

Vierteljahresschrift zur empirischen
Wirtschaftsforschung, Jg. 42



■ Carsten Anders / Hendrik Biebeler / Hagen Lesch

Gewerkschaftsmitglieder Mitgliederentwicklung und politische Einflussnahme: Die deutschen Gewerkschaften im Aufbruch?

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Verantwortliche Redakteure:

Prof. Dr. Michael Grömling, Telefon: 0221 4981-776

Dr. Oliver Stettes, Telefon: 0221 4981-697

groemling@iwkoeln.de · stettes@iwkoeln.de · www.iwkoeln.de

Die IW-Trends erscheinen viermal jährlich, Bezugspreis € 50,75/Jahr inkl. Versandkosten.

Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über lizenzen@iwkoeln.de, die erforderlichen Rechte für elektronische Pressespiegel unter www.pressemonitor.de.

ISSN 0941-6838 (Printversion)

ISSN 1864-810X (Onlineversion)

© 2015 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: DCM Druck Center Meckenheim GmbH, Meckenheim

Mitgliederentwicklung und politische Einflussnahme: Die deutschen Gewerkschaften im Aufbruch?

Carsten Anders / Hendrik Biebeler / Hagen Lesch, Februar 2015

Die Gewerkschaften befinden sich in Deutschland offenbar im Aufwind. Auswertungen der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) zeigen, dass der Netto-Organisationsgrad der Gewerkschaften zuletzt auf 20,6 Prozent angestiegen ist. Gegenüber dem Tiefstand im Jahr 2006 bedeutet das ein Plus von 2,6 Prozentpunkten. Außerdem gelang es den Gewerkschaften, aus dem politischen Abseits herauszutreten, in das sie sich mit ihrer Opposition gegen die Agenda 2010 selbst hineinmanövriert hatten. Ob diese Erfolge anhalten werden, ist aber keinesfalls sicher. Eine Analyse der Mitgliederstruktur zeigt, dass der Organisationsgrad von Männern, Vollzeitbeschäftigten und Älteren überdurchschnittlich gestiegen ist. Der jüngste Mitgliederzuwachs hält aber nur an, wenn die Gewerkschaften auch vermehrt Frauen, Teilzeitbeschäftigte und Jüngere organisieren.

Stichwörter: Gewerkschaften, Gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Mitgliederstruktur

JEL-Klassifikation: J51

Comeback der Gewerkschaften

Gewerkschaften vertreten nicht nur die Interessen ihrer Mitglieder in Tarifverhandlungen, sondern sie beteiligen sich an wichtigen gesellschaftspolitischen Debatten. Nach einer längeren Strukturkrise scheinen die Gewerkschaften in Deutschland derzeit wieder an Einfluss zu gewinnen. Die Große Koalition hat mit dem gesetzlichen Mindestlohn und anderen Gesetzesvorhaben wichtige Forderungen der Gewerkschaften aufgegriffen. Gleichzeitig konnte der anhaltende Schrumpfungsprozess gestoppt werden. Inzwischen erfreuen sich nicht nur kleinere Spartengewerkschaften und der zweitgrößte Gewerkschaftsdachverband, der beamtenbund und tarifunion (dbb), eines Zulaufs (dbb, 2015). Auch fünf der acht im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) zusammengeschlossenen Einzelgewerkschaften konnten in den letzten Jahren zumindest zeitweise den

anhaltenden Abwärtstrend bei der Mitgliederentwicklung stoppen oder umkehren (DGB, 2014; DGB, 2015).

Dass die Gewerkschaften lange Zeit unter anhaltenden Mitgliederverlusten litten, hat unterschiedliche Ursachen (Biebeler/Lesch, 2007; Goerke/Pannenberg, 2007; Schnabel/Wagner, 2007; Ebbinghaus/Göbel, 2014). Ein Grund hierfür war der wirtschaftliche Strukturwandel. Die Bedeutung von Branchen wie der Montanindustrie, in denen die Gewerkschaften gut organisiert waren, ging zurück. Gleichzeitig wuchs der Dienstleistungssektor, in dem eine eher kleinbetriebliche Struktur herrscht. Es gelang den Gewerkschaften weder die wachsenden Dienstleistungsbranchen besser zu organisieren noch in neuen Beschäftigungsformen (Teilzeitbeschäftigung, befristete Beschäftigung, Zeitarbeit) Fuß zu fassen.

Die Gewerkschaften haben diese strukturellen Defizite erkannt und unterschiedliche Lösungsstrategien entwickelt (Urban, 2013; Wohland, 2013). Dies hat nicht nur bei einzelnen Gewerkschaften zu einer Trendwende bei der Mitgliederentwicklung geführt. Auch der gesamtwirtschaftliche Netto-Organisationsgrad – also der Anteil der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer an allen Arbeitnehmern – hat sich zuletzt stabilisiert. Im folgenden Beitrag wird analysiert, wie sich die Mitgliederstruktur der Gewerkschaften in den letzten Jahren verändert hat. Anschließend wird diskutiert, ob es den Gewerkschaften gelungen ist, dauerhaft in die politische Arena zurückzukehren.

Entwicklung der Mitgliederstruktur

Abbildung 1 stellt die Entwicklung des gewerkschaftlichen Netto-Organisationsgrads in Deutschland seit 1994 dar. Der Netto-Organisationsgrad berücksichtigt anders als der Brutto-Organisationsgrad nur die berufstätigen Gewerkschaftsmitglieder. Arbeitslose oder pensionierte Gewerkschaftsmitglieder werden nicht gezählt. Durch das Herausrechnen inaktiver Mitglieder wird die tatsächliche Verankerung der Gewerkschaften unter den Arbeitnehmern besser abgebildet.

