

Hassel, Anke; Schroeder, Wolfgang

**Research Report**

## Gewerkschaften 2030: Rekrutierungsdefizite, Repräsentationslücken und neue Strategien der Mitgliederpolitik

WSI Report, No. 44

**Provided in Cooperation with:**

The Institute of Economic and Social Research (WSI), Hans Böckler Foundation

*Suggested Citation:* Hassel, Anke; Schroeder, Wolfgang (2018) : Gewerkschaften 2030: Rekrutierungsdefizite, Repräsentationslücken und neue Strategien der Mitgliederpolitik, WSI Report, No. 44, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf,  
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2018112909520344952631>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/225406>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

# REPORT

Nr. 44, November 2018

Das WSI ist ein Institut  
der Hans-Böckler-Stiftung

## GEWERKSCHAFTEN 2030

### Rekrutierungsdefizite, Repräsentationslücken und neue Strategien der Mitgliederpolitik

Anke Hassel, Wolfgang Schroeder

Die Organisationsmacht der Gewerkschaften ist der Schlüssel für die Zukunft der Sozialpartnerschaft. Allerdings ist die Organisationsmacht der deutschen Gewerkschaften seit mehreren Jahrzehnten von einer erodierenden Mitgliederbasis, einer lückenhaften Mitgliederstruktur und einer Durchsetzungskrise in der Tarifpolitik gekennzeichnet.

Der Report analysiert die Mitgliederentwicklung der DGB-Gewerkschaften und plädiert für eine stärker systematische Umsetzung der neuen Ansätze der Mitgliederpolitik.



**Herausforderungen für Gewerkschaften heute – 2**

Exkurs: Die drei Welten der Arbeitsbeziehungen – 3

**Mitglieder- und Repräsentationsdefizite – 6****Weibliche Repräsentationslücke – 10****Strategien zur Mitgliederentwicklung – 12**

Neue Mitgliederpolitik – 13

Erschließungsprojekte der IG Metall:

Systematische Mitgliederpolitik – 14

Mitgliederbefragungen – 14

**Fazit: Neubestimmung der Gewerkschaftsarbeit als Basis für neue Sozialpartnerschaft – 16**

## HERAUSFORDERUNGEN FÜR GEWERKSCHAFTEN HEUTE

Eine der meistdiskutierten „Baustellen“ der Erneuerung der deutschen Sozialpartnerschaft betrifft die Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Bereits 1987 diagnostizierte Wolfgang Streeck das „Aussterben der Stammkunden“ in Großorganisationen. Zwischen 1991 und 2017 hat sich die Zahl der Mitglieder in den DGB-Gewerkschaften von 11,8 auf knapp 6 Millionen fast halbiert. Die einzelnen Gewerkschaften sind allerdings unterschiedlich stark vom Mitgliederrückgang betroffen. Nahezu spiegelbildlich zu den quantitativen und qualitativen Mitgliederproblemen der Gewerkschaften verläuft die negative Mitgliederentwicklung bei den Arbeitgeberverbänden mit Tarifbindung. Die Zahl der organisierten Unternehmen sinkt seit drei Jahrzehnten stetig, wobei kleine Firmen, start ups, Digitalbranchen, Dienstleistungsunternehmen, das Handwerk und regionale Bereiche wie Ostdeutschland zu den besonderen Problemzonen zählen.

Bei dieser Herausforderung geht es nicht um eine kleine Baustelle, sondern um eine der ordnungspolitisch herausragenden Fragen der sozialen Marktwirtschaft, der Zählung und damit Regulierung des Konfliktes zwischen Arbeit und Kapital. Der Nachkriegskonsens zwischen Unternehmern, Staat und Gewerkschaften begleitete nicht nur den ökonomischen Wiederaufstieg Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg, sondern die funktionierende Sozialpartnerschaft ermöglichte erst das System der sozialen Marktwirtschaft. Dieser Konsens wurde in Deutschland in den letzten beiden Jahrzehnten zwar nicht gänzlich verworfen, aber seine Präge- und Gestaltungskraft ist heute deutlich geschwächt. Zuweilen hat man den Eindruck, dass diese Form der organisierten Sozialpartnerschaft sich auf die Zentren der exportorientierten Industrie reduziert hat. Die regulative Grundidee der Sozialpartnerschaft von Macht und Gegenmacht scheint im Hinblick auf die deutsche Wirtschaft als Ganzes zunehmend weniger zu funktionieren. Zum einen,

weil Beschäftigte nicht nur in den binnenmarktorientierten Bereichen, aber dort besonders, weniger denn je kollektives Handeln durch Gewerkschaften unterstützen. Zum anderen ziehen sich immer mehr Arbeitgeber aus dem System verbindlicher Verabredungen im Kontext von Tarifautonomie und Sozialpartnerschaft zurück.

Damit einher geht die Frage, auf welcher Grundlage, mit welchen Zielen und Ressourcen sich die Gewerkschaften zukünftig aufstellen, um die Interessen der Beschäftigten auch unter veränderten Bedingungen vertreten zu können. Sie müssen die eigene Attraktivität bei den Beschäftigten stärken, um gegenüber den Arbeitgebern und den Akteuren des politischen Systems eine verlässliche Gestaltungsmacht beanspruchen zu können. In diesem Beitrag untersuchen wir einerseits die Repräsentationsdefizite bei den Beschäftigten und andererseits die vonseiten der Gewerkschaften bereits ergriffenen und weiter intendierten organisatorischen Maßnahmen sowie neue Formen der Bezugnahme auf Bedürfnisse und Interessen der Beschäftigten. Werden die gegenwärtigen Bedürfnisse und Interessen von Beschäftigten durch veränderte organisatorische Initiativen angemessen rezipiert? Welcher Logik folgt der Wandel, und was sind die wichtigsten Merkmale der neuen Gewerkschaftsaufstellung in diesem Feld?

Die DGB-Gewerkschaften sind seit ihrer Gründung Mitte der 1940er Jahre auf der Arbeitnehmerseite die maßgeblichen Akteure in den deutschen industriellen Beziehungen. Sie besaßen lange Zeit sowohl gegenüber dem politischen System wie auch gegenüber den Arbeitgebern ein Repräsentationsmonopol (Hassel 2007, S. 187ff.). Die Expansion des Niedriglohnssektors, die innere und äußere Erosion des Flächentarifvertrags<sup>1</sup>, aber auch der

<sup>1</sup> Die Schrumpfung des Geltungsbereiches der kollektiven Tarifpolitik wird als äußere Erosion; die sinkende Normierungsfähigkeit, die eng mit der Verbetrieblung der Tarifpolitik auf der Basis sogenannter Öffnungsklauseln einhergeht, als innere Erosion des Flächentarifvertrags bezeichnet (Streeck und Rehder, 2005).

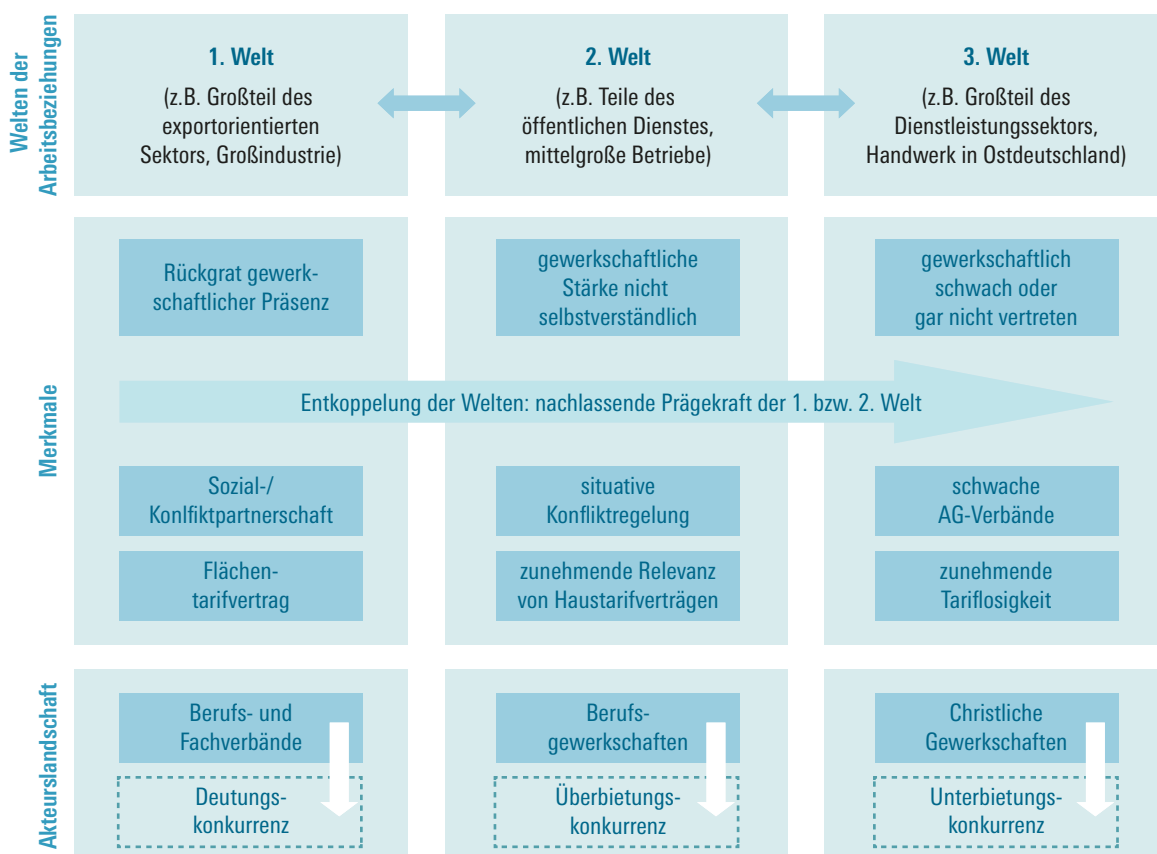
Aufstieg der Berufsgewerkschaften haben in den letzten zwei Jahrzehnten die Handlungsbedingungen für die DGB-Gewerkschaften verändert. Die Transformation von Berufsverbänden zu Berufsgewerkschaften, die insbesondere in staatsnahen bzw. ehemals staatlichen Sektoren eine eigenständige Tarifpolitik verfolgen, stellt mittlerweile eine manifeste Konkurrenz zu den etablierten DGB-Gewerkschaften dar. Auch die Bundesregierung und Arbeitgeberverbände befürchten, dass durch diese Konkurrenz auf Arbeitnehmerseite das System der Sozialpartnerschaft zusätzlich unter Druck gerate (BDA 2010). Empirische Studien kommen zu dem Ergebnis, dass eine Tendenz, die das gesamte Modell durch diese partielle Konkurrenzsituation unter Druck setze, bislang nicht erkennbar sei (Schroeder et al. 2011). Gleichwohl hat der Staat mit dem Tarifeinheitengesetz zusätzliche Stabilisatoren entwickelt, um das sozialpartnerschaftlich-korporatistische Arrangement zu fördern.

