kategorie „eigenständige Gestaltung von Sozialpolitik“ gezählt. Quantitativ birgt dies jedoch kaum Verzerrungspotenzial, da es sich dabei lediglich um einen Fall unter den 18 untersuchten Gewerkschaftstagen handelt, auf dem 16 solcher Anträge gestellt wurden. In den anderen 17 Protokollen fanden sich jeweils weniger als zehn dieser Anträge zu selbstgestaltender Sozialpolitik.

Gewerkschaften den Fokus in der Ausgestaltung sozialer Sicherung über Tarifpolitik legen. In einem dritten und letzten Schritt werden die Anträge, am Fallbeispiel der Alterssicherung, auch inhaltlich analysiert, um die Begründungsmuster der Gewerkschaften zur eigenständigen Gestaltung von tariflicher Sozialpolitik offenzulegen und Rückschlüsse auf das Selbstverständnis der Organisationen bezüglich dieser wichtiger werdenden instrumentellen Dimension zu ziehen.

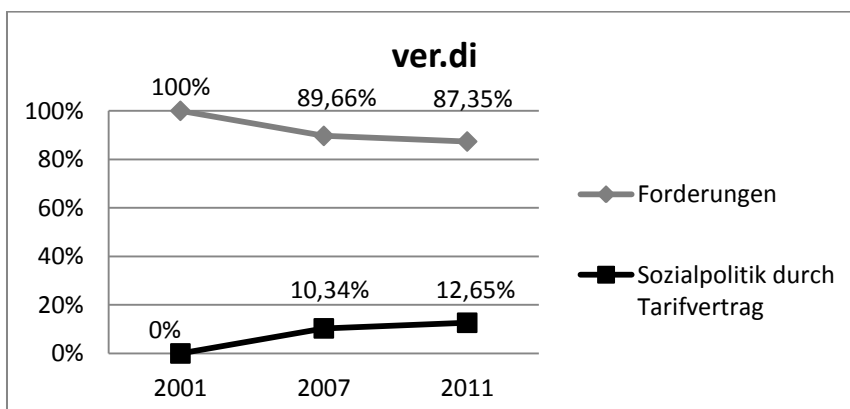
Die Betrachtung der Größenverhältnisse zwischen den Anträgen zu selbst gestalteter und staatlicher Sozialpolitik, wie auch die Veränderungen innerhalb dieser Dimensionen im Längsschnitt zeigen einen einheitlichen Trend in allen vier untersuchten Gewerkschaften, der sich auf einem sehr unterschiedlichen Niveau bewegt.

Abb. 6.1: Anträge zur tariflichen Sozialpolitik versus zur staatlichen Sozialpolitik der IG Metall



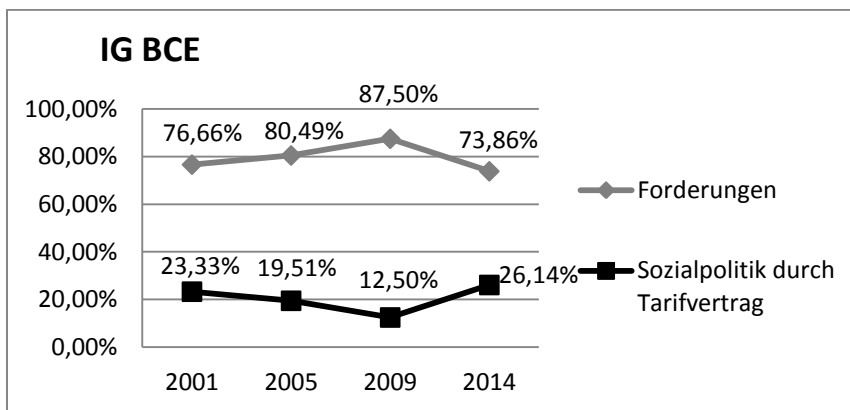
Quelle: Eigene Auszählung und Darstellung.

Abb. 6.2: Anträge zur tariflichen Sozialpolitik versus zur staatlichen Sozialpolitik der ver.di



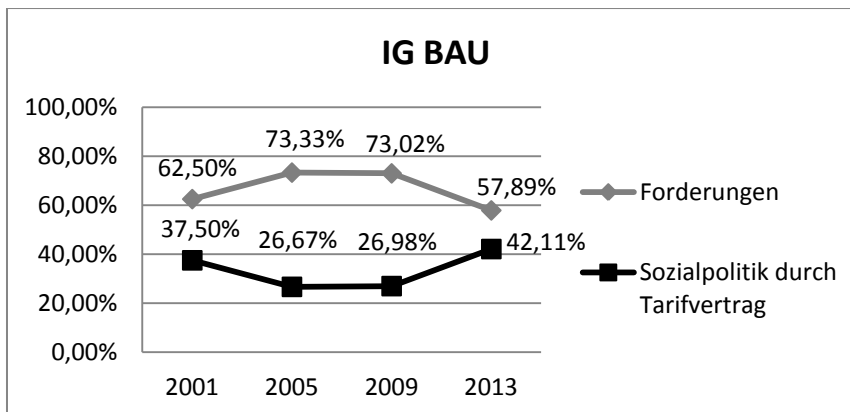
Quelle: Eigene Auszählung und Darstellung.

Abb. 6.3: Anträge zur tariflichen Sozialpolitik versus zur staatlichen Sozialpolitik der IG BCE



Quelle: Eigene Auszählung und Darstellung.

Abb. 6.4: Anträge zur tariflichen Sozialpolitik versus zur staatlichen Sozialpolitik der IG BAU



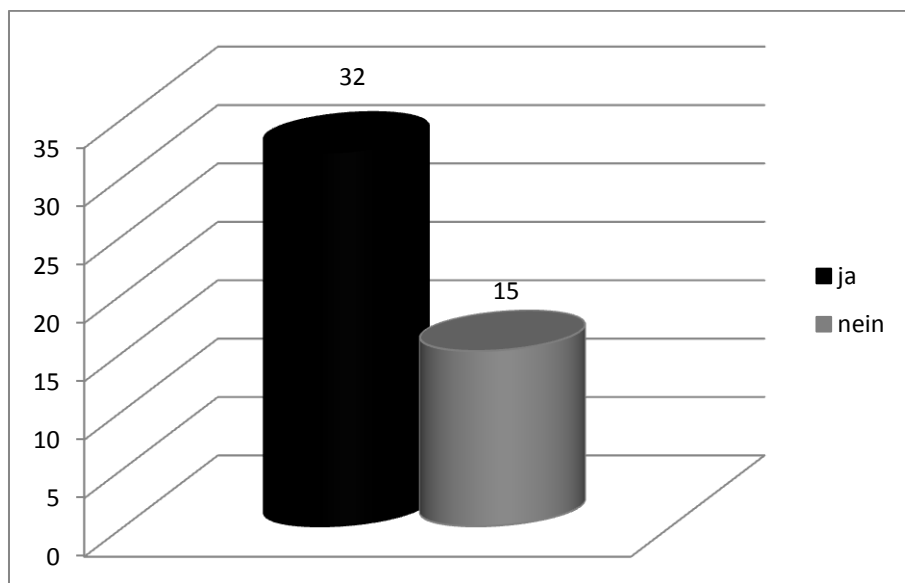
Quelle: Eigene Auszählung und Darstellung.

Generell ist festzustellen, dass sich der Anteil an Anträgen mit Forderungen an die staatliche Sozialpolitik in allen Gewerkschaften und auf allen untersuchten Kongressen weit über dem Anteil zur selbstgestaltenden Sozialpolitik liegt. Die Präferenzen in den untersuchten Gewerkschaften liegen also nach wie vor bei einer vorrangig staatlich zu gestaltenden Sozialpolitik und strategisch in der Beeinflussung der staatlichen Sozialpolitik, um Veränderungen auf bundesgesetzlicher Ebene zu erzielen. Allerdings ist im Zeitverlauf, auch ein klarer, gewerkschaftsübergreifender Trend erkennbar. Denn in allen Gewerkschaften nimmt der Anteil sozialstaatlicher Forderungen im Zeitverlauf ab, während der Anteil der Anträge zu selbst gestaltender Sozialpolitik zunimmt. Diese Entwicklung deutet zunächst darauf hin, dass die Debatten über tarifliche Sozialpolitik innerhalb der Gewerkschaften an Raum gewinnen und häufiger als Option in Betracht gezogen werden. Die Gewerkschaften setzen weiterhin vorrangig auf staatlich bereitgestellte Sozialpolitik, allerdings scheint die

Erwartungshaltung bezüglich Forderungen, die man an die Politik richtet, im Verlauf der Ab- und Umbauperiode zurückgegangen zu sein.

Ähnliches bestätigen auch die Antworten der Online-Befragung: Auch hier gibt die überwiegende Mehrheit (rund zwei Drittel) der Teilnehmer an, dass die eigenständige Gestaltung von Sozialpolitik durch Gewerkschaften in den letzten Jahren gegenüber der staatlichen Sozialpolitik eine Aufwertung erfahren hat (siehe Abb. 7). Die Handlungsebenen der gewerkschaftlichen Sozialpolitik haben sich demnach in den letzten Jahren verschoben und zwar in Richtung einer Stärkung der tariflichen und betrieblichen Ebene durch eine Zunahme an qualitativ gestalteten Tarifverträgen, womit letztlich die betriebliche Sozialpolitik eine höhere Bedeutung erfährt (Ex. E1).

Abb. 7: Relative Häufigkeiten: „Hat diese eigenständige Gestaltung von Sozialpolitik durch Gewerkschaften in den letzten Jahren gegenüber der staatlichen Sozialpolitik für die Gewerkschaften eine Aufwertung erfahren?“<sup>101</sup>



Quelle: Eigene Erhebung (Online-Befragung) und Darstellung.

Dabei bewegt sich das Größenverhältnis von Gewerkschaft zu Gewerkschaft auf sehr unterschiedlichem Niveau. Während die Affinität zu sozialstaatlichen Forderungen bei der ver.di und der IG BCE in sehr hohem Maße ausgeprägt zu sein scheint, ist dies bei der IG Metall eher gemäßigt. Dieser Befund mag überraschen, da doch die IG BCE eine hohe Affinität zu tariflicher, die ver.di dagegen eher zu staatlich gestalteter Sozialpolitik aufweist.

<sup>101</sup> Der p-Wert des Mann-Whitney-Tests liegt bei 0,719 und somit können die beiden Umfragen gemeinsam dargestellt werden.

Gleiches ist zu erkennen, wenn man die Entwicklung der eingereichten Anträge zur tariflichen Sozialpolitik in absoluten Zahlen im Längsschnitt betrachtet. Auch hier ergibt sich bei IG Metall und IG BAU eine Abnahme, bei ver.di und IG BCE eine Zunahme. Die Gründe dafür dürften sehr unterschiedlicher Natur sein: Während sich die ver.di in ihren schwach organisierten und kaum tarifvertraglich geregelten Branchen vor allem nach staatlicher Regulierung wie dem Mindestlohn sehnt, dürfte die jahrelange Praxis selbstgestalteter Sozialpolitik bei der IG BCE dafür sorgen, dass es insgesamt wenig Diskussions- und Antragsbedarf in der Chemiegewerkschaft gibt. Genauerer Aufschluss erhält man, wenn man die Differenzierung der gestellten Anträge in einzelne Politikfelder betrachtet und dominante Themen herausarbeitet. Diese Themen wurden in der folgenden Tabelle insgesamt vier unterschiedlichen Kategorien (Arbeitsmarktpolitik, Alterssicherung, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Sozialpolitik allgemein)<sup>102</sup> zugeordnet. Im Folgenden wird eine detaillierte Analyse wiederum nur für die beiden Hauptfelder gewerkschaftlicher Aktivität, Arbeitsmarktpolitik und Alterssicherung, vorgenommen. Das Feld der Vereinbarkeit von Beruf und Familie wird gemeinsam mit der Arbeitsmarktpolitik in einem Kapitel diskutiert, da die Vereinbarkeit in der Regel über Arbeitszeitvereinbarungen reguliert wird.

---

<sup>102</sup> Die tarifliche Gestaltung der *Arbeitsmarktpolitik* setzt sich aus Anträgen zu folgenden Themen zusammen: Arbeitszeit(konten), Teilzeit, Mehrarbeit, Befristungen, prekäre Beschäftigung, Leiharbeit, Zeitarbeit, Ausbildung, Übernahme, Weiterbildung, Qualifizierung, Mindestlohn, Kurzarbeit und Schlechtwetterregelung (IG BAU-spezifisch). Die tarifliche Gestaltung der *Alterssicherung* setzt sich aus Anträgen zu folgenden Themen zusammen: Betriebliche Altersversorgung, flexible Rentenübergänge, wie Altersteilzeit oder Teilrente. Anträge zur tariflichen Ausgestaltung zur *Sozialpolitik allgemein* beziehen sich auf mehrere Politikfelder, die in einem Antrag benannt werden. Da diese aber nur einen geringen Anteil ausmachen, kann nicht von Verzerrungen bezüglich der Erklärungskraft ausgegangen werden. Die *Vereinbarkeit von Beruf und Familie* ist an dieser Stelle kein Politikfeld, sondern stellt bereits einen spezifischen Bereich innerhalb der Familienpolitik dar.

Abb. 8: Anträge zur tariflichen Sozialpolitik in absoluten Zahlen der untersuchten Einzelgewerkschaften

<b>Politikfelder</b>	<b>IG Metall</b>		<b>ver.di</b>		<b>IG BCE</b>		<b>IG BAU</b>	
<b>insgesamt</b>	2003	63	2001	0	2001	7	2001	27
	2007	49	2007	27	2005	8	2005	12
	2011	48	2011	54	2009	12	2009	17
					2014	46	2013	16
<b>Arbeitsmarkt- politik</b>	2003	61	2001	0	2001	3	2001	19
	2007	38	2007	26	2005	5	2005	11
	2011	44	2011	50	2009	7	2009	15
					2014	35	2013	8
<b>Alterssicherung</b>	2003	2	2001	0	2001	3	2001	8
	2007	7	2007	1	2005	2	2005	1
	2011	3	2011	4	2009	5	2009	1
					2014	7	2013	3
<b>Vereinbarkeit</b>	2003	0	2001	0	2001	0	2001	0
	2007	1	2007	0	2005	1	2005	0
	2011	1	2011	0	2009	0	2009	0
					2014	2	2013	0
<b>Sozialpolitik allgemein</b>	2003	0	2001	0	2001	1	2001	0
	2007	3	2007	0	2005	0	2005	0
	2011	0	2011	0	2009	0	2009	1
					2014	2	2013	2

Quelle: Eigene Auszählung und Darstellung.

### *Tarifliche Regulierung der Arbeitsmarktpolitik und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie – Empirische Analyse*

Die Anträge zur tariflichen Ausgestaltung von Sozialpolitik speisen sich bei allen Gewerkschaften und auf allen Gewerkschaftstagen zum größten Teil aus Anträgen zur tariflichen Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik. Bei der IG Metall dominieren innerhalb der tariflichen Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik die Themen Arbeitszeit, ab 2007 auch die Langzeitkonten und die Leiharbeit. Dem Thema Leiharbeit nahm sich die IG Metall im Vergleich zu den anderen Gewerkschaften bereits relativ früh an. Bei der ver.di scheint die Anzahl an Anträgen zur tariflichen Gestaltung von Sozialpolitik am rasantesten anzusteigen, was aber auch mit der allgemeinen großen Antragsdichte bei ver.di erklärt werden kann. Bei der ver.di dominieren innerhalb dieses Politikfelds die Bereiche Ausbildung, aber auch die Arbeitszeit und der Mindestlohn, der auch auf gesetzlicher Ebene ein Anliegen ist, welches

insbesondere durch die ver.di, aufgrund ihrer organisationspolitisch schwieriger zu erschließenden Branchen, vorangetrieben wurde. Auch bei der IG BCE umfassen die dominanten Themen die Arbeitszeit sowie das Thema Ausbildung und Übernahme. Bei der IG BAU setzen sich die Anträge größtenteils aus solchen zu tarifvertraglich zu regelnden Branchenmindestlöhnen zusammen und die auch bereits zu einem recht frühen Zeitpunkt, da hier bereits seit langem mit diesem Instrument versucht wurde, die Besonderheiten der Baubranche zu regulieren. Daneben werden bei der IG BAU häufig Anträge zur Ausbildung gestellt. Hingegen finden sich Anträge zur Qualifizierung und Weiterbildung bei allen untersuchten Gewerkschaften und auch im Zeitverlauf nur selten. Anträge zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie finden sich lediglich bei der IG Metall im Jahr 2007 sowie im Jahr 2011 (je einer) und bei der IG BCE im Jahr 2005 (ebenfalls einer). Aber wie bereits im Kapitel 5 erwähnt, werden Verbesserungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie nicht zuletzt durch Tarifverträge zur Arbeitszeit erzielt, so dass der tatsächliche Anteil an dieser Stelle höher eingeschätzt werden muss und in Zusammenhang mit den Anträgen zur tariflichen Ausgestaltung der Arbeitszeit betrachtet werden muss.

Wie lässt sich die Entwicklung selbst gestalteter Sozialpolitik nun in der Praxis der Gewerkschaften und im Zeitverlauf nachvollziehen? Wo entstanden diese Tarifverträge und wie verbreiteten sie sich? Welche Branchen haben sich hier als Vorreiter profiliert? Konnten sich, ähnlich wie in der BAV, diese Vertragswerke sogar fest institutionalisieren? Diese Fragestellungen sollen nachfolgend für die einzelnen Themenfelder diskutiert werden.

### *Arbeitszeit*

Die Analyse des Antragsverhaltens hat gezeigt, dass die tarifliche Regulierung der Arbeitszeit ein dominantes Thema in den Organisationen ist, vor allem bei der IG Metall, der ver.di und der IG BCE. Auch Bispinck (2015: 63) resümiert, dass auf der Arbeitszeit der Hauptfokus der qualitativen Tarifpolitik liegt. Hofmann/Smolenski (2015: 466) postulieren für die IG Metall, dass es gegenwärtig ein politisches Ziel der Gewerkschaften sei, die Arbeitszeitpolitik wieder zu einem konsistenten gewerkschaftlichen und sozialpolitischen Projekt zu machen. Dabei umfasst die tarifliche Regulierung von Arbeitszeit mehrere sozialpolitische Regulierungsfelder, wie die Bildung und Qualifizierung, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie hinsichtlich der Kinderbetreuung, aber auch der Pflege von Angehörigen und den früheren Rentenausstieg aus dem Arbeitsleben, die in den Gewerkschaften unter der „lebenslauforientierten“ Arbeitszeit diskutiert werden (Bispinck 2015: 68f.). Nicht nur die



gewerkschaftlichen Diskussionen, sondern auch die tarifpolitische Praxis zeigen, dass das Thema Arbeitszeit Aktualität besitzt und noch an Relevanz gewinnt (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2014: 18). Bispinck (WSI-Tarifarchiv 2014: 19) spricht gar von einer möglichen „Renaissance tariflicher Arbeitszeitpolitik“.

Tarifliche Regulierungen der Arbeitszeit sind nicht neu. Laut Brumlop/Hornung (1993: 36f.) gab es tarifliche Regelungen zur Frauenförderung mit einem Schwerpunkt der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bereits seit Ende der 1980er Jahre, jedoch nur sehr vereinzelt. Nach Dettling (2004: 32) und Bispinck (WSI-Tarifarchiv 2014: 18) wurden die Tarifverträge zur Arbeitszeit in den 1990er Jahren zunächst unter den Aspekten Beschäftigungssicherung und Überstundenabbau betrachtet, während heute der Vereinbarkeitsaspekt von Arbeit und Leben hinzugekommen ist. Dabei standen lange Zeit kollektivvertragliche Regelungen über Teilzeitarbeit sowie die Möglichkeiten von befristeten Freistellungen mit Rückkehrrechten über Fristen des Erziehungsurlaubes hinaus im Vordergrund, die sich in einer Reihe von Flächen- und Firmentarifverträgen wie auch in Betriebsvereinbarungen finden lassen. Weniger entwickelt waren dagegen eben solche Regulierungen der Arbeitszeit, die sich gezielt auf die Kinderbetreuung bzw. Pflegebetreuung von Angehörigen konzentrierten. Dies beschränkte sich auf die eben benannten Freistellungsregelungen (Dettling 2004: 32f.). Dettling (2004: 30) konstatiert somit, dass die Gewerkschaften vor dem Jahr 2004 kaum tarifpolitische Ziele zur Vereinbarkeit von Arbeit und Leben hatten. Dies begründet er vor allem damit, dass dieses Thema überwiegend als ein frauendominiertes Thema gedeutet wurde und deren Interessen in der Vergangenheit oftmals nicht im Mittelpunkt der gewerkschaftlichen Aufmerksamkeit standen (ebd.: 31).

Die Sozialpartner der chemischen Industrie können im Bereich Vereinbarkeit von Beruf und Familie als Vorreiter herausgestellt werden. In dieser Branche wurde eine bereits vor der Jahrtausendwende bestehende Sozialpartnervereinbarung zur Chancengleichheit für das Jahr 2000 aktualisiert.<sup>103</sup> In dieser Vereinbarung geht es vor allem um eine flexible und familiengerechte Arbeitszeitgestaltung, bessere Rückkehrmöglichkeiten nach einer Familienphase und um Unterstützung für Eltern (Impulspapier BMFSFJ und IG BCE: 4f.). Einen Einstieg in eine investive Arbeitszeitpolitik markiert das Chemietarifpaket von 2003. Darin wird die Möglichkeit eröffnet, auf Basis freiwilliger Betriebsvereinbarungen Langzeitkonten zu bilden und für Qualifizierung, Teilzeit, Pflege- und Elternzeit oder Freistellung vor der Altersrente genutzt werden. Auf die Zeitguthaben anrechenbar sind

---

<sup>103</sup> „Für eine chancengleiche und familienbewusste Personalpolitik“

Guthaben, die aus tariflichen Vorschriften, Altersfreizeiten, Mehrarbeit, Mehrarbeitszuschlägen, anderen Zulagen und Zuschlägen sowie aus Urlaubsansprüchen erwachsen, die über den gesetzlichen Anspruch hinausgehen (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2014: 14; Weiß 2005: 49). Eine WSI-Studie aus dem Jahr 2013 untersuchte 110 Tarifverträge daraufhin, in welchem Maße auf tariflicher und betrieblicher Ebene in den letzten Jahren eine Zunahme von kollektiven Regelungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Deutschland zu beobachten ist. Ergebnis der Studie ist, dass es lediglich einzelne neue und teilweise innovative tarifliche Regelungen gibt, aber die Vereinbarkeit nach wie vor – die erste quantitative Studie der gleichen Erhebungsart wurde im Jahr 2006 durchgeführt – keinen Schwerpunkt in der Tarifpolitik einnimmt (Klenner et al. 2013: 1, 8).

Als neuere Entwicklung kristallisiert sich die tariflich gestaltete lebensphasenorientierte Arbeitszeitgestaltung durch Langzeitkonten oder Demografie-Fonds heraus (Bispinck 2015: 67; Hofmann/Smolenski 2015: 471; Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2014: 14; Klenner et al. 2013: 12). Phasen mit reduzierter Arbeitszeit oder mit ruhendem Arbeitsverhältnis im Erwerbsleben können relativ selbstbestimmt in Anspruch genommen und dafür Zeit und Geld angespart werden. Sie stehen den Beschäftigten für berufliche Bildung, Reduzierung der Arbeitszeit zugunsten von Kinderbetreuung oder Pflege, aber auch für eine schrittweise Verkürzung der Arbeitszeit am Übergang zur Rente zur Verfügung (Hofmann/Smolenski 2015: 469). Somit lässt sich ein neuer tarifpolitischer Schwerpunkt mit Bezug zu sozialpolitischen, bildungspolitischen und vereinbarkeitspolitischen Aspekten erkennen (ebd.: 471). Beispiele dafür sind die Demografie-Fonds der Chemischen Industrie oder die Langzeitkonten der Metallindustrie (Klenner et al. 2013: 18), die weiter hinten noch genauer vorgestellt werden.

Diese Tendenzen lassen sich auch mit Blick auf die im Rahmen der Gewerkschaftstage gestellten Anträge nachvollziehen: Insbesondere in der Metall- und Elektro- sowie in der Chemischen Industrie, wo die tarifpolitische Regulierung von Arbeitszeiten und Vereinbarkeit hoch ist, werden eine große Zahl an Anträgen gestellt, während dies bei der ver.di und der IG BAU seltener diskutiert wird. Im langfristigen Trend verstärken sich diese Schwerpunkte noch: Während bei der IG BCE im Jahr 2014 18 Anträge zu Arbeitszeit- und Vereinbarkeitsthemen gestellt wurden, waren es auf den drei vorangegangenen Gewerkschaftstagen nur je vier bis fünf. Bei der IG Metall nahm die Zahl der arbeitszeitbezogenen Anträge zwar von 2003 (43 Anträge) auf 2011 (24 Anträge) absolut ab, stellt aber anteilig immer noch den mit Abstand größten Block innerhalb der selbstgestaltenden Anträge. Bei der IG BAU und der ver.di werden hierzu auf den jüngsten

Gewerkschaftstagen deutlich weniger Anträge gestellt als bei den vorangegangenen. Dies dürfte nicht zuletzt daran liegen, dass die IG BAU aufgrund der Spezifika der Baubranche und ihrer Arbeitsabläufe weniger Arbeitszeitmodelle als Entlohnungsmodelle (Branchenmindestlohn) diskutiert. Die ver.di hingegen fokussiert, wie gezeigt, generell wenig auf selbstgestaltende als auf staatlich regulierte Sozialpolitik und legt hier sichtbar andere Schwerpunkte (Ausbildung, Altersvorsorge).

### *Ausbildung und Übernahme*

Neben der Arbeitszeit bilden Anträge zur Ausbildung und Übernahme einen Schwerpunkt im Gesamtvolumen der Anträge zur selbstgestaltenden Sozialpolitik, insbesondere bei den Gewerkschaften ver.di, IG BCE und IG BAU. Im Bereich der beruflichen Erstausbildung wachen die Gewerkschaften gemeinsam mit den Arbeitgebern über die Inhalte und die Qualifizierung der Ausbildung sowie über deren Zertifizierung (Bahnmüller 2002: 42). Des Weiteren setzen Gewerkschaften seit Mitte der 1990er Jahre in zahlreichen Wirtschaftszweigen und Tarifbereichen tarifliche Regelungen zur Förderung der Ausbildung durch und zielen damit auf eine bessere Regulierung des Arbeitsmarktes für Jugendliche und junge Arbeitnehmer ab. Darin ging es im Wesentlichen um die Schaffung, die Sicherung und den Ausbau der betrieblichen Ausbildungskapazitäten sowie die Gewährleistung der Übernahme der Auszubildenden nach Abschluss ihrer Ausbildung (Bispinck et al. 2002). Die Studien des WSI-Tarifarchivs von Bispinck (2012, 2006, 2001, 2000) zeigen, dass sich die tarifliche Regulierung in diesem Bereich nach der Jahrtausendwende ausgebreitet hat, vor allem in der Metall- und Chemiebranche und auch, dass die unbefristete Übernahme gegenüber der dominierenden befristeten Übernahme ansteigt.

Insofern ist es deutlich, dass vor allem der Problembehandlungsdruck im Rahmen des Mangels an Ausbildungsplätzen und der anschließenden Übernahme, der vornehmlich auf der betrieblichen Ebene existiert, zum Kernarbeitsfeld der Gewerkschaften wird. Anträge zu diesem Thema sind in allen vier untersuchten Gewerkschaften gleichermaßen präsent, auch wenn keine homogene Entwicklungsrichtung erkennbar ist. Während bei der IG BCE bis 2014 eine starke Zunahme festzustellen ist, nimmt die Zahl der Anträge bei der IG Metall und der IG BAU tendenziell leicht ab. Bei der ver.di ist nicht allein eine leichte Zunahme zu verzeichnen, sondern auch – dies ist ein Alleinstellungsmerkmal unter den untersuchten Gewerkschaften – dass sich die Hälfte aller Anträge zur selbstgestaltenden Sozialpolitik bei der Dienstleistungsgewerkschaft um dieses Thema drehen, was darauf hindeutet, dass dies,

bei genereller Affinität für staatliche Sozialpolitik, ein Bereich ist, in dem die ver.di tatsächlich ihre Selbstgestaltungskompetenz verortet.

### *Qualifizierung und Weiterbildung*

Im Gegensatz zur Ausbildung wurden kaum Anträge zur Qualifizierung und Weiterbildung eingereicht, obwohl dieses Thema eine lange Tradition der tariflichen Regulierung aufweist. Im Zuge der Einführung neuer Technologien, wie Computersysteme, bemühen sich die Gewerkschaften bereits seit den 1960er Jahren um die tarifliche Regulierung von Qualifizierung und vereinbarten so genannte Rationalisierungsschutz-Abkommen zur Umschulung als Absicherungsmaßnahme. Bahn Müller (2002: 38) beschreibt diese in ihren Grundzügen als reaktiv und defensiv und sieht eine Wendung hin zu offensiver und auch präventiver Wirkung im Bereich der Weiterbildung erst in den 1990er Jahren. In diesen Jahren hielt die Forderung nach einem Anspruch auf Weiterbildung Einzug in die gewerkschaftliche Diskussion (vgl. hierzu auch Bispinck 2000). Seit Ende der 1980er Jahre kamen neue Tarifverträge hinzu, wie der Tarifvertrag zur Fortbildung und Umschulung in der Druckindustrie (1990) und der Lohn- und Gehaltsrahmentarifvertrag I für die Metallindustrie Nordwürttemberg/Nordbaden (1988), welcher im Jahr 2001 zu einem kompletten Qualifizierungstarifvertrag erweitert und im Jahr 2006 auf alle Tarifgebiete der Metallindustrie übertragen wurde. Darin wurde ein jährlicher Anspruch auf ein Qualifizierungsgespräch mit Zielvereinbarungen zur Umsetzung vereinbart. Damit gaben die Gewerkschaften eine Antwort auf das Wachstum wissensbasierter Ökonomie (Huber et al. 2008: 214).