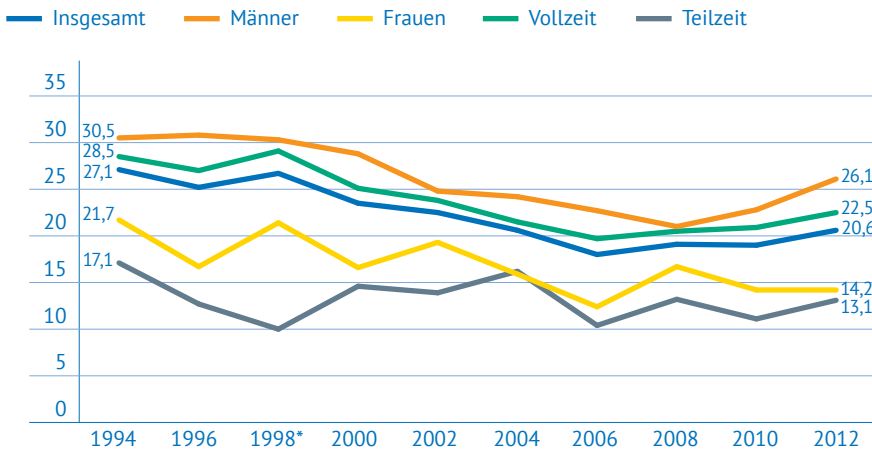
Datengrundlage ist die Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS). Die Umfrage wird seit 1980 alle zwei Jahre durchgeführt. Da in jeder Befragung eine neue Zufallsstichprobe gezogen wird, handelt es sich nicht um ein Panel. Den Erhebungswellen liegen jeweils etwa 3.000 bis 3.500 stan-

dardisierte Interviews zugrunde. Für die vorliegenden Berechnungen wurde ein kumulierter Datensatz verwendet, in dem alle Erhebungen von 1980 bis 2012 zusammengefasst sind (Terwey/Balzer, 2014). Die Befragung enthält neben wechselnden thematischen Schwerpunkten auch Standardfragen. Die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft wurde bis 2002 folgendermaßen abgefragt: „Sind Sie derzeit Mitglied in einer Gewerkschaft?“ Seit 2004 lautet die Frage: „Darf ich Sie fragen, ob Sie derzeit Mitglied einer Gewerkschaft sind?“ Damit lässt die Befragung keine Unterscheidung nach einzelnen Gewerkschaften zu. Zur Berechnung des Netto-Organisationsgrads ist zudem zu bestimmen, wer von den Befragten zu der Gruppe der abhängig Beschäftigten gehört. Hierbei berücksichtigt die vorliegende Auswertung nur Personen, die bei der Frage nach der beruflichen Stellung angaben, Arbeiter, Angestellte oder Beamte zu sein. Je nach Erhebungswelle schwankt die Anzahl der ungewichteten Beobachtungen zwischen 1.156 und 1.637 Arbeitnehmern.

Gewerkschaftlicher Organisationsgrad in Deutschland

Abbildung 1

Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an den Arbeitnehmern (Netto-Organisationsgrad) in Prozent



* Abweichende Berechnungsgrundlage für 1998.
 Quellen: ALLBUS; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

<http://link.iwkoeln.de/iw-trends-a2-15-01-01-01>

Der schon seit den 1980er Jahren anhaltende Abwärtstrend in der Verankerung unter der Arbeitnehmerschaft (Biebeler/Lesch, 2006) setzte sich bis 2006 fort.

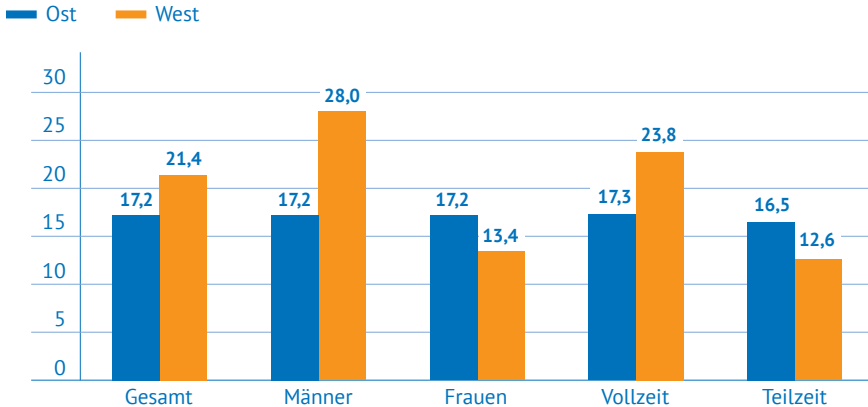
An diesem Tiefpunkt der Entwicklung waren nur noch 18 Prozent der Arbeitnehmer in Deutschland gewerkschaftlich organisiert. Seitdem ist der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder unter den Arbeitnehmern wieder leicht gestiegen. Für 2012 errechnet sich ein Netto-Organisationsgrad von 20,6 Prozent. Bei der Interpretation von Zeitreihen ist zu berücksichtigen, dass veränderte Zufallsstichproben zu kleineren Schwankungen führen können. Die hier beobachtbare Größenordnung spricht aber dafür, dass es ungeachtet der normalen statistischen Schwankungen zu einer Trendwende gekommen ist.