### Exkurs: Die drei Welten der Arbeitsbeziehungen

Trotz vielfältigster eigener Aktivitäten und staatlicher Unterstützung konnte die Schwächung der Präsenz und Funktionsfähigkeit der deutschen Gewerkschaften in fast allen Branchen, für nahezu alle Arbeitnehmergruppen und Regionen nicht verhindert werden. Zugleich sind auch die Unterschiede zwischen den Gewerkschaften gewachsen. Die deutschen Arbeitsbeziehungen können in

drei mehr oder weniger klar abgegrenzte Welten unterteilt werden, zwischen denen fundamentale Unterschiede und nur wenig Gemeinsamkeiten bestehen (ebd., S. 142f.): In der ersten Welt, insbesondere in der exportorientierten Industrie sowie im öffentlichen Sektor, finden sich mitgliederstarke und verpflichtungsfähige kollektive Akteure. Die zweite Welt, die vor allem in Randbereichen des industriellen Sektors und vergleichsweise gut erschlossenen Dienstleistungsbetrieben existiert, ist durch organisationspolitische Ambivalenz gekennzeichnet. In der dritten Welt, zu der große Teile des einfachen Dienstleistungssektors, das Handwerk und – regional gesehen – Ostdeutschland zählen, sind sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeberverbände kaum vertreten. Vor allem jene Dienstleistungsbereiche, in denen mehrheitlich Frauen beschäftigt sind, haben sich in den letzten Jahren zunehmend stärker zu gewerkschaftsfreien Zonen entwickelt (Hassel 2007, S. 184).

Die durchaus wechselvolle Geschichte der deutschen Arbeitsbeziehungen ist nicht nur durch spezifische Mischungsverhältnisse zwischen Markt, Staat und Verbänden hinsichtlich der prioritären Normierungskraft geprägt. Es besteht auch ein Auf und Ab in der Vorrangstellung zwischen diesen drei Dimensionen, wobei es durchaus starke Unterschiede in der Praxis der Sozialpartnerschaft zwischen den Branchen gegeben hat und noch heute gibt. Seit den 1980er Jahren haben sich die Handlungsarenen der Arbeitsbeziehungen maßgeblich verändert, ohne dass dadurch die rechtlichen und institutionellen Verhältnisse in ähnlicher Weise



angepasst worden sind. Ein wesentliches Kennzeichen dieser Entwicklung im Bereich der Arbeitsbeziehungen ist einerseits eine deutliche Zunahme von Heterogenität in und zwischen den Sektoren sowie damit einhergehend eine wachsende Bedeutung der Unternehmen. Andererseits haben die Verbände zunehmende Integrationsprobleme, was zu einer Aufwertung der Mitgliederlogik zu Lasten der Einflusslogik in den Arbeitgeberverbänden geführt hat (Haipeter 2013: 539). Die Disparitäten zwischen den Sektoren sind auf Markt- und Unternehmensstrategien, disparate Stärken der Kollektivakteure, die unterschiedlichen Ausprägungen des Tarifvertragssystems sowie neue Konkurrenzformen zwischen kollektiven Akteuren auf Seiten der Beschäftigten zurückzuführen. Dabei handelt es sich um mehr als um eine Dualisierung oder Polarisierung. Stattdessen wird in erster Annäherung das von uns entwickelte Konzept der drei unterschiedlichen Welten der Arbeitsbeziehungen vorgestellt:

■ In der *ersten Welt* der Industriellen Beziehungen, die vornehmlich in der verarbeitenden Industrie des exportorientierten Sektors, aber auch in Kernbereichen des öffentlichen Dienstes und in großbetrieblichen Strukturen vorzufinden ist, begegnen sich organisationsfähige und meist verpflichtungsfähige Kollektivakteure auf beiden Seiten. Entsprechend gering ist die Konkurrenz zwischen den Arbeitnehmerverbänden ausgeprägt. Jenseits der Branchengewerkschaften sind allenfalls Berufs- und Fachverbände aktiv, die in Deutungsfragen – nicht aber in der Tarifpolitik – konkurrieren. Die Organisations- und Ressourcenstärke von Gewerkschaften und Arbeitgebern münden in sozialpartnerschaftliche Arrangements und flächentarifvertraglichen Regelungen, die zudem mit konditionierten Öffnungsklauseln ausgestattet sind, womit den Verbänden auch hinsichtlich abweichender Betriebspraxen ein gewisses Handlungspotential verbleibt. In der ersten Welt der Arbeitsbeziehungen, die durch eine funktionsfähige Dualität im Sinne einer belastbaren Arbeitsteilung von über- und innerbetrieblichen Akteuren geprägt ist, strukturieren sich die Arbeitsbeziehungen entlang einer erwartbaren Regelpraxis. Da diese Welt auch das Rückgrat des deutschen Exportmodells darstellt, verbinden sich damit pointierte Anforderungen an Stabilität, innovative wirtschaftliche Dynamik und Planungssicherheit, die in starkem Maße über eine enge Kooperation zwischen betrieblichen und überbetrieblichen Akteuren generiert werden. Gegensätze werden in dieser Welt gegenwärtig weniger durch Großkonflikte ausgetragen als vielmehr alltäglich und regelhaft in Kleinaranen eingeordnet und verarbeitet (Dribbusch 2009: 61). Damit reagieren die Arbeitsbeziehungen in der ersten Welt auf die globalisierungs- und finanzmarktgetriebenen Herausforderungen durch innovative und komplexe Kooperationsstrategien, die im Kern aber machtbasierte Verhandlungs- und Tauschprozesse bleiben.

■ Die *zweite Welt* ist durch Ambivalenz gekennzeichnet. Gewerkschaftliche Stärke und Durchsetzungsfähigkeit sind hier nicht selbstverständlich. In mittelgroßen Betrieben und Teilbereichen des öffentlichen Dienstes sind Gewerkschaften nicht immer präsent. Die Arbeitgeberverbände pflegen häufig einen stärker konfliktorientierten Umgang mit Gewerkschaften. Flächentarifverträge sind nicht mehr die Regel, sondern bestehen vielmehr branchen- und regionenabhängig. Darüber hinaus ist ihre Deckungsrate rückläufig, während der Stellenwert von Haustarifverträgen zunimmt. Des Weiteren sind die Branchengewerkschaften mit berufsgewerkschaftlicher Konkurrenz konfrontiert (vgl. Schroeder et al. 2011: 22), was in bestimmten Bereichen zu einer pluralisierten Tariflandschaft führt, in der Berufsgewerkschaften bestehende Tarifverträge der Branchengewerkschaften überbieten. Aufgrund dieser Fragmentierung müssen zusätzliche Ressourcen eingesetzt werden, um die zwischen-gewerkschaftliche Konkurrenz zu regulieren. Mit dem Tarifeinheitsgesetz hat der Gesetzgeber 2016 eine dafür vorgesehene prozedurale Einhegung der Interessen und Aufgaben implementiert. Die Konfliktpartnerschaft in der zweiten Welt ist ruppiger, weniger berechenbar, gleichwohl ist sie auch dort maßgeblich, um ökonomische und soziale Interessen in einen Ausgleich zu bringen. Die Kraft der Gewerkschaften ist hier davon abhängig, dass sie den Schatten der ersten Welt nutzen können, um ihre Interessen in einem regulativen Rahmen abzubilden. Auch die Bereitschaft der Arbeitgeber, eine kooperative Gestaltungsperspektive zu entwickeln ist hier schwächer ausgeprägt.

■ In der *dritten Welt* schließlich sind sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeberverbände kaum vertreten. Beide Kollektivakteure haben in dieser Welt, die sich vor allem aus klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU), vielfach in Ostdeutschland, dem privaten Dienstleistungssektor und dem Handwerk zusammensetzt, kaum Mitglieder. Während es den Gewerkschaften schwerfällt, die oftmals prekär in Leih- und Zeitarbeitsverhältnissen Beschäftigten zu organisieren, kämpfen die Arbeitgeberverbände nicht nur mit Verbandsflucht und -abstinenz, sondern auch mit regulierungsunwilligen Akteuren. Die geringe Organisations- und Verpflichtungsfähigkeit der Kollektivakteure spiegelt sich in der verbreiteten Tariflosigkeit wider. Hinzu kommt, dass die Unterbietungskonkurrenz bspw. durch Christliche Gewerkschaften in der dritten Welt Fuß fassen konnte (vgl. Schroeder et al. 2011: 22). Da Arbeitsbeziehungen, an denen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände kooperativ beteiligt sind, nicht bestehen und dies von einzelnen Arbeitgebern sogar vehement aktiv bekämpft wird, ist diese Welt am weitesten von der als Ideal-fall angenommenen Konfliktpartnerschaft entfernt. Sie entspricht tatsächlich dem, was Wolfgang Streeck als „Konflikt ohne Partnerschaft“ (2016: 59)

beschreibt. Für diese Welt, die sowohl prosperierende Bereiche (IT-Sektor) wie auch Niedriglohnbereiche umfasst, ist der Staat zumeist die wichtigste regulative Instanz (Entsendegesetz, Mindestlohn, Leiharbeitsnehmer- und Werkvertragsgesetz etc.). Ob legislative Antworten wie der Mindestlohn auch zu einer Stärkung der Organisations- und Verpflichtungsfähigkeit der Verbände führen kann oder ob diese Bereiche gar nicht mehr für eine kooperative Gestaltungs- und Konfliktperspektive in Frage kommen, ist offen.