Auch im Untersuchungszeitraum, den diese Studie erfasst, wurden in weiteren Branchen und Tarifgebieten eigenständige tarifliche Qualifizierungsregelungen vereinbart, so in der chemischen Industrie (2003), in der Kunststoff verarbeitenden Industrie (2004), in der Feinstblechpackungsindustrie (2004), im Öffentlichen Dienst (2005) und im Versicherungsgewerbe (2007) (Bispinck 2012: 210; Weiß 2005: 50; Bahn Müller 2002: 38). Somit haben sich die Gewerkschaften der tariflichen Regulierung von Weiterbildung im vergangenen Jahrzehnt nach langem Vorlauf verstärkt zugewandt (Bahn Müller 2009; Busse/Seifert 2009). Während die betriebliche Weiterbildung zur Jahrtausendwende noch als weitgehend unreguliertes Feld galt (Dobischat/Seifert 2001: 99), gibt es mittlerweile (Heidemann 2010) eine Vielzahl thematisch einschlägiger Firmentarifverträge sowie Betriebsvereinbarungen. Der Tarifabschluss zur Bildungsteilzeit in der Metall- und

Elektroindustrie im Jahr 2015 sieht erstmals bundesweit ein durchsetzbares Recht auf eine bis zu siebenjährige Bildungsteilzeit vor. Dafür kann auch ein Teil des für Altersteilzeit bereitgestellten Geldes genutzt werden. Danach besteht der Anspruch auf einen gleich- oder höherwertigen Vollzeit Arbeitsplatz. Die Idee eines Weiterbildungskontos wurde von der IG Metall auch bereits mehrfach auf betrieblicher Ebene umgesetzt (Eichhorst/Hinte 2015: 2).

Dabei ist die Bedeutung dieser Vereinbarung umstritten. Mehrere Studien weisen eine geringe Reichweite der Implementierung und auch der Wirkung von Qualifizierungs-Tarifverträgen nach (Bahn Müller/Hoppe 2011: 319; Weiß 2005: 52; Bahn Müller 2002: 39; 42)<sup>104</sup>, was zunächst auf die geringen Mindestnormen, die Regelungsschwächen des Tarifvertrages und die fehlenden institutionellen Voraussetzungen zurückgeführt wurde (ebd.: 324). Während Anfang der 2000er Jahre noch das Credo einer selektiven Verbreitung auf Großbetriebe galt (Weiß 2005: 52; Bahn Müller 2002: 42), hat Bispinck (2012: 211) Untersuchung aus dem Jahr 2012 ergeben, dass die Skala mittlerweile von relativ unverbindlichen Absichtserklärungen der Tarifparteien auf Unternehmens- und Verbandsebene über Firmentarifverträge bis hin zu Flächentarifverträgen für große Tarifgebiete, und inhaltlich von wenig konkretisierten Förderbestimmungen bis hin zu ausdifferenzierten inhaltlichen, verfahrens- und kostenbezogenen Regelungen reicht (ebd.: 210f.). Die Tarifverträge zur allgemeinen beruflichen Qualifizierung gelten jedoch nur für einen kleinen Teil der Beschäftigten, was Bispinck auf mangelndes Interesse der Tarifparteien und den langen tarifpolitischen Durchdringungsprozess dieser Tarifverträge zurückführt (ebd.: 211). Dabei gibt es auch kaum Bestimmungen für qualifikatorisch benachteiligte Gruppen, wie gering qualifizierte Beschäftigte (vgl. hierzu auch Weiß 2005: 51). Weiß (2005: 46) führt an, dass die schwache Umsetzung tarifvertraglicher Regelungen zur Weiterbildung am Widerstand der Arbeitgeber und der verhaltenen Umsetzung durch Gewerkschaften liegt und andere Themen dominieren (vgl. hierzu auch Bahn Müller/Hoppe 2011: 324) Zudem ist Weiterbildung kein mobilisierungs- und arbeitskampffähiges Thema, für das in der Tarifrunde gekämpft wird (vgl. hierzu auch Bahn Müller/Hoppe 2011: 325). Gewerkschaften begreifen das Thema eher als politische Aufgabe. Weiß (2005) kommt zu dem Schluss, dass Weiterbildung keine Initiative der Gewerkschaften im Sinne einer proaktiven Handlung war, sondern eher eine Anpassung an die Veränderungen in der Arbeitswelt.

Neben tariflichen Lösungen zur Qualifizierung haben die Sozialpartner auch einige Institutionen gegründet. Bereits im Jahr 1993 wurde in der Chemischen Industrie ein

---

<sup>104</sup> Dabei sind die Wirkungen von Qualifizierungstarifverträgen im Öffentlichen Dienst schwächer als in der Metall- und Elektrobranche (Bahn Müller/Hoppe 2011: 325).

Tarifabkommen für eine Weiterbildungsstiftung abgeschlossen (Bahn Müller 2002: 39; Weiß 2005: 52). Auch in der Land- und Forstwirtschaft sowie der Textil- und Bekleidungsindustrie wurden branchenbezogene Fondslösungen installiert (Weiß 2005: 50; Bahn Müller 2002: 40). In der Metallbranche wurde im Jahr 2001, im Zusammenhang mit dem Tarifvertrag zur Qualifizierung, die paritätisch finanzierte „Agentur Q“ zur Förderung der beruflichen Weiterbildung in Baden-Württemberg gegründet (Eichhorst et al. 2015: 6; Bahn Müller/Hoppe 2011: 326; Bahn Müller 2002: 41). Diese fungiert nicht als eigener Weiterbildungsträger, sondern hat vor allem die Aufgaben, Weiterbildungsmaßnahmen zu entwickeln, die Transparenz von Informationen außerbetrieblicher Qualifizierungsangebote zu stärken oder auch Weiterbildungsträger zu begutachten (Bahn Müller 2002: 41). Im Jahr 2011 wurde erstmals auch in der Zeitarbeit ein Weiterbildungsfonds zur Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen für Zeitarbeitnehmer gegründet. Die IG BCE schloss mit der Tochter der USG People Germany, Technicum, einen Haustarifvertrag ab, in dem die Weiterbildung tariflich verankert wurde. Kern des Haustarifvertrags ist ein Verein „Weiterbildungsfonds Zeitarbeit e. V.“, der in gemeinnütziger Rechtsform organisiert ist und paritätisch von den Sozialpartnern verwaltet wird (Eichhorst et al. 2015: 6). Mit der Institutionalisierung schaffen die Gewerkschaften Voraussetzungen zur besseren Umsetzung der Qualifizierung.

Trotz dieser immensen Regelungsdichte und ihrer langen Tradition spielt dieses Themenfeld im Antragsverhalten auf den Gewerkschaftstagen kaum eine Rolle. Insgesamt werden im gesamten Untersuchungszeitraum nur acht Anträge zum Thema gestellt (IG Metall: 3, IG BCE und ver.di: 2; IG BAU: 1). Es ist anzunehmen, dass die hohe Regulierungsdichte dieses Feldes und dessen zum Teil starke Institutionalisierung dafür sorgt, dass Anträge eher einer Feinjustierung dienen und diese Felder damit vielmehr in sozialpartnerschaftlichen Aushandlungsprozessen als in Binnendiskursen bearbeitet werden.

### *Tarifliche Regulierung der Alterssicherung – Empirische Analyse*

Verglichen mit der Arbeitsmarktpolitik spielten Anträge zur tariflichen Regulierung der Alterssicherung nur eine verhältnismäßig kleine Rolle auf Gewerkschaftstagen. Dies kann – zumindest in Bezug auf die BAV – damit zusammenhängen, dass ab dem Jahr 2001, und somit ab Beginn des Untersuchungszeitraums, die tarifliche Regulierung der Altersversorgung durch die Riester-Reform gesetzlich normiert wurde und die Gewerkschaften mit Tarifverträgen und eigens gegründeten Versorgungswerken bereits frühzeitig auf diese

Entwicklungen reagiert haben. Bei der ver.di ist das Antragsverhalten zur tariflichen Absicherung der Alterssicherung noch am schwächsten ausgeprägt, weil sie in besonderem Maße eine staatliche Alterssicherungspolitik präferiert (siehe Kapitel 5.3). Bei der IG BCE spielt die BAV ebenfalls eine geringe Rolle im Antragsverhalten, vermutlich deshalb, weil sie in ihrer tarifpolitischen Praxis ohnehin seit längerem den Fokus auf selbst gestaltete Alterssicherungspolitik legt. Bei der IG BCE rücken im Bereich der Alterssicherung neben der Altersteilzeit, seit dem Gewerkschaftstag 2009 die Lebensarbeitszeit und ab 2014 die Demografie-Tarifverträge und die flexiblen Übergänge in den Ruhestand inhaltlich in den Vordergrund. Bei der IG BAU stehen im Politikfeld Alterssicherung die Themen BAV und eigene Zusatzversorgungskassen – trotz oder gerade wegen der historischen Ausprägung dieser Institutionen – im Vordergrund. Bei der IG Metall gibt es kaum Anträge zur BAV, wahrscheinlich auch deshalb, weil diese die BAV nur in Reaktion auf die Riester-Rente eingeführt hat, ohne damit eigene Gestaltungsambitionen zu verknüpfen (siehe Kapitel 5.3). Erst nach 2007 gewinnen Anträge zum flexiblen Rentenausstieg an Bedeutung. Im Folgenden wird der Fokus auf die Altersteilzeit und die flexiblen Übergängen in den Ruhestand gelegt, welche über das Antragsverhalten der IG Metall und der IG BCE als Prioritäten herausgearbeitet werden konnten.

Die tarifliche und betriebliche Regulierung der Alterssicherung hat in der gesamten Ausgestaltung von Sozialpolitik über Tarifverträge die längste Tradition. Dabei geht es zum einen um die BAV und zum anderen um flexible Übergänge in den Ruhestand, worunter auch die Altersteilzeit fällt. Mehrfach verlängerte die staatliche Sozialpolitik die gesetzliche Altersgrenze zum Übergang in den Ruhestand mit dem Ziel der Beitragssatzstabilität. Im Jahr 1992 zum ersten Mal von 63 auf 65 Jahre und im Jahr 2007 das (vorerst) letzte Mal auf 67 Jahre. In Reaktion auf die Rente mit 67 sind insbesondere seit Ende der 2000er Jahre wieder vermehrt Bestrebungen einer flexiblen Gestaltung des Rentenübergangs auf tariflicher und betrieblicher Ebene zu erkennen (Fröhler 2014: 413). Zeitgleich mit der im Jahr 2014 verabschiedeten Rente mit 63, für die lediglich wenige Jahrgänge anspruchsberechtigt sind, wurde eine Arbeitsgruppe aus Mitgliedern der Koalitionsfraktionen eingesetzt, die bis Ende 2014 Vorschläge für einen verbesserten rechtlichen Rahmen für Übergangsvereinbarungen auf betrieblicher und tariflicher Ebene erarbeiten sollte. Somit wird der aktuelle sozialpolitische Diskurs erneut von einer Verlagerung sozialstaatlicher Aufgaben auf die tarifliche und betriebliche Ebene dominiert (ebd.: 414). Infolge der Verhandlungsverpflichtung durch die Arbeitsgruppe zur Verabschiedung der Rente mit 63 einigte man sich z. B. in der Metallindustrie auf die Tarifverträge zum flexiblen Übergang in

Rente (FlexÜ) und über tarifliche Mindestnettoentgelttabellen und Berechnungsformeln zur Altersteilzeit (TV Mindestnetto) (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2014: 17). Im Folgenden wird ein Blick auf die Praxis der Altersteilzeit, der Langzeitkonten sowie der neueren Demografie-Tarifverträge geworfen.

### *Altersteilzeit*

Wie bereits im Kapitel zur Riester-Reform aufgezeigt wurde, setzten einige Gewerkschaften, insbesondere die IG Metall, auf die Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 35 Stunden und andere, wie die IG BCE, auf die Verkürzung der Lebensarbeitszeit durch Vorruhestandstarifverträge (vgl. hierzu auch Bispinck 2012: 212). Bereits in den 1980er Jahren hat es mit dem Vorruhestandsgesetz von 1984 und dem ersten Altersteilzeitgesetz von 1989 zwei Versuche gegeben, die Gestaltung und Finanzierung des Rentenübergangs auf die tarifliche und betriebliche Ebene zu verlagern. Da die Inanspruchnahme weit hinter den Erwartungen zurückblieb, wurden beide Programme wieder eingestellt, ebenso wie die 1992 geschaffene Möglichkeit, eine gesetzliche Altersrente als Teilrente zu beanspruchen (Fröhler 2014: 418; Fehmel 2012: 6f.). Auf Initiative des DGB und des BDA wurde die Altersteilzeit schließlich im Jahr 1996 neu aufgelegt. In diesem Zuge konnten die Tarifparteien das Blockmodell für den vollständigen vorzeitigen Ruhestand durchsetzen, welches rege genutzt wurde (Fröhler 2014: 419; Bispinck 2012: 212). Die Altersteilzeit wurde dann staatlich gefördert, wenn Unternehmen die freigewordene Arbeitsstelle wieder mit einem Erwerbslosen, Ausgebildeten oder Auszubildenden besetzten (Fröhler 2014: 420). Diese Regelung setzte sich allerdings nur in wenigen Betrieben tatsächlich durch (Wanger 2009: 4). Nach dem Ende der staatlichen Förderung der Altersteilzeit im Jahr 2009 bemühten sich die Gewerkschaften weiterhin, die Möglichkeit eines vorgezogenen Ruhestands durch tariflich aufgestockte Altersteilzeit zu erreichen. In der Summe zeigt sich jedoch eine Verringerung des Tarifvertragsbestands zur Altersteilzeit. Die höchsten Nutzungszahlen zeigen sich noch in der Metall- und Elektroindustrie (Fröhler 2014: 425).

### *Langzeitkonten*

In den 1990er Jahren etablierten sich Langzeitkonten auf betrieblicher und tariflicher Ebene, über welche Zeit angespart werden kann, die auch als Übergangsinstrument in den Ruhestand genutzt werden konnte. Im Jahr 1998 wurde das Flexi-Gesetz verabschiedet, welches



gesetzlich Störfaktoren abfedern sollte, wie im Falle der vorzeitigen Beendigung eines Arbeitsverhältnisses oder der Insolvenz zur Absicherung der Wertguthaben. Die eingeschränkte Portabilität sowie der weiterhin mangelhafte Insolvenzschutz führten im Jahr 2009 zur erneuten Nachjustierung im Flexi-II-Gesetz, durch welches Korrekturen in den genannten Bereichen vorgenommen wurden (Fröhler 2014: 420). Neben der Altersteilzeit weisen aktuell lediglich die Langzeitkonten einen nennenswerten tariflichen Regulierungsgrad auf. In den letzten zehn Jahren (2014) ist ein deutlicher Zuwachs von Langzeitkonten-Tarifverträgen zu verzeichnen. In der Chemischen Industrie, in der Metall- und Elektroindustrie sowie im Bankgewerbe existieren hierzu sogar Flächentarifverträge. Im Öffentlichen Dienst wurden vor allem Öffnungsklauseln vereinbart, um die Einbeziehung tariflicher Leistungen auf betrieblicher Ebene zu ermöglichen. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Firmentarifverträge, vor allem in Großunternehmen, die sich dieser Materie annehmen. Die Langzeitkonten sind vom Grundsatz her auf niedrigem Niveau vorstrukturiert, da deren Konkretisierung an die Betriebsparteien delegiert werden soll (ebd.: 425). Das Forschungsprojekt „Reflexibilisierung des Rentenübergangs“ der Hans-Böckler-Stiftung, welches empirisch auf Basis einer quantitativen Repräsentativbefragung von Betriebsräten und leitfadengestützten Interviews mit Experten der Sozialpartner durchgeführt wurde, zeigte, dass der staatliche Leistungsabbau weder auf tariflicher noch auf betrieblicher Ebene auch nur ansatzweise aufgefangen werden konnte (ebd.: 415). Insgesamt bewegt sich nur noch rund ein Drittel der Beschäftigten in der Kernzone des dualen Verhandlungssystems aus Tarifvertrag und Betriebsvereinbarung, d. h. im eigentlichen Wirkungskreis der nicht staatlichen Übergangsregulierung (WSI-Tarifarchiv 2014: 1.13). So spricht Fröhler (2014: 433) von einer „Entflexibilisierung des Rentenübergangs auch auf betrieblicher und tariflicher Ebene“.

### *Demografie-Tarifverträge*

Über die Altersteilzeit und die Langzeitkonten hinaus, entwickelten IG Metall und IG BCE Mitte der 2000er Jahre neue, so genannte Demografie-Tarifverträge, deren innovatives Potenzial vor allem darin besteht, dass sie mehrere *policy*-Bereiche gleichzeitig zu regeln versuchen und auch auf neuere Themen, wie die Vereinbarkeit von Beruf und Familie reagieren. Somit können diese Tarifverträge als „multithematisch“ bezeichnet werden, was nicht zuletzt der zunehmend komplexeren und ineinander verschränkten Materie von Arbeitswelt, Entlohnungsbedingungen und privater Lebensführung entspricht. Die Antwort der Gewerkschaften für eine demografiegerechte Gestaltung setzte sich durch Vereinbarungen

zu einer präventiven Förderung von Älteren zusammen. Dies erfolgte durch Themen, wie z. B. Qualifizierung, Gesundheitsschutz, Arbeitsorganisation sowie flexible Übergänge (Kerschbaumer/Schroeder 2005: 14).

Die IG Metall setzte im Jahr 2006 in der westdeutschen Eisen- und Stahlindustrie den Tarifvertrag „Demografischer Wandel“ durch, welcher zunächst betriebliche Altersstrukturanalysen vorschreibt (Katenkamp et al. 2012: 26f.; Huber et al. 2008: 215; Georg et al. 2007: 5f.). Auf dieser Basis sollen die Betriebsparteien, Arbeitgeber und Betriebsrat, Konsequenzen beschließen, z. B. Maßnahmen zur Gesundheitsförderung, zur Arbeits- und Arbeitszeitgestaltung, zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit, zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Arbeitsleben, zur Nutzung von Langfristkonten zur Verkürzung der Lebensarbeitszeit, zur Qualifizierung, zur Reduzierung von Belastungsspitzen oder zur Erhöhung der Übernahmequote der Auszubildenden. Der Tarifvertrag wird als „lernender Tarifvertrag“ bezeichnet, der sich durch einen offenen Charakter zur betriebspezifischen Ausgestaltung auszeichnet. Ein betrieblicher Fonds demografischer Wandel soll es den Betriebsparteien ermöglichen, insolvenzgesichert Mittel für altersgerechte Arbeitsgestaltung zur Verfügung zu stellen. Zwei Jahre später, im Jahr 2008, schloss die IG BCE für die Chemiebranche den ebenfalls multithematischen Tarifvertrag „Lebensarbeitszeit und Demografie“ ab, welcher Regelungen zu Langzeitkonten, Altersteilzeit, Teilrente, Altersvorsorge und der lebensphasenorientierten Arbeitszeitgestaltung enthält (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2014: 17; Klenner et al. 2013; IG BCE 2011: o. S.). Auch dieser verpflichtet die Unternehmen zur regelmäßigen Bestandsaufnahme durch eine Altersstrukturanalyse innerhalb der Belegschaften und schreibt die Bildung eines arbeitgeberfinanzierten Demografie-Fonds vor (Bispinck 2012: 214).

Das innovative Potenzial der neuen Demografie-Tarifverträge liegt in der Bündelung von Themen. Die Empfehlungen sind allerdings sehr allgemein gehalten und die Konditionen gestalten sich für die Beschäftigten schlechter aus als bei der Altersteilzeit (Fröhler 2014: 427). Die Tarifverträge sollen allerdings nicht nur frühere Ausstiege aus dem Arbeitsleben, sondern auch Anreize für eine wettbewerbsfähige Personalpolitik schaffen und Angebote für eine längere Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen im höheren Lebensalter setzen (Klenner et al. 2013: 16). Die Umsetzung der neuen Demografie-Tarifverträge fiel in die Zeit der Finanzkrise und steht somit sicherlich in Gefahr unter anderen ökonomischen Rahmenbedingungen eingedämmt zu werden. Eine Befragung unter Betriebsräten und Personalmanagern hat gezeigt, dass die Umsetzung befördert wurde, wenn die Themen bereits

im vorlaufenden Unternehmensprogramm Einzug erhalten haben, ausgenommen der Demografie-Fonds (Katenkamp et al. 2012: 206). Schmierl und Weimer (2014: 30) konstatieren in einer jüngeren Studie, dass die Demografie-Modelle nur eine geringe Implementierung in den Unternehmen gefunden haben. Dies gelte sowohl für die Qualifizierungspolitik, als auch für die Arbeitspolitik, und besonders für Konzepte einer altersgerechten Personalpolitik, die alle Altersgruppen im Betrieb einbezieht und den Alterungsprozess über die gesamte Erwerbsbiografie in den Blick nimmt.

Aus Perspektive des Antragsverhaltens lässt sich diese Entwicklung der selbstgestaltenden Alterssicherung durchaus nachvollziehen. Mit Ausnahme der IG BAU, die bereits auf dem Gewerkschaftstag 2001 infolge der Riester-Einführung mehrere Anträge zur BAV und zur Alterssicherung diskutiert, nimmt vor allem bei ver.di 2011 und bei der IG Metall bereits 2007 die Zahl der auf Alterssicherung bezogenen Anträge deutlich zu. Bei der IG BCE ist dagegen über den gesamten Zeitraum eine relativ konstante und begrenzte Antragstellung zum Thema festzustellen. Deutlich wird hingegen: Jenseits der IG BAU nimmt die Vielfalt der ruhestandsbezogenen Themen innerhalb der Gewerkschaften zu und bildet damit vor allem die vielseitigen konzeptionellen Überlegungen in der Alterssicherung ab, die bereits in Kapitel 5 beschrieben worden sind und die auch für die rein selbst gestaltende Alterssicherungspolitik nachvollziehbar ist.

### **6.3 Kontinuität oder Wandel in der gewerkschaftlichen Fokussierung auf die tarifliche Selbstgestaltung von Sozialpolitik?**

Die Analyse des Antragsverhalten hat zunächst zwei grundlegende Trends aufgezeigt: Die sozialpolitischen Präferenzen der Gewerkschaften liegen nach wie vor bei der Beeinflussung der staatlichen Sozialpolitik. Gleichwohl ist in der longitudinalen Betrachtung eine Verschiebung zugunsten von Anträgen zur selbstgestaltenden Regulierung von Sozialpolitik über Tarifverträge zu erkennen. Somit kann für die tarifliche Regulierung von Sozialpolitik ein Wandel im Untersuchungszeitraum dahingehend festgestellt werden, dass diese Dimension sozialpolitischer Selbstregulierung eine Aufwertung in der sozialpolitischen Arbeit der Gewerkschaften erfährt. Diese erscheint, der gewerkschaftlichen Präferenzordnung folgend, eher durch die staatlichen Rückbau und gesetzlichen Umbauprogramme erzwungen, als freiwillig initiiert. Diese dürften demnach auch nicht als Kompetenzzuwachs betrachtet werden, so bleiben Forderungen an staatliche Regulierung nach wie vor dominant. Ausnahmen bilden vereinzelte Bereiche der Alterssicherung oder der Lohnregulierung, die

sich branchenspezifisch als Traditionsbestände der sozialpartnerschaftlichen Selbstregulierung ausgebildet haben.

Innerhalb der einzelnen sozialpolitischen Themenbereiche der Regulierung über Tarifpolitik lassen sich ebenfalls klare gewerkschaftliche Prioritätenfolgen identifizieren: Die Arbeitszeit ist bei allen Gewerkschaften das wichtigste Moment gewerkschaftlicher Selbstregulierung, gemessen an der Anzahl der eingereichten Anträge. Dabei wird deutlich, dass die Arbeitszeitproblematik komplexer und enger mit der Frage der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bzw. Leben im Allgemeinen verknüpft ist. Insbesondere für die IG Metall und die IG BCE kristallisiert sich das Vereinbarkeitsthema als zunehmend wichtig heraus, während Fragen der Ausbildung und der Übernahme vor allem bei der ver.di, der IG BCE und der IG BAU im Vordergrund stehen. Die Qualifizierung spielt im Antragsverhalten aller Gewerkschaften kaum eine Rolle. Bei den Anträgen zur Alterssicherung war bei der IG Metall und der IG BCE auffällig, dass im Gefolge der politisch initiierten Verschiebung der Regelaltersgrenze für den abschlagsfreien Rentenübergang nach oben auf tariflicher Ebene versucht wird, günstigere Bedingungen für die Beschäftigten auszuhandeln. Die BAV spielt lediglich bei der IG BAU eine traditionell bedeutende Rolle. Ein neuer Trend sind die multithematischen Tarifverträge zu sozialpolitischen Themen, welche mehrere Bereiche, wie z. B. die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die flexiblen Übergänge in den Ruhestand in einem Tarifvertrag vereinen und sich bislang vorwiegend bei der IG Metall und der IG BCE wiederfinden.

Was implizieren diese Entwicklungen für die Schlüsselfrage dieser Arbeit, die sozialpolitische Gestaltungsmacht der Gewerkschaften? Im Grundsatz zeigt dieser Trend, dass die Gewerkschaften einer der zentralen Akteure im Diskurs, bei der Entscheidung und Umsetzung sozialpolitischer Sicherung sind. Die staatliche Politik greift also auch im Rückzug aus der sozialpolitischen Verantwortung auf die Regelungsmacht der Sozialpartner zurück. Dies ist aus Gewerkschaftsperspektive keineswegs zwingend als Zugewinn an Einfluss über Selbstgestaltung zu sehen, sondern vielfach als Schlechterstellung, weil die Lücken im sozialen Netz tarifpolitisch kaum zu stopfen sind und dies zudem zur Überforderung der Gewerkschaften und zum Verwischen politischer Verantwortlichkeiten führt. Dennoch nehmen die Gewerkschaften sich dieser neuen Verantwortung, teilweise notgedrungen, an, wo sie nicht in der Lage sind, den Umbau und Rückbau sozialer Leistungen zu stoppen und es ihnen nicht gelingt, den Staat vom Leistungsausbau über lobbyistische Tätigkeiten zu überzeugen. Ähnlich wie im Falle der Beeinflussung aktiver staatlicher

Sozialpolitik wird im Rahmen der selbstgestalteten Sozialpolitik also auf die Konzept- und Gestaltungsfähigkeit der Gewerkschaften zurückgegriffen, die diese auch auf jenem Feld unter Beweis stellen.

## **7. Fazit: Gewerkschaften zwischen Einflussverlust und Wiedererstarben?**

Ausgehend von der historischen Rolle der Gewerkschaften beim Auf- und Ausbau der staatlichen Sozialpolitik bis in die 1970er Jahre wurde vielfach argumentiert, dass diese starke sozialpolitische Akteure sind (Dowe et al. 2013: 9; Trampusch 2009: 20, dies. 2005: 79; Schönhoven/Weber 2005: 40; Taylor-Gooby 2004: 1; von Winter 1997; Döhler/Manow 1997; Nullmeier/Rüb 1993; Esping-Andersen 1990; Schneider 1989: 16; Katzenstein 1987). Im Zuge der sozialpolitischen Umbauprozesse wird ihnen in der Forschung eine gewisse konzeptionelle und politische Ohnmacht attestiert (Trampusch 2009; Hassel 2007: 191; Streeck 2005; Wiesenthal/Clasen 2003; Green-Pedersen/Haverland 2002). Diese zeigte sich bereits teilweise bei der Riester-Reform, besonders eindrucksvoll bei den Hartz-Reformen und auch während des Gesetzgebungsprozesses bei der Rente mit 67 (Krause 2012; Schulze 2012; Wiß 2011). Inzwischen hat sich das sozialpolitische Reformspektrum erneut deutlich verändert: In den letzten Jahren zeigen sich in einigen Politikfeldern Reformprozesse – bspw. die Rente mit 63 oder der Mindestlohn – die für bestimmte Personengruppen mit einem spürbaren Ausbau sozialstaatlicher Leistungen und Rechte verbunden sind. Diese Transformation des Sozialstaates und die Fähigkeit der Gewerkschaften, ihre Strategien, Ressourcen und Instrumente daran anzupassen standen im Mittelpunkt dieser Arbeit. Das Besondere ist, dass diese Studie drei verschiedene Typen von sozialpolitischen Reformen mit einbindet, und zwar solche mit Umbauelementen, mit Rückbauelementen und auch wieder mit Ausbauelementen.

Im Folgenden werden die Ergebnisse in den Forschungskontext eingebettet. Neben der Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse, die anhand der untersuchten internen und externen Machtressourcen eingeordnet werden, werden in diesem Fazit auch die möglichen Implikationen der internen Machtressourcen für die sozialpolitische Interessenvertretung nach außen, also für die externen Machtressourcen, aufgezeigt. Darüber hinaus werden die Unterschiede zwischen den einzelnen Gewerkschaften in ihrer sozialpolitischen Tätigkeit herausgearbeitet und vergleichend analysiert, um eine spezifische empirische Verortung der Einzelgewerkschaften zu ermöglichen. Abschließend werden die daraus resultierenden Anknüpfungspunkte für die weitere Forschung aufgezeigt.

Das Ziel der Untersuchung war es, Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure im sozialpolitischen Transformationsprozess anhand von drei Dimensionen zu untersuchen:

- (1) die veränderten internen und externen Machtressourcen von Gewerkschaften sowie dem damit einhergehenden veränderten Einflusshandeln auf die staatliche Sozialpolitik,
- (2) der Rolle von Sozialpolitik in den Organisationen zu verorten und insbesondere auch die unterschiedlichen Priorisierungen der einzelnen Sozialpolitikfelder herauszuarbeiten,
- (3) dem Selbstverständnis von Gewerkschaften als selbstgestaltende Akteure von Sozialpolitik über Tarifverträge auf betrieblicher Ebene.