Inwieweit diese Trendwende nachhaltig sein wird, hängt davon ab, ob die relativen Gewinne in solchen Gruppen überdurchschnittlich ausfallen, deren Anteile an der Gesamtbeschäftigung zunehmen. Beim Blick auf die Mitgliederstruktur der Gewerkschaften in Abbildung 1 fällt auf, dass das relative Mitgliederwachstum seit dem Tiefstand im Jahr 2006 vor allem von den männlichen Arbeitnehmern getragen wurde. Unter ihnen wuchs der Organisationsgrad seit 2006 um 3,4 Prozentpunkte, während er unter den weiblichen Arbeitnehmern im gleichen Zeitraum lediglich um 1,8 Prozentpunkte zunahm. Mit einem Organisationsgrad von 14,2 Prozent erreichten Frauen nur etwas mehr als die Hälfte des Organisationsgrads der Männer. Entsprechend sind nach Auswertungen der ALLBUS-Daten für 2012 knapp 68 Prozent der Gewerkschaftsmitglieder männlich. Männer stellten aber nur 54 Prozent der abhängig Beschäftigten. Zudem ist ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung rückläufig (Brenke, 2015). Frauen arbeiten häufiger in Bereichen, die in den letzten Jahren zum Beschäftigungswachstum beitrugen: im Gesundheits- und Sozialwesen sowie im Erziehungs- und Unterrichtswesen (Brenke, 2015, 84). Diese Frauendomänen dürften auch künftig mehr Beschäftigung aufbauen als das Produzierende Gewerbe und der primäre Sektor, wo vor allem Männer beschäftigt sind. Der unterdurchschnittliche Zulauf von Frauen stellt deshalb ein strukturelles Problem der Gewerkschaften dar.

Auch unter den Teilzeitbeschäftigten sind die Gewerkschaften nur schwach vertreten. Der Organisationsgrad hat in dieser Beschäftigtengruppe seit 2006 zwar leicht zugenommen, ein eindeutiger Aufwärtstrend ist aber, anders als bei den Vollzeitbeschäftigten, nicht zu beobachten. Da Frauen häufiger teilzeitbeschäftigt sind als Männer – 2013 hatte fast jede zweite Frau einen Teilzeitjob (Brenke, 2015, 82) –, hängen die Entwicklungen bei der Mitgliedschaft von Frauen und Teilzeitbeschäftigten miteinander zusammen. Die ALLBUS-Daten zeigen,

Gewerkschaftlicher Organisationsgrad in Ost- und Westdeutschland Abbildung 2

Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an den Arbeitnehmern (Netto-Organisationsgrad) im Jahr 2012 in Prozent



Quellen: ALLBUS; Institut der deutschen Wirtschaft Köln



<http://link.iwkoeln.de/iw-trends-a2-15-01-01-02>

dass der Anteil der Teilzeitbeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung seit 2006 kaum noch zugenommen hat. Im Jahr 2006 lag er bei 19,4 Prozent und sechs Jahre später bei 20,4 Prozent. Auch bei den Frauen stagniert der Anteil der Teilzeitbeschäftigten seit 2006 (Brenke, 2015, 82).

Noch deutlicher treten die Unterschiede zwischen männlichen und weiblichen Arbeitnehmern sowie zwischen Vollzeit- und Teilzeitkräften zutage, wenn Ost- und Westdeutschland getrennt betrachtet werden. Im Jahr 2012 war der Organisationsgrad in Ostdeutschland in diesen Gruppen auf einem niedrigen Niveau weitgehend ausgeglichen. Bei beiden Geschlechtern lag der Anteil der gewerkschaftlich Organisierten sowohl unter den Vollzeit- als auch unter den Teilzeitkräften bei jeweils etwa 17 Prozent (Abbildung 2). In der gemeinsamen Betrachtung wirken sich die Verhältnisse in Ostdeutschland damit nivellierend auf die deutlichen Unterschiede innerhalb der westdeutschen Gewerkschaftsstrukturen aus. Für Westdeutschland zeigt sich zwischen Männern und Frauen eine Differenz von knapp 15 Prozentpunkten, zwischen Vollzeit- und Teilzeitkräften eine Differenz von etwa 11 Prozentpunkten.

Altersstruktur

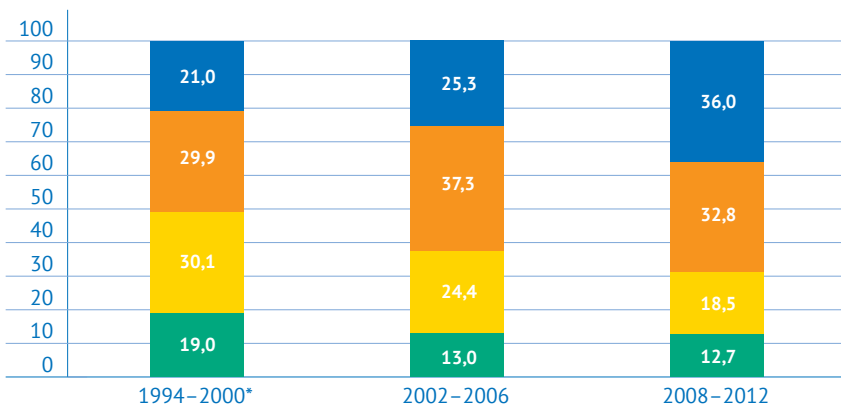
In den letzten zehn Jahren kam es bei den Beschäftigten in Deutschland zu deutlichen Verschiebungen in der Altersstruktur. Derzeit altert die Erwerbsbevölkerung, sie nimmt aber noch nicht ab (Brenke, 2015). Abbildung 3 zeigt, dass sich dies auch in der Altersstruktur der Gewerkschaftsmitglieder widerspiegelt. Um dies zu zeigen, wurden Durchschnittswerte für drei Perioden berechnet, wobei jede Periode aus drei Erhebungen besteht. Während der Anteil der 18- bis 30-Jährigen und der 31- bis 40-Jährigen an allen aktiven Gewerkschaftsmitgliedern in den Perioden 2002 bis 2006 und 2008 bis 2012 gegenüber 1994 bis 2000 jeweils abnimmt, ist bei den 41- bis 50-Jährigen im Zeitraum 2002 bis 2006 gegenüber dem Zeitraum 1994 bis 2000 ein deutliches Plus von mehr als 7 Prozentpunkten zu beobachten. Dieser Zuwachs ist im Zeitraum 2008 bis 2012 allerdings wieder abgeschmolzen. Anhaltend gewachsen ist der Anteil der über 50-Jährigen: Diese Altersgruppe stellte im Zeitraum 1994 bis 2000 nur jeden fünften Gewerkschafter (21 Prozent), zwischen 2008 und 2012 aber mehr als jeden dritten (36 Prozent). Ein Teil der Beschäftigten aus der Alterskohorte der 41- bis 50-Jährigen, die 1994 bis 2000 und auch 2002 bis 2006 am höchsten