Die Segmentierung der Arbeitsbeziehungen und der Gewerkschaftslandschaft in drei Welten ist nicht gänzlich neu. Die Gewerkschaften waren nie in allen Branchen gleich stark, und auch der Flächentarifvertrag besaß zu keiner Zeit jene allumfassende Bindungswirkung, die ihm heute manchmal rückblickend zugeschrieben wird. Jedoch lassen sich eine fortschreitende Differenzierung sowie Entkopplungs- und Entgrenzungsprozesse zwischen den Welten feststellen, die dazu führen, dass die Löhne, Arbeitsbedingungen, die Mitbestimmung sowie die Kooperations- und Konfliktdimensionen auseinanderdriften. Diese Entkopplung ist mit einer doppelten Problematik behaftet. Sie verringert zum einen die positive Prägekräft der ersten Welt auf die beiden anderen Welten (vgl. Schroeder/Keudel 2008: 87). Zum anderen gibt es nicht nur immer weniger positive Spillover-Effekte, sondern sogar negative Spillover-Effekte, indem die Entwicklungen in der zweiten und dritten Welt Druck auf die Arbeitsbeziehungen in der ersten Welt ausüben.

So sind seit einigen Jahren Desorganisations-tendenzen vor allem im Dienstleistungssektor, Handwerk und in einzelnen Regionen zu beobachten, die mit vielfältigen weiteren Krisensymptomen verbunden sind. Dabei zielt die zentrale Frage der Mitgliederentwicklung nicht einfach auf den negativen Mitgliedertrend der DGB-Gewerkschaften seit den 1980er Jahren (Ebbinghaus/Göbel 2014). Eine ebenso wichtige Rolle spielen die strukturellen Schwierigkeiten der Gewerkschaften, sich an die veränderten Betriebs- und Arbeitsmarktstrukturen anzupassen, um eine weitere Vertiefung der vorhandenen Vertretungslücken zu verhindern. Zudem setzen die Arbeitgeber seit den 1980er Jahren immer weniger auf Gewerkschaften als Verhandlungs- und Kooperationspartner. Ein Ergebnis dieser Prozesse, die mit einem Abschmelzen gewerkschaftlicher Machtressourcen einhergehen, ist die Durchsetzungskrise der Gewerkschaften, die sich insbesondere in den Veränderungen des Tarifvertragssystems (Flexibilisierung, Dezentralisierung, Tariflosigkeit) widerspiegelt.

In diesem Beitrag gehen wir von der Arbeitshypothese aus, dass Gewerkschaften durchaus maßgeblichen Einfluss auf ihre eigene Stärke nehmen können, indem sie eine eigene systematische Mitgliederpolitik etablieren. Denn mit dem Verschwinden der klassischen, quasi selbstverständlichen Be-

ziehung zwischen Mitgliedern und Organisationen veränderte sich auch die bisherige Arbeitsgrundlage der Gewerkschaften. Mitgliedschaft wird heute in der Regel weder vererbt noch ist sie ein „Selbstläufer“. Sie ergibt sich nicht mehr einfach aus bestimmten objektiven Interessenlagen, einer sozialen Gruppenzugehörigkeit, organisatorischen Zielen oder aus dem stummen Zwang der Verhältnisse. Selbst massive Konflikte zwischen den Tarifparteien führen nicht generell und automatisch zu einer verstärkten, nachhaltigen Organisationsneigung bei den noch nicht Organisierten. In diesem Sinne begründen wir, warum es notwendig ist, neue Wege zu gehen, deren Struktur und Richtung bereits jetzt in den Gewerkschaften erkennbar sind.

Der Einfluss von Gewerkschaften basiert auf ihrer Organisationskraft, ihrer Anerkennung und Einbindung sowie ihrer Durchsetzungsfähigkeit. Die rechtlich flankierten Strukturen der deutschen Arbeitsbeziehungen finden ihren zentralen Ausdruck in der Mitarbeit der Tarifparteien in den Selbstverwaltungen der deutschen Sozialversicherungen, in der Tarifautonomie sowie in Corporate-Governance-Strukturen, vor allem in Form der Beteiligung in den Aufsichtsräten. Mit der Pfadabhängigkeitstheorie (Beyer 2006) – die angesichts hoher Transaktionskosten bei Veränderungen von Institutionen eher Stabilität oder allenfalls graduelle Veränderungen erwarten lässt als abrupte Brüche – lässt sich erklären, warum trotz signifikanter Erosionstendenzen der verbandlichen Organisationsmacht in zentralen Bereichen wie etwa der Tarifbindung immer noch eine relativ stabile korporatistische Position besteht.

Angesichts der starken sozio-ökonomischen Wandlungsprozesse stellt sich die Frage, ob die damit einhergehenden strukturellen Anpassungsnotwendigkeiten schrittweise bewältigt werden können oder ob die Verbände durch die Wucht der Veränderungen massiven und irreversiblen Erosionsprozessen ausgesetzt sind. Wir vertreten die These, dass die Verbände durch umgestaltete Prozesse der Mitgliedergewinnung und -bindung durchaus wieder attraktiver für Mitglieder und Nichtmitglieder werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass staatliche Stützungsmaßnahmen wie bspw. an Tarifverträge gebundene Vergabegesetze, das Tarifeinheitsgesetz oder neue Kollektivgüter wie branchenbezogene Rentenkassen bislang keine Trendumkehr in der Mitgliederentwicklung bei den Tarifparteien bewirken konnten. Auch deshalb rücken die strategischen Fähigkeiten der Verbandsapparate wieder ins Zentrum der Debatte. Damit wird die Mitgliederfrage, die maßgeblich über die verbandliche Handlungsfähigkeit entscheidet, in den Verbänden auch politisiert. Im Zentrum dieses Reports steht daher die Frage, inwieweit sich Ansätze für ein eigenständiges organisationales Politikfeld der Mitgliederpolitik entwickelt haben.

Gegenwärtig werden über Jahrzehnte bewährte Strukturen der Mitgliedergewinnung auf den Prüf-

stand gestellt, indem neben neuen Instrumenten (bspw. spezifische Mitgliederrekutierungsstrategien wie Organizing) organisationale Wandlungsprozesse initiiert werden, um für notwendig erachtete Reformen angehen zu können. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände suchen auf der Basis etablierter Strukturen und Verfahren je eigene Wege, um neue Herausforderungen so zu bewältigen, dass sie unter den veränderten Bedingungen der Gegenwart attraktiv und handlungsfähig im Interesse ihrer Mitglieder sein können. Strukturell betrachtet wird die Leistungsfähigkeit der Sozialpartnerschaft davon abhängen, ob es vor allem den Gewerkschaften gelingt, ihre eigene Mitgliederbasis zu stärken und deren Interessen in angemessene Politikziele zu übersetzen. Dies ist noch keine hinreichende Bedingung, aber die *conditio sine qua non* für eine „konfliktpartnerschaftliche Praxis“ (Müller-Jentsch 2016) mit den Arbeitgebern.

Der Report ist in zwei zentrale Teile untergliedert: Im ersten Teil geht es darum, auf Grundlage von Daten des European Social Survey (ESS)<sup>2</sup> sowie der von den DGB-Gewerkschaften erhobenen Mitgliederdaten einerseits die Mitgliederentwicklungen der DGB-Gewerkschaften nachzuzeichnen, andererseits die soziostrukturellen Dimensionen der Gewerkschaftsmitglieder zu analysieren. Im zweiten Teil des Textes werden jetzt bereits erkennbare gewerkschaftliche Handlungsstrategien im Bereich der Mitgliederpolitik systematisiert. Exemplarisch wird erstens auf die Entschließungsprojekte der IG Metall Bezug genommen, bei denen es sich um eine systematische Reform von Strukturen der Mitgliederarbeit im bestehenden Organisationskontext handelt. Zweitens wird am Beispiel von Beschäftigten- bzw. Mitgliederbefragungen untersucht, wie durch eine direkte Bezugnahme auf Mitgliederpräferenzen Legitimation nach innen, d.h. in die Organisation hinein (bspw. bei thematischen Schwerpunkten) bzw. außen, d.h., gegenüber anderen Akteuren (bspw. Tarifpartei) generiert werden kann. Wir sehen in den hier thematisierten Neuorientierungen in der Mitgliederpolitik Versuche, um die Sozialpartnerschaft in Deutschland, die ja vielfältig brüchig geworden ist, zu stärken.

## MITGLIEDER- UND REPRÄSENTATIONSDEFIZITE

Gewerkschaften sind als Mitgliederorganisationen auf eine breite Mitgliederbasis angewiesen, die nicht nur die finanzielle Grundlage für ihre Angebots- und Leistungsstärke bildet, sondern auch die Basis für Legitimation, Repräsentation, Mobilisierung und damit letztlich für die tarif- und sozialpolitische Durchsetzungsfähigkeit ist. Insofern ist die Tatsache, dass sich die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder in den DGB-Gewerkschaften seit den 1990er Jahren halbiert (Abbildung 1), während der Beschäftigtenstand einen historischen Höchststand erreichte, ein komplexes Problem.

Der DGB-Organisationsgrad hat im Jahr 2017 bei 15,0% gelegen. Nach den ESS-Daten, die alle Gewerkschaften und gewerkschaftsähnlichen Organisationen aufnehmen und den Vorzug haben, dass sie international bessere Vergleichsmöglichkeiten bieten, lag der gewerkschaftliche Organisationsgrad<sup>3</sup> im Jahr 2016 in Deutschland bei 20,7%<sup>4</sup>. Damit lag dieser Indikator beim ESS deutlich unterhalb des Organisationsgrades vieler Länder der Europäischen Union. Besonders hoch ist der Organisationsgrad in den Ländern, die den Gewerkschaften quasi hoheitliche Aufgaben im Bereich der Arbeitslosenversicherung eingeräumt haben: Belgien, Schweden, Finnland, Dänemark (Tabelle 1; Ebbinghaus et al. 2011). Der Vergleich zwischen 2002 und 2016 zeigt dabei fast durchgängig ein Abschmelzen des Organisationsgrades (mit Ausnahme von Belgien und Norwegen), der auch in den nordischen Ländern festzustellen ist (Schweden -3,9 Prozentpunkte, Finnland -4,0 Prozentpunkte).