Bisher ging die Forschung – insbesondere vor dem Hintergrund der sich verändernden Sozialpolitik (Ab- und Umbau) auch von einer veränderten Rolle der Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure aus, und zwar einer Schwächung ihrer Einflussposition. Im Wesentlichen lassen sich dabei vier Bedingungen veränderter Machtressourcen differenzieren, auf die diese Schwäche zurückgeführt wird. Erstens, ist die Zahl der Mitglieder in den Gewerkschaften seit den 1980er Jahren kontinuierlich gesunken (Ebbinghaus/Göbel 2014). Dieser Verlust wirkte sich u. a. auf deren Durchsetzungskraft und -potenziale im politischen System sowie die Legitimität ihrer Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen aus. Auch die Ergebnisse der vorliegenden Studie zeigen, dass die Gewerkschaften mit deutlichen Mitgliederverlusten zu kämpfen haben. Kurzzeitige Erholungen deuten keinesfalls auf eine langfristige positive Kehrtwende hin. Lediglich der IG Metall scheint eine mittelfristige Trendumkehr in der Mitgliedererhaltung gelungen zu sein. Zudem ist es – zweitens – dem DGB als Dachverband nicht gelungen, die unterschiedlichen sozialpolitischen Forderungen zu einheitlichen Positionen zu bündeln. Die Uneinigkeit innerhalb der verschiedenen Gewerkschaften zeigt sich insbesondere an den Auseinandersetzungen um die Riester-Rente und die Hartz-Reformen (Schulze 2012; Hassel/Schiller 2010; Wiß 2011). Deutlich mehr Einigkeit zeigt sich bei den Reformen, die mit einem Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und Rechte verbunden waren. Drittens hat sich die Beziehung zwischen den Gewerkschaften und dem politischen Bündnispartner SPD verändert (Neusser 2013). Insbesondere bei der Riester-Reform und den Hartz-Reformen Anfang der Jahrtausendwende unterschieden sich die inhaltlichen Positionen zwischen den Bündnispartnern stark. Infolge der Reformen mit sozialpolitischen Ausbauelementen kann eine (Wieder)Annäherung beobachtet werden. Darüber hinaus hat sich – viertens – die Einbindung der Gewerkschaften durch die Regierung in sozialpolitische Willensbildungsprozesse gewandelt (Jochem 2009; Nullmeier 2008; Schroeder 2003a). Wurden bei den Hartz-Reformen der gewerkschaftliche Einfluss durch die

Einsetzung von Kommissionen und andere Akteure schwach gehalten, wurden sie bei den neueren Reformen wieder verstärkt in *policy-making*-Prozesse einbezogen.

Um die Fragestellungen der Studie beantworten zu können, wurden die folgenden Argumentationsschritte gewählt: In einem ersten Schritt (Kapitel 2) wurden Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure aus einer wissenschaftstheoretischen Perspektive beleuchtet und eingeordnet. In Kapitel 3 wurde die historische Entwicklung der Gewerkschaften in der Sozialpolitik skizziert. Dabei konnte gezeigt werden, dass Gewerkschaften in der goldenen Phase des Auf- und Ausbaus der Sozialstaatlichkeit einen weit reichenden Einfluss in der staatlichen Sozialpolitik spielen konnten, was nicht zuletzt auf ihre starken Machtressourcen zurückgeführt werden kann. Im darauf folgenden Kapitel 4 wurden die internen Organisationsressourcen der Akteure im Transformationsprozess betrachtet. Das Kapitel 5 setzt sich mit den internen und externen gewerkschaftlichen Machtressourcen auseinander. Dabei wurden verschiedene jüngere sozialpolitische Reformen analysiert. Anschließend (Kapitel 6) wurde die Rolle der betrieblichen Sozialpolitik als Indiz für die tarifliche Gestaltungsbereitschaft diskutiert. Im Folgenden werden die Ergebnisse der Studie zusammengefasst und reflektiert.

## 7.1 Ergebnisse der Studie

Durch die Analyse aktueller Reformen in den Politikfeldern Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik konnte gezeigt werden, dass ein Wiedererstarken der Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure und eine damit einhergehende gewichtigere Einflussnahme auf sozialpolitische Entscheidungsprozesse festzustellen ist. Dies kann zum Teil auf die wiedererstarkten Machtressourcen von Gewerkschaften zurückgeführt werden, die im Folgenden resümiert werden. Dabei wurden zunächst die internen Machtressourcen, darunter die Organisationsressourcen der Mitgliedschaft und des Personals in den sozialpolitischen Abteilungen unabhängig von den Reformen betrachtet. Diese stellen vielmehr die Rahmenbedingungen für gewerkschaftliche Einflussstärke dar. Anschließend wurden die ausgewählten internen und externen Machtressourcen im Kontext der Reformprozesse untersucht. Insbesondere die Differenzierung zwischen internen und externen Machtressourcen und die Einbindung innerorganisatorischer Ressourcen wurde bislang in der Forschung kaum beachtet. Die vorliegende Studie hingegen erlaubt es, Rückschlüsse auf den Wandel innergewerkschaftlicher Handlungs- und Reaktionsmuster sowie der eingesetzten Personalressourcen zu ziehen. Im Folgenden werden die Ergebnisse der internen



Machtressource der Organisationsmacht sowie die der weiteren Machtressourcen entlang der Reformen (interne Machtressource Geschlossenheit, externe Machtressource parlamentarische Präsenz, externe Machtressource außerparlamentarische Präsenz, externe Machtressource Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien und interne Machtressource Reaktions- und Handlungsfähigkeit) diskutiert.

### *Organisationsressourcen der Gewerkschaften*

Insgesamt schließen die Ergebnisse der Studie an die bisherige Forschung an und bestätigen weitgehend den anhaltenden Trend des Mitgliederverlustes. Mit Ausnahme der IG Metall, sind in den anderen drei untersuchten Einzelgewerkschaften anhaltende Schrumpfungsprozesse zu verzeichnen. Aufgrund der strukturellen Schwerpunkte in der Organisationsstärke in bestimmten Branchen, scheint sich zu bestätigen, dass Orte der Kontinuität der Gewerkschaftsmacht („erste Welt“) existieren, während sie in anderen Branchen- und Unternehmensstrukturen erodiert oder gar nicht erst aufgebaut werden konnte („zweite“ und „dritte Welt“) (Schroeder 2010). Beschäftigte im privaten Dienstleistungssektor wie auch Arbeitslose, Rentner und Frauen sind gegen die Organizing-Bestrebungen der Gewerkschaften bisher weitgehend immun geblieben, obwohl das Potenzial lange bekannt ist.

Auch auf Basis der Aufwendungen für organisationsinterne Ressourcen zur Bearbeitung sozialpolitischer Themen können keine einheitlichen Trends über den Auf- oder Abbau personeller Ressourcen erkannt werden. Insgesamt deuten die Analysen hier auf ein recht heterogenes Bild hin: Die personelle Besetzung für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik – insbesondere im Vergleich mit den anderen sozialpolitischen Bereichen – ist in den Gewerkschaften am höchsten. Dennoch verliert die klassische Personalbesetzung entlang der Sozialversicherungszweige insgesamt an Bedeutung. Stattdessen rücken, vor allem bei der IG Metall und der IG BCE, neue Themengebiete<sup>105</sup>, welche die aktuellen Herausforderungen in der Arbeitswelt thematisieren, in den Vordergrund. Die ver.di verfolgt dagegen die Strategie, projektbezogene Stellen entlang politischer Konjunktoren zu besetzen. Die Organisationsmacht erscheint in diesem Zusammenhang als eine notwendige, gewiss aber

---

<sup>105</sup> Mit „neuen“ Themengebieten ist an dieser Stelle vor allem die Beobachtung gemeint, dass sich der Fokus, unter denen Themen innergewerkschaftlich diskutiert werden, verschoben hat. So wurde beispielsweise die Arbeitszeit lange Zeit unter den Aspekten Beschäftigungssicherung und Abbau von Überstunden diskutiert, währenddessen diese heute vermehrt unter den Aspekten der Arbeitszeitsouveränität und Vereinbarkeit von Beruf und Familie diskutiert wird.

keine hinreichende Bedingung für (sozial)politischen Einfluss, da sie nur im Zusammenspiel mit weiteren Machtressourcen zum Erfolg für ein politisches Einflusshandeln wirken kann.

### *Interne und externe Machtressourcen im Kontext der Transformation des Sozialstaates*

Für die Untersuchung der Machtressourcen im Rahmen der transformationsentscheidenden *policy*-Entscheidungen des Untersuchungszeitraums lässt sich im Vergleich zur frühen Phase ein tendenzieller Anstieg sowie eine Verschiebung der Relevanz zwischen den einzelnen Ressourcen feststellen. Im Vergleich zu den vorherigen Reformen konnten die Gewerkschaften bei der Einführung des Mindestlohnes und der Rente mit 63 wieder stärkeren Einfluss auf der *policy-making*-Ebene ausüben. Diese Einflusstesigerung zeigt sich insbesondere im Vergleich mit den Hartz-Reformen und der Rente mit 67. Dies mag allerdings auch der Tatsache geschuldet sein, dass die beiden jüngeren Reformen einen partiellen Leistungsausbau betrieben, während die zuletzt genannten Reformen mit einem Ab- und Umbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und Rechten verbunden waren.

*Abb. 9: Zyklen gewerkschaftlicher Rolle als sozialpolitische Akteure*



Quelle: Eigene Analyse und Darstellung.

Der Wandel dieser Machtressourcen muss als längerer Prozess betrachtet werden. Bereits ab 2008 zeigt sich ein Wandel der gewerkschaftlichen Reaktions- und Handlungsformen.

Gewerkschaften reagieren nun verstärkt mit eigenen konzeptionellen Vorschlägen und versuchen dadurch, die sozialpolitische Wirklichkeit zu gestalten. Die Finanzkrise im Jahr 2008 kann dabei als eine Zäsur deklariert werden, die ein Wiedererstarben der politischen Einbindung der Gewerkschaften auslöst. Seitdem gelang es ihnen, sich wieder als stärkere arbeitsmarktpolitische Akteure zu beweisen. Auf der betrieblichen *policy-implementation*-Ebene sind in erster Linie Instrumente wie die Kurzarbeit zu nennen. Auf der *policy-making*-Ebene ist zu diesem Zeitpunkt die Mitwirkung bei der Entwicklung der Konjunkturpakete entscheidend. Dieses Wiedererstarben kann als erster Erfolg gewertet werden, das entscheidend zur Steigerung der Machtressourcen zu diesem Zeitpunkt beitrug.

Auf der Basis der empirischen Ergebnisse kann die Rolle der Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure zwischen 2001 und 2014 in zwei Perioden unterteilt werden: Die erste Periode erstreckte sich über den Zeitraum von 2001 bis 2008. In diesen Jahren gelang es den Gewerkschaften nur in geringem Maße Einfluss auf sozialpolitische Reformprozesse zu nehmen. Dies zeigen die Analysen zu den Reformen Riester-Rente, Hartz-Reformen und Rente mit 67 wie auch die älteren Studien zu diesen Reformen. Die sinkenden Machtressourcen in diesem Zeitraum, wie die zurückgehenden Mitgliederzahlen als Rahmenbedingung von Einflusshandel, die geringe Geschlossenheit im Gewerkschaftslager, die schwache konzeptionelle Ausarbeitung von Alternativvorschlägen zu den Regierungsprogrammen, die sinkende institutionelle Einbindung in sozialpolitische Reformprozesse, die sich verschlechternden Beziehungen zu den Parteien und die bis dahin schwach ausgeprägte außerparlamentarische Präsenz sind maßgebliche Erklärungsvariablen. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie deuten jedoch darauf hin, dass die Rolle der Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure seit 2008 wieder erstarkt ist. Dies kann im Wesentlichen auf die veränderten und teilweise wachsenden Machtressourcen zurückgeführt werden. Dennoch wird dieses Wiedererstarben keineswegs als Revitalisierung im Sinne alter gewerkschaftlicher Stärke in der Ausbauphase des bundesdeutschen Wohlfahrtsstaates gedeutet, so dass die weitere Stabilisierung dieser gewachsenden Machtressourcen abzuwarten bleibt und im Kontext der sozialpolitischen (Weiter)Entwicklungen betrachtet werden muss. Vielmehr ist bislang ein Umdenken in den Gewerkschaften zu erkennen, sich an eine veränderte wohlfahrtsstaatliche Umwelt anzupassen, deren Umsetzung sich noch in den Anfängen befindet. Dieses Umdenken zeigt sich punktuell durch Strategiewechsel, z. B. über Beschäftigtenbefragungen die Herausforderungen der modernen Arbeitswelt zu erfassen oder über Ressourcenausbau anhand von Personal für die Themen der modernen Arbeitswelt (z. B. Industrie 4.0 oder Qualifizierung). Diese Beispiele zeigen Reaktionen auf

gesellschaftsstrukturelle Umbrüche, indem beispielsweise mit einer stärkeren Zuwendung zur Qualifizierung (z. B. in Tarifverträgen) auf eine zunehmende wissensbasierte Ökonomie reagiert wird. Allerdings gestaltet sich dieses Umdenken sehr heterogen zwischen den Gewerkschaften, wie in der Arbeit anhand der Betrachtung der breiten Fallauswahl deutlich wurde. Im Folgenden werden die veränderten Machtressourcen (Kriterien) anhand der transformationsentscheidenden Reformen aufgezeigt.

### *Gewerkschaftliche sozialpolitische Positionierungen und Geschlossenheit als interne Machtressource*

Mit Hilfe des Kriteriums der gewerkschaftlichen sozialpolitischen Positionierung wurden Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Forderungen der Einzelgewerkschaften und des DGB analysiert, um Rückschlüsse auf die Geschlossenheit des Gewerkschaftslagers zu ziehen bzw. um zwischengewerkschaftliche Konflikte aufzuzeigen. Bei der Riester-Reform und den Hartz-Reformen konnte sich keine einheitliche Positionierung zwischen den einzelnen Gewerkschaften sowie dem DGB, teilweise nicht einmal innerhalb einzelner Gewerkschaften herausbilden. Insbesondere die IG BCE stand den Reformen tendenziell wohlwollender gegenüber als andere Gewerkschaften, während sich die IG Metall innergewerkschaftlich zerstritten zeigte.

Die Mindestlohndebatte hingegen demonstriert eine wachsende Handlungsfähigkeit, die sich infolge der einheitlichen Befürwortung eines gesetzlichen Mindestlohnes durchsetzte. Die Rente mit 63 wurde zwar vorwiegend von der IG Metall protegiert, für ihre Durchsetzung war jedoch entscheidend, dass sich die Gewerkschaften zumindest nach außen hin geschlossen hinter die Forderung stellten. Das Beispiel des Mindestlohns zeigt aber ebenso, dass es den Gewerkschaften nicht gelang sich durchzusetzen, als sie noch unterschiedliche konzeptionelle Vorschläge präsentierten. Schließlich zeigt das Beispiel der Rente mit 67, dass Geschlossenheit keine hinreichende Bedingung zur Verhinderung von Reformen ist, da sie trotz einheitlicher Ablehnung die Reform nicht verhindern konnten.

Im Zeitverlauf ist erkennbar, dass die Gewerkschaften gerade in der ersten Phase des geringen Einflusses wenig geschlossen auftraten und starke Konflikte austrugen, was somit wiederum ihren Einfluss minimierte. Da das geschlossene Auftreten im Falle der beiden jüngeren Sozialreformen zum Erfolg geführt hat, weil die Gewerkschaften bei den Reformen ihre Interessen durchsetzen konnten, kann dies als ein Indiz zur stärkeren Einflussnahme gewertet werden. Die Rente mit 67 muss als Sonderfall interpretiert werden. Die Reform konnte trotz

geschlossenen Auftretens nicht verhindert werden. Zeitlich lag sie auch an der Schnittstelle zwischen den beiden identifizierten Phasen und war somit ein Phänomen des Übergangs, was die gewerkschaftliche Konflikthaftigkeit wie auch die staatliche Abbaupolitik betraf. Insgesamt muss also konstatiert, dass das Kriterium der Geschlossenheit nicht allein für ein erfolgreiches Einflusshandeln verantwortlich ist, sondern dass gleichwohl die anderen Machtressourcen erst im Zusammenspiel mit der Machtressource Geschlossenheit auf die gewerkschaftliche Einflussmacht auswirken.

*Parlamentarische Präsenz und institutionelle Einbindung als externe Machtressource:  
Gewerkschaftliche Einbindung in den policy-making-Prozess*

Die parlamentarische Präsenz und institutionelle Einbindung der Gewerkschaften in die *policy-making*-Prozesse wurde in dieser Arbeit über die Integration von Gewerkschaftsfunktionären in staatliche Institutionen und politisch bestellte Gremien (wie Ministerposten, Kommissionen oder Koalitionsverhandlungen) untersucht. Bei der Riester-Reform bekleidete zwar mit Walter Riester ein Gewerkschaftsfunktionär das Amt des Ministers für Arbeit und Soziales, dem es jedoch nicht gelang seine eigene Gewerkschaft (IG Metall) hinter sich und seinen Konzepten zu vereinen. Insofern kann die personelle Verflechtung mit der Bundesregierung keineswegs per se als Machtressource gewertet werden. Bei den Hartz-Reformen wurden die Gewerkschaften durch den „Kommissionismus“ der Regierung zu Gunsten anderer Akteure weitgehend aus den Politikentscheidungsprozessen verdrängt und partizipierten nur rudimentär an diesen Gremien. Auch beim Reformprozess zur Rente mit 67 war kein gewerkschaftlicher Zugriff auf politische Entscheidungsgremien möglich. Erst für die politischen Willensbildungsprozesse zur Rente mit 63 und zum Mindestlohn konnten die Gewerkschaften eine frühzeitige Einbindung erreichen und bereits in den Koalitionsverhandlungen von Union und SPD ihre Forderungen stark machen und so zu deren Umsetzung beitragen. Zudem ermöglichten vor allem persönliche Kontakte und Absprachen zwischen IG Metall- und SPD-Spitzenfunktionären die Rente mit 63. Darüber hinaus wurden die Gewerkschaften und Arbeitgeber dazu berufen, die Mindestlohnkommission, welche die Entwicklung und Anpassung vor allem auch der Höhe des Mindestlohns regulieren soll, zu besetzen. Daraus lässt sich ableiten, dass die Gewerkschaften zwar bei jeder Reform (außer Rente mit 67) institutionell auf der *policy-making*-Ebene eingebunden waren, dass jedoch die Einbindung in die Koalitionsverhandlungen im Jahr 2013 der Schlüssel zum Erfolg für die Umsetzung ihrer

sozialpolitischen Interessen war. Da jedoch diese Einbindung in die Koalitionsverhandlungen eng mit der Wiederannäherung zwischen SPD und den Gewerkschaften verbunden ist, muss dies im Zusammenhang mit dem Kriterium der Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien und der Gewerkschafts-Parteien-Beziehungen betrachtet werden.

### *Außerparlamentarische Präsenz: Protest und Sozialpolitische Kampagnen als externe Machtressource*

Die außerparlamentarische Präsenz wurde in dieser Arbeit über die Indikatoren des öffentlich-medialen Protests und der Kampagnenarbeit untersucht. Während diese Machtressource bei den Hartz-Reformen sowie bei der Rente mit 67 vor allem durch eher kurzfristig initiierten und unstrukturierten Protest gegen die Reformen auszeichnete, gelang ihnen infolge dieser Niederlagen ein Strategiewechsel. Aus dem Scheitern heraus begannen die Gewerkschaften nun vermehrt, langfristig Kampagnen zu initiieren, um mit ihren Forderungen öffentlichkeitswirksamen Druck zu erzeugen. Hierzu zählen die jahrelangen Mindestlohn-Kampagnen sowie die vielfältigen Rentenkampagnen in den Jahren ab 2007. Die Forderungen ihrer Kampagnen schlugen sich über Umwege letztlich auch in gesetzlicher Regulierung nieder, was als Indiz einer gestärkten Einflussnahme interpretiert werden kann. Zudem ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass sich der Protest durch reinen Widerstand auszeichnete und die Kampagnen nicht zuletzt aufgrund ihrer konzeptuellen Unterfütterung größere Wirkungsmacht entfalten konnten. Somit entfaltete der bloße Protest während der Reformprozesse kaum Wirkung, während sich die langfristige Öffentlichkeitsarbeit mittels Kampagnen als positives Instrument zur Interessendurchsetzung erwiesen hat.

### *Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien als externe Machtressource*

Das Kriterium Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien wurde über die Gewerkschafts-Parteien-Beziehungen bzw. spezifischer der Beziehungen zu den Regierungsparteien, analysiert. Bei der Riester-Reform und den Hartz-Reformen entfremdeten sich die Gewerkschaften und der traditionelle Bündnispartner SPD. Dies kann vor allem auf den Kurswechsel der SPD hin zu marktaffinen *policies* in der Sozialpolitik zurückgeführt werden. Diese neue Regierungspraxis stand den klassischen Sozialstaatsvorstellungen der Sozialdemokratie entgegen. Die Entfremdung erreichte ihren Höhepunkt mit der Agenda 2010 und den Hartz-Reformen und fand in der Rente mit 67, bereits eine *policy* der Ära nach

Schröder, eine Bestätigung. Erst im Gefolge der dritten Großen Koalition im Jahr 2013 band die verhandelnde SPD die Gewerkschaften von Anbeginn stärker in politische Entscheidungsprozesse ein und erreichte somit eine begrenzte Wiederannäherung von Gewerkschaften und Sozialdemokratie. Diese Wiederannäherung konnten die Gewerkschaften positiv für die Umsetzung ihrer Forderungen nutzen, wie die Beispiele des Mindestlohns und die Rente mit 63 gezeigt haben. Dieses Kriterium ist einer der entscheidenden Faktoren für ein erfolgreiches Einflusshandeln auf sozialpolitische Reformprozesse. Es wirkt zugleich auf andere Kriterien zurück: Je enger die persönlichen Kontakte zu Spitzenpolitikern sind, umso eher werden diese die Gewerkschaftsfunktionäre in die politischen Gremien einbinden und deren Forderungen berücksichtigen.

#### *Handlungs- und Reaktionsfähigkeit als interne Machtressource*

Das Kriterium der Handlungs- und Reaktionsfähigkeit analysiert in welcher Art und Weise die Gewerkschaften auf Gesetze(svorhaben) reagieren. Dabei sind verschiedene Reaktionsmuster denkbar: Befürwortung, reine Kritik (ohne die Präsentation von Alternativvorschlägen) oder konstruktive Kritik (also die Präsentation eigener Konzepte zur Ausgestaltung der staatlichen Sozialpolitik). Dieses Kriterium wurde unter Zuhilfenahme des Indikators der sozialpolitischen Anträge auf Gewerkschaftstagen sowie den Titelthemen in Mitgliederzeitungen analysiert. Dabei lassen sich zwei Muster unterscheiden: Während im Falle der Hartz-Reformen größtenteils Kritik ohne Alternativvorschläge ausgeübt wurde, bestand im rentenpolitischen Bereich infolge der Rente mit 67 ein breites Sammelsurium an Konzepten. Während im Falle der Arbeitsmarktreformen erst nach einem langen zwischengewerkschaftlichen Findungsprozess die Mindestlohnkonzeption verabschiedet wurde, blieb die konzeptionelle Vielfalt in der Rentenpolitik bestehen, allerdings wurde diese nun auch verstärkt öffentlich – im Rahmen von Kampagnen – kommuniziert und, wie im Falle der Erwerbstätigenversicherung, punktuell gebündelt. Darüber hinaus machen sie in den innergewerkschaftlichen Diskursen sowie in der Kommunikation gegenüber ihren Mitgliedern die Gestaltungsoptionen von Sozialpolitik über Tarifverträge prominenter. Dieser Indikator zählt ebenfalls zu einem der entscheidenden Punkte gewerkschaftlichem Einflusshandeln. Bringen Gewerkschaften konzeptuelle Lösungen mit ein, finden sie eher Gehör und damit steigt die Chance zur Durchsetzung ihrer Ziele. An dieser Stelle ist reflektierend zu erwähnen, dass die Dimension der selbstgestaltenden Sozialpolitik über Tarifverträge sich als Schnittstelle zwischen Kapital und Arbeit gut eignet, um diese in den Machtressourcenansatz

zu integrieren. Dennoch sollten in folgenden Analysen die Konzeptfähigkeit als Adressat an die *policy-making*-Ebene und die selbstgestaltende Sozialpolitik über Tariverträge als Adressat an die *policy-implementation*-Ebene in einem getrennten Kriterium erfasst werden.

Bei der Betrachtung sowohl der internen als auch der externen Machtressourcen ist auffällig, dass nicht die Anwendung einer Machtressource alleine den Erfolg eines gelingenden Einflusshandelns erklären kann, sondern dass sich stattdessen die Machtressourcen gegenseitig bedingen und aufeinander aufbauen. So geht beispielsweise eine institutionelle Einbettung der Gewerkschaften in Gremien des *policy-making*-Prozesses mit einer engen Bindung an die Regierungsparteien und deren Spitzenfunktionäre einher. Um den Druck auf den parteipolitischen Partner hochzuhalten hilft eine breite Mitgliederbasis ebenso wie eine erfolgreiche Kampagnenarbeit im Vorfeld von Reformprozessen und die Präsentation alternativer Reformkonzepte, die wiederum durch die Ressourcen für konzeptionelle Arbeit in den sozialpolitischen Abteilungen bedingt ist. Schließlich muss auch die Geschlossenheit innerhalb und unterhalb des DGB als notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung für ein erfolgreiches Einflusshandeln, verstanden werden.

#### *Rückkoppelung an den theoretischen Rahmen*

Die empirischen Ergebnisse erfordern eine Rückbindung an den theoretischen Kontext, um Stärken und Schwächen sichtbar zu machen. Die Kritik des Machtressourcenansatzes zielt im Wesentlichen darauf ab, dass dieser zwar das Einflusshandeln von Interessengruppen in Ausbauphasen des Sozialstaats erklären kann, jedoch nicht mehr in Um- oder Rückbauphasen, da unterschiedliche Klasseninteressen kaum noch Bedeutung für sozialpolitische Prozesse haben. Stattdessen wirken vielmehr externe Faktoren, wie Globalisierung, demografischer Wandel oder veränderte Familienformen. Dennoch konnte die jüngere Forschung, wie auch diese Studie aufzeigen, dass der Machtressourcenansatz auch das – in diesem Falle sinkende – Einflusshandeln von Gewerkschaften in Um- und Rückbauphasen erklären kann, eben durch abnehmende Machtressourcen. Zudem zeigte die jüngere Forschung auch, dass dieser Ansatz nicht nur für die quantitative Forschung nutzbar ist, in deren Rahmen sie entwickelt wurde, sondern auch in der qualitativen Forschung durchaus einsetzbar ist (vgl. z. B. auch Schulze 2012; Wiß 2011).

Was der Machtressourcenansatz nicht mehr so gut erklären kann, ist zum einen die länger bekannte These, dass eine enge Verbindung zur Sozialdemokratie eine Voraussetzung für erfolgreiches Einflusshandeln von Gewerkschaften darstellt. Stattdessen gehen



Gewerkschaften mittlerweile flexible Koalitionen mit Parteien ein und versuchen ihre Interessen vermehrt über Interessenskonvergenz in den politischen Prozess einzubringen (vgl. hierzu auch Neusser 2013). Darüber hinaus sollte in weiteren Arbeiten die betrieblich-tariflich auszugestaltende Sozialpolitik als Schnittstelle zwischen Kapital und Arbeit in den Machtressourcenansatz integriert werden.

### *Priorisierung von Politikfeldern innerhalb der Sozialpolitik*

Die vorliegende Arbeit untersuchte nicht nur die internen und externen Machtressourcen von Gewerkschaften, sondern bietet zugleich eine Annäherung an die Frage, wie unterschiedlich intensiv die einzelnen Sozialpolitikfelder von den Gewerkschaften diskutiert und in ihrer Außenkommunikation bearbeitet werden. Um die Frage nach der Priorisierung von Politikfeldern innerhalb der Sozialpolitik einschätzen zu können, wurden die sozialpolitischen Anträge auf Gewerkschaftstagen sowie die sozialpolitischen Titelthemen der Mitgliederzeitungen für einzelne Politikfelder entsprechend ihrer Häufigkeit erfasst. Um weiter reichende Aussagen treffen zu können, wurden die Ergebnisse der Experteninterviews, der standardisierten Befragung sowie die Analyse der Personalressourcen in den Sozialpolitikabteilungen eingebunden.

Insgesamt zeigen sich – trotz Schwankungen und spezifischer Schwerpunktsetzungen in den einzelnen Gewerkschaften – relativ stabile Muster in der Themensetzung. Gewerkschaften sind klassische Arbeitsmarktakteure, so verwundert es kaum, dass das Feld der Arbeitsmarktpolitik die höchste Aufmerksamkeit genießt. Nicht zuletzt aufgrund der besonderen Klientelinteressen und der Altersstruktur der Gewerkschaftsmitgliedschaft erfährt auch das Thema Alterssicherung hohe Aufmerksamkeit. Die Gesundheitspolitik sowie die Pflege- und Unfallversicherung sind hier von deutlich nachrangiger Bedeutung. Diese geringere Aufmerksamkeit kann auf den geringeren Politisierungsgrad zurückgeführt werden, den diese Felder besitzen. Interessant erscheint in diesem Zusammenhang, dass andere Sozialpolitikfelder, die bislang weniger von den Gewerkschaften bearbeitet wurden, gleichzeitig wichtiger werden, wie bspw. die Familienpolitik. Innerhalb dieses Bereichs ist die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ein Thema, welchem die Gewerkschaften in zunehmendem Maße Aufmerksamkeit widmen. Dies spiegelt sich insbesondere bei IG Metall und IG BCE in deren tarifpolitischen Verhalten wider. So haben die Gewerkschaften begonnen, auf gesellschaftsstrukturelle Veränderungen zu reagieren und betriebliche Lösungen zur besseren Vereinbarkeit zu entwickeln.

### *Selbstgestaltende Sozialpolitik über Tarifverträge*

In Folge der Reformen, die mit einem Rückbau sozialpolitischer Leistungen einhergingen, reagieren die Gewerkschaften in Verbund mit den Arbeitgebern immer häufiger damit, eigene sozialpolitische Leistungen über die Tarifpolitik zu regulieren. Dies zeigen stärker werdende innergewerkschaftliche Diskussionen, wie auch einige neuere innovative Tarifverträge, die auf Themen wie bspw. Arbeitszeit, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie Fragen der Lebensarbeitszeit und den flexiblen Übergängen in den Ruhestand abzielen. Die IG Metall und die IG BCE spielen in diesen Diskursen und in der Konzeptarbeit dabei die wichtigste Rolle. Der Fokus der sozialpolitischen Arbeit der Gewerkschaften liegt jedoch nach wie vor auf der Beeinflussung der staatlichen Sozialpolitik. Auch hat sich die Dimension der tariflichen Sozialpolitik noch nicht im Selbstverständnis der Gewerkschaften verankert, so vor allem nicht auf der betrieblichen Ebene bei den umsetzenden Akteuren. So gibt es zwar einige neuere innovative Tarifverträge, die auf moderne arbeitsweltliche Themen reagieren, dennoch sind diese kaum umgesetzt und der Diskurs verhaftet nach wie vor in den Gewerkschaftszentralen. Die Fragen, die sich anschließen zielen darauf ab, wie auf der einen Seite die Diskussion und Gestaltung der tariflichen Sozialpolitik stärker in den politischen Prozess eingebracht werden kann, damit der Staat bessere Rahmenbedingungen zur Gestaltung auf der betrieblichen Ebene schaffen kann, z. B. über Allgemeinverbindlichkeitserklärungen. Auf der anderen Seite bleibt abzuwarten, inwiefern diese Ausgestaltung von Sozialpolitik auf der tariflich-betrieblichen Ebene auch als Vorläufer für Gesetze fungieren kann, wie es historisch, beispielsweise bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, einige Male der Fall war.