Altersstruktur der Gewerkschaftsmitglieder

Abbildung 3

Anteil der jeweiligen Alterskohorte an allen aktiven Gewerkschaftsmitgliedern in Prozent

■ 51 Jahre und älter ■ 41 bis 50 Jahre ■ 31 bis 40 Jahre ■ 18 bis 30 Jahre



*Wegen abweichender Berechnungsgrundlage ohne 1998.
Quellen: ALLBUS; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

organisiert waren, ist nach und nach in die Alterskohorte der über 50-Jährigen gewandert. Dass der Anteil der Kohorte der 41- bis 50-Jährigen zuletzt abgenommen hat, beruht darauf, dass Jahrgänge aus der schlechter organisierten Kohorte der 31- bis 40-Jährigen nachgerückt sind. Zuletzt stellten die beiden älteren Kohorten die höchsten Anteile an der Anzahl der Gewerkschaftsmitglieder, zwischen 1994 und 2000 waren es hingegen die beiden mittleren Kohorten.

Dieser Kohorteneffekt erklärt auch, warum die Gruppe der über 50-Jährigen seit 2002 einen wachsenden Organisationsgrad aufweist, während dieser bei allen anderen Altersgruppen sinkt (Tabelle 1). Die älteste Kohorte wies im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2012 mit 24,9 Prozent einen fast doppelt so hohen Organisationsgrad auf wie die 18- bis 30-Jährigen (13,8 Prozent). Hält der derzeitige Trend einer längeren Lebensarbeitszeit an, stabilisiert dies vorübergehend den Organisationsgrad, weil die am besten organisierte Kohorte später in Rente geht. Langfristig stehen die Gewerkschaften vor dem Problem, dass die besser organisierten älteren Alterskohorten aus dem Erwerbsleben ausscheiden und die nachrückenden Kohorten deutlich schwächer organisiert sind.

Organisationsgrad nach Altersklassen

Tabelle 1

Anteil der aktiven Gewerkschaftsmitglieder an den Arbeitnehmern verschiedener Altersklassen (Netto-Organisationsgrad) in Prozent

	1994–2000*	2002–2006	2008–2012
18 bis 30 Jahre	19,4	14,8	13,8
31 bis 40 Jahre	25,3	16,9	16,8
41 bis 50 Jahre	30,4	24,4	20,0
51 Jahre und älter	26,2	23,6	24,9

*Wegen abweichender Berechnungsgrundlage ohne 1998.
 Quellen: ALLBUS; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

<http://link.iwkoeln.de/iw-trends-a2-15-01-01-04>

Beruflicher Status und Qualifikation

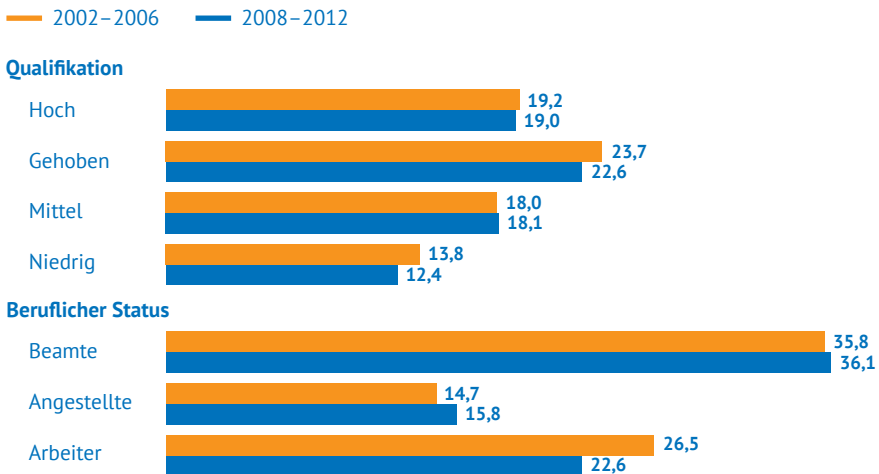
In Abbildung 4 ist der Netto-Organisationsgrad in Abhängigkeit von der Berufs- und Qualifikationsstruktur im Durchschnitt der Erhebungen 2002 bis 2006 und

2008 bis 2012 dargestellt. Bei den Berufsgruppen wurde zwischen Angestellten, Arbeitern und Beamten unterschieden. Die vierskalige Qualifikationsstruktur (niedrig, mittel, gehoben, hoch) lehnt sich an die Laufbahnklassifizierung der Beamten an. Bei den Angestellten bezieht sich diese Einteilung auf das Anspruchsniveau der ausgeübten Tätigkeiten (einschließlich Führungsfunktionen). Bei den Arbeitern entsprechen Ungelernte der Qualifikationsstufe „niedrig“, Angelernte der Stufe „mittel“, Fach- und Vorarbeiter der Qualifikationsstufe „gehoben“ und Meister bilden die Stufe „hoch“.