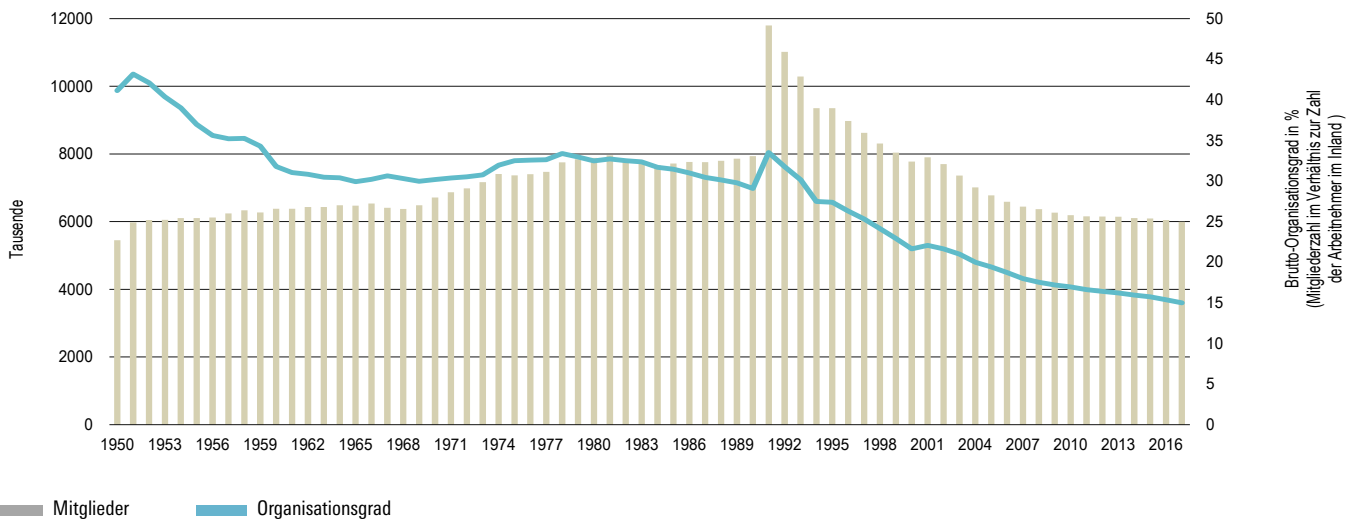
Während wir für den europäischen Vergleich mit den ESS-Daten arbeiten, können wir uns für die Analyse der deutschen Entwicklung auf die von den Gewerkschaften gemeldeten Mitgliederdaten beziehen. Neben der allgemein rückläufigen Mitgliederentwicklung zeigen sich dabei sehr unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Branchen.

2 Die im Folgenden auf Basis des European Social Survey (ESS) (2017) mit den Erhebungswellen 2002 und 2016 dargestellten gewerkschaftlichen Organisationsgrade beziehen sich auf das Verhältnis von Mitgliedern einer Gewerkschaft oder vergleichbaren Organisation (Variable mbtru).

3 Um eine international vergleichende Konsistenz der Daten zu gewährleisten, liegen den folgenden Ausführungen insbesondere die ESS-Daten (Erhebung 2002 und 2016) zugrunde (vgl. auch die Studie von Schnabel/Wagner (2006). Studien zu Deutschland beziehen sich meist auf die Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) (u.a. Schnabel 2005, Schnabel/Wagner 2003, 2007; Biebler/Lesch 2007, oder das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) (u.a. Fitzenberger et al. 2011) und berücksichtigen in ihrer Untersuchung dezidiert soziostrukturelle Merkmale der Beschäftigten.

4 Für die Messung des Organisationsgrades werden nur jene Personen berücksichtigt, die zum Zeitpunkt der Umfrage aktiv beschäftigt waren (Gewerkschaftsmitglied ESS-Variable mbtru = 1, „ 1. Yes, currently „... aktiv abhängig beschäftigt 2002 ESS-Variable empl = 1; 2016 ESS-Variable emplrel = 1 & mnactic = 1).

## Mitgliederzahlen und Organisationsgrad\* der DGB-Gewerkschaften, 1950-2017



\*Brutto-Organisationsgrad (in Prozent) = Mitgliederzahl im Verhältnis zur Zahl der Arbeitnehmer im Inland

Quelle: DGB 2018; Statistisches Bundesamt; Greef 2014; eigene Berechnung und Darstellung.

WSI

Tabelle 1

## Gewerkschaftsmitglieder in Europa\*

Angaben in absoluten Zahlen und in Prozent

	2002						2016					
	Befragte (Anzahl)			Gewerkschaftsmitglieder (Anteil in %)			Befragte (Anzahl)			Gewerkschaftsmitglieder (Anteil in %)		
	Gesamt	Männlich	Weiblich	Gesamt	Männlich	Weiblich	Gesamt	Männlich	Weiblich	Gesamt	Männlich	Weiblich
Belgien	869	498	356	43,7	46,6	40,1	709	358	351	51,2	52,0	50,4
Deutschland	1.322	678	644	22,3	29,9	14,5	1.322	730	592	20,7	24,1	16,4
Finnland	921	453	468	77,5	70,6	84,2	785	407	378	73,5	67,6	79,9
Frankreich	667	324	343	12,6	13,8	11,4	825	403	422	12,9	14,7	11,1
Großbritannien	984	473	511	30,1	28,6	31,6	821	369	452	25,6	22,7	27,9
Irland	888	422	466	40,8	45,0	37,0	1.069	535	534	28,4	24,9	31,8
Niederlande	1.215	601	614	28,9	34,3	23,5	651	288	363	22,4	24,6	20,7
Norwegen	1.261	677	584	59,6	57,2	62,4	817	451	366	63,6	55,9	73,0
Österreich	1.096	540	556	35,7	42,3	29,1	1.006	478	528	27,4	31,9	23,3
Polen	694	384	310	20,7	18,5	23,6	666	347	319	10,6	8,5	12,9
Schweden	1.102	573	529	78,3	74,8	82,0	742	367	375	74,4	69,2	79,4
Schweiz	1.097	557	540	18,2	21,5	14,7	753	403	350	13,0	13,2	12,9
Slowenien	662	334	328	49,1	43,8	54,4	516	264	252	28,6	26,0	31,3
Tschechien	580	302	275	21,8	21,8	22,1	1.152	586	566	8,1	9,1	7,0
Länder-durchschnitt				38,5	39,2	37,9				32,9	31,7	34,1

\*Organisationsgrade aktiv Beschäftigte, vgl. Fußnote 4

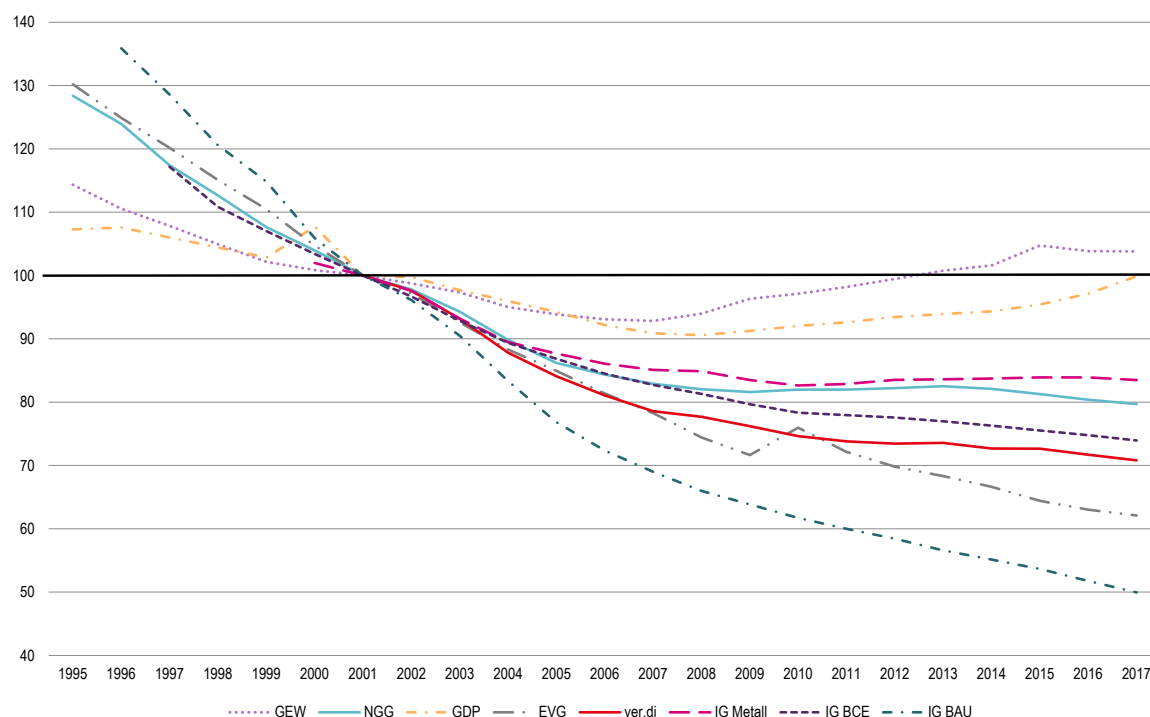
Quelle: European Social Survey 2017; Eigene Darstellung und Berechnung.

WSI



## Mitgliederentwicklung der DGB-Gewerkschaften

Angaben in Prozent



Anmerkung: Abbildung 2 zeigt die Mitgliederentwicklung der einzelnen Mitgliedsgewerkschaften des DGB.

Als Indexwert = 100 wurde das Jahr 2001 bestimmt, welches als Abschluss einer Phase von Gewerkschaftsfusionen zu sehen ist, mit der Gründung von ver.di.

Quelle: DGB 2018; eigene Berechnung und Darstellung.

**WSI**

Ins Auge stechen insbesondere Differenzen zwischen den exportorientierten und den binnenmarktorientierten Branchen sowie den Gewerkschaften im öffentlichen Sektor. Während im exportorientierten Sektor, der vor allem durch die IG BCE und die IG Metall repräsentiert wird, eine starke Handlungsfähigkeit besteht, sind in den staatsorientierten Gewerkschaften des Bildungssektors und der Polizisten die gewerkschaftlichen Organisationsgrade in den letzten Jahren gewachsen (Abbildung 2).