## **7.2 Implikationen der innerorganisatorischen sozialpolitischen Handlungsstrategien und Ressourcen der Gewerkschaften für die sozialpolitische Interessenvertretung nach außen**

Die Fragestellung der Arbeit zielte nicht nur darauf ab, den Wandel von internen und externen Machtressourcen abzubilden, sondern darüber hinaus werden auch die Implikationen der innerorganisatorischen sozialpolitischen Handlungsstrategien und Ressourcen der Gewerkschaften für die sozialpolitische Interessenvertretung nach außen interpretiert. Die Analyse hat gezeigt, dass nicht nur externe Faktoren, wie beispielsweise eine enge Bindung an die Parteien und deren Führungspersönlichkeiten bewirken, dass die Gewerkschaften als starke sozialpolitische Akteure in Erscheinung treten können, sondern, dass sich die innerorganisatorischen Handlungsstrategien und die eingesetzten Ressourcen gleichermaßen auf eine starke Rolle und ihre Durchsetzungsfähigkeit als sozialpolitische Interessenvertreter auswirken. Die binnenorganisatorische Untersuchung hat aufgezeigt, dass sich ein Wandel von der lange Zeit dominanten gewerkschaftlichen Handlungsstrategie des Protests ohne Alternativen aufzuzeigen, hin zu einer stärkeren Formulierung einzelner konzeptioneller Alternativvorschläge und selbstgestalteter Sozialpolitik über Tarifverträge vollzogen hat. Dies zeigte sich insbesondere ab 2008 in der Reaktion auf die Rente mit 67, als die Gewerkschaften nicht nur verstärkt öffentlichkeitswirksame Handlungsstrategien anwandten, z. B. mit Instrumenten wie Kampagnen und Initiativen, sondern ihren Widerstand stärker mit eigenen Gegenvorschlägen und Konzepten unterfütterten. Somit haben sie zum einen damit begonnen, ihre Forderungen über Konzepte an die Politik heranzutragen, und zum anderen versucht, kommunikativere Akteure zu werden und, als lobbyistische Akteure, über das Instrument der Kampagne (vermehrt über die Öffentlichkeitsarbeit) ihre Interessen durchzusetzen. Die großen Mindestlohn-Kampagnen des DGB und der ver.di zeigen den Erfolg dieser Strategie auf. Die veränderten Strategien und Instrumente wirken sich positiv auf die politische Durchsetzungsmacht der Gewerkschaften aus.

Diese Neuerungen zeigen leichte Tendenzen in Richtung eines pro-aktiven Handelns auf. Gewerkschaften müssen dort ansetzen und diese Handlungsstrategien, tarifpolitischen Instrumente und personellen Ressourcen weiter ausbauen, um ihre Rolle als sozialpolitische Akteure zu festigen. Dies bedeutet auch, dass Gewerkschaften in ihrer sozialpolitischen Rolle auf der betrieblichen Ebene wieder stärker in die Verantwortung genommen werden, wengleich sie dort mit der Erosion des Flächentarifvertragssystems und der Dezentralisierung des Tarifsystems konfrontiert sind.

### 7.3 Wandel der sozialpolitischen Funktionen und Gewerkschaftsvergleich

Wie machen sich die in dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich der gewerkschaftlichen Machtressourcen nun im Wandel von Instrumenten, Strategien und Ressourcen in den einzelnen Gewerkschaften bemerkbar? Um diesen Wandel vergleichend analysieren zu können, bietet es sich an, die eingangs dargestellten sozialpolitischen Funktionen von Gewerkschaften (Döring/Koch 2003) heranzuziehen, um das Bild abzurunden.

Die **appellative Funktion**, beinhaltet Lobbying-Aktivitäten, wie medienwirksame Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen (*außerparlamentarische Präsenz*), die institutionalisierte Beteiligung an der sozialpolitischen Gesetzgebung (*parlamentarische Präsenz*) und die Kontakte zu den Regierungsträgern (*Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien, Gewerkschafts-Parteien-Beziehungen*). Auch die Machtressource der Geschlossenheit wirkt positiv auf die Erfüllung der appellativen Funktion zurück. So wurde bereits weiter vorne argumentiert, dass Gewerkschaften, wenn sie einheitliche Forderungen an die Politik herantragen, sich dies positiv auf deren Umsetzung auswirken kann. Die **hoheitliche Funktion** implizierte die sozialpolitische Gestaltungshoheit durch die Tarifautonomie (*selbstgestaltete Sozialpolitik*), hier vor allem bezogen auf Fragen der sozialen Sicherung. Die **legitimatorische Funktion** beinhaltet die sozialpolitische Positionierung in programmatischer Hinsicht. Dabei zeigte sich hinsichtlich der Handlungs- und Reaktionsfähigkeit, dass es nicht nur wichtig ist programmatische, sondern auch konkrete konzeptuelle Arbeit zu leisten und diese in den politischen und öffentlichen Diskurs einzuspeisen. Die Konzeptfähigkeit wirkt sich gleichsam positiv auf die politische Einflussnahme aus. Deshalb wird diese bei der legitimatorischen Funktion mit eingeschlossen. Da die Programme und Konzepte in den sozialpolitischen Abteilungen erarbeitet werden, müssen hier auch die Ressourcen für Personal (*Organisationskraft*) hinzugerechnet werden. Die kooperative Funktion wird im Folgenden nicht genutzt, da die gewerkschaftliche Einbindung über die Selbstverwaltungsgremien der sozialen Sicherungssysteme nicht Teil des Untersuchungsgegenstandes dieser Arbeit ist.

Abb. 10: Einordnung der Machtressourcen in die sozialpolitischen Funktionen von Gewerkschaften

<b>appellative Funktion</b>	<b>hoheitliche Funktion</b>	<b>legitimatorische Funktion</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• außerparlamentarische Präsenz</li> <li>• parlamentarische Präsenz</li> <li>• Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien/Gewerkschafts-Parteien-Beziehungen</li> <li>• Geschlossenheit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• selbstgestaltete Sozialpolitik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Handlungs- und Reaktionsfähigkeit</li> <li>• Organisationskraft</li> </ul>

Quelle: Eigene Einordnung und Darstellung.

### *Wandel der appellativen Funktion und Gewerkschaftsvergleich*

Der Dachverband DGB ist laut Satzung der politische Repräsentant der sozialpolitischen Interessen seiner Gewerkschaften. Er vertritt diese gegenüber dem Staat und nimmt somit formal die appellative Funktion für die unter ihm organisierten Einzelgewerkschaften wahr. So ist der DGB nicht zuletzt ein starker Interessenvertreter für die kleineren Einzelgewerkschaften, die aus Ressourcengründen nicht eigenständig Sozialpolitik betreiben können (Ex. I). Die regelmäßigen Einladungen und die Partizipation an öffentlichen Anhörungen zu sozialpolitischen Themen, weisen darauf hin, dass der Dachverband diese Funktion auch durchaus engagiert wahrnimmt. Dennoch konnte er diese Funktion aufgrund der divergierenden Positionen seiner Einzelgewerkschaften und deren Ansprüche einer eigenständigen Ausübung der Appellationsfunktion nur sehr unvollständig erfüllen. Dies lag nicht zuletzt daran, dass vor allem IG Metall und IG BCE selbst starke sozialpolitische Akteure sind, auch vermittelt über ihre einflussreiche Tarifpolitik und ihre Positionen somit nicht über den DGB sondern eigenständig in den politischen Prozess einbringen. Sie schwächen damit den DGB in seiner Rolle als sozialpolitischer Repräsentant der Einzelgewerkschaften. Diese Funktion konnte der Dachverband bei der Formulierung einer einheitlichen gewerkschaftlichen Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn letztlich wieder stärken.

Auch die IG Metall konnte ihre appellative Funktion im Untersuchungszeitraum stärken. Das Beispiel des Zustandekommens der Rente mit 63 weist darauf hin. Die informellen Entscheidungsrunden der Führungspersönlichkeiten von IG Metall und SPD – und nicht eine gewerkschaftliche Kollektiventscheidung – beflügelte die Rentengesetzgebung.<sup>106</sup> Den

<sup>106</sup> Zudem weist die Besetzung eines IG Metall-Funktionärs in der Hartz-Kommission auf eine starke appellative Funktion dieser Gewerkschaft hin, wobei dies zugleich dadurch relativiert werden kann, dass einerseits dieses

Führungspersönlichkeiten kommt damit eine herausragende Bedeutung für die Schwerpunktthemensetzung sowie die Durchsetzung von *policies* zu. Gleichzeitig hat die IG Metall ihre appellative Funktion dadurch gestärkt, dass sie ihre Kampagnenarbeit im arbeitsmarkt- und rentenpolitischen Bereich ausgebaut hat. Ein Teil dieser Kampagnen war auch die Einführung der Rente nach 45 Beitragsjahren, die sie durchsetzen konnte. Die Relevanz dieser Öffentlichkeitsarbeit zeigte sich auch durch die starke Titelthemensetzung der Kampagnen in der Mitgliederzeitung „metallzeitung“.

Die IG BCE konnte überwiegend bei der Riester-Reform ihre appellative erfolgreich nutzen. Dies zeigt sich anhand der guten Kontakte in die Regierungsspitze und ins Sozialministerium. Es gelang der Industriegewerkschaft, über ihre historischen Erfahrungen in der tariflichen Sozialpolitik Vorschläge zur Umgestaltung einzubringen. Vergleichsweise spät (2015) begann die IG BCE damit, ihre appellative Funktion, über die Regierung als Adressaten hinaus, durch Kampagnenarbeit mit Blick auf die Öffentlichkeit auszubauen. So rief sie eine Initiative „Gute Arbeit – wir regeln das!“ ins Leben. Die Gewerkschaft setzt sich dabei für bessere Arbeitsbedingungen im Betrieb ein.

Die Stärkung der appellativen Funktion der ver.di wird vor allem über die große Mindestlohnkampagne und die damit einhergehende stärkere Fokussierung auf die Öffentlichkeitsarbeit deutlich, wobei auch sie mit einer Vertreterin in der Hartz-Kommission begrenzten Zugang zu politischen Gremien hatte.

Der IG BAU kann hingegen keine starke appellative Funktion zugeschrieben werden, da sie weder auf der *policy-making*-Ebene Präsenz zeigte, noch ihre Strategien bezüglich der Kampagnenarbeit sichtbar ausbaute.

Insgesamt ist für die Erfüllung der appellativen Funktion somit festzustellen, dass zwar die Regierungsebene vorrangige Adressatin zur Platzierung gewerkschaftlicher Forderungen ist, dass jedoch der systematisch und strategisch angelegten, langfristigen Kampagnenarbeit mit Blick auf eine Beeinflussung der breiten Öffentlichkeit eine wachsende Bedeutung zukommt, um somit indirekt auf die staatliche Politik einzuwirken.

### *Wandel der hoheitlichen Funktion und Gewerkschaftsvergleich*

---

Mitglied bewusst durch den persönlichen Kontakt zu Peter Hartz und seinen Vorhaben einberufen wurde. Andererseits wurde die Einflussnahme durch eine deutlich höhere Besetzung von anderen Interessenvertretern wiederum geschwächt.

Die hoheitliche Funktion zeigt sich durch die Gestaltung von Sozialpolitik über Tarifverträge. Im Folgenden wird äquivalent zur appellativen Funktion der Wandel der hoheitlichen Funktion innerhalb der einzelnen Gewerkschaften im Zeitverlauf und zwischen den einzelnen Gewerkschaften zusammengefasst. Der DGB als Dachverband wird bei diesem Teilkapitel außen vor gelassen, da er im Gegensatz zu seinen Einzelgewerkschaften kein betrieblich-tariflicher Akteur ist.

Insbesondere bei der IG Metall kann ein Wandel der hoheitlichen Funktion wahrgenommen werden. Wenn auch Anfangs wider Willen, hat sie in der Folge der Riester-Reform das sozialpartnerschaftlich organisierte Versorgungswerk Metallrente gegründet, welches mittlerweile das Größte im Branchenvergleich ist. Des Weiteren zeigen neuere multithematische Tarifverträge – zu Themen wie Arbeitszeit, flexible Übergänge in den Ruhestand, Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie zur Bildungsteilzeit – ein zunehmendes Engagement der IG Metall in diesem Bereich. Zudem steigt der Anteil der Anträge auf den Gewerkschaftstagen zur tariflichen Sozialpolitik im Vergleich zu jenen, die die staatliche Sozialpolitik betreffen im Zeitverlauf an. Dies ist somit ein weiteres Indiz für die zunehmende Relevanz tariflich ausgestalteter Sozialpolitik innerhalb der IG Metall.

Die IG BCE hat, ähnlich wie die IG Metall, ihre hoheitliche Funktion weiter ausgebaut, wobei diese bereits lange vor dem Untersuchungszeitraum den Tarifvertrag als Instrument zur Gestaltung von Sozialpolitik genutzt haben. So hatte die IG BCE bereits vor der Verabschiedung der Riester-Reform Tarifverträge zur Entgeltumwandlung abgeschlossen und stand der tariflichen Ausgestaltung durch die BAV grundsätzlich positiv gegenüber. Im Jahr 2002 wurde dann der sozialpartnerschaftliche Chemie-Pensionsfonds gegründet. Zudem konnte sie sich durch ihren im Jahr 2008 entwickelten Tarifvertrag “Lebensarbeitszeit und Demografie“ als besonders innovativer tarifpolitischer Akteur in der Sozialpolitik hervortun, der ebenfalls mehrere Themen, wie z. B. die Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder die flexiblen Rentenausstiege auf sich vereint. Auch bei der IG BCE nimmt das Antragsverhalten zur tariflichen Sozialpolitik im Vergleich zu Anträgen mit staatlichen Forderungen im Längsschnitt zu. Die IG BCE konnte diese innovativen Neuerungen nicht zuletzt aufgrund ihrer starken betrieblichen und sozialpartnerschaftlichen Verankerung in der Chemiebranche durchsetzen.

Vergleichbar zur IG BCE weist die IG BAU historische Pfade in der Nutzung von Tarifverträgen zur Gestaltung von Sozialpolitik auf. So erweist sie sich mit ihrer seit 1949 bestehenden Sozialkasse SOKA-Bau gemeinsam mit den Arbeitgebern als wirkungsmächtiger

tarifpolitischer Akteur in der Sozialpolitik. Darüber hinaus war sie bei der Einführung der Riester-Reform der BAV gegenüber positiv eingestellt. Auf den Bundeskongressen weist die IG BAU ein hohes tarifpolitisches Antragsverhalten auf, das vor allem im Vergleich mit den Anträgen die Forderungen an staatliche Sozialpolitik beinhalten, stark zunimmt.

Die Ver.di schließlich kann keinen nennenswerten Wandel ihrer hoheitlichen Funktion in der Ausgestaltung von Sozialpolitik über Tarifverträge verzeichnen. So ist auch das tarifpolitische Antragsverhalten zur Sozialpolitik schwach ausgeprägt.

Insgesamt kristallisieren sich dadurch zwei Tendenzen heraus: Zum einen wirken sich historische Traditionen der selbstgestaltenden Sozialpolitik über Tarifpolitik insofern aus, als diese Gewerkschaften eher bereit sind, eigenständig, außerhalb der staatlichen Sozialpolitik, für eine soziale Absicherung der unter ihnen organisierten Beschäftigten einzustehen und ihre hoheitliche Funktion zu stärken. Im Gewerkschaftsvergleich kann man vor allem für die IG Metall und die IG BCE einen Wandel, und zwar in Richtung einer Stärkung ihrer hoheitlichen Funktion feststellen. Die IG BAU scheint ihre hoheitliche Funktion konstant und entsprechend ihres historischen Pfades zu stabilisieren. So wurden bei der Baugewerkschaft explizit keine neueren innovativen Tarifverträge im sozialpolitischen Bereich sichtbar, wie bei IG Metall und IG BCE. Bei der ver.di dagegen ist die hoheitliche Funktion am schwächsten ausgeprägt und derzeit ist auch – letztlich auch aufgrund der organisatorischen und tarifpolitischen Schwäche – kein Trend erkennbar, der ein Umdenken bezüglich einer verstärkten Nutzung dieses Instruments im sozialpolitischen Bereich signalisieren würde. Insgesamt zeigt sich jedoch, dass der Verbreitungsgrad dieser Instrumente derzeit noch schwach ausgeprägt ist. Die Annahme, dass diese Instrumente in Zukunft wichtiger werden, bestätigt die Forschung jedoch nachdrücklich (vgl. z. B. Fehmel 2012).

### *Wandel der legitimatorischen Funktion und Gewerkschaftsvergleich*

Neben der appellativen und der hoheitlichen Funktion wird im Folgenden der Wandel der legitimatorischen Funktion diskutiert. Hier spielen sowohl die konzeptuellen Fähigkeiten der Gewerkschaften, als auch die Ressourcen, die Gewerkschaften für Sozialpolitik in ihren Organisationen aufbringen, eine wichtige Rolle.

Beim DGB zeigt sich vor allem in den letzten Jahren eine Stärkung der legitimatorischen Funktion, was die eigens entwickelten Rentenkonzepte belegt haben. Die relativ stabilen Zahlen in der Einsetzung von sozialpolitischem Personal und Fachkompetenz weisen dagegen



nicht auf eine Stärkung dieser Funktionswahrnehmung hin, wobei die offenkundig vorhandene Konzeptfähigkeit entweder ausreichend über die vorhandenen Personalressourcen abgedeckt ist oder anderweitig kompensiert wird.

Auch die IG Metall weist im Untersuchungszeitraum eine Stärkung ihrer legitimatorischen Funktion auf. Die wachsende Zahl eigener Konzepte zur Gestaltung von Sozialpolitik ist ein Beleg dafür. Als Beispiel kann die im Jahr 2009 gegründete Initiative „Für einen neuen Generationenvertrag“ herangezogen werden, in der sie ein eigenes Rentenkonzept präsentiert hat. Mehrfach zeigen die Kampagnen, dass die IG Metall ihre konzeptuelle Arbeit im Verlauf des Untersuchungszeitraums gestärkt hat. Situativ ist die IG Metall zudem durch ihr pro-aktives Agieren aufgefallen. Ein Beispiel ist die Initiierung der Anti-Stress-Kampagne, deren politische Durchsetzungsmöglichkeit abzuwarten bleibt. Auch bei der Besetzung von Personal für den sozialpolitischen Bereich ist eine Stärkung der legitimatorischen Funktion der IG Metall zu erkennen. Sie baute ihr Personal in diesem Bereich im Untersuchungszeitraum deutlich aus. Dabei werden vor allem neuere Themen wie bspw. die Herausforderungen der modernen Arbeitswelt, die Arbeitszeitgestaltung oder die Qualifizierung, häufiger bearbeitet.

Bei der IG BCE zeigen sich vor allem über den Indikator der Titelthemen leichte Tendenzen zu einem pro-aktiven Verhalten. Sie nimmt sich verstärkt neuen, als zunehmend wichtiger eingeschätzten Themen der modernen Arbeitswelt (bspw. psychische Belastungen) an. Während die IG BCE zunächst Personal im sozialpolitischen Bereich abgebaut hat – vor allem in den Sozialversicherungsbereichen –, findet ab 2012 eine Aufstockung des Personals für die neuen Themen der modernen Arbeitswelt statt, ähnlich wie dies bei der IG Metall nachvollziehbar ist. Somit ist die legitimatorische Funktion vor allem in den letzten Jahren angestiegen.

Die IG BAU hatte bereits im Jahr 1999, also vor dem Untersuchungszeitraum ein eigenes Rentenkonzept aufgestellt. Im Untersuchungszeitraum lässt sich allerdings kein sichtbarer Wandel der legitimatorischen Funktion erkennen.

Die ver.di konnte sich mit ihrer Forderung und ihrer Kampagne zum gesetzlichen Mindestlohn als konzeptuell agierender Akteur beweisen. Bezüglich des sozialpolitischen Personals lässt sich bei der ver.di kein eindeutiger Trend der Zu- oder Abnahme erkennen, vielmehr werden große Schwankungen deutlich. Dies lässt sich vor allem damit begründen, dass die ver.di vor allem befristete Projektstellen zu aktuellen sozialpolitischen Themen besetzt. Aussagen über die konzeptuelle Arbeit der ver.di lassen sich daraus jedoch nur schwer generieren.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass vor allem bei DGB und IG Metall eine Stärkung der legitimatorischen Funktion, insbesondere über Konzepte, teilweise auch über die personelle Ressourcenausstattung, erkennbar ist.

Insgesamt weist die Analyse der empirischen Ergebnisse dieser Studie im Rahmen der drei genannten sozialpolitischen Funktionen sehr unterschiedliche Tendenzen der Ausgestaltung und Wandlung auf. Dennoch lässt sich erkennen, dass die sozialpolitischen Funktionen der Gewerkschaften im Untersuchungszeitraum tendenziell gestärkt wurden, zumindest trifft dies auf einzelne Gewerkschaften zu. Interessant ist es weiterhin zu beobachten, welche Lernprozesse die Gewerkschaften in der Nutzung von Strategien, Instrumenten und Ressourcen daraus ziehen. Dennoch hat die Studie aus politikwissenschaftlicher Sicht aufgezeigt, dass die sozialpolitischen Funktionen von Gewerkschaften durchaus auch heute noch Erklärungskraft für Kontinuitäten und Brüche der sozialstaatlichen Entwicklung besitzen.

#### **7.4 Implikationen für die weitere Forschung**

Die vorliegende Studie konnte durch den aktuellen Untersuchungsgegenstand und -zeitraum neue Entwicklungen der gewerkschaftlichen Einflussnahme auf sozialpolitische Reformprozesse aufzeigen. Diese weisen zugleich in eine andere Richtung als die Studien der vergangenen Jahre. Während viele Studien einen zurückgehenden Einfluss der Gewerkschaften dokumentieren, konnte hier eine auf moderatem Niveau widererstarke Rolle der Gewerkschaften in der Sozialpolitik festgestellt werden. Diese kann auf gewachsene Machtressourcen zurückgeführt werden. Es ist allerdings zu früh, um einschätzen zu können, wie nachhaltig diese Einflusstesigerung tatsächlich ist. Weitere empirische Untersuchungen und Langzeitbeobachtungen werden nötig sein, um eindeutige Ergebnisse darüber zu erhalten, vor allem vor dem Hintergrund der sozialpolitischen Richtung von Reformen (Aus-, Um- oder Abbau).

Zudem ermöglicht die Fallauswahl Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den einzelnen Gewerkschaften auf der einen und Kontinuitäten und Brüchen im Zeitverlauf auf der anderen Seite herauszuarbeiten. Dabei wirken historisch eingeschlagene Pfade (Pfadabhängigkeit) und Branchenunterschiede, wie z. B. bei der IG BCE oder der IG BAU, nach. Hier fehlen jedoch bisher detaillierte Analysen und Einordnungen der langfristigen Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Interessant wäre in diesem Zusammenhang eine Studie,

die aufzeigt, welche Lernprozesse die Gewerkschaften vollziehen, z. B. bei der Investition innerorganisatorischer Ressourcen.

Schließlich konnte durch die binnenorganisatorische Analyse der internen Organisationsressourcen ein erster Beitrag zur bestehenden Forschungslücke geleistet werden. So konnte verdeutlicht werden, dass die internen Handlungsstrategien und eingesetzten Ressourcen sich durchaus auf die sozialpolitische Interessenvertretung der Gewerkschaften nach außen auswirken können. Es sind allerdings weitere Studien zu dieser binnenorganisatorischen Perspektive nötig, die zusätzliche Indikatoren in den Blick nehmen, um die Handlungsmöglichkeiten der Gewerkschaften besser zu deuten und das Wechselspiel zwischen inneren und äußeren Ressourcen auf eine theoretisch solidere Basis zu stellen.

Weitere Anknüpfungspunkte würde eine vertiefende Analyse der bisher weniger stark beachteten Politikfelder (wie z. B. der Gesundheits-, Pflege- oder Unfallversicherungspolitik) bieten. Dazu zählt auch die Familienpolitik als Bereich, in dem einige Gewerkschaften in den letzten Jahren ein verstärktes Engagement zeigen und die auch politisch seit 2005 eine immense Aufwertung erfahren hat.

Zudem ist eine weit reichende begleitende Forschung der Gewerkschaften bzw. Sozialpartner als tariflich-betriebliche Akteure sozialpolitischer Absicherung von Risiken nötig, um die Potenziale dieser sozialpolitischen Gestaltungsmodi zu beleuchten.

## Literaturverzeichnis

Alber, Jens (1982): Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Frankfurt a. M./New York: Campus.

Alber, Jens (1989): Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983. Frankfurt a. M./New York: Campus.

Bäcker, Gerhard (2014): Jahresrückblick Alterssicherungspolitik, in: Zeitschrift für Sozialreform (ZfS) 60 (2014), Heft 1, S. 6-13.

Bäcker, Gerhard (2015): Jahresrückblick Alterssicherungspolitik, in: Zeitschrift für Sozialreform (ZfS) 61 (2015), Heft 1, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 4-13.

Bäcker, Gerhard/Naegele, Gerhard/Bispinck, Reinhard/Hofemann, Klaus/Neubauer, Jennifer (2010): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung, 5., durchgesehene Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bahn Müller, Reinhard (2002): Tarifpolitik und Weiterbildung – neue Entwicklungen und alte Fragen, in: WSI-Mitteilungen 1/2002, S. 38-44.

Bahn Müller, Reinhard (2009): Tarifverträge als Instrument der beruflichen (Weiter-)Bildung in Deutschland, in: <http://www.regiestelle-weiterbildung.de/fileadmin/pdfs/anfahrt/Bahnmueller.pdf>, Forschungsinstitut für Arbeit Technik und Kultur (F.A.T.K) an der Universität Tübingen.

Bahn Müller, Reinhard/Hoppe, Markus (2011): Tarifliche Qualifizierungsregelungen im öffentlichen Dienst: betriebliche Umsetzung und Effekte, in: WSI-Mitteilungen 7/2011, S. 319-327.

Bandelow, Nils C. (1998): Gesundheitspolitik: Der Staat in der Hand einzelner Interessengruppen? Opladen: Leske + Budrich.

Bandelow, Nils C. (2004): Akteure und Interessen in der Gesundheitspolitik: Vom Korporatismus zum Pluralismus? in: Politische Bildung 37/2, 2004, S. 49-63.

Bandelow, Nils C./Hartmann, Anja (2007): Weder Rot noch grün. Machterosion und Interessenfragmentierung bei Staat und Verbänden in der Gesundheitspolitik, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 334-354.

Baron, Rüdiger (1975), »Weder Zuckerbrot noch Peitsche. Historische Konstitutionsbedingungen des Sozialstaats in Deutschland«, in: Gesellschaft (Beiträge zur Marxschen Theorie), Band 12, Frankfurt a. M., S. 13-55.

Beier, Gerhard (1996): Historische Aspekte von Gewerkschaftsreform, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 01/1996, S. 25-32.

Bergmann, Joachim (1979): Organisationsstruktur und innergewerkschaftliche Demokratie, in: ders. (Hrsg.): Beiträge zur Soziologie der Gewerkschaften. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Bispinck, Reinhard (2000): Qualifizierung und Weiterbildung in Tarifverträgen. Bisherige Entwicklungen und Perspektiven, in: Informationen zur Tarifpolitik, WSI, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 42, August 2000, Düsseldorf.

Bispinck, Reinhard (2012): Sozial- und arbeitsmarktpolitische Regulierung durch Tarifvertrag, in: ders. et al. (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialstaat. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 201-219.

Bispinck, Reinhard (2015): Qualitative Tarifpolitik – Themen, Trends und Perspektiven, in: Schröder, Lothar/Urban, Hans-Jürgen (Hrsg.): Gute Arbeit, Qualitative Tarifpolitik – Arbeitsgestaltung – Qualifizierung, Ausgabe 2015. Bund-Verlag, S. 67-68.

Bispinck, Reinhard/Dorsch-Schweitzer, Marlies/Kirsch, Johannes (2002): Tarifliche Ausbildungsförderung begrenzt erfolgreich – eine empirische Wirkungsanalyse, in: WSI-Mitteilungen 2/2002, S. 213-219.

Bispinck, Reinhard/Schäfer, Claus (2006): Niedriglöhne und Mindesteinkommen: Daten und Diskussionen in Deutschland, in: Schulten, Thorsten/Bispinck, Reinhard/Schäfer, Claus (Hrsg.): Mindestlöhne in Europa. Hamburg: VSA-Verlag, S. 269-300.

Bispinck, Reinhard/Schulten, Thorsten (2013): Der (wissenschaftliche) Vater der deutschen Mindestlohn-debatte, in: Sozialismus, Heft 7/8-2013, 40. Jahrgang, S. 68-69.

Bispinck, Reinhard/WSI-Tarifarchiv (2000): Förderung der Ausbildung durch Tarifvertrag im Jahr 1999. Tarifliche Regelungen zur Schaffung von Ausbildungsplätzen und zur Übernahme von Ausgebildeten, in: [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_ta\\_elemente\\_40\\_2000.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_ta_elemente_40_2000.pdf), Informationen zur Tarifpolitik, WSI, Januar 2000. Düsseldorf.

Bispinck, Reinhard/WSI-Tarifarchiv (2001): Förderung der Ausbildung durch Tarifvertrag im Jahr 2000. Tarifliche Regelungen zur Schaffung von Ausbildungsplätzen und zur Übernahme von Ausgebildeten, in: [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_ta\\_elemente\\_44\\_2001.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_ta_elemente_44_2001.pdf), Informationen zur Tarifpolitik, WSI, Februar 2001. Düsseldorf.