Auffallend ist der hohe Organisationsgrad von Beamten. Er fällt im Zeitraum 2008 bis 2012 mit 36,1 Prozent mehr als doppelt so hoch aus wie der Organisationsgrad der Angestellten (15,8 Prozent). Die Arbeiter liegen mit 22,6 Prozent dazwischen. Aus den ALLBUS-Daten ergibt sich für die Beamten für die Jahre 2008 bis 2012 aber nur ein Beschäftigungsanteil von rund 8 Prozent, die Angestellten kommen hingegen auf über 60 Prozent. Damit sind die Gewerkschaften in der Gruppe am besten organisiert, die den geringsten Anteil an der Gesamtbeschäftigung ausmacht, während sie bei der stärksten Gruppe unterrepräsentiert

Gewerkschaftsmitglieder nach beruflichem Status und Qualifikation Abbildung 4

Anteil der aktiven Gewerkschaftsmitglieder an allen Arbeitnehmern in Prozent



Quellen: ALLBUS; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

sind. Im Vergleich zu dem Organisationsgrad der Vorperiode 2002 bis 2006 verzeichnen Beamte und Angestellte leichte Zugewinne. Dem steht ein Verlust von fast 4 Prozentpunkten bei den Arbeitern gegenüber.

Abbildung 4 zeigt auch, dass die unterste Qualifikationsgruppe im Zeitraum 2008 bis 2012 mit 12,4 Prozent besonders schlecht organisiert ist. Am höchsten fällt der Organisationsgrad mit fast 23 Prozent in der zahlenmäßig stärksten Arbeitnehmergruppe mit gehobener Qualifikation aus. Diese Gruppe stellt fast die Hälfte aller Arbeitnehmer. Im Vergleich zu der Vorperiode 2002 bis 2006 ergeben sich nur geringe Veränderungen. Werden der Berufsstatus und die Qualifikation zusammengefasst, zeigt sich, dass Facharbeiter und Beamte aller Qualifikationsstufen am stärksten organisiert sind. Der größte Rekrutierungsbedarf besteht demnach bei den Angestellten, und zwar in allen Qualifikationsgruppen.

Betriebsgröße

Der Organisationsgrad der Arbeitnehmer variiert stark nach der Größe der Betriebe: Je größer der Betrieb, desto höher der Organisationsgrad der Mitarbeiter. Da die Betriebsgröße nicht regelmäßig abgefragt wird, enthält Tabelle 2 Angaben zu den Erhebungen 1994, 2004 und 2008. Die Erhebung für 1994 zeigt eine markante Sprungstelle an der Grenze von 200 Mitarbeitern. In Betrieben mit 200 bis 499 Beschäftigten lag der Organisationsgrad bei fast 43 Prozent, in der Betriebsgrößenklasse mit 50 bis 199 Mitarbeitern bei 26 Prozent. Diese Sprungstelle ist zehn Jahre später verschwunden, um 2008 in abgeschwächter Form wieder sichtbar zu werden. Ein Teil dieser Schwankung beruht darauf, dass die meisten Arbeitnehmer in kleinen Unternehmen arbeiten und in den ALLBUS-Stichproben entsprechend wenige Befragte aus großen Betrieben enthalten sind. Trotz dieser Einschränkung lässt sich daraus schließen, dass der Organisationsgrad zwischen 1994 und 2008 über alle Betriebsgrößenklassen hinweg rückläufig war. Er fällt in den kleineren Klassen aber größer aus. So steht der Halbierung des Organisationsgrads in den Kleinstbetrieben von 15,5 auf 7,7 Prozent ein eher moderater Rückgang um 5 Prozentpunkte bei den Großbetrieben gegenüber. Große Industriebetriebe und Behörden sind demnach die eigentliche „Domäne“ der Gewerkschaften (Biebeler/Lesch, 2007, 141).

Gewerkschaftsmitglieder nach Betriebsgröße

Tabelle 2

Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an den Arbeitnehmern (Netto-Organisationsgrad) nach Betriebsgröße in Prozent

	1994	2004	2008
Betriebe mit ...			
1 bis 9 Beschäftigten	15,5	8,0	7,7
10 bis 49 Beschäftigten	20,7	15,9	12,1
50 bis 199 Beschäftigten	25,9	24,1	18,1
200 bis 499 Beschäftigten	42,6	22,4	28,1
500 bis 999 Beschäftigten	42,6	36,8	24,0
1.000 und mehr Beschäftigten	39,9	29,7	34,1

Quellen: ALLBUS; Institut der deutschen Wirtschaft Köln



<http://link.iwkoeln.de/iw-trends-a2-15-01-01-06>

Politische Einflussnahme

Die Gewerkschaften nehmen über unterschiedliche Kanäle Einfluss auf die Politik (Berleemann/Zimmermann, 2011), zum Beispiel durch die Unterstützung einer politischen Partei. Mit den Protesten gegen die Agenda 2010 gingen die Gewerkschaften auf Distanz zu den Sozialdemokraten, mit denen sie über Jahrzehnte hinweg ein loses, aber beständiges Bündnis geschlossen hatten (Schroeder, 2008). Damit stellten sie sich zunächst ins politische Abseits. Allerdings griffen sie frühzeitig wichtige gesellschaftspolitische Debatten zur sozialen Sicherung und Verteilung auf (Biebeler/Lesch, 2010). Mit der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 bot sich den Gewerkschaften eine neue Chance, wieder Einfluss auf die Politik zu nehmen. Sie folgten den Einladungen zu mehreren Kanzlergipfeln und wirkten gemäß Eichhorst und Weishaupt (2013) an der erfolgreichen Bekämpfung der Wirtschaftskrise mit. Entscheidend für diesen Erfolg war allerdings, dass sich diese „konzertierte Aktion“ grundlegend von den beiden in den 1990er Jahren gestarteten Versuchen eines Bündnisses für Arbeit unterschied (Übersicht). Während die 1996 von der Kohl-Regierung und 1998 von der Schröder-Regierung unternommenen Anläufe daran scheiterten, dass sich Regierung und Sozialpartner nicht auf geeignete Maßnahmen zur