Mit Blick auf die Entwicklung seit 2001 ist erstens festzustellen, dass die deutschen Gewerkschaften insgesamt mit einem Mitgliederrückgang zu kämpfen haben. Zweitens gelang es der GdP und der GEW, die Entwicklung umzukehren und auf einen strukturell positiven Wachstumstrend einzuschwenken. Anders sieht es bei der EVG (vormals transnet) aus, die in einem ehemals staatlichen, nunmehr privatisierten Umfeld agiert und sich dabei mit einer dynamischen Konkurrenzgewerkschaft (GDL) konfrontiert sieht. Die EVG bildet zusammen mit der IG BAU eine Gruppe von Gewerkschaften, die sich durch einen erheblichen (prozentualen) Mitgliederrückgang und damit einhergehende Einschnitte der finanziellen Basis konfrontiert sieht. Die EVG beklagt im Vergleich zum

Mitgliederstand von 2001 einen Mitgliederverlust von 40%, bei der IG BAU sind es sogar rund 50%. Drittens gibt es eine mittlere Gruppe (IG Metall, NGG, ver.di, IG BCE) von Gewerkschaften, die sich zwar mit einem Mitgliederrückgang konfrontiert sieht, der es jedoch gelang, diesen partiell zu stoppen und insgesamt deutlich zu verlangsamen.

Der internationale Vergleich (Tabelle 1) macht deutlich, dass der Trend des Mitgliederrückgangs fast alle Länder betrifft und somit die Herausforderungen durchaus ähnlich sind. Zugleich zeigen nicht nur die Erfahrungen der nordischen Gewerkschaften, dass auch unter den Angestelltenberufen und Frauen trotz Teilzeitarbeit und teilweise prekärer Arbeitsbedingungen Erfolge errungen werden können. Dagegen liegt der Frauenorganisationsgrad in Deutschland und Österreich um 7,7 bzw. 8,6 Prozentpunkte hinter dem von Männern. In den anderen europäischen Gewerkschaften ist dieser Unterschied nicht nur geringer, sondern in vielen Ländern sind Frauen sogar stärker organisiert als die Männer (Tabelle 1). Dies bedeutet, dass der sozialstrukturelle Wandel und der damit einhergehende Rückgang der traditionellen Kernmitgliedschaftsgruppen nicht zwangsläufig zu Mitgliederverlust führen muss. Doch zugleich gilt, dass Organisationserfolge in „neuen“ sozialen Gruppen

Tabelle 2

**Organisationsgrade deutscher Gewerkschaften in verschiedenen Altersgruppen\***

Angaben in absoluten Zahlen und in Prozent

Altersgruppen	2002		2016	
	Befragte (Anzahl)	Gewerkschaftsmitglieder (Anteil in %)	Befragte (Anzahl)	Gewerkschaftsmitglieder (Anteil in %)
16-30	244	15,0	234	15,3
31-40	371	19,9	283	18,7
41-50	387	23,8	321	20,5
51-65	303	29,7	473	25,4
66+	7	9,4	11	5,1

\*Anmerkung: Organisationsgrade aktiv Beschäftigte, vgl. Fußnote 4

Quelle: European Social Survey 2017; eigene Berechnung



andere Zugänge, Anreize und Strategien voraussetzen.<sup>5</sup> Eine besondere Belastung der Gewerkschaften liegt in ihrer altersspezifischen Zusammensetzung. Im Zeitverlauf ist der Organisationsgrad der Jugendlichen bis ins 30. Lebensjahr in den letzten Jahren zwar fast konstant geblieben, gleichwohl ist dieser sehr niedrig (Tabelle 2). Ursächlich dafür sind längere Bildungswege, vielfach atypische Berufseinstiege, Arbeit in Branchen und Betrieben mit kaum gewerkschaftlicher Präsenz; aber auch Individualisierung und Wertewandel hinterlassen hier ihre Spuren (Ebbinghaus/Goebel 2014, S. 225ff.). Problematisch ist diese schwache Organisationsneigung im jungen Alter auch wegen der langfristigen Folgen: Wenn der Eintritt in den frühen Berufsjahren nicht gelingt, nimmt die Wahrscheinlichkeit einer Gewerkschaftsneigung mit zunehmendem Alter eher ab.

Für die Wahrscheinlichkeit einer Gewerkschaftsmitgliedschaft der Beschäftigten kommt der Betriebsgröße eine herausragende Rolle zu. Der Organisationsgrad abhängig Beschäftigter lag 2016 bei Betrieben mit unter 100 Beschäftigten bei 10,3%, bei 100 bis 499 Beschäftigten bei 19,1% und bei Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten sogar bei 27,1% (European Social Survey 2017). Erklärungsfaktoren dafür sind: Je größer ein Betrieb ist, desto eher gibt es Betriebsräte und Vertrauensleute und damit ein strukturelles Klima, in dem die Mitgliederwerbung einfacher ist. Tatsächlich ist der Organisationsgrad in großen, tarifgebundenen Betrieben

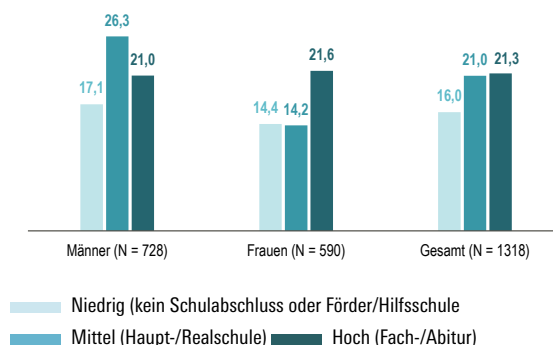
am höchsten. Neben den arbeitsplatzbezogenen Argumenten spielen auch gesellschaftliche und soziale Aspekte eine wichtige Rolle. Soziale Kontakte zu Gewerkschaftsmitgliedern in der Familie, im Freundeskreis oder am Arbeitsplatz verbessern die Bedingungen für eine Mitgliedschaft, sei es durch eine Beispielfunktion, Gruppendruck oder den Zugang zu Informationen (Goerke/Pannenberg 2007; Ebbinghaus et al. 2009; für die Altenpflege: Schroeder 2017). Nach der „Social-Custom-Theorie“ kann sich die schwache gewerkschaftliche Präsenz auch zu einer Abwärtsspirale entwickeln: Denn wenn die Gewerkschaftsmitgliedschaft seltener wird, sinken auch die Chancen, in seinem unmittelbaren sozialen Umfeld Kontakt zu einem Gewerkschaftsmitglied zu haben, und damit geht auch die Wahrscheinlichkeit eines Gewerkschaftsbeitritts zurück.

Während Arbeiter, Beamte sowie Beschäftigte mit gehobenen Qualifikationsgraden relativ gut organisiert sind, sind Angestellte, niedrige, mittlere und hohe Qualifikationsgrade schwächer gewerkschaftlich organisiert. In anderen europäischen und insbesondere den nordischen Ländern sind Frauen häufiger gewerkschaftlich organisiert als Männer, was auf den höheren Beschäftigtenanteil von Frauen im staatlichen Dienstleistungssektor und die sinkende männliche Organisationsneigung in der Industrie zurückzuführen ist (Ebbinghaus et al. 2009, S. 349). Dagegen besteht in Deutschland wie auch in anderen kontinentaleuropäischen Ländern weiterhin eine erhebliche geschlechtsspezifische Mobilisierungs- und Vertretungslücke (Hassel 2007, S. 182). Besonders deutlich wird diese an den Organisationsgraden der abhängig Beschäftigten bezogen auf den höchsten schulischen Bildungsabschluss. Der Organisationsgrad von Frauen mit niedrigen und mittleren Schulabschlüssen liegt deutlich unter demjenigen der Männer (Abbildung 3).

Abbildung 3

**Organisationsgrade deutscher Gewerkschaften in verschiedenen Bildungsgruppen\***

Angaben in Prozent



\*Organisationsgrade aktiv Beschäftigte, vgl. Fußnote 4

Quelle: European Social Survey 2017; eigene Berechnung und Darstellung



<sup>5</sup> Verwiesen sei hier auf die Literaturstudie von Knyphausen-Aufseß et al. (2010), insb., S. 568ff., die in systematischer Weise die unterschiedlichen Determinanten zur Gewerkschaftsmitgliedschaft der relevanten Publikationen zwischen 2001 und 2010 herausarbeiten. Ihr Ergebnis: Sie Einflussmerkmale lassen sich in fünf Kategorien untergliedern: 1. persönliche Merkmale, 2. Beschäftigungsmerkmale, 3. Betriebsmerkmale, 4. Einstellungen und Ansichten und 5. soziales Umfeld (ebd., S. 571).

## WEIBLICHE REPRÄSENTATIONSLÜCKE

In den Mitgliedsgewerkschaften des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) sind Frauen mit etwa einem Drittel immer noch in der Minderheit – und das, obwohl fast die Hälfte der Erwerbstätigen hierzulande Frauen sind. Dies ist in vielen europäischen Ländern anders; allen voran in den nordischen Ländern. Über die weibliche Unterrepräsentanz in den deutschen Gewerkschaften ist nicht nur viel diskutiert worden; gezielte Fördermaßnahmen sollen mehr Frauen für die Gewerkschaften gewinnen. Tatsächlich hat sich ihr Anteil an den DGB-Gewerkschaftsmitgliedern im Vergleich zu den 1950er Jahren verdoppelt (1950: 16 Prozent; 2017: 33 Prozent). Allerdings verlangsamte sich diese Aufholjagd just in der Zeit, als die Frauenerwerbsquote in Deutschland nach oben schnellte – seit etwa Mitte der 1990er Jahre stieg sie von 57 auf 70 Prozent.

Auffallend sind auch die geschlechtsspezifischen Unterschiede bezogen auf die Art des Arbeitsverhältnisses. So liegt ein deutlich höherer Organisationsgrad bei unbefristet beschäftigten Männern und in Vollzeit vor. Deutliche Defizite zeigen sich dagegen bei Frauen, deren Organisationsgrad in beiden Fällen 8 bis 9 Prozentpunkte niedriger liegt (Abbildung 4).