Bispinck, Reinhard/WSI-Tarifarchiv (2006): Förderung der Ausbildung durch Tarifvertrag im Jahr 2005. Tarifliche Regelungen zur Schaffung von Ausbildungsplätzen und zur Übernahme von Ausgebildeten, in: [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_ta\\_elemente\\_62\\_2006.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_ta_elemente_62_2006.pdf), Informationen zur Tarifpolitik, WSI, Mai 2006. Düsseldorf.

Bispinck, Reinhard/WSI-Tarifarchiv (2012): Förderung der Ausbildung durch Tarifvertrag im Jahr 2011. Tarifliche Regelungen zur Schaffung von Ausbildungsplätzen und zur Übernahme von Ausgebildeten, in: [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_ta\\_elemente\\_74\\_2012.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_ta_elemente_74_2012.pdf), Informationen zur Tarifpolitik. WSI, März 2012. Düsseldorf.

Bispinck, Reinhard/WSI-Tarifarchiv (2014): Tarifliche Arbeitszeitregelungen zwischen betrieblichen Flexi-Ansprüchen und individuellen Arbeitszeioptionen, in: Informationen zur Tarifpolitik, WSI, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 79, Düsseldorf.

Blancke, Susanne/Schmid, Josef (2003): Bilanz der Bundesregierung Schröder in der Arbeitsmarktpolitik 1998-2002: Ansätze zu einer doppelten Wende, in: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt: eine Bilanz der Regierung Schröder 1998 – 2002. Westdeutscher Verlag, S. 215-238.

Blank, Florian (2012): Die neue betriebliche Altersversorgung und ihre Nutzer, in: WSI-Mitteilungen 3/2012, S. 179-188.

Bode, Ingo (2005): Einbettung und Kontingenz: Wohlfahrtsmärkte und ihre Effekte im Spiegel der neueren Wirtschaftssoziologie, in: Zeitschrift für Soziologie, Vol. 34, No. 4, August 2005, S. 250-269.

Bode, Ingo (2007): >>New moral economies of welfare: The case of domiciliary elder care in Germany, France and Britain<<, in: European Societies 9 (2), S. 201.-227.

Boll, Friedhelm/Kalass, Viktoria (2014): Streik und Aussperrung, in: Schroeder, Wolfgang (Hrsg.): Handbuch Gewerkschaften in Deutschland, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 535-578.

Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia/Worthmann, Georg (2011): Die Fragilität des Tarifsystems. Einhaltung von Entgeltstandards und Mindestlöhnen am Beispiel des Bauhauptgewerbes. Edition sigma Hans-Böckler-Stiftung.

Brinkman, Ulrich/Nachtwey, Oliver (2010): Krise und strategische Neuorientierung der Gewerkschaften, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (ApuZ), Heft 13-14, 29. März 2010. S. 21-29.

Brumlop, Eva/Hornung, Ursula (1993): Betriebliche Frauenförderung – Aufbrechen von Arbeitsmarktbarrieren oder Verfestigung traditioneller Rollenmuster?, in: Arbeitspapier des SAMF, 2/1993, S. 31-62.

Brunner, Detlev (1991): Zur historischen Entwicklung gewerkschaftlicher Verwaltung und des „Funktionärsbildes“, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 42, S. 360-370.

Buntenbach, Annelie (2008): Privatisierung von Lasten und Risiken – gefährlicher Irrweg in der deutschen Sozialpolitik, in: Bispinck, Reinhard/Bosch, Gerhard/Hofemann, Klaus/Naegele, Gerhard (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialstaat. Festschrift für Gerhard Bäcker. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 73-86.

Buntenbach, Annelie (2010): Gewerkschaftliche Strategien in der Alterssicherung. Langfristige Perspektiven entwickeln, heute handeln, in: Urban, Hans-Jürgen/Ehlscheid, Christoph/Gerntke, Axel (Hrsg.): Der Neue Generationenvertrag. Hamburg: VSA Verlag, S. 175-186.

Buntenbach, Annelie (2011): Die sozialpolitische Bedeutung der Rentenversicherung aus Sicht der Gewerkschaften, in: Eichenhofer, Eberhard/Rische, Herbert/Schmähl, Winfried (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln: Luchterhand.1113-1155.

Busemeyer, Marius R./Ebbinghaus, Bernhard/Leibfried, Stephan/Mayer-Ahuja, Nicole/Obinger, Herbert/Pfau-Effinger, Bitgit (2013): Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert. Neue Wege der Forschung. Frankfurt a. M./New York: Campus.

Busse, Gerd/Seifert, Hartmut (2009): Tarifliche und betriebliche Regelungen zur beruflichen Weiterbildung. Eine explorative Studie, Gutachten für das Ministerium für Bildung und Forschung, Edition der Hans-Böckler-Stiftung (233). Düsseldorf.

Butterwegge, Christoph (2007): Krise und Zukunft des Sozialstaats. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Butterwegge, Christoph (2014): Krise und Zukunft des Sozialstaats. 5. aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Crouch, Colin (1999): Employment, Industrial Relations and Social Policy: New Life in an Old Connection, in: Social Policy & Administration, Vol. 33, No. 4, December 1999, S. 437-457.

Crouch, Colin (2000): The snakes and the ladders of twenty-first-century trade unionism, in: Oxford Review of Economic Policy, 16 (1), S. 70-83.

Czada, Roland (1995): Konjunkturen des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung, in: Politische Vierteljahreszeitschrift (PVS) Sonderheft 25, S. 37-63.

Czada, Roland (1996): Korporatismus/Neo-Korporatismus, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. Bonn, S. 365-370.

Czada, Roland (2000): Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung. Hagen.

Czada, Roland (2002): Zwischen Stagnation und Umbruch, in: Süß, Werner (Hrsg.): Deutschland in den neunziger Jahren. Opladen, S. 203-252.

Der Tagesspiegel (2004): IG Metall lenkt bei Mindestlöhnen ein Vizevorsitzender Huber will unterstes Tarifentgelt einer Branche festschreiben, in: <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/ig-metall-lenkt-bei-mindestloehnen-ein-vizevorsitzender-huber-will-unterstes-tarifentgelt-einer-branche-festschreiben/548984.html>, 22.09.2004, (Stand 06.07.2015).

Dettling, Warnfried (2004): Work-Life-Balance als strategisches Handlungsfeld für die Gewerkschaften. Eine Expertise für die Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitspapier 90. Hans-Böckler-Stiftung.

Dobischat, Rolf/Seifert, Hartmut (2001): Betriebliche Weiterbildung und Arbeitszeitkonten, in: WSI-Mitteilungen 54 (2), S. 92-101.

Döhler, Marian./Manow, Philip (1997): Strukturbildung von Politikfeldern. Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den fünfziger Jahren, in: ders. (Hrsg.): Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Band 13. Opladen: Leske + Budrich.

Döhring, Diether/Koch, Thomas (2003): Gewerkschaften und soziale Sicherung, in: Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernd (Hrsg.): Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland : ein Handbuch, 1. Auflage, Westdeutscher Verlag, S. 376-404.

Dörre, Klaus (2011): Funktionswandel der Gewerkschaften. Von der intermediären zur fraktalen Organisation, in: Haipeter, Thomas/Dörre, Klaus (Hrsg.): Gewerkschaftliche Modernisierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 267-301.

Dowe, Dieter/Kruke, Anja/Schneider, Michael (2013): Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im 20. Jahrhundert, 1969-1975, in: ders. (Hrsg.), bearbeitet von Klaus Mertsching, Band 16. Dietz.

Drewes, Günter (1958): Die Gewerkschaften in der Verwaltungsordnung. Heidelberg: Recht und Wirtschaft.

Dribbusch, Heiner (2008): Organizing in der Fläche: Die ver.di/SEIU-Kampagne im Hamburger Bewachungsgewerbe, in: WSI-Mitteilungen 1/2008.

Dribbusch, Heiner/Birke, Peter (2014): Die DGB-Gewerkschaften seit der Krise. Entwicklungen, Herausforderungen, Strategien, in: <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10716-22042015.pdf> (Stand 06.07.2015).

Ebbinghaus, Bernhard (2010): Reforming Bismarckian Corporatism: The Changing Role of Social Partnership in Continental Europe, in: Palier, Bruno (Hrsg.): A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe. Amsterdam: University Press, S. 255-279.

Ebbinghaus, Bernhard (2011): The role of trade unions in European pension reforms: From old to new politics?, in: European Journal of Industrial Relations, in: <http://ejd.sagepub.com/content/17/4/315>. (Stand 03.02.2016).

Ebbinghaus, Bernhard/Göbel, Claudia (2014): Mitgliederrückgang und Organisationsstrategien deutscher Gewerkschaften, in: Schroeder, Wolfgang (Hrsg.): Handbuch Gewerkschaften in Deutschland, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 207-240.

Ebbinghaus, Bernhard/Visser, Jelle (2000): Trade Unions in Western Europe since 1945, London.

Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlhöfer, Reimut (2003): Das rot-grüne Projekt: eine Bilanz der Regierung Schröder 1998 – 2002. Westdeutscher Verlag.



Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Eichhorst, Werner (2011): Vom kranken Mann zum Vorbild Europas: Kann Deutschlands Arbeitsmarkt noch vom Ausland lernen? IZA-Standpunkte Nr. 46, November 2011.

Eichhorst, Werner (2014): Jahresrückblick Arbeitsmarktpolitik, in: Zeitschrift für Sozialreform (ZfS) 60 (2014), Heft 1, S. 14-20.

Eichhorst, Werner (2015): Jahresrückblick Arbeitsmarktpolitik, in: Zeitschrift für Sozialreform (ZfS) 61 (2015), Heft 1, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 14-22.

Eichhorst, Werner/Hinte, Holger (2015): Verhandeltbare Flexibilität? Die Gewerkschaften vor neuen Aufgaben in der digitalen Arbeitswelt, in: Wiso Direkt, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12001.pdf>, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eichhorst, Werner/Hinte, Holger/Sperman, Alexander/Zimmermann, Klaus F. (2015): Die neue Beweglichkeit: Die Gewerkschaften in der digitalen Arbeitswelt, in: IZA-Standpunkte Nr. 82.

Eichhorst, Werner/Wintermann, Ole (2005): „Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reforms: The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands and Sweden”, in: IZA Discussion Paper Nr. 1845.

einblick (2015): Gewerkschaftlicher Info-Service Nr. 6 vom 23.3.2015.

Ellguth, Peter/Kohaut, Susanne (2010): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2009, in: WSI-Mitteilungen 63 (4), S. 204-209.

Ellguth, Peter/Kohaut, Susanne (2014): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2013, in: WSI-Mitteilungen 4/2014, S. 286-295.

Engelen-Kefer (2001): Rentenreform: Erfolg für Gewerkschaften, in: Soziale Sicherheit 2/2001, S. 37.

Epskamp, Heinrich/Hoffmann, Jürgen/Jacobi, Otto/Mückenberger, Ulrich/Oetjen, Hinrich/Schmidt, Eberhard/Zoll, Rainer (1992): „Schafft den DGB ab!”, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 01/1992, S. 63-80.

Esping-Andersen, Gøsta (1985): *Politicized against markets*. Princeton: Princeton University Press.

Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Esser, Josef (1981): Staatsfixierung oder „Stärkung der eigenen Kraft“?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 6/1981, S. 366-375.

- Esser, Josef (2014): Funktionen und Funktionswandel der Gewerkschaften in Deutschland, in: Schroeder, Wolfgang (Hrsg.): Handbuch Gewerkschaften in Deutschland, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 85-105.
- Esser, Josef/Schroeder, Wolfgang (1999): Modell Deutschland. Von der Konzertierten Aktion zum Bündnis für Arbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 37/1999, S. 3-11.
- Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G. (2008): Sozialpolitik. Ökonomisierung und Entgrenzung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fehmel, Thilo (2010): Staatlich gesteuerte Tarifautonomie. Institutioneller Wandel durch semantische Kontinuität, in: Berliner Journal für Soziologie, 20/2010, S. 423-445.
- Fehmel, Thilo (2012): Weder Staat noch Markt. Soziale Sicherheit und die Re-Funktionalisierung des Arbeitsvertrages, in: Arbeitsbericht des Instituts für Soziologie, Nr. 58, Januar 2012.
- Fehmel, Timo (2013): Tarifsozialpolitik und Insider-Solidarität, in: WST-Mitteilungen 6/2013, S. 405-411.
- Fehmel, Thilo (2013): Sozialpolitik per Tarifvertrag. Ursachen und Folgen der Vertarifizierung sozialer Sicherung, in: SEU Working Paper, Nr. 5/2013.
- Flach, Andreas/Steffen, Christian/Gürtler, Martin/Bechtel, Josef/Zitzelsberger, Roman (2014): Gemeinsames Erschließungsprojekt der IG Metall Baden-Württemberg (GEP BaWü), internes Strategiepapier. Stuttgart.
- Flick, Uwe (2005): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Rowohlt's enzyklopädie.
- Flora, Peter (1986): Growth to Limits, Vol.1-4, Berlin: Walter de Gruyter.
- Focus Online (2015): IG Metall will gegen Rente mit 63 klagen, in: [http://www.focus.de/finanzen/altersvorsorge/rente/streit-ueber-anrechnungszeiten-ig-metall-will-gegen-rente-mit-63-klagen\\_id\\_4389336.html](http://www.focus.de/finanzen/altersvorsorge/rente/streit-ueber-anrechnungszeiten-ig-metall-will-gegen-rente-mit-63-klagen_id_4389336.html), 08.01.2015, (Stand 08.02.2016).
- Fraenkel, Ernst (1964): Zur Theorie der pluralistischen Demokratie, Bonn.
- Fraenkel, Ernst (1973): Die künftige Organisation der deutschen Arbeiterbewegung, in: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Materialien zu einer ungeschriebenen politischen Autobiographie. Hamburg, S. 283-303.
- Frech, Günter, 2002: Ein Antrag geht noch, in: <http://jungle-world.com/artikel/2002/23/23794.html>, (Stand 06.07.2015).
- Freidank, Johannes (2010): Drei Dimensionen der Mitgliedergewinnung. Anreize und deren Wirkung, in: Greef, Samuel/Kalass, Victoria/Schroeder, Wolfgang (Hrsg.): Gewerkschaften und die Politik der Erneuerung - Und sie bewegen sich doch, Düsseldorf, S. 227-244.
- Freitag, Philipp (2015): Familie, Rente, Pflege: Die Sozialpolitik der Großen Koalition auf dem Prüfstand, in: Sozialer Fortschritt 4/2015, S. 72-78.

- Frerich, Johannes/Frey, Martin (1993): Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, 3 Bände. München/Wien: Oldenbourg.
- Frerich, Johannes/Frey, Martin (1996): Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Band I: Von der industriellen Zeit bis zum Ende des Dritten Reiches. 2. Auflage. München/Wien: Oldenbourg.
- Frevel, Bernhard/Dietz, Berthold (2004): Sozialpolitik kompakt. 2. aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Frevel, Bernhard/Dietz, Berthold (2008): Sozialpolitik kompakt. 2., aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fröhler, Norbert (2014): Entstaatlichung – Vertariflichung – Verbetrieblichung: Politik und Praxis des flexiblen Übergangs in den Ruhestand, in: Zeitschrift für Sozialreform (ZfS), Vol. 60, Issue 4, S. 413-438.
- Gabriel, Sigmar (2013): Gabriel: Kein Koalitionsvertrag ohne Zustimmung der Gewerkschaften, in: <http://www.welt.de/newsticker/news1/article122205696/Gabriel-Kein-Koalitionsvertrag-ohne-Zustimmung-der-Gewerkschaften.html>, Die Welt Online, 24.11.2013, (Stand: 09.02.2016).
- Georg, Arno/Martens, Helmut/Rockhoff, Marc/Sporket, Mirko (2007): Die Eisen- und Stahlindustrie im demographischen Wandel, Hans-Böckler-Stiftung, Projekt-Nr. 2007-964-3.
- George, Roman (2007): Gesetzlicher Mindestlohn : was kann Deutschland von den Nachbarn lernen? Die Erfahrungen mit gesetzlichen Mindestlöhnen in Frankreich und Großbritannien. Marburg: Tectum-Verlag.
- Gerlach, Irene (2009): Familienpolitik: Geschichte und Leitbilder. In: Informationen zur politischen Bildung. Familie und Familienpolitik, Heft 301, S. 36-53.
- Gerlinger, Thomas (2009): Der Wandel der Interessenvermittlung in der Gesundheitspolitik, in: Rehder, Britta/ von Winter, Thomas/Willems, Ulrich (Hrsg.): Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung. S. 33-51.
- Gewerkschaftliche Monatshefte (1975): Aktivitäten und Rolle des DGB in der Sozialpolitik, Berichte aus der Praxis, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 03/1975, S. 178- 199.
- Giddens, Anthony (1998): The Third Way. The Renewal of Social Democracy.
- Glaser, Barney G./Strauss, Anselm Leonard, (1968): The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Gohr, Antonia (2003): Auf dem „dritten Weg“ in den „aktivierenden Sozialstaat“? Programmatische Ziele von rot-grün, in: Gohr, Antonia/Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.): Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün. Westdeutscher Verlag, S. 37-62.
- Green-Pedersen, Christoffer/Haverland, Markus (2002): The New Politics and Scholarship of the Welfare State. In: Journal of European Social Policy, 12, S. 43-51.
- Gülker, Silke/Kaps, Petra (2006): Effizienzsteigerung der Arbeitsvermittlung durch Contracting-Out? Eine Prozessanalyse zur öffentlich-privaten Kooperation bei vermittlungsnahen Dienstleistungen, in: Zeitschrift für Sozialreform (ZSR) 52 (2006), Heft 1, S. 29-52.
- Hassel, Anke (2006): Die Erosion der gewerkschaftlichen Lobbykraft, in: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in der Bundesrepublik. Bonn, S. 188-198.
- Hassel, Anke (2007): Gewerkschaften, in: von Winter, Thomas/Willems, Ulrich (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 173-196.
- Hassel, Anke/Schiller, Christof (2010): Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht, Frankfurt.
- Häusermann, Silja (2010): Solidarity with whom? Why organised labour is losing ground in Continental pension politics, in: European Journal of Political Research, 49, S. 223-256.
- Häusermann, Silja (2012): The Politics of Old and New Social Policies, in: Bonoli, Giuliano/Natali, David (Hrsg.): The Politics of New Welfare State. Oxford. S. 111-132.
- Hegelich, Simon (2006): Reformkorridore des deutschen Rentensystems, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hegelich, Simon (2008): Die Riester-Reform: Systemwechsel durch strategische Politik, in: Fischer, Thomas/Kießling, Andreas/Novy, Leonard (Hrsg.): Politische Reformprozesse in der Analyse. Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 191-251.
- Hegelich, Simon (2013): Die Politics-Dimension: Die Rentenreform 2001, in: ders. (Hrsg.): Herrschaft – Staat – Mitbestimmung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 80-120.
- Heidemann, W. (2010): Betriebliche Weiterbildung: Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen, in: Praxishandbuch Weiterbildungsrecht, S. 3-38.
- Heimann, Eduard (1980): Soziale Theorie des Kapitalismus (zuerst: 1929). Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Heinze, Meinhard (1999): „Bundesarbeitgeberverband Chemie – 50 Jahre im Dienste der Sozialpolitik für die chemische Industrie“, in: Bundesarbeitgeberverband Chemie e. V.

(Hrsg.): Perspektiven 50 Jahre Tarif- und Sozialpolitik in der Chemie. Heidelberg: Haefner, S. 7- 28.

Heinze, Rolf G. (2002). Die Berliner Rätorepublik: viel Rat - wenig Tat? Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.

Heinze, Rolf G. (2003): Das „Bündnis für Arbeit“ – Innovativer Konsens oder institutionelle Erstarrung?, in: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlhöfer, Reimut (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt: eine Bilanz der Regierung Schröder 1998 – 2002. Westdeutscher Verlag, S. 137-162.

Hensen, Gregor/Hensen, Peter (2008): Gesundheitswesen und Sozialstaat. Gesundheitsförderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hering, Martin (2004): Institutionelle Konflikte zwischen Währungsunion und staatlicher Alterssicherung in Deutschland und Europa, in: Lütz, Susanne/Czada, Roland (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 349-372.

Hinrichs, Karl (2003): The Politics of Pension Reform in Germany, in: [http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/pdf/pensions\\_conference/Hinrichs.pdf](http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/pdf/pensions_conference/Hinrichs.pdf), (Stand 20.09.2014).

Hinrichs, Karl/Kangas, Olli (2003): When Is a Change Big Enough to Be a System Shift? Small System-shifting Changes in German and Finnish Pension Policies, in: Social Policy & Administration, Vol 37/6, December 2003, S. 573-591.

Hockerts, Hans Günter (1980): Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957. Stuttgart: Klett-Cotta.

Hofmann, Jörg/Smolenski, Tanja (2015): Sozialstaat 4.0 – Tarifbindung und Sozialstaat entscheiden, in: WSI-Mitteilungen 6/2015, Hans-Böckler-Stiftung, S. 466-472.

Holz, Jürgen/Stanger, Michael (1984): Handlungsebenen gewerkschaftlicher Politik von wirtschaftspolitischer Kooperation zu mehr tarifpolitischer Autonomie?, in: Glaebner, Gerd-Joachim (Hrsg.): Die Bundesrepublik in den 1970er Jahren. Versuch einer Bilanz. Opladen, S. 147-173.

Huber, Berthold/Burkhard, Oliver/Schlette, Marc (2008): Qualitative Tarif- und Betriebspolitik als Zukunftsaufgabe für Gewerkschaften, in: Wagner, Hilde (Hrsg.): Arbeit und Leistung – gestern & heute. VSA-Verlag.

IG Metall (1991): 100 Jahre Industriegewerkschaft 1891 bis 1991. Vom Deutschen Metallarbeiter-Verband zur Industriegewerkschaft Metall. Köln: Bund-Verlag.

Jann, Werner/Schmid, Günther (2004): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin: Edition Sigma.

Jarren, Otfried/Donges, Patrick (2002): Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung, 3., grundlegend überarbeitete und aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Jochem, Sven (2009): Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Deutschland im Vergleich. Berlin: LIT-Verlag.

Kädtler, Jürgen (2006): Sozialpartnerschaft im Umbruch: industrielle Beziehungen unter den Bedingungen von Globalisierung und Finanzmarktkapitalismus. VSA-Verlag.

Kaelble, Hartmut (2012): Geschichte des Wohlfahrtsstaates in Europa seit 1945, in: Sozialer Fortschritt 5/2012, S. 79-85.

Kamps, Klaus (2007): Politisches Kommunikationsmanagement. Grundlagen und Professionalisierung moderner Politikvermittlung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

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. Edition sigma.

Katzenstein, Peter (1987): Policy and Politics in Germany: The Growth of a Semisovereign State. Philadelphia.

Kaufmann, Franz-Xaver (1994): Staat und Wohlfahrtsproduktion, in: Derlien, Hans-Ulrich/Gerhart, Uta/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 357-380.

Kaufmann, Franz-Xaver (1999): Sozialstaatlichkeit unter den Bedingungen moderner Wirtschaft, in: ders. (Hrsg.): Handbuch der Wirtschaftsethik. Im Auftrag der Görres-Gesellschaft von Wilhelm Korff u. a., 4 Bände, Band 1 Verhältnisbestimmung von Wirtschaft und Ethik. Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus, S: 803-833.

Kerschbaumer, Judith/Schroeder, Wolfgang (2005) Sozialstaat und demographischer Wandel, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kirch, Peter (1988): Vorschläge und Forderungen der IG Metall zur Reform der Alterssicherung, in: IG Metall (Hrsg.): Ältere Menschen im Sozialstaat, für eine solidarische Sozialpolitik. Köln, S. 124-136.

Klammer, Ute/Reiner Hoffmann Unvermindert wichtig: Gewerkschaften vor alten und neuen Aufgaben Aus Politik und Zeitgeschichte B 47-48, 30. November 2003, S. 23-29.

Klecha, Stephan (2006): Eigenartiges und Selbstverständliches – Gewerkschaften und Sozialstaat, in: Diskurs: politikwissenschaftliche und geschichtsphilosophische Interventionen, Heft 2, S. 91-97.

Klecha, Stephan (2008): Gewerkschaften und Sozialstaat, in: spw 1, S. 51-53.

Klenk, Tanja (2009): Die korporatistische Arbeitsverwaltung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Heft 59, S. 34–39.

Klenk, Tanja (2010): Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III: Wandel der korporatistischen Arbeitsverwaltung? In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 205–219.

Klenk, Tanja/Weyrauch, Philine/Haarmann, Alexander/Nullmeier, Frank (2012): Abkehr vom Korporatismus? Der Wandel der Sozialversicherungen im europäischen Vergleich. Frankfurt a. M./New York: Campus.

Klenner, Christina/Brehmer, Wolfram/Plegge, Mareen/Bohulskyy, Yan (2013): Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen in Deutschland: Eine empirische Analyse, in: WSI-Diskussionpapier 184, Mai 2013, Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung.

Kniesburges, Maria (1984): Die Funktion der Gewerkschaftspresse im Rahmen innergewerkschaftlicher Diskussions- und Willensbildung – Am Beispiel der IG Metall Mitgliederzeitschrift Metall. Göttingen.

Köbele, Bruno (1993): Auf Vertrauen bauen. 125 Jahr Baugewerkschaft, in: Köbele, Bruno/Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden (Hrsg.). Bund-Verlag.

Kohli, Martin/Kühnemund, Harald (1998): >> Die Generationenbeziehungen und die Gewerkschaften. Zur Rolle der Arbeitnehmerorganisationen im Konflikt um den Generationenvertrag, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 11/1998, S. 728-734.

Korpi, Walter (1983): The Democratic Class Struggle, London.

Korpi, Walter (1998): Power Resource Approach vs Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanations in the Study of Power, in: O'Connor, Julia S./Olson, Gregg M. (Hrsg.): Power Resources Theory and the Welfare State. A Critical Approach. Essays in Honor of Walter Korpi. Toronto, S. 37-69.

Korpi, Walter (2003): Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization, in: Annu. Rev. Sociol. 2003, 29, S. 589-609.

Kott, Sandrine (2005): Der Sozialstaat, in: François, Etienne; Schulze, Hagen (Hrsg.): Deutsche Erinnerungsorte. Eine Auswahl. München, S. 258-274.

Krause, Boris (2012): Demographischer Wandel und verbandliche Interessenvermittlung. >Rente mit 67< und >Wet VPL< im Vergleich, Waxmann.

Kreft, Jesco (2006): Gewerkschaften und Spitzenverbände der Wirtschaft als bildungspolitische Akteure. Positionen, Strategien und Allianzen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Lambertin, Knut (2007): Die Gewerkschaften und die Gesundheitsreform 2007, in: Schroeder, Wolfgang/Paquet, Robert (Hrsg.): Gesundheitsreform 2007. Nach der Reform ist vor der Reform, S. 204-210.
- Lamping, Wolfram/Rüb, Friedbert W. (2006): „Experimental Law-Making“ and the Politics of German Pension Reforms, in: German Policy Studies, Vol. 3, No. 3, S. 446-491.
- Langkau, Jochem (1994): SPD und Gewerkschaften. 2. Ein notwendiges Bündnis. Bonn: Dietz.
- Laux, Ernst-Ludwig (1999): Tarifpolitischer Sonderweg mit großer Zukunft, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 4/1999, S. 239-249.
- Laux, Ernst-Ludwig (2001): Tarifliche Zusatz-Rente. Verbindung von Tradition und Zukunft, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Band 52, 6, S. 336-344.
- Lehmbruch, Gerhard (1979): ‘Liberal corporatism and party government’, in: Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): Trends towards Corporatism Intermediation, London, S. 147-183.
- Mares, Isabela (2003): The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development. Cambridge.
- Martens, Helmut (1994): Gesellschaftlicher Umbruch und gewerkschaftliche Reform, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 02/1994, S. 78-92.
- Mayring, Philipp (1997): Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. 6., durchgesehene Auflage. Weinheim: Deutscher Studien-Verlag.
- Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. 11., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Beltz-Verlagsgruppe.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (2009): Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlage und methodische Anlage, in: Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hrsg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 465-479.
- Mikota, Ulla (1994): Das Nord-Süd-Verhältnis in der Gewerkschaftspresse : ausgewählte Aspekte der Dritte-Welt-Berichterstattung von sechs gewerkschaftlichen Mitgliederzeitschriften im Zeitraum von 1960-1988. Münster.
- Mommsen, Hans (1981): Die Gewerkschaften und die Durchsetzung des Sozialstaates, in: Gewerkschaftlich Monatshefte 02/1981, S. 76-86.
- Müller-Jentsch, Walther (1989): Qualitative Tarifpolitik im sozioökonomischen Strukturwandel; in: Hartmut Dabrowski (Hrsg.): Gewerkschaftliche Tarifpolitik unter veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf, 79-98.



Müller-Jentsch, Walther (2007): Strukturwandel der industriellen Beziehungen. ‚Industrial Citizenship‘ zwischen Markt und Regulierung. Wiesbaden.

Müller-Jentsch, Walther (2011): Gewerkschaften und Soziale Marktwirtschaft seit 1945, Stuttgart.

Nachtwey, Oliver (2007): Im Westen was Neues. Die Entstehung der Wahlalternative Arbeit & soziale Gerechtigkeit, in: Spier, Tim/Butzlaff, Felix/Micus, Matthias/Walter, Franz (Hrsg.): Die Linkspartei – Zeitgemäße Idee oder Bündnis ohne Zukunft? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 155-184.

Nachtwey, Oliver/Spier, Tim (2007): Günstige Gelegenheit? Die sozialen und politischen Entstehungshintergründe der Linkspartei, in: Spier, Tim/Butzlaff, Felix/Micus, Matthias/Walter, Franz (Hrsg.): Die Linkspartei – Zeitgemäße Idee oder Bündnis ohne Zukunft? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 13-70.

Naphtali, Fritz (1929): Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel. Berlin: Verlagsgesellschaft des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes GmbH.

Neumann, Franz L. (1978): Wirtschaft, Staat, Demokratie: Aufsätze 1930–1954. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Neusser, Christian (2013): Pluralisierte Partnerschaften. Über den Wandel der Parteien-Gewerkschafts-Beziehungen, Hans-Böckler-Stiftung: Edition sigma.

Nullmeier, Frank (2004): Vermarktlichung des Sozialstaats, in: WSI-Mitteilungen 9/2004, S. 495-500.