Beseitigung der strukturellen Arbeitsmarktprobleme einigen konnten, standen in den drei zwischen Ende 2008 und Ende 2009 abgehaltenen Kanzlergipfeln konjunkturelle Probleme im Mittelpunkt. Die Krise wurde von allen Akteuren als ein vorübergehendes Phänomen verstanden und alle hatten ein gemeinsames Interesse daran, den Konjunkturbruch abzufedern. Das Ergebnis waren zwei Konjunkturprogramme und Verbesserungen beim Kurzarbeitergeld. Regierung und Sozialpartner verständigten sich auf eine „konzertierte Aktion“, wie sie schon einmal zwischen 1967 und 1976 umgesetzt worden war. Anfänglich war auch die damalige Aktion erfolgreich, solange sie dem Ziel der Konjunktursteuerung diene und das Interessenprofil von Arbeitgeberern und Gewerkschaften als symmetrisch angesehen werden konnte (Besenthal, 2004). Als es nach dem ersten Ölpreisschock 1973/1974 aber zunehmend um die Lösung struktureller Probleme ging, scheiterte die Aktion.

Die erfolgreiche Konzertierung der Jahre 2008 und 2009 stellt demnach keinen Politikansatz dar, der eine Ära des Korporatismus in Deutschland einleitet. Sie war nicht mehr als ein temporäres Zweckbündnis, hat aber immerhin dazu geführt, dass sich SPD und Gewerkschaften wieder angenähert haben. Als die SPD

Konzertierte Aktionen und Bündnisse für Arbeit in Deutschland

Übersicht



im Sommer 2009 auch die gewerkschaftliche Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn übernahm, bewegten sich die beiden Organisationen weiter aufeinander zu (Dribbusch/Birke, 2014, 3). Das Zusammenrücken hat sich bislang vor allem für die Gewerkschaften gelohnt. Mit dem Inkrafttreten des gesetzlichen Mindestlohns Anfang 2015 und mit der Einführung einer abschlagsfreien Rente mit 63 Jahren nach 45 Versicherungsjahren im Juli 2014 wurden zwei zentrale Forderungen der Gewerkschaften politisch umgesetzt, wenngleich der DGB eine generelle Rücknahme der Ausweitung des Rentenalters auf 67 Jahre bevorzugte. Die SPD konnte – zumindest gemessen an ihrem eher geringen Stimmzuwachs bei der Bundestagswahl 2013 – bislang weniger von der Wiederannäherung profitieren.

Von einer dauerhaften Rückkehr der Gewerkschaften in die politische Arena zu sprechen, wäre indes voreilig. Über den engen politischen Kontakt hinaus müssten die Gewerkschaften auch Themen mit besonderer gesellschaftspolitischer Relevanz besetzen und einen inhaltlichen Konsens mit politischen Parteien herstellen. Derzeit sind kaum Themen zu erkennen, die im Hinblick auf die öffentliche Wirkung eine ähnliche Strahlkraft besitzen wie der gesetzliche Mindestlohn oder die abschlagsfreie Rente mit 63. Auf dem DGB-Bundeskongress im Mai 2014 nannte der neue DGB-Chef Rainer Hoffmann in seiner Antrittsrede lediglich allgemeine Schwerpunktthemen wie die Humanisierung der Arbeit, den Ausbau der Mitbestimmung, die Stärkung der Tarifautonomie und ein sozial gerechteres Europa (Hoffmann, 2014). Forderungen nach einem Abbau der kalten Progression zur Entlastung mittlerer Einkommensschichten sind weitaus weniger öffentlichkeitswirksam als die nach einem gesetzlichen Mindestlohn.

Unklar ist auch, inwieweit der jüngste Schulterschluss zwischen Gewerkschaften und Sozialdemokraten eine dauerhafte Basis der weiteren Politikgestaltung sein wird. Die SPD ist historisch eng mit der Gewerkschaftsbewegung verknüpft. Als Volkspartei stecken die Sozialdemokraten aber in einer Krise (Lösche, 2009). Eine der wesentlichen Ursachen dafür ist wiederum die Erosion des Gewerkschaftsmilieus. Mit der abnehmenden Bedeutung traditioneller Arbeitermilieus und der geringen gewerkschaftlichen Verankerung von Arbeitnehmern reichen Wahlerfolge in dieser Gesellschaftsgruppe nicht mehr aus, um Regierungsmacht zu erlangen. Damit kann sich die SPD immer weniger auf Gewerkschaftspositionen fokussieren. Vielmehr kommt es für die SPD darauf an, die wachsenden Milieus

der „neuen sozialen Mitte“ an sich zu binden. Sie sind für die Sozialdemokratie „im wert- und interessenpolitischen Sinne höchst interessant und für den Wahlerfolg unerlässlich“ (Meyer, 2000, 15).

Während Gewerkschaften in erster Linie Mitgliederinteressen vertreten, will die SPD mehrheitsfähig sein und Gemeinwohlinteressen verfolgen. Das kann dazu führen, dass gewerkschaftliche Forderungen zurückgewiesen werden und die SPD Entscheidungen fällt, die auf den Widerstand der Gewerkschaften treffen (Meyer, 2000, 16). Die Auseinandersetzungen um die Agenda 2010 und die Rente mit 67 Jahren belegen dies. Der Agenda 2010 war der Versuch vorausgegangen, wichtige Strukturprobleme im Konsens mit Gewerkschaften und Arbeitgebern in einem Bündnis für Arbeit zu lösen. Nachdem dies im Jahr 2003 endgültig scheiterte, setzte die sozialdemokratisch geführte Bundesregierung die aufgrund der ungelösten Strukturprobleme für notwendig erachteten Reformen durch.