In den etablierten Strukturen der Branchengewerkschaften spiegelt sich auch die unterschiedliche Erwerbsbeteiligung von Frauen insbesondere zwischen Industrie- und Dienstleistungssektoren wider (Abbildung 5). Durch die ab den 1990er Jahren realisierten Gewerkschaftsfusionen haben sich die Gewerkschaften zwar zu Multibranchenorgani-

sationen entwickelt, ohne dass sich damit jedoch strukturelle Veränderungen in den geschlechtsspezifischen Organisationsgraden ergeben hätten. Eine Ausnahme stellt die IG BAU dar, die ihren Frauenanteil von rund 12 % in 1996 auf 26 % in 2017 gesteigert hat, was sich auf veränderte Branchenstrukturen (vor allem: Integration und Wachstum der Reinigungsbranche) zurückführen lässt.

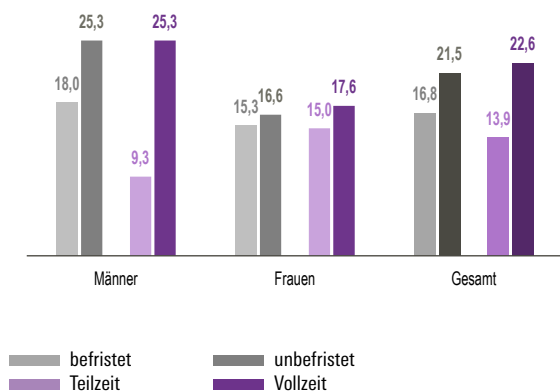
Lässt sich der unterschiedliche Organisationsgrad der Geschlechter durch geschlechtsspezifische, durch organisationsstrukturelle oder aber durch branchen-, berufs- und betriebs- sowie arbeitsplatzbezogene Faktoren erklären? Für die Gewerkschaften jedenfalls bedeutet der unzureichende weibliche Organisationsgrad eine doppelte Herausforderung: Er ist einerseits Teil einer quantitativen, andererseits einer qualitativen Mitgliederkrise. Letzteres meint, dass es durch die Unterrepräsentanz von Frauen schwieriger ist, die inhaltlichen Ziele und Kulturen der Gewerkschaften an eine weiblicher werdende Arbeitswelt und damit einhergehende Vereinbarkeitsvorstellungen von Berufs- und Privatleben anzupassen und diese zu gestalten.

In fast allen Branchen und Berufen in Deutschland ist die gewerkschaftliche Mitgliederzahl rückläufig. Im Einzelnen zeigen sich aber unterschiedliche Entwicklungen: Den niedrigsten Frauenanteil unter den DGB-Gewerkschaften treffen wir in der IG Metall (1997: 19%; 2017: 18%). Sowohl dort als auch in anderen DGB-Gewerkschaften mit niedrigem Frauenanteil, wie der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE; 1997: 19; 2017: 21,5%), in der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG), der Gewerkschaft der Polizei (GdP) und der Industriegewerkschaft Bauen, Agrar, Umwelt (IG BAU) besteht eine Männerdominanz, die jedoch ein Abbild der Beschäftigtenstrukturen in diesen Branchen ist. Bei ver.di und der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) sind Frauen unter den Mitgliedern in der Mehrheit.

Worauf ist es zurückzuführen, dass sich die zunehmende weibliche Erwerbsbeteiligung nicht adäquat in der Mitgliederentwicklung der DGB-Gewerkschaften widerspiegelt? Primär darauf, dass die neuen Beschäftigungsverhältnisse von Frauen überproportional häufig in betriebsrats- und gewerkschaftsfreien Kleinbetrieben, privaten, tariffreien Dienstleistungsfirmen und in prekären Arbeitsverhältnissen anzutreffen sind. Im Bereich der öffentlich organisierten Dienstleistungen, insbesondere in den Branchen Erziehung und Unterricht sowie Gesundheits- und Sozialwesen, ist der Frauenanteil deutlich höher als in der verarbeitenden Industrie, was sich auch in einem größeren Anteil organisierter Frauen in den jeweiligen Gewerkschaften ausdrückt. Dass in vielen europäischen, insbesondere den nordischen Ländern Frauen häufiger gewerkschaftlich organisiert sind als Männer, hängt genau damit zusammen, dass in diesen Ländern der staatliche Dienstleistungssektor mit

Abbildung 4

**Organisationsgrade\* in Deutschland nach Arbeitsverhältnis und Arbeitsumfang\*\*, 2016**  
Angaben in Prozent



\* Organisationsgrade aktiv Beschäftigte, vgl. Fußnote 4

\*\* Teilzeit = weniger als 35 Stunden/Woche; Vollzeit = 35 Stunden und mehr/Woche

Quelle: European Social Survey 2017; eigene Berechnung und Darstellung

WSI

seinem hohen Frauenanteil stark vertreten und gut organisiert ist, während die Industrie, in der traditionell Männer dominieren, weniger Bedeutung hat.

Auffallend sind auch die geschlechtsspezifischen Unterschiede bezogen auf die Art des Arbeitsverhältnisses. Frauen haben zwar eine Erwerbsquote von 48%, tragen aber nur zu etwa 40% zum gesamtwirtschaftlichen Erwerbsvolumen bei, was auf eine fast 50-prozentige Teilzeitquote zurückzuführen ist. Vielfach wird daher bei Frauen im Durchschnitt eine geringere Identifikation mit der Erwerbsarbeit und eine größere Distanz zu den Gewerkschaften vermutet. Manche Autoren gehen sogar davon aus, dass Männer prinzipiell eher Kollektiv- und Frauen eher Individuallösungen präferierten.

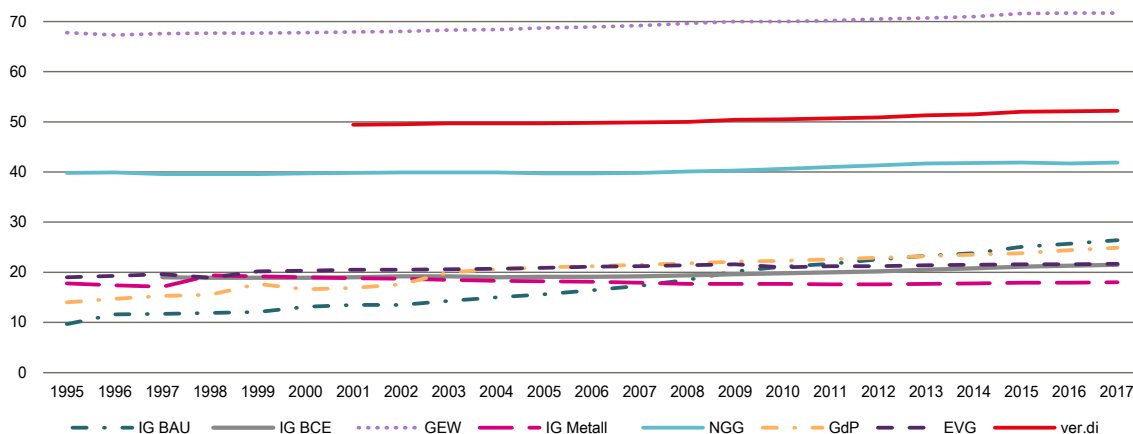
Warum sind Frauen in Betriebsräten und als aktive ehrenamtliche Gewerkschafterinnen nach wie vor oft unterrepräsentiert? Empirische Studien zeigen zwei zentrale Gründe auf: Erstens stehen betriebliche und gewerkschaftliche Strukturen einem stärkeren Engagement von Frauen entgegen. Gemeint sind damit Betriebe und Gewerkschaften ohne bzw. mit wenigen Frauen sowie mit männlich dominierten Verhaltensweisen. Inhaltlich korreliert dies häufig auch mit einem anderen Arbeits- und Familienverständnis, fehlendem oder unzureichendem Interesse an der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und der Diskriminierung bestimmter frauentypischer Berufe sowie der damit verbundenen Interessen. Zweitens haben Frauen selbst oft Vorbehalte gegenüber einer aktiven Gewerkschaftsmitgliedschaft; vor allem sehen sie einen Zeitmangel durch familiäre Verpflichtungen. Prekäre Beschäftigungsverhältnisse, die häufig mit Teilzeitbeschäftigung und geringfügiger Entlohnung verbunden

sind, stellen häufig ein Hindernis für die Rekrutierung und dauerhafte Bindung von Frauen dar. Dies gilt besonders dann, wenn es im Betrieb weder einen Betriebsrat noch aktive Gewerkschaftsmitglieder gibt, was insbesondere in großen Teilen der privaten sozialen Dienste und des Einzelhandels der Fall ist. Im Hinblick auf Qualifikationsniveau und Selbstbewusstsein – Aspekte, die früher einem gewerkschaftlichen Engagement von Frauen oft entgegenstanden –, ist durch den gesellschaftlichen Wandel eine Angleichung erfolgt.

Das geringe Organisationsniveau weiblicher Beschäftigter entspricht im Ergebnis dem konservativen Sozialstaatsmodell mit seinem Muster der Breadwinner-Arbeitsteilung, in der ein erwachsenes Haushaltsmitglied, in der Regel der Mann, mit seinem Einkommen die Familie ernährt. Mit wachsender Frauenbeschäftigung, zunehmendem Einfluss der Frauenbewegung und einer Erosion der patriarchalen Strukturen in Wirtschaft und Gesellschaft stieg auch die Bereitschaft der Gewerkschaften, sich für eine stärkere Frauenförderung zu engagieren. Zugleich veränderte sich der Blick von einer Defizitperspektive auf eine, die das innovative Potential für die eigene Organisation sieht. So erklären alle DGB-Gewerkschaften seit den 1980er Jahren die Gleichstellung von Frauen sowie seit Ende der 1990er Jahre auch Gender Mainstreaming als große Herausforderung für die weitere Entwicklung ihrer Organisationen. Eigene interne Frauenförderprogramme gehören dazu traditionell ebenso wie die Mobilisierung von Frauen durch frauenspezifische Repräsentations- und Aktionsformen – von Frauenausschüssen bis hin zu quotierten Wahl- und Beteiligungsmechanismen.