Nullmeier, Frank (2008): Die Agenda 2010: Ein Reformpaket und sein kommunikatives Versagen, in: Fischer, Thomas/Kißeling, Andreas/Novy, Leonard (Hrsg.): Politische Reformprozesse in der Analyse. Untersuchungssystematik und Fallbeispiele. Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 145-190.

Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W. (1993): Die Transformation der Sozialpolitik, Frankfurt a. M./New York: Campus.

Nürnberger, Ingo (2015): Arbeitsschutz und Gesundheitsförderung – ein wichtiges gewerkschaftliches Handlungsfeld, in: WSI-Mitteilungen 1/2015, S. 232-234.

Opielka, Michael (2004): Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven. Hamburg: Rowohlt.

Ostheim, Tobias/Schmidt, Manfred G. (2007a): Die Machtressourcentheorie, in: Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A./Zohlnhöfer, Reimut A. (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 40-50.

Ostheim, Tobias/Schmidt, Manfred G. (2007b): Vom Ausbau zur Konsolidierung: Sozialpolitik von der sozial-liberalen Koalition bis zur Wiedervereinigung, in: Schmidt,

Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A./Zohlhöfer, Reimut A. (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 165-173.

Ostheim, Tobias/Schmidt, Manfred G. (2007c): Sozialpolitik nach der Wiedervereinigung, in: Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A./Zohlhöfer, Reimut A. (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 193-209.

Ostheim, Tobias/Schmidt, Manfred G. (2007d): Ein nationalsozialistischer Wohlfahrtsstaat?, in: Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A./Zohlhöfer, Reimut A. (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 144-152.

Pappi, Franz Urban/König, Thomas (1995): Informationsaustausch in politischen Netzwerken, in: Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.): Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven. Marburg, S. 111-131.

Paquet, Robert/Schroeder, Wolfgang (2009): Gesundheitsreform 2007 – Akteure, Interessen und Prozesse, in: Schroeder, Wolfgang/Paquet, Robert (Hrsg.): Gesundheitsreform 2007. Nach der Reform ist vor der Reform. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11-29.

Paster, Thomas (2010): Die Rolle der Arbeitgeber in der Sozialpolitik, in: Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard (Hrsg.): Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 342–362.

Petring, Alexander (2010): Reformen in Wohlfahrtsstaaten. Akteure, Institutionen, Konstellationen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Pierson, Paul (1996): The New Politics of the Welfare State, in: World Politics 48, S. 144-179.

Pierson, Paul (2001): The New Politics of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press.

Pierson, Paul (2011): The welfare state over the very long run, in: ZeS-Arbeitspapier, No. 2/2011.

Preller, Ludwig (1949): Sozialpolitik in der Weimarer Republik. Stuttgart: Franz Mittelbach.

Prott, Jürgen (1991): Gewerkschaftspresse: Gegenöffentlichkeit durch Mitgliederzeitschriften. Marburg Schüren.

Prott, Jürgen (2014): Funktionäre in den Gewerkschaften, in: Schroeder, Wolfgang (Hrsg.): Handbuch Gewerkschaften in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 283-307.

- Rehder, Britta (2009): Interessenvermittlung in Politikfeldern – ein vergleichendes Fazit, in: Rehder, Britta/ von Winter, Thomas/Willems, Ulrich (Hrsg.): Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung. S. 267-273.
- Reidegeld, Eckart (2006): Staatliche Sozialpolitik in Deutschland, Band II: Sozialpolitik in Demokratie und Diktatur 1919-1945. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Remeke, Stefan (2005): Gewerkschaften und Sozialgesetzgebung. DGB und Arbeitnehmerschutz in der Reformphase der sozialliberalen Koalition. Essen: Klartext Verlag.
- Reutter, Werner (1991): Korporatismustheorien. Kritik, Vergleich, Perspektiven. Frankfurt a. M.
- Reutter, Werner (2001): Einleitung. Korporatismus, Pluralismus und Demokratie, in: ders. (Hrsg.): Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa. Opladen: Leske + Budrich.
- Rische, Herbert (2011): >>Zukunftsperspektiven der Rentenversicherung<<, in: Eichenhofer, Eberhard/Rische, Herbert/Schmähl, Winfried (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung – SGB VI, 2. Auflage. Köln: Luchterhand. 1157-1188.
- Ritter, Gerhard (2010): Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich. 3. Auflage. München: Oldenbourg, S. 4-15.
- Ritter, Gerhard A. (1983): Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich. München: Oldenbourg.
- Ritter, Gerhard A. (1991): Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich. 2. überarbeitete und erheblich erweiterte Auflage. München: Oldenbourg.
- Ritter, Gerhard A. (1992): Das Deutsche Kaiserreich 1871-1914. Ein historisches Lesebuch. Kleine Vandenhoeck-Reihe.
- Roppel, Ulrich (2015): Kritische Anmerkungen zu den Positionen der Sozialpartner und der Politik, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 64, Heft 4 (2015), S. 90-95.
- Röttger, Ulrike (1998): Kampagnen, in: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Westdeutscher Verlag, S. 667.
- Rucht, Dieter (2012): Massen mobilisieren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Heft 25-26, 18. Juni 2012. S. 3-9.
- Rucht, Dieter (2012): Massen mobilisieren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Heft 25-26, 18. Juni 2012. S. 3-9.
- Rudzio, Kolja (2006): Die unbekannte Macht, [http://www.zeit.de/2006/21/Sommer\\_xml](http://www.zeit.de/2006/21/Sommer_xml), 22.05.2006 (Stand 06.07.2015).

Rump, Jutta/Eilers, Silke/Groh, Sibylle (2008): Vereinbarkeit von Beruf und Familie – Modeerscheinung oder ökonomische Notwendigkeit. Sternenfels: Verlag Wissenschaft & Praxis.

Schelke, Waltraud (2011): Reconfiguring welfare states in the post-industrial age: What role for trade unions?, in: European Journal of Industrial Relations 17, 28. November, S. 301-314.

Schludi, Martin (2005): The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Schmid, Josef (2007): Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik — große Reform mit kleiner Wirkung?, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (2007): Das Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 271-294.

Schmid, Josef (2010): Zukünftige Entwicklungstendenzen des Wohlfahrtsstaates: Deutsche Diskussionen im internationalen Kontext, in: ders. (Hrsg.): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 447-470.

Schmidt, Manfred G. (2003): Rot-grüne Sozialpolitik (1998-2002), in: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Westdeutscher Verlag, S. 239-258.

Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schmidt, Manfred G. (2007): Die Sozialpolitik der zweiten rot-grünen Koalition (2002-2005), in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 295-312.

Schmidt, Manfred G. (2010): Die Sozialpolitik der zweiten Großen Koalition (2005 bis 2009), in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005 – 2009. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 302-326.

Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias (2007): Sozialpolitik in der Weimarer Republik, in: Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A./Zohlnhöfer, Reimut A. (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 131-143.

Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A./Zohlnhöfer, Reimut A. (2007): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schmidt, Rudi/Trinczek, Rainer (1992): Die Organisationskrise des DGB: Nur ein krisenhaftes Verhältnis seiner Mitglieder?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 01/1992, S. 44-53.

Schmierl, Klaus/Weimer, Stefanie (2014): Theoretischer Rahmen und konzeptionelles Forschungsdesign, in: ders. (Hrsg.): Demografiesensible Entgeltspolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 13-34.

Schmitter, Philippe C. (1979): 'Still the century of corporatism?', in: Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): Trends towards Corporatism Intermediation, London, S. 7-49.

Schmitthenner, Horst (1999): Riesters umstrittene Rentenreform, Mißratener Entwurf, in: Soziale Sicherheit, 48/6, 1999, S. 205-207.

Schnabel, Claus (1989): Zur ökonomischen Analyse der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland: theoretische und empirische Untersuchungen von Mitgliederentwicklung, Verhalten und Einfluss auf wirtschaftliche Größen. Frankfurt a. M.: Lang.

Schnabel, Claus (2005): Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Organisationsgrade, Tarifbindung und Einflüsse auf Löhne und Beschäftigung, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jahrgang 38, Heft 2/3, S. 181-196.

Schneider, Michael (1984): Streit um Arbeitszeit. Geschichte des Kampfes um Arbeitszeitverkürzung in Deutschland. Köln: Bund-Verlag.

Schneider, Michael (1989): Historische Bilanz und Perspektiven gewerkschaftlicher Politik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 01/1989, S. 8.-18.

Schneider, Michael (1994): SPD und Gewerkschaften. 1. Zur Geschichte eines Bündnisses. Bonn: Dietz.

Schneider, Michael (2000): Kleine Geschichte der Gewerkschaften: Ihre Entwicklung in Deutschland von den Anfängen bis heute. Bonn.

Schönhoven, Klaus (1987): Die deutschen Gewerkschaften. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Schönhoven, Klaus (1992): Zur Rolle des Dachverbandes in der Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 04/1992, S. 226-237.

Schönhoven, Klaus (2014): Geschichte der deutschen Gewerkschaften: Phasen und Probleme, in: Schroeder, Wolfgang (Hrsg.): Handbuch Gewerkschaften in Deutschland, 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 57-83.

Schönhoven, Klaus/Weber, Hermann (2005): Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im 20. Jahrhundert, 1956-1963, in: ders. (Hrsg.), bearbeitet von Hildebrandt, Jens/Schwitzer, Boris, Band 12. Dietz.

Schreider, Agnes (2007): »Die LIDL-Kampagne – ein Zukunftsmodell für Gewerkschaften«, in: Bremme et al. (Hrsg.): Never work alone. Organizing – Ein Zukunftsmodell für Gewerkschaften. Hamburg, S. 153-174.

Schroeder, Wolfgang (2002): Flucht nach vorn? Gewerkschaften unter dem Druck des sozialen Wandels, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/2002, S. 611-620.

Schroeder, Wolfgang (2003a): Modell Deutschland und Bündnis für Arbeit, in: Jochem, Sven/Siegel, Nico A. (Hrsg.): Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich, S. 107-147.

Schroeder, Wolfgang (2003b): Der neue Arbeitsmarkt und der Wandel der Gewerkschaften, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 47-48, S. 6-13.

Schroeder, Wolfgang (2004): Social Democracy and DGB-Unions, in: Haseler, Stephen/Meyer, Henning (Hrsg.): Reshaping Social Democracy - Labour and the SPD in the New Century, London: European Research Forum at London Metropolitan University, S. 63-98.

Schroeder, Wolfgang (2006): Selbstverwaltungskorporatismus und neuer Sozialstaat, in: Zeitschrift für Sozialreform (ZfS), Heft 52, S. 253-271.

Schroeder, Wolfgang (2007): Sozialdemokratie und Gewerkschaften, in: [http://fes-online-akademie.de/fileadmin/Inhalte/01\\_Themen/05\\_Archiv/Soziale\\_Demokratie/dokumente/FES\\_OA\\_Wolfgang\\_Schroeder\\_SD\\_und\\_GW.pdf](http://fes-online-akademie.de/fileadmin/Inhalte/01_Themen/05_Archiv/Soziale_Demokratie/dokumente/FES_OA_Wolfgang_Schroeder_SD_und_GW.pdf) (Stand 03.02.2016).

Schroeder, Wolfgang (2008): Zur Reform der sozialen Selbstverwaltung in der Gesetzlichen Krankenversicherung - Kasseler Konzept, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Schroeder, Wolfgang (2009): Soziale Selbstverwaltung: Von der klassischen Beteiligungs- zur professionalisierten Effizienzinstitution?, in: Schroeder, Wolfgang/Paquet, Robert (Hrsg.): Gesundheitsreform 2007. Nach der Reform ist vor der Reform. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 188–197.

Schroeder, Wolfgang (2010): Große Koalition und Sozialpartnerschaft. Von der Konfrontation über die Normalisierung hin zur wechselseitigen Stützung in der Weltwirtschaftskrise, in: Egle, Christoph/Zohlhöfer, Reimut (Hrsg.): Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 180-202.

Schroeder, Wolfgang (2012): Vorsorge und Inklusion. Wie finden Sozialpolitik und Gesellschaft zusammen? Berlin: vorwärts.

Schroeder, Wolfgang (2014a): Gewerkschaften im Transformationsprozess: Herausforderungen, Strategien und Machtressourcen, in: (ders.): Handbuch Gewerkschaften in Deutschland, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 13-46.

Schroeder, Wolfgang (2014b): Perspektiven der industriellen Beziehungen in der deutschen Exportwirtschaft und die Rolle der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009, in: Sozialer Fortschritt 1-2/2014, S. 21-30.

Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard (2003): Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland : ein Handbuch, 1. Auflage. Westdeutscher Verlag.

Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard (2003): Einleitung. Das deutsche Gewerkschaftsmodell im Transformationsprozess: Die neue deutsche Gewerkschaftslandschaft, in: ders. (Hrsg.): Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch. Westdeutscher Verlag, S. 11-39.

Schroeder, Wolfgang/Greef, Samuel/Reschke, Michael (2008): Die Linkspartei in Hessen, in: Schroeder, Wolfgang (Hrsg.): Parteien und Parteiensysteme in Hessen. Vom Vier- zum Fünfparteiensystem? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 184-208.

Schroeder, Wolfgang/Kalass, Viktoria/Greef, Samuel (2011): Berufsgewerkschaften in der Offensive. Vom Wandel des deutschen Gewerkschaftsmodells, Wiesbaden:VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

Schroeder, Wolfgang/Keudel, Dorothea (2008): Strategische Akteure in drei Welten. Die deutschen Gewerkschaften im Spiegel der neueren Forschung, edition Hans-Böckler-Stiftung.

Schroeder, Wolfgang/Minimus, Bettina/Rüdt, Diana (2010): Seniorenpolitik im Wandel. Verbände und Gewerkschaften als Interessenvertreter der älteren Generationen. Campus.

Schroeder, Wolfgang/Schulz, Andreas D. (2012): Arbeitsmarktpolitik und Sozialpartner, in: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 291-308.

Schroeder, Wolfgang/Schulze, Michaela (2016): Die IG Metall und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Projekt der Hans-und-Traute-Matthöfer-Stiftung. Noch nicht publiziert.

Schroeder, Wolfgang/Ludwig, Christine/Steinmüller, Florian (2016): Bedingungen und Potentiale kollektiven Handelns in der Altenpflege – Strategien der Beschäftigteninteressenvertretung in Zeiten des Fachkräftemangels. Abschlussbericht.

Schulze, Michaela (2012): Gewerkschaften im Umbau des Sozialstaats. Der Einfluss der Dachverbände im Welfare-to-Work-Reformprozess in Dänemark, Deutschland und den USA. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schulze, Michaela/Jeanrond, Hanna (2015), New Horizons in Social Policy? Changing German Union Influence on Social Policy Reform, in: Journal of the Committee of Sciences on Work and social Policy, (Problemy Polityki Społecznej) 28; 2; S. 67-80.

Schwarz, Hans-Peter (1986): Adenauer. Der Aufstieg 1876-1952. DVA.

- Schwarz, Hans-Peter (1991): Konrad Adenauers Regierungsstil. Bonn: Bouvier.
- Sebaldt, Martin (1997): Verbände und Demokratie: Funktionen bundesdeutscher Interessensgruppen in Theorie und Praxis, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, B 36-37, S. 27-37.
- Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander (2004): *Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Seffen, Achim (1982): Die sozialpolitischen Leitvorstellungen des DGB, in: Seffen, Achim/Vogel, Otto (Hrsg.): *Gewerkschaft und Wirtschaft. Die wirtschafts- und sozialpolitischen Leitvorstellungen des DGB*. Köln: Deutscher Instituts-Verlag GmbH.
- Siefken, Sven T. (2007): *Expertenkommissionen im politischen Prozess : eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sommer, Michael (2014): „Wir waren innerlich zerrissen“, Spiegel-Gespräch mit DGB-Vorsitzenden Sommer, in: *Der Spiegel*, Nr. 18, 28.04.2014, S. 40ff.
- Spiegel Online (2015a): Altersgeld: Gewerkschaften wollen Rente mit 63 vom Verfassungsgericht prüfen lassen, in: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/rente-mit-63-ig-metall-will-gesetz-vors-verfassungsgericht-bringen-a-1011831.html>, 08.01.2015, (Stand 08.02.2016).
- Spiegel Online (2015b): DGB will Ausnahmen von der Rente mit 63 vor das Bundesverfassungsgericht bringen, in: <http://www.spiegel.de/spiegel/vorab/dgb-will-ausnahmen-von-der-rente-mit-63-vor-verfassungsgericht-bringen-a-1019651.html>, 20.02.2015, (Stand: 08.02.2016).
- Standfest, Erich (1977): Zu einer Konzeption gewerkschaftlicher Sozialpolitik, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 03/77, S. 164-173.
- Steffani, Winfried (1980): *Pluralistische Demokratie. Studien zur Theorie und Praxis*. Opladen.
- Stephens, J. D. (1979): *The Transition from Capitalism to Socialism*. Urbana: University of Illinois Press.
- Stoy, Volquart (2013): Schritt für Schritt zu neuen Zielen. Der inkrementelle Wandlungsprozess des deutschen Wohlfahrtsstaates in den Politikfeldern Rente, Gesundheit und Familie, in: Trüdinger, Eca-Maria/Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): *Reformen des Sozialstaates in Deutschland. Reformbereitschaft und Reformakzeptanz der Bürger*. Nomos, S. 21-46.
- Streeck, Wolfgang (1983): Between Pluralism and Corporatism. German Business Associations and the State, in: *Journal of Public Policy*, Vol. 3, 1983, S. 265-284.
- Streeck, Wolfgang (1999): *Die Gewerkschaften im Bündnis für Arbeit*. MPIfG Working Paper 99/1999: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp99-11/wp99-11.html>. Köln (Stand 04.02.2016).



- Streeck, Wolfgang (2003): No longer the Century of Corporatism. MPIfG Working Paper. 03/2004.
- Streeck, Wolfgang (2005): Nach dem Korporatismus. Neue Eliten, neue Konflikte, in: Münkler, Herfried/Straßenberger, Grit/Bohlender, Matthias (Hrsg.): Deutschlands Eliten im Wandel. Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 149–176.
- Streeck, Wolfgang/Hassel, Anke (2003): Trade unions as political actors, in: Addison, John T./Schnabel, Claus (Hrsg.): International Handbook of Trade Unions. MPG Books Ltd., S. 335-365.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C. (1985): Private Interest Government: Beyond Market and State. Beverly Hills/London: Sage.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C. (1991): From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, in: Politics and Society, Vol. 19, No. 2, 1991, 133-164.
- Strünck, Christoph (2005): Politische Interessenvermittlung: Verbände und Organisationen, in: Fratz, Christiane/Schubert, Klaus (Hrsg.): Einführung in die Politikwissenschaft. Münster: LIT-Verlag, S. 139-154.
- Strünck, Christoph (2006): Die hohe Kunst des Non-Agenda-Settings. Framing als Instrument politischer Kommunikation von Interessengruppen, in: Kamps, Klaus/Nieland, Jörg-Uwe (Hrsg.): Regieren und Kommunikation. Meinungsbildung, Entscheidungsfindung und gouvernementales Kommunikationsmanagement. Herbert von Halem Verlag, S. 196-214.
- Swenson, Peter A. (2002): Capitalists Against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden, Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, Peter (2004): New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state. Oxford: Oxford University Press.
- Teichmüller, Frank/Hörmann, Siegfried (1998): Brauchen wir den DGB noch ?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 12/806, S. 806-811.
- Tennstedt, Florian (1976): Sozialgeschichte der Sozialversicherung, in: Blohmke, Maria/von Ferber, Christian/Kisker, Karl Peter (Hrsg.): Handbuch der Sozialmedizin, Band 3. Stuttgart: Enke, S. 385–492.
- Tennstedt, Florian (1977): Soziale Selbstverwaltung. Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung, Band 2. Bonn: Verlag der Ortskrankenkassen.
- Tilly, Charles (1978): From Mobilization to Revolution.
- Trampusch, Christine (2002): Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952-2001, in: MPIfG Working Paper 02/5, Mai 2002. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

- Trampusch, Christine (2004a): Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in der Arbeitsmarktpolitik. Die Reformfähigkeit der Bundesanstalt für Arbeit, in: Lütz, Susanne/Czada Roland (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 179-206.
- Trampusch, Christine (2004b): Von Verbänden zu Parteien. Der Elitenwechsel in der Sozialpolitik, in: MPIfG Discussion Paper 04/3. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Trampusch, Christine (2004c): 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 (ZSR), Heft 3, S. 223-254.
- Trampusch, Christine (2005): Sozialpolitik in Post-Hartz Germany. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Trampusch, Christine (2006): Postkorporatismus in der Sozialpolitik. Folgen für Gewerkschaften, in: WSI-Mitteilungen, 59, S. 347–352.
- Trampusch, Christine (2009): Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfeldes, Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Triesch, Günter (1974): Gewerkschaftsstaat oder sozialer Rechtsstaat.
- Urban, Hans-Jürgen (2005): Gewerkschaften als konstruktive Vetospieler. Kontexte und Probleme gewerkschaftlicher Strategiebildung, in: Forschungsjournal NSB, Jg. 18, 2/2005, S. 44-60.
- Urban, Hans-Jürgen (2013): Der Tiger und seine Dompteure. Wohlfahrtsstaat und Gewerkschaften im Gegenwartskapitalismus. VSA-Verlag.
- Urban, Hans-Jürgen/Ehlscheid, Christoph/Gerntke, Axel (2010): Der Neue Generationenvertrag. Hamburg: VSA Verlag.
- Von Alemann, Ulrich (1985): Der Wandel organisierter Interessen in der Bundesrepublik. Erosion oder Transformation?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 49, S. 3-21.
- Von Alemann, Ulrich (1989): Organisierte Interessen in der Bundesrepublik. Opladen.
- Von Borstel, Stefan (2014): Das sind die Ausnahmen vom Mindestlohn, in: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article135886199/Das-sind-die-Ausnahmen-vom-Mindestlohn.html>, Die Welt Online, 31.12.2014, (Stand: 09.02.2016).
- Von Münchow, Andreas (2005): Strategische Allianzen im Bereich der politischen Interessenvermittlung. Berlin/München: Johannsen und Kretschmer.
- Von Winter, Thomas (1997): Sozialpolitische Interessen. Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen, Baden-Baden.

Von Winter, Thomas (2004): Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Paradigmenwechsel in Theorie und Analyse der Interessenvermittlung, in: Zeitschrift für Parlamentsreform (ZParl), Vol. 35, No. 4, S. 761-776.

Von Winter, Thomas (2007): Asymmetrien der verbandlichen Interessenvermittlung, in: Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Anette/Willems, Ulrich (Hrsg.): Lobbying. Strukturen, Akteure, Strategien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 217-239.

Von Winter, Thomas/Willems, Ulrich (2009): Zum Wandel der Interessenvermittlung in Politikfeldern. Zentrale Befunde aus der Verbände und Policy-Forschung, in: Rehder, Britta/von Winter, Thomas/Willems, Ulrich (Hrsg.): Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung, S. 9-29.

Wanger, Susanne (2009): Altersteilzeit: Beliebt, aber nicht zukunftsgerecht, in: IAB-Kurzbericht 8/2009. Nürnberg.

Weber, Jürgen (1981): Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, München.

Wehlau, Diana (2009): Lobbyismus und Rentenreform. Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Weimar, Anne-Marie (2004): Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Weiß, Reinhold (2005): Tarifvertragliche Regelungen zur Finanzierung der betrieblichen Weiterbildung – zentrales zukünftiges Handlungsfeld oder Mythos?, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Finanzierung der Beruflichen Weiterbildung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 103, S. 45-57.

Wernsmann, Rainer (2011): >>Die steuerliche Förderung der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge<<, in: Eichenhofer, Eberhard/Rische, Herbert/Schmähl, Winfried (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung – SGB VI, 2. Auflage. Köln: Luchterhand. 1031-1047.

Wiesenthal, Helmut/Clasen, Ralf (2003): Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft: Von der Gestaltungsmacht zum Traditionswächter?, in: Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard (Hrsg.): Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch. Westdeutscher Verlag, S. 296-322.

Wiß, Tobias (2011): Der Wandel der Alterssicherung in Deutschland. Die Rolle der Sozialpartner. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Wölfle, Tobias (2008): Gewerkschaftliche Strategien in der Leiharbeit, in: WSI-Mitteilungen 1/2008, S. 38-44.

Wolfrum, Edgar (2013): Rot Grün an der Macht. Deutschland 1998-2005. C. H. Beck.

Wölke, Gabriele (1982): Gewerkschaft und Staat, in: Schlaffke, Winfried (Hrsg.): Gewerkschaft und Gesellschaft. Entwicklungen, Inhalte und Strategien der Gewerkschaftspolitik. Köln: Deutscher Instituts-Verlag GmbH Köln.

Wübbels, Michael (1984): Zum Verhältnis von Interessengruppen und Selbstverwaltung: Eine Analyse am Beispiel der Bundesanstalt für Arbeit, Düsseldorf.

Zeese, Jan (2010): Verbandszeitschriften: empirische Befunde, in: Hoffjan, Olaf/Stahl, Roland (Hrsg.): Handbuch Verbandskommunikation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 223-236.

Zohlhöfer, Reimut/Egle, Christoph (2007): Der Episode zweiter Teil — ein Überblick über die 15. Legislaturperiode, in: Egle, Christoph/Zohlhöfer, Reimut (2007): Das Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11-25.

## Dokumentenverzeichnis

Angaben der DGB-Homepage 2013, online unter: <http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/dgb-fachabteilungen/++co++8d531f86-11a0-11df-7f12-00093d10fae2>.

Angaben der DGB-Homepage 2014, online unter: <http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/dgb-fachabteilungen/++co++8d531f86-11a0-11df-7f12-00093d10fae2>.

Aufgabenverteilung in der DGB-Bundesvorstandsverwaltung 01/1977: Aufgabenverteilung in der DGB-Bundesvorstandsverwaltung, Stand: 01/1977, DGB-Bundesvorstand, Abteilung Organisation und Verwaltung.

Aufgabenverteilung in der DGB-Bundesvorstandsverwaltung XI/76: Aufgabenverteilung in der DGB-Bundesvorstandsverwaltung, Stand: XI/76, Abteilung Organisation und Verwaltung.

Ausschussdrucksache 18(11)150: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 30. Juni 2014 in Berlin zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie, Deutscher Gewerkschaftsbund – Bundesvorstand – , in: [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Einkommen-Armut/Dokumente/Tarifautonomiestaerkungsgesetz\\_stellungnahmen.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Einkommen-Armut/Dokumente/Tarifautonomiestaerkungsgesetz_stellungnahmen.pdf), 26. Juni 2014, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 18. Wahlperiode, (Stand 04.02.2016), S. 32-40.

Ausschussdrucksache 18(11)73: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung vom Sachverständigen am 5. Mai 2014 in Berlin zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz), Deutscher Gewerkschaftsbund, vom 29. April 2014, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 18. Wahlperiode, S. 6-13.

DGB (2001): Stellungnahme zum Job – AQTIV – Gesetz, Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Internationale Sozialpolitik, in: Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik (ISA) Nr. 5, Oktober 2001.

DGB (2002a): Protokoll. Neue Zeiten. Neue Chancen. Für Arbeit und soziale Gerechtigkeit. 17. Ordentlicher Bundeskongress vom 27. - 31. Mai in Berlin. Erkrath: Toennes Satz+Druck.

DGB (2002b): Stellungnahme des DGB-Bundesvorstandes vom 15. August 2002 zu den Ergebnissen der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Kommission), in: einblick, <http://www.einblick-archiv.dgb.de/hintergrund/2002/15/text02/>, (Stand 08.02.2016).

DGB (2003a): Mut zum Umsteuern. Für Wachstum, Beschäftigung und soziale Gerechtigkeit. Hintergrundpapier für die wirtschafts- und sozialpolitische Reformagenda des DGB, in: <http://www.berliner-arbeitslosenzentrum.de/download/dgb-agenda.pdf>, (Stand 08-02-2016).

DGB (2003b): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zum Entwurf der Bundesregierung sowie der Koalitionsfraktionen eines „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, 30. September 2003.

DGB (2006a): 18. Ordentlicher DGB-Bundeskongress vom 22.05.2006 – 26.05.2006, Die Würde des Menschen ist unser Maßstab, <http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/bundeskongress/18-bundeskongress>, (Stand 06.07.2015).

DGB (2006b): DGB-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung, 21. November 2006, in: [https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwIU9NSQk-jKAhVCEpoKHWWrDs4QFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.dgb.de%2F%2B%2Bco%2B%2Bmediapool-b6957ba6571354eb32f89a2457497516%2FStellungnahme-zum-Referentenentwurf-eines-Gesetzes-zur-Anpassung-der-Regelaltersgrenze-an-die-demografische-Entwicklung-November-2006.pdf&usg=AFQjCNGn0OAlfdY-qEquMSa\\_5TcUw8HsVw&cad=rja](https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwIU9NSQk-jKAhVCEpoKHWWrDs4QFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.dgb.de%2F%2B%2Bco%2B%2Bmediapool-b6957ba6571354eb32f89a2457497516%2FStellungnahme-zum-Referentenentwurf-eines-Gesetzes-zur-Anpassung-der-Regelaltersgrenze-an-die-demografische-Entwicklung-November-2006.pdf&usg=AFQjCNGn0OAlfdY-qEquMSa_5TcUw8HsVw&cad=rja), Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Bereich Sozialpolitik.

DGB (2008): Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Forderungen des DGB in nahezu allen Politikfeldern. Zusammenstellung der Beschlüsse des DGB aus den Protokollen der Ordentlichen Bundeskongresse und Bundesfrauenkonferenzen (1968-1006), in: DGB Bundesvorstand (Hrsg.), November 2008.

DGB (2010): 19. DGB-Bundeskongress vom 16.05.2006 - 20.05.2006 in Berlin – Parlament der Arbeit, Arbeit. Gerechtigkeit. Solidarität, <http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/bundeskongress/19-obk>, (Stand 17.09.2014).

DGB (2014): Protokoll des 20. Parlament der Arbeit, DGB Bundeskongress, Berlin, 11.-16. Mai, <http://bundeskongress.dgb.de/>, (Stand 10.09.2014).

DGB Diktatzeichen 11/1950: Informationsmaterial von Klaus Merching (Ehemaliger Leiter des FES-Archivs in Bonn).

DGB Diktatzeichen 15.4 und 24.10.1960: Informationsmaterial von Klaus Merching (Ehemaliger Leiter des FES-Archivs in Bonn).

DGB Diktatzeichen 15.6 und 1.11.1959: Informationsmaterial von Klaus Merching (Ehemaliger Leiter des FES-Archivs in Bonn).