Bei gewerkschaftlichen Forderungen hingegen zeigen zwei aktuelle Beispiele, dass diese mehrheitsfähig sein müssen, damit sie von den Sozialdemokraten übernommen werden. Die SPD hat in der seit 2013 regierenden Großen Koalition gegen den Widerstand der Union die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns durchgesetzt. Damit folgte sie dem Wunsch aller Gewerkschaften. Sie konnte sich in diesem Punkt aber auch einer breiten öffentlichen Unterstützung sicher sein (IfD Allensbach, 2014). Bei der Frage einer gesetzlichen Wiederherstellung des Grundsatzes der Tarifeinheit – ein Betrieb gleich ein Tarifvertrag – tat sich die SPD ungleich schwerer. Der DGB forderte 2010 in einer gemeinsamen Initiative mit den Arbeitgebern, die Tarifeinheit gesetzlich zu regeln. Innerhalb des DGB gab es aber Vorbehalte, sodass er sich ein Jahr später aus dieser Initiative zurückzog. Im Mai 2014 einigten sich die Einzelgewerkschaften auf dem DGB-Bundeskongress auf einen Kompromiss. Danach wird eine gesetzliche Regelung nur abgelehnt, wenn sie in die Tarifautonomie oder das Streikrecht eingreift. Die SPD hatte sich mit der Union bereits Ende 2013 im Koalitionsvertrag darauf verständigt, die Tarifeinheit gesetzlich zu regeln. Das Vorhaben wurde aber mehrfach verschoben, weil die Gewerkschaften untereinander stritten und auch die Öffentlichkeit es eher kritisch bewertete. Das von der SPD geführte Arbeitsministerium brachte den Entwurf eines Tarifeinheitsgesetzes erst im Dezember 2014 in das Bundeskabinett ein, als die Einstellung der Bevölkerung nach einer Streikwelle von Lokführern und Piloten im Herbst 2014

kippte. Anfang November 2014 sprach sich erstmals eine Mehrheit der Bevölkerung (55 Prozent) in einer repräsentativen Umfrage dafür aus, die Macht von Spartengewerkschaften wie der Lokführergewerkschaft GDL zu beschneiden (N24, 2014).

Erodiert die gemeinsame Basis von SPD und Gewerkschaften, besteht die Möglichkeit eines sich selbst verstärkenden Prozesses: Während die SPD auch aus wahltaktischen Überlegungen heraus nur bedingt Politik für die Gewerkschaften machen kann, entziehen Gewerkschaftsmitglieder ihr wegen der damit einhergehenden Enttäuschung das Vertrauen und die Stimme, womit es für die SPD noch unattraktiver wird, ihre Politik an den Interessen dieser Klientel auszurichten. Die ALLBUS-Daten zeigen, dass das Vertrauen in die SPD unter den Gewerkschaftsmitgliedern deutlich zurückgegangen ist. Danach ist die Mehrheit der Gewerkschaftsmitglieder bereits als Wechselwähler zu betrachten: Im Jahr 2008 gaben 36,6 Prozent der befragten berufstätigen Gewerkschaftsmitglieder an, dass sie keiner Partei zuneigen, nur knapp 30 Prozent präferierten die SPD. 1982 war das Verhältnis noch umgekehrt, damals hatten etwa 28 Prozent keine Parteipräferenz, wohingegen sich etwas mehr als 38 Prozent zur SPD bekannten. Die Daten verdeutlichen auch, dass der Zuspruch der Gewerkschafter zu keiner der übrigen Parteien solch große Schwankungen zeigt wie der zur SPD.

Fazit

Mitgliederstärke und Einfluss im politischen System hängen eng miteinander zusammen (Schroeder, 2008). Trotz unbestreitbarer Stabilisierungserfolge stehen die Gewerkschaften organisationspolitisch vor großen Aufgaben. Sie finden eine überdurchschnittliche Zustimmung bei Männern, Älteren und Vollzeitbeschäftigten, vor allem unter den Facharbeitern und Beamten. Das sind aber zum Teil Gruppen, deren Beschäftigungsanteile tendenziell sinken. Zudem ist die Verankerung in kleinen und mittleren Betrieben schwach. Ohne organisatorische Erfolge in den wachsenden Zukunftsbranchen und dem Erschließen neuer Berufsgruppen werden die Gewerkschaften ihrem Anspruch nicht gerecht, eine repräsentative Vertretung der Arbeitnehmerschaft zu sein. Ohne einen solchen Nachweis werden sie von den politischen Parteien auf Dauer aber immer weniger als Sprachrohr der gesamten Arbeitnehmerschaft wahrgenommen.