Abbildung 5

### Frauenanteil in den DGB-Mitgliedsgewerkschaften Angaben in Prozent



Quelle: DGB 2018; eigene Berechnung und Darstellung

Dass sich die organisatorische Beteiligung von Frauen seit den 1970er Jahren verändert hat, kann an einigen Daten der IG Metall gezeigt werden: 1972 hatte die IG Metall mit 23,2% den höchsten weiblichen Mitgliederorganisationsgrad ihrer Geschichte; an ihrem damaligen Gewerkschaftskongress beteiligten sich allerdings nur 5,8% Frauen als Delegierte. Dagegen lag 2015 der Mitgliederorganisationsgrad bei rund 18%, während der Anteil der weiblichen Delegierten auf dem Gewerkschaftskongress 28,2% erreichte. Ähnlich erfolgreich fällt auch das Ergebnis der Frauenförderung im hauptamtlichen Bereich aus; vor allem auf der Ebene des Vorstands (30%), der mittleren Führungspositionen in der Zentrale und in den Bezirken (30%). Dagegen weniger erfolgreich, wenn es um Führungspositionen etwa bei der Leitung der IGM Bezirke (0%) und auf der Ebene regionaler Geschäftsstellen geht (13%). Ähnlich ist das Bild bei den anderen DGB-Gewerkschaften: Gegenwärtig stehen nur in zwei von acht DGB-Gewerkschaften Frauen an der Spitze (in der GEW und der Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten, NGG).

Trotz frauenpolitischer Aktivitäten blieb die weibliche Unterrepräsentanz in der Mitgliedschaft bestehen. Das ist eine Herausforderung sowohl für die Praxis als auch für die Gewerkschaftsforschung. Nach Lage der Dinge sind es vor allem pfadabhängige, branchenspezifische Strukturen, die die Unterrepräsentanz von Frauen erklären. Zugleich gibt es selbstverursachte Repräsentationsdefizite einer „männerzentrierten“ Organisationspolitik, die durch organisationale Lernprozesse aufgelöst werden können. Ein Beispiel für einen solchen Lernprozess aus jüngerer Zeit ist der Tarifabschluss der IG Metall vom Frühjahr 2018, der Optionen für eine Arbeitszeitverkürzung zugunsten von Kinder- und Pflegearbeit ermöglicht.

Die zentrale Herausforderung für eine stärkere gewerkschaftliche Organisation von Frauen liegt gegenwärtig in weiblich dominierten Tätigkeitsfeldern mit hohem Beschäftigungswachstum ohne Betriebsrats- und Gewerkschaftsstrukturen – wie etwa in den sogenannten Care-Berufen. Sie bilden mittelfristig das größte Problem. Wie die Gewerkschaften in Deutschland ihr handfestes Frauendefizit angehen und wie erfolgreich sie dabei sein können, wird auch mit darüber entscheiden, wie sich der Kapitalismus, die Demokratie, der Sozialstaat und die Gewerkschaften in Deutschland weiterentwickeln. Denkbar ist, dass eine Vergewerkschaftung frauendominierter Sektoren gelingt – hier ist vor allem ver.di gefordert –, aber auch, dass die Gewerkschaften in den Sektoren der verarbeitenden Industrie zu Motoren für mehr Beschäftigung von Frauen werden, indem sie die Akzeptanz für Vereinbarkeitslösungen sowie für technische Berufe bei Frauen verbessern helfen. Die stärkere gewerkschaftliche Repräsentation von Frauen ist jedenfalls eine bedeutsame politische Herausforderung,

die mit darüber entscheidet, wie es in unserem Lande weitergehen soll.

Der Frauenanteil von ver.di, NGG sowie der GEW liegt deutlich über dem der Industriegewerkschaften bzw. der GdP oder EVG. Eine zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen drückt sich kaum in der Mitgliederentwicklung der einzelnen Gewerkschaften aus. Exemplarisch sei auf die IG BCE verwiesen, die ihren Frauenanteil von 1997 (19%) zu 2017 (21,5%) um 2,5 Prozentpunkte gesteigert hat, oder die IG Metall, deren Frauenanteil zwischen 2000 und 2017 bei rund 18% stagniert (ebd.).

Die meisten Gewerkschaften jenseits des öffentlichen Dienstes und einzelner Dienstleistungsbereiche sind trotz einer gewissen Aufwärtsentwicklung seit den 1970er Jahren klassische Männerdomänen geblieben: Seit 25 Jahren stagniert der Frauenanteil in den Gewerkschaften bei etwa einem Drittel. Demgegenüber hat sich im vergleichbaren Zeitraum die Frauenerwerbsquote um 15,7 Prozentpunkte von 54,9% im Jahr 1993 auf 70,6% in 2016, erhöht (WSI 2018). Es gibt nicht nur weiterhin Defizite bei der Mitgliedschaft von Frauen, beim Anteil von weiblichen Mandatsträgern und bei der Vertretung von frauenspezifischen Interessen. Obwohl es nach der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) im Jahr 2001 zu einer Erhöhung der Zahl der weiblichen Mandatsträger im Betriebsrat auf 39% (2015) gekommen ist, besteht nach wie vor ein deutliches Repräsentationsdefizit (Baumann et al. 2017). Daraus resultierend fehlen oftmals weibliche Ansprechpartner auf der betrieblichen Ebene.

Gewerkschaften weisen nicht nur in der Geschlechterverteilung ihrer Mitgliedschaft eine Schieflage auf. Auch in der Altersstruktur bildet die Gewerkschaftsmitgliedschaft nicht die Realität auf den Arbeitsmärkten ab. Der Anteil der 16- bis 30-jährigen Beschäftigten auf dem Arbeitsmarkt lag im Jahr 2016 bei 19,5% und derjenigen der 51- bis 65-jährigen bei 29,1%. Dagegen waren nur 15,3% der Gewerkschaftsmitglieder zwischen 16 und 30 Jahren alt, dafür aber 25,4% im Alter von 51 bis 65 Jahren.

## STRATEGIEN ZUR MITGLIEDERENTWICKLUNG

Hohe gewerkschaftliche Organisationsgrade sind, wie bereits eingangs anhand der Drei-Welten-Heuristik (Schroeder/Wessels 2003: 19) erläutert, primär auf den verarbeitenden Sektor, den öffentlichen Dienst sowie größere Betriebe und bestimmte Regionen konzentriert. Die Mitgliederverluste entstehen im Kontext gesellschaftlicher und ökonomischer Verschiebungen. Aus der Sicht gewerkschaftlicher Rekrutierungspolitik kann die Mitgliederkrise unter vier Gesichtspunkten diskutiert werden:



4 *sozialstrukturell*: als Erosion der sozialen Milieus und als Emanzipation (Individualisierung, verstärkte Bedeutung von Nutzenkalkülen und Verlust der Bindewirkung) der Beschäftigten gegenüber gesellschaftlichen Großorganisationen;

5 *ökonomisch*: Der Nutzen der Gewerkschaftsmitgliedschaft wird anders beurteilt und in vielen Fällen nicht mehr gesehen. Es besteht der Eindruck, dass der berufliche Werdegang stärker denn je unabhängig von gesellschaftlichen Großorganisationen verläuft;

6 *politisch*: Das traditionelle Partizipationsinteresse im Sinne eines dauerhaften, zeitaufwendigen und hoch identifizierungsfähigen Vorgehens ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Eine Beteiligung an den bestehenden Formen innerorganisatorischer Willensbildung scheint für Nichtmitglieder derzeit kein Beitrittsanreiz zu sein. Dies führt zu der Frage, wie die Nützlichkeit der Gewerkschaft für den Einzelnen verbessert werden kann, ohne dabei die Durchsetzbarkeit solidarischer Politik zu gefährden.

7 *durch den Arbeitgeber*: Unterthematisiert ist nach wie vor das zurückgehende Interesse der Arbeitgeber, Gewerkschaften als Ordnungsfaktor zu fördern und deshalb die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft zu unterstützen (Hassel 2014a).

Auf den Mitgliederrückgang und die Effizienzdefizite reagierten die Gewerkschaften in den letzten Jahren neben den obligatorischen Reform- und Strukturveränderungen in ihren Kern-Politikfeldern, wie der Tarif- und Betriebspolitik, mit fünf Anpassungs- und Stabilisierungsstrategien:

1 *Gewerkschaftsfusionen*: Seit 1995 sank die Zahl der DGB-Gewerkschaften durch Fusionen von 16 auf acht. Auffallend ist, dass die beiden größten Einzelgewerkschaften IG Metall und ver.di mit 70% über zwei Drittel der individuellen DGB-Mitglieder stellen.

2 *Kostenreduzierung*: DGB und Einzelgewerkschaften nutzen betriebswirtschaftliche Instrumente zur Kostenreduktion und Effizienzsteigerung. Dazu zählt der Abbau des Personals und der Aufbau professionalisierter, wissensbasierter Dienstleistungsapparate sowie eine kostenoptimierte Bürokratie (Müller/Wilke 2014, S. 154ff.). Ein weiteres Element des Umbaus der äußeren Architektur ist der Rückzug aus der Fläche. Damit einher geht ein Verlust an Nähe zu den Mitgliedern; zugleich ist dies ein Element der Transformation von einer nur noch partiell existierenden Milieuorganisation zu einer professionalisierten Dienstleistungsorganisation.

3 *Schwerpunktsetzung*: Die Arbeit der Gewerkschaften konzentriert sich zunehmend auf ihr

„Kerngeschäft“. Im Vergleich zu früheren Phasen, in denen sich die Gewerkschaften in vielen Feldern der Politik einmischten, melden sie sich meist nur noch in elementaren Kernfragen ihres Kompetenzbereiches zu Wort.

4 *Staatszentrierung*: Es ist eine stärkere Orientierung am Staat festzustellen, der damit auch in selbstregulierten Aufgabenfeldern wie der Tarifpolitik zu einem Adressaten gewerkschaftlicher Politik – vom Mindestlohn bis hin zu stützenden Maßnahmen in der Tarifpolitik – wurde. Damit reagieren die Gewerkschaften darauf, dass es ihnen insgesamt nur unzureichend gelungen ist, ihrem Schutz- und Gestaltungsauftrag für alle nachzukommen.