DGB Diktatzeichen 15.6 und 25.10.1969: Informationsmaterial von Klaus Merching (Ehemaliger Leiter des FES-Archivs in Bonn).

DGB Diktatzeichen 18.4 und 1.10.1958: Informationsmaterial von Klaus Merching (Ehemaliger Leiter des FES-Archivs in Bonn).

DGB Diktatzeichen 1951: Informationsmaterial von Klaus Merching (Ehemaliger Leiter des FES-Archivs in Bonn).

DGB Diktatzeichen 25.4, 15.8 und 1.11.1970: Informationsmaterial von Klaus Merching (Ehemaliger Leiter des FES-Archivs in Bonn).

DGB Diktatzeichen 3.1 und 16.4.1963: Informationsmaterial von Klaus Merching (Ehemaliger Leiter des FES-Archivs in Bonn).

DGB Diktatzeichen 3/1952: Informationsmaterial von Klaus Merching (Ehemaliger Leiter des FES-Archivs in Bonn).

DGB Diktatzeichen 3/1955: Informationsmaterial von Klaus Merching (Ehemaliger Leiter des FES-Archivs in Bonn).

DGB Diktatzeichen 5.11 und 4/1957: Informationsmaterial von Klaus Merching (Ehemaliger Leiter des FES-Archivs in Bonn).

DGB Diktatzeichen 6/1956: Informationsmaterial von Klaus Merching (Ehemaliger Leiter des FES-Archivs in Bonn).

DGB Entwicklung der Beschäftigtenzahlen 1968-1973: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen, 15. Januar 1974, in: DGB-Archiv Vorstand, Signatur: 5/DGAI000483.

DGB Entwurf der Geschäftsordnung Abteilung Sozialpolitik 1970: Entwurf Geschäftsordnung Abteilung Sozialpolitik (Stand 07.07.1970), in: DGB-Archiv, Signatur: 24/7353.

DGB Entwurf Geschäftsordnung Abteilung Sozialpolitik 1969: Entwurf Geschäftsordnung Abteilung Sozialpolitik (Stand: 15.10.1969), in: DGB-Archiv, Signatur: 24/7353.

DGB GB (2002): Geschäftsbericht 1998-2001. Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.). Düsseldorf.

DGB GB (2010): DGB Geschäftsbericht 2006-2009, Arbeit, Gerechtigkeit, Solidarität, DGB Bundesvorstand (ed.), PrintNetwork pn GmbH.

DGB Mindestlohnkampagne (2014): Rückblick auf die Mindestlohnkampagne des DGB, in: [https://www.dgb-bestellservice.de/besys\\_dgb/pdf/DGB201035.pdf](https://www.dgb-bestellservice.de/besys_dgb/pdf/DGB201035.pdf), (Stand 04.02.2016).

DGB Rentenkonzept (2013): DGB Rentenkonzept 2013: Stabile Rente trotz Beitragssenkung möglich, 18.03.2013, in: <http://www.dgb.de/presse/++co++41d480b0-8d56-11e2-a4c3-00188b4dc422/@@/dossier.html>, (Stand: 07.02.2016).

DGB Satzung (2010): Satzung des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand (Hrsg.). Berlin: PrintNetwork pn GmbH.

DGB Stellenplan 1966: Stellenplan 1966, in: DGB-Archiv, Abteilung Vorsitzende, Signatur: 5/DGAI000401.

DGB Stellenplan 1967: Stellenplan 1967, in: DGB-Archiv, Abteilung Vorsitzende, Signatur: 5/DGAI000402.

DGB Stellenplan 1969: Stellenplan 1969 mit Gegenüberstellung 1968, in: DGB-Archiv Abteilung Vorsitzende, Signatur: 5/DGAI000462.

DGB Stellenplan der Bundesvorstandsverwaltung 1960: Stellenplan der Bundesvorstandsverwaltung (Anlage zum Haushaltsplan 1960), in: DGB-Archiv, Signatur: 5/DGAI000399.

DGB Stellenplan der Bundesvorstandsverwaltung 1961: Stellenplan der Bundesvorstandsverwaltung (Anlage zum Haushaltsplan 1961), in: DGB-Archiv, Signatur: 5/DGAI000399.

DGB Stellenplan der Bundesvorstandsverwaltung 1973: Stellenplan der Bundesvorstandsverwaltung IST-Dez. 73 Gehaltsgruppen, in: DGB-Archiv Vorstand, Signatur: 5/DGAI000483.

DGB Telefonverzeichnis 1998: Telefonverzeichnis, Ausgabe Juli 1998, Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand (Hrsg.), Düsseldorf: satz + druck GmbH.

DGB Telefonverzeichnis Bundesvorstandsverwaltung 1980: Telefonverzeichnis Bundesvorstandsverwaltung vom 1.3.1980, Deutscher Gewerkschaftsbund.

DGB-Geschäftsbericht 1978-1981. DGB-Bundesvorstand (Hrsg.). Frankfurt am Main: Union-Druckerei.

DGB-Homepage (2016): Die Mitglieder der DGB-Gewerkschaften, in: <http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen>, (Stand 01.06.2016).

Email Hartmut Simon (Leiter des ver.di-Archivs) vom 20.05.2014.

Email von Gudrun Bauer (Abteilung Personal) der IG BCE vom 15.01.2015

Email von Gudrun Bauer (Bereich Personalmanagement) der IG BCE vom 28.10.2014

Email von Jasmin Welzenheimer (Abteilung Personal) der IG Metall vom 11.04.2014

Email von Jasmin Welzenheimer (Abteilung Personal) der IG Metall vom 08.08.2014

Email von Jasmin Welzenheimer (Abteilung Personal) der IG Metall vom 28.10.2014

Email von Jasmin Welzenheimer (Abteilung Personal) der IG Metall vom 29.10.2014

Email von Jasmin Welzenheimer (Abteilung Personal) der IG Metall vom 30.10.2014

Email von Jennifer Eick (Abteilung Arbeitspolitik) der IG BCE vom 23.10.2014

Email von Rieke Riepshoff (Abteilung Personal) des DGB vom 11.09.2014

Email von Stefan Soltmann (Abteilung Arbeitspolitik) der IG BCE vom 1.10.2014

Geschäftsbericht IG BAU 1994-1996: Geschäftsbericht 1994-1996 Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt. Bundesvorstand der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (Hrsg.). Frankfurt: Union-Druckerei und Verlagsanstalt GmbH.

Grundstein (2001-2014): Mitgliederzeitung der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (Systematische Auswertung aller Titelbeiträge).

IG BAU (2000): Konzeption der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt für ein universelles System der gesetzlichen Alterssicherung, in: [http://labournet.de/diskussion/gewerkschaft/debatte/senior\\_baukonzept.pdf](http://labournet.de/diskussion/gewerkschaft/debatte/senior_baukonzept.pdf), 06. Juli 2000. IG Bauen-Agrar-Umwelt Bundesvorstand. (Stand 08.02.2016).



IG BAU (2002): 18. Ordentlicher Gewerkschaftstag der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt vom 30. September bis 5. Oktober 2001 in Bonn. Zusammenhalten mitmachen verändern, in: Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt Bundesvorstand (Hrsg.), CD-ROM.

IG BAU (2006): Protokoll des 19. Ordentlichen Gewerkschaftstages der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt vom 3. - 7. Oktober 2005 in Bonn, Solidarität sprengt alle Grenzen, in: Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt Bundesvorstand (Hrsg.), CD-ROM.

IG BAU (2009): Berliner Satzung 2009. Arbeit – Leben – Gerechtigkeit, in: [https://www.igbau.de/Binaries/Binary11632/Berliner\\_Satzung\\_2009.pdf](https://www.igbau.de/Binaries/Binary11632/Berliner_Satzung_2009.pdf), (Stand 04.02.2016). Darmstadt: alpha print medien AG.

IG BAU (2010): Protokoll des 20. Ordentlichen Gewerkschaftstages 14.-17. September 2009 in Berlin, Arbeit. Leben. Gerechtigkeit., Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt Bundesvorstand (Hrsg.), CD-ROM.

IG BAU (2014): 21. Ordentlicher Gewerkschaftstag vom 9. – 12. September 2013 in Berlin. Arbeit. Leben. Gerechtigkeit. Wann, wenn nicht jetzt!, in: in: Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt Bundesvorstand (Hrsg.), CD-ROM.

IG BCE (2002): Protokoll 2. Ordentlicher Gewerkschaftskongress der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie. Hannover.

IG BCE (2005): Protokoll 3. Ordentlicher Gewerkschaftskongress der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie. Hannover. CD-ROM.

IG BCE (2010): Protokoll 4. Ordentlicher Gewerkschaftskongress der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie. Hannover.

IG BCE (2014): Protokoll des 5. Ordentlichen Gewerkschaftskongress vom 13.-18. Oktober 2013 in Hannover. Unterlagen von Eckehard Linnemann. Noch nicht publiziert.

IG BCE (2015): Gute Arbeit, wir regeln das, in: <https://www.igbce.de/vanity/renderDownloadLink/224/91108>, (Stand: 11.02.2016).

IG BCE GB (2001): Geschäftsbericht 1997-2000. Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie Hauptvorstand (Hrsg.). Hannover.

IG BCE GB (2009): Geschäftsbericht 2005-2008 zum 4. Ordentlichen Gewerkschaftskongress in Hannover vom 11.-16. Oktober 2009, Hauptvorstand der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (Hrsg.), Hannover, BWH GmbH.

IG BCE Satzung (2009): Satzung der Industriegewerkschaft Bergbau-Chemie-Energie. Vorwärts denken. Verantwortlich handeln, in: IG Bergbau, Chemie, Energie Hauptvorstand (Hrsg.). BWH GmbH.

IG Metall (1959): Protokoll des 5. ordentlichen Gewerkschaftstages der IG Metall in Nürnberg vom 15.-20.9.1958. Frankfurt a. M.

IG Metall (2000), Protokoll des 19. Ordentlichen Gewerkschaftstages, 3.-9. Oktober 1999, Band II, CCH Hamburg.

IG Metall (2004): Protokoll. 20. Ordentlicher Gewerkschaftstag der IG Metall, CongressCenter Messe Frankfurt, 1. Teil vom 29. Bis 31. August 2003, in: Vorstand der IG Metall (Hrsg.). Hannover: BWH Druck & Kommunikation.

IG Metall (2008): Protokoll des 21. Ordentlichen Gewerkschaftstages vom 04.-10. November 2007, Congress Center Leipzig, Vorstand der Industriegewerkschaft Metall (Hrsg.), Band II, Hannover.

IG Metall (2012): Protokoll des 22. Ordentlichen Gewerkschaftstages vom 10. -14. Oktober 2011, Karlsruhe, Vorstand der Industriegewerkschaft Metall (Hrsg.), Band II, Hannover.

IG Metall (2015): Kampagnen Arbeit: sicher & fair, in: <https://www.igmetall.de/arbeit-sicher-und-fair-4338.htm>, (Stand: 11.02.2016).

IG Metall GB (2003): Geschäftsbericht 1999-2002, Industriegewerkschaft Metall (Hrsg.), Frankfurt a. M.

IG Metall GB (2011): Geschäftsbericht 2007-2010, in: Industriegewerkschaft Metall Vorstand (Hrsg.). Hannover: BWH GmbH – Die Publishing Company.

IG Metall Satzung (2011): Satzung der IG Metall. Beschlossen auf dem Gewerkschaftstag der IG Metall vom 11. Bis 15. Oktober 2011 in Karlsruhe. Gültig ab 1. Januar 2012, in: [https://www.igmetall.de/docs\\_4257762\\_IGM\\_Satzung\\_screen\\_e1588f09eddcc914462821a9a3ef6c00aaa6136d.pdf](https://www.igmetall.de/docs_4257762_IGM_Satzung_screen_e1588f09eddcc914462821a9a3ef6c00aaa6136d.pdf), (Stand: 04.02.2016).

Impulspapier BMFSFJ und IG BCE (2005): Für eine nachhaltige Familienpolitik neuer Art, Juli 2005, Berlin, in: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Pressestelle/Pdf-Anlagen/impulspapier-schmidt-schmoldt.property=pdf.pdf>, (Stand 07.02.2016).

Kompakt (2003-2014): Mitgliederzeitung der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (Systematische Auswertung aller Titelbeiträge).

Magazin (2001-2002): Mitgliederzeitung der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (Systematische Auswertung aller Titelbeiträge).

Margret Mönig-Raane (2003): Rede, in: Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Hrsg.): Tagesprotokolle 1. Bundeskongress Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ICC, Berlin, 19.-25. Oktober 2003. Potsdam: Brandenburgische Universitätsdruckerei.

Metallzeitung (2001-2014): Mitgliederzeitung der IG Metall (Systematische Auswertung aller Titelbeiträge).

Publik (2002-2014): Mitgliederzeitung der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (Systematische Auswertung aller Titelbeiträge).

Telefonverzeichnis Abteilung Sozialpolitik 1974: Telefonverzeichnis der Vorstandsverwaltung, in: IG Metall Archiv Vorstand, Akte Korrespondenz Karl-Heinz Janzen, Signatur: 5/IGMA120099.

Telefonverzeichnis ver.di Bundesverwaltung 15.10.2001: Materialien von Hartmut Simon (Leiter des ver.di-Archivs) in der Email vom 20.05.2014.

Telefonverzeichnis ver.di Bundesverwaltung 2003: Materialien von Hartmut Simon (Leiter des ver.di-Archivs) in der Email vom 20.05.2014.

Telefonverzeichnis ver.di Bundesverwaltung 2005: Materialien von Hartmut Simon (Leiter des ver.di-Archivs) in der Email vom 20.05.2014.

Telefonverzeichnis ver.di Bundesverwaltung 2007: Materialien von Hartmut Simon (Leiter des ver.di-Archivs) in der Email vom 20.05.2014.

Telefonverzeichnis ver.di Bundesverwaltung 2008: Materialien von Hartmut Simon (Leiter des ver.di-Archivs) in der Email vom 20.05.2014.

Telefonverzeichnis ver.di Bundesverwaltung 2010: Materialien von Hartmut Simon (Leiter des ver.di-Archivs) in der Email vom 20.05.2014.

Telefonverzeichnis ver.di Bundesverwaltung 2012: Materialien von Hartmut Simon (Leiter des ver.di-Archivs) in der Email vom 20.05.2014.

Telefonverzeichnis ver.di Bundesverwaltung 2014: Materialien von Hartmut Simon (Leiter des ver.di-Archivs) in der Email vom 20.05.2014.

Vassiliadis (2014): Rede Michael Vassiliadis, in: DGB (2014): Protokoll des 20. Parlament der Arbeit, DGB Bundeskongress, Berlin, 11.-16. Mai, <http://bundeskongress.dgb.de/>, (Stand 10.09.2014), S. 110.

Ver.di (2007): Bundeskongress 2007, in: <https://bundeskongress2007.verdi.de/beschlussbroschuere.html>, (Stand 04.02.2016). Achtung im Text 2008

Ver.di (2011): Tagesprotokoll Bundeskongress 2011, Protokollteil 13, 21.09.2011, [http://www.verdi.de/++file++5073a226deb5011af9001f12/download/Protokollteil%2013%20-%20Mi-21-09-2011\\_1110-1252.pdf](http://www.verdi.de/++file++5073a226deb5011af9001f12/download/Protokollteil%2013%20-%20Mi-21-09-2011_1110-1252.pdf), (Stand 06.07.2015).

Ver.di (2015): Kampagne „Ungleich korrigieren“, in: <https://www.verdi.de/wegweiser/besondere-dienstleistungen/++co++790ba328-b764-11e0-6af0-00093d114afd>, (Stand 11.02.2016).

Ver.di 2004, Tagesprotokolle 1. Bundeskongress Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ICC, Berlin 19.-25. Oktober 2003, Stark im Wandel, Potsdam: Brandenburgische Universitätsdruckerei.

Ver.di GB (2007): Stark im Wandel, Geschäftsbericht 2003-2006, Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di Bundesverwaltung (Hrsg.), Darmstadt: apm AG.

Ver.di GB (2012): Vereint für Gerechtigkeit. Geschäftsbericht 2007-2011, Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, in: <https://www.verdi.de/ueberuns/bundeskongress/downloads/++co++cd71d612-c1c0-11e0-6c69-00093d114afd>, (Stand: 04.02.2016).

Ver.di Satzung (2012): Satzung ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft. Zuletzt geändert durch den 3. Ordentlichen Bundeskongress 17.-24. September 2011 in Leipzig und durch Beschluss des Gewerkschaftsrates vom 14. März 2012.

## Interviews

- Ex. A1: Telefoninterview mit einem DGB-Funktionär am 29.06.2012
- Ex. A2: *Face-to-face*-Interview mit einem DGB-Funktionär am 28.02.2014
- Ex. A3: Telefoninterview mit einem DGB-Funktionär am 04.12.2014
- Ex. B1: Telefoninterview mit einem IG BCE-Funktionär am 03.07.2012
- Ex. B2: *Face-to-face*-Interview mit IG BCE-Funktionär am 12.12.2014
- Ex. C: Telefoninterview mit einem Funktionär der MetallRente am 05.07.2012
- Ex. D: Telefoninterview mit einem IG Metall-Funktionär am 10.07.2012
- Ex. E1: *Face-to-face*-Interview mit einem IG Metall-Funktionär am 21.01.2014
- Ex. E2: *Face-to-face*-Interview mit einem IG Metall-Funktionär am 25.11.2014
- Ex. F: *Face-to-face*-Interview mit einem IG Metall-Funktionär am 21.01.2014
- Ex. G: *Face-to-face*-Interview mit einem ehemaligen IG Metall-Funktionär am 20.02.2014
- Ex. H: *Face-to-face*-Interview mit einem IG Metall-Funktionär am 20.02.2014
- Ex. I: *Face-to-face*-Interview mit einem DGB-Funktionär am 28.02.2014
- Ex. J: *Face-to-face*-Interview mit einem DGB-Funktionär am 28.02.2014

## Anhang

### Anhang 1:

Abb. 11: Antragsberechtigte Gremien in den Gewerkschaften

DGB	IG Metall	Ver.di	IG BCE	IG BAU
Vorstände der Gewerkschaften Bundesvorstand Bezirksvorstände Bundesfrauenausschuss Bundesjugendausschuss	Delegiertenversammlung der Verwaltungsstellen Vorstand Kontrollausschuss Angestellten-, Frauen-, Jugend-, Handwerk-, und Migrationsausschuss	Bezirkskonferenzen Bezirksvorstände Landesbezirkskonferenzen Landesbezirksvorstände Gewerkschaftsrat Bundesvorstand Bezirksfachbereichskonferenzen/Bezirksfachbereichsversammlungen Bezirksfachbereichsvorstände Landesbezirksfachbereichskonferenzen Landesbezirksfachbereichsvorstände Bundesfachgruppenkonferenzen Bundesfachgruppenvorstände Bundesfachbereichskonferenzen Bundesfachbereichsvorstände Bundesfrauenkonferenz und Bundesfrauenrat Bundeskonferenzen und Bundesvorstände bzw. Ausschüsse der Gruppen	Ortsgruppen bzw. Vertrauenskörper bei entsprechender Beschlussfassung durch die Bezirksdelegiertenkonferenz Hauptvorstand Landesbezirksdelegiertenkonferenzen Bezirksdelegiertenkonferenzen Zentrale Industriegruppenausschüsse Bundes-Personengruppenausschüsse	Bezirksverbandstage Gewerkschaftsbeirat Bundesvorstand Bundesjugendkonferenz Bundesfrauenkonferenz Bundesseniorenkonferenz Bundeskonferenz Forst- und Naturschutz Bundesbetriebs- und Personalrätekonferenz Bundesfachgruppenkonferenz

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus den Satzungen (DGB 2010: 11ff.; IG Metall 2011: 31ff.; ver.di 2012: 25ff.; IG BCE 2009: 24ff.; IG BAU 2009: 11ff.).

## **Anhang 2:**

Offener Leitfaden für die Experteninterviews

### **Selbstverständnis von gewerkschaftlicher Sozialpolitik**

Hat sich aus Ihrer Sicht das Selbstverständnis von gewerkschaftlicher Sozialpolitik in den letzten Jahr(zehnt)en verändert? Und wenn ja, wie? (Aufgabenverschiebungen, Verschiebungen in den Politikfeldern innerhalb der Sozialpolitik, neue Politikfelder, neue Handlungsebenen)

### **Einfluss auf die Sozialgesetzgebung**

#### *Einflusskanäle*

Haben sich die Einflusskanäle für Gewerkschaften auf die Sozialgesetzgebung in den letzten Jahr(zehnt)en verschoben? Und wenn ja, wie?

Hat sich in den letzten Jahren der Zugang der Gewerkschaften zu Regierung, Parteien etc. verändert, im Hinblick auf die Einflussnahme auf die Sozialgesetzgebung? Und wenn ja, wie?

Hat sich aus Ihrer Sicht die gewerkschaftliche Lobbyarbeit im sozialpolitischen Bereich in den letzten 10 Jahren verändert? (z. B. Kampagnen, Fokussierung auf bestimmte Politikfelder)

Wie schätzen Sie den Einfluss der Gewerkschaften über die Selbstverwaltungsgremien der sozialen Sicherungssysteme auf die Sozialgesetzgebung ein?

#### *DGB & Einzelgewerkschaften*

Welche differenzierte Rolle nimmt der DGB gegenüber den Einzelgewerkschaften in der Einflussnahme auf die Sozialgesetzgebung in der Praxis ein? Wie geht der DGB mit unterschiedlichen Positionierungen zwischen den Einzelgewerkschaften um?

Gibt es Unterschiede zwischen den Strategien der Einzelgewerkschaften, Einfluss auf die Sozialpolitik zu nehmen? Und wenn ja, welche? (z. B. differenzierte Einflusskanäle)

#### *Neuere Sozialreformen*

##### *Rente mit 63*

War die Rente mit 63 ein Impuls, der gezielt von den Gewerkschaften ausging? Wenn ja, wer hat diesen Impuls forciert? (Rente mit 63 Jahren ist in keinem Antrag/Positionspapier zu finden)

Wie umstritten war das Renteneintrittsalter zwischengewerkschaftlich vor der Einführung der Rente mit 63?

### *Mindestlohn*

Inwiefern kann man davon sprechen, dass der Mindestlohn ein Impuls war, der von den Gewerkschaften ausging, wenn man daran denkt, dass diese (zumindest einige Einzelgewerkschaften) ihn lange Zeit abgelehnt haben?

Wie kam man von der Ablehnung des Mindestlohns zu dessen Forderung?

Wie umstritten war der Mindestlohn zwischen den Gewerkschaften? (Bezug zu den unterschiedlich recherchierten Forderungen über die Jahre)

Wie erklären Sie sich den großen Einfluss auf die neueren Sozialreformen in 2014? Welche Gründe/gestiegenen Machtressourcen/andere Strategien/Einflusskanäle waren dafür Ihrer Meinung nach entscheidend?

### *Zwischengewerkschaftliche Konflikte*

Haben sich die zwischengewerkschaftlichen Konflikte in der inhaltlichen Positionierung gegenüber den Sozialreformen in den letzten Jahren abgeschwächt? (Vergleich Riester/Hartz zu Rente 63/Mindestlohn)?

### **Konzepte**

Bereits seit vielen Jahren verfolgen die Gewerkschaften die Forderung nach einer Erwerbstätigenversicherung bzw. solidarischen Bürgerversicherung als alternative Reformkonzepte zur Stärkung der sozialen Sicherungssysteme. Was sind aus Ihrer Sicht die entscheidenden Gründe, weshalb sie dieses Konzept bislang nicht durchsetzen konnten?

### **Tarifliche Sozialpolitik**

Hat sich die Gewichtung der Aktivitäten der Gewerkschaften in der staatlichen Sozialpolitik einerseits und der betrieblichen bzw. tariflichen Sozialpolitik andererseits in den letzten 10 Jahren verschoben? Und wenn ja, wie?

Welches sind die maßgeblichen Gründe für die unterschiedliche Positionierung und Implementierung tariflich-betrieblicher Sozialpolitik zwischen den Einzelgewerkschaften? (Organisationstraditionen)

Vor welchen Herausforderungen stehen Gewerkschaften bezüglich der Implementierung tariflicher Sozialpolitik? Mit welchen Problemen sind diese konfrontiert?

### **Sozialpolitische Fachabteilungen**

Wie kann sich die Arbeit in der sozialpolitischen Fachabteilung vorstellen? Welches sind die klassischen Aufgaben?

Wie haben sich die Arbeitsweise und die Aufgaben in den sozialpolitischen Abteilungen in den letzten Jahrzehnten verändert?

Warum wurde Personal in der sozialpolitischen Abteilung auf- bzw. abgebaut? (anpassen an Datenmaterial)

**Abschlussfrage**

Würden Sie insgesamt sagen, dass Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure wieder wichtiger bzw. stärker geworden sind?



### **Anhang 3:**

#### Methodenbeschreibung der standardisierten Online-Befragung

Zur Datenerhebung wurden über die Plattform Unipark mit dem Software-Programm "questback EFS 10.5" die Fragebögen für die beiden Gruppen erstellt. Über die E-Mail-Adressen wurde die Umfrage in Umlauf gebracht und in einem Abstand von jeweils vier Wochen zweimalig eine Erinnerungs-E-Mail an diejenigen, die noch nicht an der Umfrage teilgenommen haben, verschickt. Zwar kann man über das Programm erkennen, wer an der Umfrage teilgenommen hat, allerdings können die Antworten der einzelnen Personen nicht eingesehen werden, da man letztlich lediglich einen kompletten Datensatz exportieren kann. Somit ist die Anonymität der Antworten gewährleistet.

Bei den Antwortmöglichkeiten auf die Fragen wurde eine Vierer-Skala ausgewählt, damit es keinen mittleren Wert gibt, sondern sich die Befragten entweder für eine negative bzw. positive Einschätzung entscheiden müssen, um letztlich eindeutiger Tendenzen zu ermitteln.

Die Datenauswertung erfolgte mit der Statistik Software "SPSS". Die beiden Befragungen wurden zunächst getrennt voneinander ausgewertet und die Selbsteinschätzungen den Fremdeinschätzungen gegenübergestellt, um mögliche Differenzen deutlich machen zu können. Die Fälle, in denen die Bewertungen der Fragen nicht weit voneinander abweichen, wurden aufaddiert und gemeinsam interpretiert. Dazu wurde ein Mann-Whitney-Test durchgeführt, welcher ein nichtparametrischer Test für unabhängige Stichproben zur Überprüfung ist, ob die zentrale Tendenz von zwei verschiedenen Stichproben unterschiedlich ist. Getestet wird die Nullhypothese, dass keine Unterschiede in den Bewertungen vorliegen. Der Wert der Signifikanz ist der p-Wert. Wenn dieser über 0,05 liegt, liegen keine statistisch signifikanten Unterschiede in den Bewertungen vor. Zunächst wurden bei dem Datensatz die fehlenden Werte (keine Antwort) deklariert (mit -77) und ebenso die Antwort „kann ich nicht beurteilen“ als fehlende Werte deklariert (-77), damit dieser Wert nicht mit in die Berechnung der Mittelwerte fällt. Anschließend wurden bei beiden Datensätzen Häufigkeitstabellen zu den einzelnen Fragen erstellt, um die überwiegend geteilten Einschätzungen sichtbar zu machen. Bei ordinalskalierten Fragen wurde der Mittelwert Median berechnet, weil dieser robuster gegenüber Ausreißern als das arithmetische Mittel ist.

In beiden Fragebögen wurde ziemlich zu Beginn die Frage nach der Wichtigkeit von Sozialpolitik gestellt („Für wie wichtig erachten Sie es, dass Gewerkschaften Sozialpolitik

(mit)gestalten?“), mit den Antwortmöglichkeiten „sehr unwichtig“, „unwichtig“, „wichtig“ und „sehr wichtig“. Die Überlegung dabei war es, Unterschiede zwischen den weiteren Antworten zu beleuchten, für Befragte, die die Sozialpolitik der Gewerkschaften als „(sehr) unwichtig“ ansehen und solchen, die die Sozialpolitik der Gewerkschaften als „(sehr) wichtig“ ansehen. Da aber lediglich ein Befragter „sehr unwichtig“ angekreuzt hat und alle anderen „wichtig“ (12) und „sehr wichtig“ (47), kann der Wirkung von ideologischen Effekten nicht nachgegangen werden, weil es eine Konstante gibt.

Die Online-Befragung stellt eine Vollerhebung und keine Stichprobe dar. Bei der Befragung zur Selbsteinschätzung partizipierten 57 Teilnehmer (von 106) Befragten, Rücklaufquote 53,8 Prozent), bei der zur Fremdeinschätzung 22 Teilnehmer von 44 Befragten, Rücklaufquote 50 Prozent). Da die Teilnehmer nicht über sich sprechen, sondern in der Funktion als Gewerkschafter über die Organisation, und man davon ausgehen kann, dass die Befragten als Funktionseliten ein gleiches Deutungsmuster von der eigenen Organisation besitzen, kann die Nicht-Beteiligung als zufällig und nicht systematisch angesehen werden. Innerhalb der ersten Befragtengruppe splittet sich die Teilnehmerzahl wie folgt:

*Abb. 12.1:* Teilnehmerzahl der ersten Befragtengruppe, kategorisiert nach Gewerkschaften

<b>Gewerkschaft</b>	<b>DGB</b>	<b>IG Metall</b>	<b>ver.di</b>	<b>IG BCE</b>	<b>IG BAU</b>
<b>Teilnehmer</b>	9	12	17	16	3
<b>Befragte insgesamt</b>	17	18	28	25	18
<b>Teilnehmer in Prozent</b>	52,94 %	66,67 %	60,71 %	64 %	16,67 %

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

Die Rücklaufquoten zwischen den einzelnen Gewerkschaften liegen bei DGB, IG Metall, ver.di und IG BCE zwischen 53 und 67 Prozent, und somit jeweils bei über der Hälfte der Befragten. Lediglich die Rücklaufquote der IG BAU verhält sich als negativer Ausreißer.<sup>107</sup>

<sup>107</sup> Die IG BAU zeigte sich ebenso bei anderen Indikatoren nicht besonders aufgeschlossen gegenüber wissenschaftlichen Kooperationen, z. B. bei der Preisgabe des sozialpolitischen Datenmaterials des Personals wie auch bei Interviewanfragen.