Literatur

- Berlemann, Michael / Zimmermann, Klaus W., 2011, Trade Unionists in Parliament and Macroeconomic Performance: Evidence from Germany, in: *Economic and Labour Relations Review*, 22. Jg., Nr. 3, S.101–116
- Besenthal, Andrea, 2004, Tripartistische Bündnisse im Deutschen Modell, in: *WSI-Mitteilungen*, 57. Jg., Nr. 10, S. 555–560
- Biebeler, Hendrik / Lesch, Hagen, 2006, Mitgliederstruktur der Gewerkschaften in Deutschland, in: *IW-Trends*, 33. Jg., Nr. 4, S. 45–58
- Biebeler, Hendrik / Lesch, Hagen, 2007, Zwischen Mitgliedererosion und Ansehensverlust: Die deutschen Gewerkschaften im Umbruch, in: *Industrielle Beziehungen*, 14. Jg., Nr. 2, S. 133–153
- Biebeler, Hendrik / Lesch, Hagen, 2010, Arbeitnehmerinteressen und Gewerkschaftsprogrammatik – Was sagt die Empirie?, in: *IW-Trends*, 37. Jg., Nr. 4, S. 95–109
- Brenke, Karl, 2015, Wachsende Bedeutung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt, in: *DIW-Wochenbericht*, 82. Jg., Nr. 5, S. 75–86
- dbb – Deutscher Beamtenbund und Tarifunion, 2015, dbb Mitglieder, <http://www.dbb.de/themen/themenartikel/d/dbb-mitglieder.html> [4.2.2015]
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund, 2014, Jünger und attraktiver, in: *Einblick*, Nr. 2, S. 3
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund, 2015, Täglich 840 neue Mitglieder, in: *Einblick*, Nr. 2, S. 5
- Dribbusch, Heiner / Birke, Peter, 2014, Die DGB-Gewerkschaften seit der Krise. Entwicklungen, Herausforderungen, Strategien, Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.), Studie, Berlin
- Ebbinghaus, Bernhard / Göbel, Claudia, 2014, Mitgliederrückgang und Organisationsstrategien deutscher Gewerkschaften, in: Schroeder, Wolfgang (Hrsg.), *Handbuch der Gewerkschaften in Deutschland*, 2. Aufl., Wiesbaden, S. 207–239
- Eichhorst, Werner / Weishaupt, Timo J., 2013, Mit Neokorporatismus durch die Krise? Die Rolle des sozialen Dialogs in Deutschland, Österreich und der Schweiz, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 59. Jg., Nr. 3, S. 313–335
- Goerke, Laszlo / Pannenberg, Markus, 2007, Trade Union Membership and Works Councils in West Germany, in: *Industrielle Beziehungen*, 14. Jg., Nr. 2, S. 154–175
- Hoffmann, Rainer, 2014, Grundsatzrede auf dem DGB-Bundeskongress am 13. Mai 2014, <http://bundeskongress.dgb.de/die-woche/++co++d1b767d6-da7d-11e3-b305-52540023ef1a/@@ dossier.html> [10.2.2014]
- IfD Allensbach, 2014, Breite Unterstützung für einen flächendeckenden Mindestlohn, in: *Allensbacher Kurzbericht*, v. 28.1.2014, Allensbach
- Lösche, Peter, 2009, Ende der Volksparteien, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 51, S. 6–12
- Meyer, Thomas, 2000, Die Zukunft einer ehrwürdigen Beziehung, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 51. Jg., Nr. 1, S. 12–17

N24, 2014, N24-Emnid-Umfrage zum GDL-Streik: Mehrheit der Deutschen hat kein Verständnis mehr für GDL-Streiks, <http://www.presseportal.de/pm/13399/2874313/n24-emnid-umfrage-zum-gdl-streik-mehrheit-der-deutschen-hat-kein-verst-ndnis-mehr-f-r-gdl-streiks> [2.2.2015]

Schnabel, Claus / Wagner, Joachim, 2007, The Persistent Decline in Unionisation in Western and Eastern Germany, 1980–2004: What Can We Learn from a Decomposition Analysis?, in: Industrielle Beziehungen, 14. Jg., Nr. 2, S. 118–132

Schroeder, Wolfgang, 2008, SPD und Gewerkschaften: Vom Wandel einer privilegierten Partnerschaft, in: WSI Mitteilungen, Nr. 5, S. 231–237

Terwey, Michael / Balzer, Stefan, 2014, ALLBUS 1980–2012, Variable Report, Studien-Nr. 4578 Version: 1.0.0, doi: 10.4232/1.11898, <http://www.gesis.org/allbus/studienprofile/2014/> [4.2.2015]

Urban, Hans-Jürgen, 2013, Gewerkschaftsstrategien in der Krise: Zur kollektiven Handlungsfähigkeit im Gegenwartskapitalismus, in: Schmalz, Stefan / Dörre, Klaus (Hrsg.), Comeback der Gewerkschaften?, Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven, Frankfurt a. M., S. 376–396

Wohland, Ulrich, 2013, Kampagnen, Organizing und mitgliederorientierte Tarifpolitik. Konzepte und Praxis, in: Kocsis, Andrea / Sterkel, Gabriele / Wiedemuth, Jörg (Hrsg.), Organisieren am Konflikt. Tarifaufinandersetzungen und Mitgliederentwicklung im Dienstleistungssektor, Hamburg, S. 65–76

Membership Growth and Political Influence: A Fresh Wind for Germany's Trade Unions?

The trade unions in Germany appear to be in the ascendant. An analysis of the results of the German General Social Survey (ALLBUS) shows that the net density rate of trade unions has recently risen to 20.6 per cent, an increase of 2.6 percentage points over its low point in 2006. Moreover, the trade unions have managed to return from the political sidelines onto which they manoeuvred themselves with their opposition to Agenda 2010, a reform programme launched by a Social Democratic / Green coalition government in 2003. However, whether these successes will endure is by no means sure. An analysis of union membership reveals that unionisation of male, full-time and older employees is above average. However, the latest membership growth will only continue if the unions succeed in organising more women, part-timers and young people.

IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 42. Jahrgang, Heft 1/2015; ISSN 0941-6838 (Printversion); ISSN 1864-810X (Onlineversion). Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über lizenzen@iwkoeln.de, die erforderlichen Rechte für elektronische Pressepiegel unter www.pressemonitor.de © 2015, IW Medien GmbH, Köln; DOI: 10.2373/1864-810X.15-01-02