Innerhalb der zweiten Befragten­gruppe splittet sich die Teilnehmerzahl wie folgt:

*Abb. 12.2:* Teilnehmerzahl der zweiten Befragten­gruppe kategorisiert nach Gruppen

<b>Gruppe</b>	<b>BDA</b>	<b>BMAS</b>	<b>Wissenschaftler</b>
<b>Teilnehmer</b>	7	5	10
<b>Befragte insgesamt</b>	14	14	16
<b>Teilnehmer in Prozent</b>	50 %	35,71 %	62,5 %

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

Bei den Ergebnissen der zweiten Befragten­gruppe muss berücksichtigt werden, dass die Gruppe der Wissenschaftler und Arbeitgeber mit über der Hälfte der Beteiligung, gegenüber denen des BMAS, überrepräsentiert sind.

## Anhang 4a:

### Standardisierter Fragebogen für die Online-Befragung (Gruppe Gewerkschafter)

**Druckversion**

---

#### Fragebogen

#### 1 Anfang

Herzlich Willkommen zur Online-Umfrage zur "Selbsteinschätzung der Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure".  
Vielen lieben Dank, dass Sie sich dazu entschieden haben, teilzunehmen!

---

#### 2 Einstiegsfrage

**Wie zufrieden sind Sie aktuell mit der sozialpolitischen Arbeit Ihrer Gewerkschaft?**  
Setzen Sie bitte ein Kreuz für ihre Einschätzung.

- unzufrieden
- eher unzufrieden
- eher zufrieden
- zufrieden
- kann ich nicht beurteilen

**Für wie wichtig erachten Sie es, dass Gewerkschaften Sozialpolitik (mit)gestalten?**  
Setzen Sie bitte ein Kreuz für Ihre Meinung.

- sehr unwichtig
- unwichtig
- wichtig
- sehr wichtig
- kann ich nicht beurteilen

---

#### 3 Relevanz/Bedeutung der Sozialpolitik für die Gewerkschaften

**Würden Sie die deutschen Gewerkschaften eher als schwache oder starke sozialpolitische Akteure bezeichnen, auf der Ebene der...**  
Setzen Sie bitte ein Kreuz pro Ebene für Ihre Einschätzung.

	schwach	eher schwach	eher stark	stark	kann ich nicht beurteilen
Politikentscheidungsprozesse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politikimplementation	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Wenn Sie an Kampagnen/Aktionen/Initiativen u. ä. denken, in welchen Sozialpolitikfeldern ist Ihre Gewerkschaft aktuell besonders aktiv? D. h., in welchen Feldern werden primär Themen gesetzt, innergewerkschaftliche Debatten geführt und Ressourcen eingesetzt?**  
Setzen Sie bitte ein Kreuz pro Politikfeld für Ihre Einschätzung und ergänzen Sie diese gegebenenfalls.

	inaktiv	mäßig aktiv	aktiv	sehr aktiv	kann ich nicht beurteilen
Alterssicherung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeitsmarktpolitik (auch berufliche (Aus)Bildung und Weiterbildung)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeits- und Gesundheitsschutz	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bildungspolitik (Schul- und Hochschulpolitik)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Familienpolitik	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gesundheitspolitik	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pflegeversicherung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Unfallversicherung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hier können Sie einen weiteren Bereich ergänzen:

Hier können Sie einen weiteren Bereich ergänzen:

Hier können Sie einen weiteren Bereich ergänzen:

**In den letzten zehn Jahren: Haben diese gewerkschaftlichen Aktivitäten zur Sozialpolitik insgesamt eher ab- oder zugenommen bzw. sind sie konstant geblieben?**

Setzen Sie bitte ein Kreuz für Ihre Einschätzung in Bezug zur letzten Frage.

- abgenommen
- zugenommen
- konstant geblieben
- kann ich nicht beurteilen

**Welche sozialpolitischen Debatten prägen aktuell das Geschehen in Ihrer Gewerkschaft?**

Füllen Sie bitte im freien Textfeld Ihre Beobachtung aus.

**Die meisten sozialpolitischen Felder sind mittlerweile durch sozialstaatliche Leistungen erschlossen. In welchen Feldern der Sozialpolitik betreiben Gewerkschaften dennoch eigenständig Sozialpolitik und mit welchen Instrumenten?**

Setzen Sie bitte ein Kreuz bei zutreffenden Sozialpolitikfeldern und ergänzen Sie im freien Textfeld das Instrument bzw. Beispiele, die Ihnen dazu einfallen.

- Alterssicherung
- Arbeitsmarktpolitik (auch berufliche(Aus)Bildung und Weiterbildung)
- Arbeits- und Gesundheitsschutz
- Bildungspolitik (Schul- und Hochschulpolitik)
- Familienpolitik
- Gesundheitspolitik
- Pflegeversicherung
- Unfallversicherung
- Hier können Sie ggf. weitere Bereiche und Instrumente/Beispiele ergänzen:
- Hier können Sie ggf. weitere Bereiche und Instrumente/Beispiele ergänzen:
- Hier können Sie ggf. weitere Bereiche und Instrumente/Beispiele ergänzen:
- kann ich nicht beurteilen

**Wenn Sie auf der einen Seite an die staatliche Sozialpolitik und auf der anderen Seite an die Möglichkeiten denken, mit denen Gewerkschaften selber Sozialpolitik gestalten (z. B. betriebliche Sozialpolitik mit Arbeitgebern, tarifliche Sozialpolitik bspw. über Fonds finanzierte Modelle etc.): Wie würden Sie aus heutiger Perspektive die Wichtigkeit dieser beiden Ebenen für die Gewerkschaften einschätzen?**

Bitte setzen Sie pro Ebene ein Kreuz.

	unwichtig	eher unwichtig	eher wichtig	wichtig	kann ich nicht beurteilen
staatliche Sozialpolitik	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
eigenständig gestaltete Sozialpolitik durch Gewerkschaften	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Hat diese eigenständige Gestaltung von Sozialpolitik durch Gewerkschaften in den letzten Jahren gegenüber der staatlichen Sozialpolitik für die Gewerkschaften eine Aufwertung erfahren? Wenn ja, wie äußert sich das?**

Bitte setzen Sie ein Kreuz und nutzen Sie gegebenenfalls das freie Textfeld.

- ja
- nein

- kann ich nicht beurteilen

**Die Gewerkschaften galten lange Zeit als Status-Quo-Bewahrer des "alten" Sozialstaates. Haben Ihrer Beobachtung nach die eigenen Reformkonzepte von Gewerkschaften als Alternative zu denen der Regierung zu- oder abgenommen bzw. sind diese konstant geblieben?**

Setzen sie bitte ein Kreuz für Ihre Einschätzung.

- abgenommen
- zugenommen
- konstant geblieben
- kann ich nicht beurteilen

**Bei Zunahme eigener gewerkschaftlicher Reformkonzepte: Welche Beispiele fallen Ihnen ein?**

Bitte füllen Sie das Textfeld mit Beispielen für gewerkschaftliche Reformkonzepte - in Bezug zur letzten Frage - aus, die Ihnen einfallen.

- Hier können Sie Beispiele eintragen:
- Hier können Sie Beispiele eintragen:
- Hier können Sie Beispiele eintragen:

#### 4 Bedeutung Gewerkschaften für Sozialpolitik

**Wie erfolgreich erachten Sie die politische Einflussnahme der Gewerkschaften auf folgende sozialpolitische Reformen?**

Setzen Sie bitte pro Reform ein Kreuz für Ihre Einschätzung.

	geringer Einfluss	eher geringer Einfluss	eher großer Einfluss	großer Einfluss	kann ich nicht beurteilen
Riester-Reform (2001)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hartz-Gesetzgebung (ab 2003)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
GKV-Modernisierungsgesetz (2004)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rente mit 67 (2007)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz (2007)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rente mit 63 (2014)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mütterrente (2014)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mindestlohn (2014)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**In letzter Zeit sind Reformen verabschiedet worden, die den Interessen der Gewerkschaften wieder näher kommen, wie z. B. die Rente mit 63.**

**Hat die politische Einflussnahme der Gewerkschaften auf die Sozialgesetzgebung insgesamt Ihrer Meinung nach in den letzten Jahren eher zu- oder abgenommen bzw. ist diese konstant geblieben?**

Setzen Sie bitte ein Kreuz für Ihre Einschätzung.

- abgenommen
- zugenommen
- konstant geblieben
- kann ich nicht beurteilen

**Was sind die maßgeblichen Gründe für Ihre Einschätzung?**

Bitte füllen Sie Ihre Einschätzung im freien Textfeld aus.

**In den letzten zehn Jahren: Hat die Einflussnahme der Gewerkschaften in den Anhörungen des Ausschusses für Arbeit und Soziales und im Ausschuss für Gesundheit eher zu- oder abgenommen bzw. ist diese konstant geblieben, wenn Sie an Einladungen und Fragen, die an Sie gerichtet werden, denken?**

Setzen Sie bitte ein Kreuz für Ihre Einschätzung.

- abgenommen
- zugenommen

- konstant geblieben
- kann ich nicht beurteilen

**Um als Gewerkschaft erfolgreich sozialpolitischen Einfluss zu üben, welche Kanäle sind ihrer Beobachtung nach dabei besonders wichtig?**

Setzen Sie bitte ein Kreuz pro Kanal für Ihre Einschätzung und ergänzen Sie gegebenenfalls weitere Einflusskanäle in den freien Textfeldern.

	unwichtig	eher unwichtig	eher wichtig	wichtig	kann ich nicht beurteilen
Anhörungen in den Ausschüssen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Expertenkommissionen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Herantreten an einzelne Politiker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Herantreten an Parteien	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Medien/Öffentlichkeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Selbstverwaltungsgremien der sozialen Sicherungssysteme	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Strategische Allianzen/Bündnisse mit anderen sozialpolitischen Akteuren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hier können Sie einen weiteren Einflusskanal ergänzen:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="text"/>					
Hier können Sie einen weiteren Einflusskanal ergänzen:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="text"/>					
Hier können Sie einen weiteren Einflusskanal ergänzen:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="text"/>					

## 5 Schlussfragen

**Alles in allem: Wie beurteilen Sie die Relevanz von Sozialpolitik innerhalb ihrer Gewerkschaft, wenn Sie diesen Handlungsbereich mit allen anderen gewerkschaftlichen Handlungsfeldern vergleichen?**

Setzen Sie bitte ein Kreuz für ihre Einschätzung.

- geringe Bedeutung
- eher geringe Bedeutung
- eher große Bedeutung
- große Bedeutung
- kann ich nicht beurteilen

**In den letzten fünfzehn Jahren: Hat diese Relevanz von Sozialpolitik innerhalb Ihrer Gewerkschaft eher ab- oder zugenommen bzw. ist konstant geblieben?**

Setzen Sie bitte ein Kreuz für ihre Einschätzung.

- abgenommen
- zugenommen
- konstant geblieben
- kann ich nicht beurteilen

**Wie äußert sich Ihre Einschätzung der Ab- bzw.- Zunahme von sozialpolitischer Relevanz innerhalb Ihrer Gewerkschaft?**

Nutzen Sie bitte das freie Textfeld für Ihre Einschätzung.

**Was meinen Sie, wie werden Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure wahrgenommen von...**

Setzen Sie bitte ein Kreuz pro "Akteur".

<b>schwache Akteure</b>	<b>eher schwache Akteure</b>	<b>eher starke Akteure</b>	<b>starke Akteure</b>	<b>kann ich nicht beurteilen</b>
-------------------------	------------------------------	----------------------------	-----------------------	----------------------------------

den Politikern	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
den Arbeitgeber(verbände)n	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
den Bürgern	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

---

#### **6 Weitere Anmerkungen zum Thema**

---

**Möchten Sie noch Ihrer Meinung nach wichtige Aspekte zu diesem Thema ergänzen, die hier nicht abgefragt worden sind?**

---

#### **7 Endseite**

---

Herzlichen Dank für Ihre Teilnahme an der Umfrage!

---



## Anhang 4b:

### Standardisierter Fragebogen für die Online-Befragung (Gruppe Beobachter)

**Druckversion**

---

#### Fragebogen

##### 1 Anfang

Herzlich Willkommen zur Online-Umfrage zur "Fremdeinschätzung der Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure".

Vielen lieben Dank, dass Sie sich dazu entschieden haben, teilzunehmen!

**Zu welcher Befragtengruppe gehören Sie?**

Setzen Sie bitte ein Kreuz für Ihre Zugehörigkeit.

- WissenschaftlerInnen
- BMAS
- BDA

---

##### 2 Einstiegsfrage

**Wenn Sie an die deutschen Gewerkschaften im Allgemeinen denken, würden Sie diese eher als schwache oder starke sozialpolitische Akteure bezeichnen, auf der Ebene der...**

Setzen Sie bitte ein Kreuz pro Ebene für Ihre Einschätzung.

	schwach	eher schwach	eher stark	stark	kann ich nicht beurteilen
politischen Entscheidungsprozesse (Einflussebene)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politikimplementation (selbstgestaltete Sozialpolitik von den Gewerkschaften)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Für wie wichtig erachten Sie es, dass Gewerkschaften Sozialpolitik (mit)gestalten?**

Bitte setzen Sie ein Kreuz für Ihre Meinung.

- sehr unwichtig
- unwichtig
- wichtig
- sehr wichtig
- kann ich nicht beurteilen

---

##### 3 Aktivitäten

**Wenn Sie an gewerkschaftliche Themensetzung denken, wie Kampagnen/Aktionen/Initiativen u. ä., wie nehmen Sie die Bearbeitung der Themen von Gewerkschaften als sozialpolitischen Akteuren in den einzelnen Sozialpolitikfeldern wahr?**

Setzen Sie bitte ein Kreuz pro Politikfeld für Ihre Einschätzung.

	schwach bearbeitet	eher schwach bearbeitet	eher stark bearbeitet	stark bearbeitet	kann ich nicht beurteilen
Alterssicherung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeitsmarktpolitik (auch berufliche (Aus)Bildung und Weiterbildung)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeits- und Gesundheitsschutz	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bildungspolitik (Schul- und Hochschulpolitik)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Familienpolitik	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gesundheitspolitik	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pflegeversicherung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Unfallversicherung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hier können Sie einen weiteren Bereich ergänzen: <input style="width: 150px;" type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hier können Sie einen weiteren Bereich ergänzen:

Hier können Sie einen weiteren Bereich ergänzen:

**In den letzten zehn Jahren: Haben Ihrer Beobachtung nach diese sozialpolitischen Aktivitäten der Gewerkschaften insgesamt eher ab- oder zugenommen bzw. sind sie konstant geblieben?**

Setzen Sie bitte ein Kreuz für Ihre Einschätzung in Bezug zur vorherigen Frage.

- abgenommen
- zugenommen
- konstant geblieben
- kann ich nicht beurteilen

**Gewerkschaften galten lange Zeit als Status-Quo-Bewahrer des "alten" Sozialstaates. In den letzten zehn Jahren: Haben Ihrer Beobachtung nach eigene Reformkonzepte von Gewerkschaften als Alternativen zu denen der Regierungen ab- oder zugenommen bzw. sind diese konstant geblieben?**

Setzen Sie bitte ein Kreuz für Ihre Einschätzung.

- abgenommen
- zugenommen
- konstant geblieben
- kann ich nicht beurteilen

**Bei Zunahme gewerkschaftlicher Reformkonzepte: Was für Beispiele fallen Ihnen ein?**

Bitte füllen Sie das Textfeld mit Beispielen für gewerkschaftliche Reformkonzepte - in Bezug zur vorherigen Frage - aus, die Ihnen einfallen.

- Hier können Sie Beispiele eintragen:
- Hier können Sie Beispiele eintragen:
- Hier können Sie Beispiele eintragen:

**Wenn Sie auf der einen Seite an die staatliche Sozialpolitik und auf der anderen Seite an die Möglichkeiten denken, mit denen Gewerkschaften selber Sozialpolitik gestalten (z. B. betriebliche Sozialpolitik mit Arbeitgebern, tarifliche Sozialpolitik bspw. über Fonds finanzierte Modelle etc.): Hat die eigenständige Gestaltung von Sozialpolitik durch Gewerkschaften in den letzten Jahren gegenüber der staatlichen Sozialpolitik für die Gewerkschaften ihrer Beobachtung nach eine Aufwertung erfahren? Wenn ja, wie äußert sich das?**

Bitte setzen Sie ein Kreuz und nutzen Sie gegebenenfalls das freie Textfeld.

- ja
- nein
- kann ich nicht beurteilen

**4 Bedeutung Gewerkschaften für Sozialpolitik**

**Wie erfolgreich erachten Sie die politische Einflussnahme von Gewerkschaften auf folgende sozialpolitische Reformen?**

Setzen Sie bitte ein Kreuz pro Reform für Ihre Einschätzung.

	geringer Einfluss	eher geringer Einfluss	eher großer Einfluss	großer Einfluss	kann ich nicht beurteilen
Riester-Reform (2001)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hartz-Reformen (ab 2003)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
GKV-Modernisierungsgesetz (2004)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rente mit 67 (2007)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz (2007)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rente mit 63 (2014)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mütterrente (2014)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mindestlohn (2014)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**In letzter Zeit sind neuere Reformen verabschiedet worden, die den Interessen der Gewerkschaften wieder näher**

**kommen, wie z. B. die Rente mit 63.**

**Hat die politische Einflussnahme der Gewerkschaften auf die Sozialgesetzgebung insgesamt Ihrer Meinung nach in den letzten Jahren eher zu- oder abgenommen bzw. ist diese konstant geblieben?**

Bitte setzen Sie ein Kreuz für Ihre Einschätzung.

- abgenommen
- zugenommen
- konstant geblieben
- kann ich nicht beurteilen

**Was sind die maßgeblichen Gründe für Ihre Einschätzung?**

Füllen Sie bitte das Textfeld in Bezug zu Ihrer Antwort in der vorherigen Frage aus.

**Wenn Sie an die einzelnen Sozialpolitikfelder denken, wo würden Sie den Einfluss der Gewerkschaften auf Politikentscheidungsprozesse Ihrer Beobachtung nach schwach bzw. stark einschätzen?**

Setzen Sie bitte ein Kreuz pro Politikfeld für Ihre Einschätzung und ergänzen Sie gegebenenfalls weitere Bereiche in den freien Feldern.

	schwach	eher schwach	eher stark	stark	kann ich nicht beurteilen
Alterssicherung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeitsmarktpolitik (auch berufliche (Aus)Bildung und Weiterbildung)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeits- und Gesundheitsschutz	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bildungspolitik (Schul- und Hochschulpolitik)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Familienpolitik	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gesundheitspolitik	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pflegeversicherung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Unfallversicherung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hier können Sie einen weiteren Bereich ergänzen: <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hier können Sie einen weiteren Bereich ergänzen: <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hier können Sie einen weiteren Bereich ergänzen: <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**In den letzten zehn Jahren: Hat die Einflussnahme der Gewerkschaften in den Anhörungen des Ausschusses für Arbeit und Soziales und im Ausschuss für Gesundheit Ihrer Beobachtung nach eher ab- oder zugenommen bzw. ist diese konstant geblieben?**

Setzen Sie bitte ein Kreuz für Ihre Einschätzung.

- abgenommen
- zugenommen
- konstant geblieben
- kann ich nicht beurteilen

**Um als Gewerkschaft erfolgreich sozialpolitischen Einfluss zu üben, welche Kanäle sind ihrer Beobachtung nach dabei besonders wichtig?**

Setzen Sie bitte ein Kreuz pro Kanal für ihre Einschätzung und ergänzen Sie gegebenenfalls weitere Einflusskanäle in den freien Textfeldern.

	nicht wichtig	wenig wichtig	eher wichtig	wichtig	kann ich nicht beurteilen
Anhörungen in den Ausschüssen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Expertenkommissionen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Herantreten an einzelne Politiker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Herantreten an Parteien	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Medien/Öffentlichkeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Selbstverwaltungsgremien der sozialen Sicherungssysteme	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
strategische Allianzen/Bündnisse mit anderen sozialpolitischen Akteuren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hier können Sie einen weiteren Einflusskanal ergänzen:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="text"/>					
Hier können Sie einen weiteren Einflusskanal ergänzen:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="text"/>					
Hier können Sie einen weiteren Einflusskanal ergänzen:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="text"/>					

---

## 5 Standardseite

**Möchten Sie noch Ihrer Meinung nach wichtige Aspekte zu diesem Thema ergänzen, die hier nicht abgefragt worden sind?**

---

## 6 Endseite

Herzlichen Dank für Ihre Teilnahme an der Umfrage!

---

## Anhang 5:

Abb. 13.1: Gewerkschaftliche Forderungen zum gesetzlichen Mindestlohn

<b>DGB (NGG 1999 Dribbusch/Birke 2014: 24)</b>	<b>IG Metall</b>	<b>ver.di</b>	<b>IG BCE</b>	<b>IG BAU</b>
<p><b>2002</b> Mindesteinkommen 1.500 € (Antrag von ver.di, IG BAU, NGG) (DGB 2014: Nr.*1 25, vgl. auch Frech 2002: o. S.)</p>	<p><b>2004</b> von der Ablehnung des gesetzlichen ML (DGB-Bundeskongress 2002; Frech 2002: o. S.) zur Befürwortung branchenbezogener ML (Tagesspiegel 2004: o. S.; IG Metall Pressemitt. 2004)</p>	<p><b>2003</b> Diskussion gesetzliches Mindesteinkommen 1500€ versus ML bleibt zunächst ohne Einigung (ver.di 2003: 608)</p>		
<p><b>2005</b> Ausweitung branchenspezifischer ML*2 auf alle Wirtschaftsbereiche, v.a. dort, wo keine Tarifverträge vorhanden sind bzw. wo diese unterschritten werden; die Tarifverträge gelten dabei immer vorrangig (DGB 2006; einblick 2006: 5; DGB-Bundesvorst. 2006)</p> <p><b>2006</b> einheitlicher gesetzlicher ML von 7,50€ und gesetzliche Regelung, die das unterste Tarifentgelt in der jeweiligen Branche als Mindestentgelt sichert (DGB 2006: Nr. I004)</p> <p>ML ohne Höhe (Antrag von ver.di) (DGB 2006: Nr. G004)</p> <p>Branchenbezogene gesetzliche ML (DGB 2006: Nr. B002)</p>	<p><b>2007</b> branchenübergreifende einheitliche gesetzliche Mindestlöhne von 7,50€ (IG Metall 2008: Nr. E1, E3)</p>	<p><b>2006</b> ver.di schließt sich NGG nach Forderung eines einheitlichen gesetzlichen ML an (Dribbusch/Birke 2014: 25)</p> <p><b>2007</b> ML von 7,50€ (ver.di 2007: Nr. B104)</p> <p>Diskussion auf Erhöhung des ML auf 9/10€</p>	<p><b>2005</b> Ablehnung des gesetzlichen ML (Rudzio 2006: o. S.)</p>	<p><b>2005</b> Gesetzlich geregelter branchenbezogener ML von 8€ (IG BAU 2005: Nr. 060, 061)</p>

Fortsetzung Abb. 13.1: Gewerkschaftliche Forderungen zum gesetzlichen Mindestlohn

<b>DGB (NGG 1999 Dribbusch/Birke 2014: 24)</b>	<b>IG Metall</b>	<b>ver.di</b>	<b>IG BCE</b>	<b>IG BAU</b>
<p><b>2010</b> ML von 8,50€, in Bereichen, in denen keine tariflichen Regelungen mit existenzsichernden Entgelten möglich sind oder darunter liegenden Tarifverträgen (DGB 2010: 156, Nr. B001)</p> <p>gesetzlich geregelter branchenbezogener ML auf Grundlage von Tarifverträgen (DGB 2010: Nr. G001)</p>	<p><b>2011</b> branchenübergreifende einheitliche gesetzliche Mindestlöhne 8,50€ (IG Metall 2011: Nr. E4)</p>	<p><b>2011</b> ML von 8,50€ (ver.di 2011: Nr. A001-1, B001)</p>	<p><b>2009</b> Gesetzlicher ML in Branchen, wo es keine Tarifverträge gibt (IG BCE 2010: Nr. E005, E006, F016)</p>	<p><b>2009</b> Gesetzlicher ML in Branchen, wo es keine Tarifverträge gibt (IG BAU 2009: Nr. 069)</p>
<p><b>2014</b> Mindestlohn von 8,50€ (DGB 2014: Nr. A001)</p> <p>gegen Ausnahmen beim Mindestlohn (Antrag von ver.di, NGG) (DGB 2014: 103, Nr. I005)</p>			<p><b>2014</b> Bundeseinheitlicher gesetzlicher ML (Noch nicht publiziert, IG BCE 2014: Nr. D012, D014)</p>	<p><b>2013</b> Mindestlohn ohne Höhe (IG BAU 2012: Nr. 024)</p>

Quellen: Eigene Darstellung aus Daten der Protokolle der Gewerkschaftstage der untersuchten Gewerkschaften.

\*1 "Nr." steht für die dazugehörige Antragsnummer bzw. die Nummer der Entschließung/des Beschlusses in den Protokollen der Gewerkschaftstage.

\*2 "ML" wird im Folgenden als Abkürzung für "Mindestlohn" bzw. "Mindestlöhne" gebraucht.

## Anhang 6:

Abb. 13.2: Forderungen der Gewerkschaften zum abschlagsfreien Rentenausstieg basierend auf Entschließungen/Beschlüssen bzw. angenommenen Anträgen

DGB	IG Metall	ver.di	IG BCE	IG BAU
	<b>2003</b> <sup>108</sup> nach 45 BJ mit 60 J (IG Metall 2004: Nr. E4, 256), Debatte, ob unabhängig vom Lebensalter	<b>2003</b> Mit 58 J (ver.di 2003)	<b>2001</b> <sup>109</sup> nach 45 BJ mit 60 J (IG BCE 2002: Nr. F7)	<b>2001</b> <sup>110</sup> nach 44 BJ (wie in IG BAU- Rentenkonzept) (IG BAU 2001: Nr. 121)
	<b>2007</b> nach 40 BJ mit 60 J (IG Metall 2008: Nr. E4, 252, 282)	<b>2007</b> nicht erst nach 45 BJ und Anhebung auf über 65 J zurücknehmen (ver.di 2007: Nr. C003)  mit 63 J für schwere körperliche Arbeiten (ver.di 2007: Nr. C004)	<b>2005</b> nach 45 BJ mit 60 J (IG BCE 2006: Nr. C016)	<b>2005</b> nach 44 BJ (IG BAU 2005: Nr. 116)
<b>2010</b> nach 40 BJ* <sup>1</sup> mit 65 J* <sup>2</sup> (DGB 2010: Nr.* <sup>3</sup> G005)	<b>2011</b> mit 65 J (IG Metall 2012: Nr. E07, Nr. 2.050)  nach 40 BJ (IG Metall 2012: Nr. 2.051, Nr. 2.052)  nach 40 BJ mit 60 J (IG Metall 2012: Nr. 2.053, Nr. 2.054, Nr. 2.055; IG Metall GB 2011: 141)  nach 40 BJ mit 63 J → abgelehnt (IG Metall 2012: Nr. 2.057)	<b>2011</b> Rente mit vollendetem 62. Lebensjahr ab Geburtsjahrgang 1949 (ver.di 2011: Nr. C001)  Mit 65 J (ver.di 2011: Nr. C034)  Mit 60 J (ver.di 2011: Nr. C047)		<b>2009</b> nach 44 BJ (wie in IG BAU- Rentenkonzept) (IG BAU 2009: Nr. 20, Nr. 97)

<sup>108</sup> Bereits 1999 war die Rentenforderung der IG Metall die abschlagsfreie Rente nach 45 Beitragsjahren (IG Metall 2000: 286).

<sup>109</sup> Bereits 1998 war die Rentenforderung der IG BCE die abschlagsfreie Rente mit 60 Jahren nach 40 Versicherungsjahren (IG BCE 1999: 101).

<sup>110</sup> Bereits 1997 war die Rentenforderung der IG BAU die abschlagsfreie Rente nach 45 Versicherungsjahren unabhängig vom Lebensalter (IG BAU 1998: Nr. 128). Im Jahr 2000 schrieb die IG BAU die Forderung einer abschlagsfreien Rente mit 44 Beitragsjahren fest (IG BAU 2000).

*Fortsetzung Abb. 13.2: Forderungen der Gewerkschaften zum abschlagsfreien Rentenausstieg basierend auf Entschließungen/Beschlüssen bzw. angenommenen Anträgen*

<b>DGB</b>	<b>IG Metall</b>	<b>ver.di</b>	<b>IG BCE</b>	<b>IG BAU</b>
<b>2014</b> Rente mit 63 J nach 45 BJ als „richtiger Schritt“ (DGB 2014: L001), „Würdigung von Lebensleistung“, aber gegen Ausnahmen, z. B. Anrechnung von Arbeitslosenzeiten (DGB 2014: 232f.)	<b>2012</b> Kampagne "Gute Arbeit - gut in Rente" nach 45 BJ mit 65 J		<b>2014</b> Nach 45 BJ mit 65 J, nach 35 BJ mit 63 J, Teilrente ab 60 J (noch nicht publiziert, IG BCE 2014: Nr. F019)	<b>2013</b> nach 44 BJ (IG BAU 2013: Nr. 058, Nr. 094)

\*1 "BJ" steht als Abkürzung für "Beitragsjahre(n)".

\*2 "J" steht als Abkürzung für "Lebensjahre(n)".

\*3 "Nr." steht für die dazugehörige Antragsnummer bzw. die Nummer der Entschließung/des Beschlusses in den Protokollen der Gewerkschaftstage.

Quelle: Eigene Darstellung aus Daten der Protokolle der Gewerkschaftstage der untersuchten Gewerkschaften.



## **Eidesstattliche Erklärung**

Hiermit versichere ich, dass ich die vorliegende Dissertation selbstständig, ohne unerlaubte Hilfe Dritter angefertigt und andere als die in der Dissertation angegebenen Hilfsmittel nicht benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus veröffentlichten oder unveröffentlichten Schriften entnommen sind, habe ich als solche kenntlich gemacht. Dritte waren an der inhaltlich-materiellen Erstellung der Dissertation nicht beteiligt; insbesondere habe ich hierfür nicht die Hilfe eines Promotionsberaters in Anspruch genommen. Kein Teil dieser Arbeit ist in einem anderen Promotions- oder Habilitationsverfahren verwendet worden.

Kassel, den 08.06.2016