5 *Neue Mitgliederpolitik*: Eine systematische Politik zur Rekrutierung und Aktivierung neuer Mitgliedergruppen ist seit den 1990er Jahren zu beobachten. Einerseits werden schwach organisierte Gruppen wie Leiharbeiter oder Ingenieure besonders angesprochen. Andererseits wird die Mitgliederrekrutierungsarbeit innerverbandlich mit eigenen Strukturen, Ressourcen, Personen und Zielen ausgestattet. Wichtige Anregungen für eine offensive Mitgliederarbeit gingen von der HBV und später dann von ver.di aus, aber auch von den US-amerikanischen Gewerkschaften, die mit dem sogenannten „Organizing“ beachtliche Erfolge erreichten (Wetzel 2013). Entsprechende Initiativen sind bei den meisten Gewerkschaften vorzufinden. Vor dem Hintergrund der dargestellten Mitglieder-rückgänge und Organisierungsschwierigkeiten suchen die Gewerkschaften jedoch nicht nur nach Wegen, wie eine zielgruppenspezifische Mitgliederrekrutierung aussehen kann, sondern nehmen diese generell zum Ausgangspunkt für eine neue Politik der Organisationsentwicklung, die sich ganz konkret in der im Folgenden dargestellten „neuen“ systematischen Mitgliederpolitik widerspiegelt.

Ausgehend von den oben identifizierten Mitgliederproblemen betrachten wir im Folgenden die fünfte Handlungsstrategie („neue Mitgliederpolitik“). Deshalb befassen wir uns nun mit der systematischen Implementierung von Mitgliederstrategien und Befragungsformen, womit zwei im wissenschaftlichen Kontext gegenwärtig eher unterthematisierte Phänomene für das zukünftige Handeln der Gewerkschaften ins Blickfeld gerückt werden. Im Folgenden steht die IG Metall im Zentrum der Beobachtungen, wohlwissend, dass einige der hier dargestellten Praktiken in anderen Gewerkschaften bereits früher erprobt worden sind.

### Neue Mitgliederpolitik

Gewerkschaften haben bereits in der Vergangenheit vielfältige Aktivitäten, zielgruppenspezifische Strategien, „selektive Anreize“ sowie Instrumente

entwickelt, um für die verschiedenen Beschäftigungsgruppen attraktiver zu werden. Diese spezifischen Aktivitäten waren bislang meist als einzelne Maßnahmen angelegt, die kaum einen strukturellen Einfluss auf die Gesamtorganisation (Ziele, Strukturen und Instrumente) besaßen, selbst wenn sie erfolgreich waren. Das hat sich in den letzten Jahren bspw. in der IG Metall verändert, die seit 2007 versucht, eine systematische Neujustierung ihrer Mitgliedergewinnung zu betreiben. Maßgebliche Impulse für diesen Veränderungsprozess wurden neben eigenen lokalen Pilotprojekten und durch Anregungen von anderen DGB-Gewerkschaften insbesondere aus dem angelsächsischen Raum sowohl über Gewerkschaftsforschung als auch durch direkte Austauschkanäle deutscher Gewerkschaften mit international befreundeten Gewerkschaften aufgenommen (Frege 2000; Schreieder 2005; Bremme et al. 2007; Woodruff 2007; Schmalstieg 2010). In der weiteren Entwicklung lässt sich eine in Etappen voranschreitende Projektstruktur nachvollziehen, deren Zielfokus sich zu Beginn vor allem auf die Sammlung erster eigener Praxiserfahrungen mit systematischen Ansätzen der Mitgliedergewinnung beschränkte. Im weiteren Verlauf, insbesondere mit dem ersten branchenweiten Organizing-Projekt in der Windindustrie (2010-2012) und der Aufstellung eines nennenswerten „Investitionsfonds“ zur Finanzierung einer größeren Anzahl regionaler Projekte, zielten die Aktivitäten zunehmend darauf, die Vermittlung neuer Ansätze in die Regelstruktur der IG Metall zu integrieren (Boewe/Schulten 2013; Dribbusch 2013; Goes et al. 2015; IGM Vorstand 2015).

### **Erschließungsprojekte der IG Metall: Systematische Mitgliederpolitik**

Vor dem Hintergrund einer stark gesunkenen Mitgliederzahl suchte die IG Metall nach einer eigenen Strategie, um die Mitglieder-, Beteiligungs- und Konfliktorientierung zu integrieren. Mit einigen Vorarbeiten, die bereits Ende der 1980er Jahre einsetzten, begann sie schließlich 2015 mit einer systematischen, bezirklich basierten Erschließungsstrategie auf Basis von Projekten mit neunjähriger Laufzeit. Der konkrete Träger der Erschließungsprojekte ist eine Gruppe von eigens eingestellten Organizern, die als sogenannte Erschließungssekretäre wirken, um in Kooperation mit betrieblichen Aktivisten – und in manchen Fällen, wo solche Akteure fehlen, auch direkt – Mitgliederrekutierung zu betreiben. Für alle Bezirke zusammen wurden etwa 140 Aktivisten eingestellt, denen zugetraut wird, dass sie die Klaviatur von Mitglieder-, Beteiligungs- und Konfliktprozessen zwischen Betrieben und lokalen Geschäftsstellen bedienen und steuern können. Das spezifische Konzept der Erschließungsstrategie obliegt dabei den Bezirken, die ihren jeweiligen Vorerfahrungen und Kontexten entsprechend eige-

ne Akzente innerhalb eines bundesweit vorgegebenen Rahmens setzen.

Die neuen Projekte haben die Aufgabe, mehr Mitglieder zu gewinnen und bessere Methoden, Instrumente und Strukturen der Mitgliedererschließung zu generieren. Letzteres sollte auch institutionelle Folgen für die Arbeit in den Geschäftsstellen, insbesondere an den Schnittstellen zu den Betrieben haben. Dabei ist es besonders wichtig, dass auf diese Weise Erkenntnisse gewonnen werden, um die Effektivität der Mitgliedergewinnung zu steigern und die damit notwendigen Lerneffekte in die organisatorischen Strukturen der Regelarbeit zu überführen. Es geht nicht einfach um die Gewinnung der Mitglieder, sondern auch um organisatorischen sowie kulturellen Wandel, der die Organisation und ihre Angebote an die Bedürfnisse der Beschäftigten heranzuführt. Ein Aspekt der Strategie sind dabei beteiligungsorientierte Vorgehensweisen.

### **Mitgliederbefragungen**

Die Mitgliederorientierung kann als doppelter Wandlungsprozess der Gewerkschaften beschrieben werden: einerseits, in dem die Gewerkschaften ihre Organisation professioneller auf die (Noch-)Mitglieder ausrichten und professionellere Formen der Rekrutierung, Betreuung und Bindung aufbauen. Dazu werden neue Strukturen, Akteure und Investitionen in den Bereichen der Mitgliederrekrutierung etabliert. Andererseits kann die strategische „Neuorientierung“ der Gewerkschaften auch darauf hinauslaufen, den Mitgliedern andere Formen der Beteiligung einzuräumen. Insofern hat sich nahezu parallel zur modifizierten organisatorischen Aufstellung auch die inhaltliche sowie legitimatorische Bezugnahme auf die Mitglieder verändert. Dazu zählen auch konkrete Praktiken der verstärkten Mitgliederorientierung im Rahmen tarifpolitischer Mobilisierungsprozesse wie z.B. Konzepte beteiligungsorientierter/betriebsnaher Tarifpolitik; das Prinzip des „Organisierens am Konflikt“ bzw. der Grundsatz, dass erst ab einer bestimmten Organisationsstärke ein Haustarifvertrag o.ä. verhandelt wird. Aus einer analytischen Perspektive reagieren die DGB-Gewerkschaften damit auf Beitrittsabstinentz, neue Konkurrenzen und zurückgehende Durchsetzungsfähigkeit, im Sinne einer Stärkung der Mitgliedschafts- über die Einflusslogik (Schmitter/Streeck 1981). In dem auszutarierenden Spannungsverhältnis zwischen den beiden Logiken haben sich die Gewerkschaften lange Zeit auf die nach außen gerichtete Perspektive der Interessendurchsetzung und Einflussnahme konzentriert und sich dabei auf die Durchsetzungsfähigkeit aufgrund ihrer korporatistischen Einbindung verlassen. Mit dem neuen Fokus auf Mitgliederrekrutierung und -bindung, aber auch mit dem konfliktorientierten Aktivierungsansatz, wird verstärkt die Ebene

der Mitgliedschaftslogik bedient. Mit der größeren direkten Orientierung an den Interessen der Mitglieder besinnen sich die Gewerkschaften wieder deutlicher auf ihre primäre Machtressource: die Mitglieder.

Neben vielfältigsten Formen der aktivierenden Bezugnahme im Rahmen von tarif- und betriebs-spezifischen Konfliktkonstellationen spielen dabei Beschäftigten- bzw. Mitgliederbefragungen eine wichtige Rolle. Diese werden seit einigen Jahren systematischer genutzt. Während es solche Umfragen auch schon gelegentlich zu früheren Zeit gab, um den Vorständen quasi ein Geheimwissen im Hinblick auf den Zustand der Organisation zu ermöglichen, werden diese heute offen kommuniziert und als Instrument für innerorganisatorische Diskurse eingesetzt: einerseits, um Grundfragen zur inhaltlichen oder organisatorischen Weiterentwicklung transparenter zu klären; andererseits, um inhaltliche Präferenzen in der Tarifpolitik abzusichern und damit eine Legitimationsbasis aufzubauen, die über die innergewerkschaftlichen Gremien hinausreicht. In Übersicht 1 sind einige wesentliche Umfragen abgebildet, die diesem Schema einer neuen Legitimationspolitik folgen.

Mit diesen standardisierten Befragungen werden Mitgliederpräferenzen erhoben, um Schwerpunkte zu setzen und eigene Forderungspräferenzen besser zu begründen. Die bislang in den Gewerkschaften eingesetzten Beschäftigten- und

Mitgliederbefragungen haben nicht den Status von regelmäßigen und verbindlich zu schaffenden Legitimationsquellen, um Tarifverhandlungen vorzubereiten. Sie unterstützen vielmehr die Arbeit der Vorstände und Tarifkommissionen im Sinne zusätzlicher Wissens-, Kommunikations- und Legitimationsquellen. Mit ihrer direkten Bezugnahme auf die Wahrnehmungen, Interessen und Präferenzen der Mitglieder sind sie aber zugleich auch als Bausteine einer beteiligungsorientierten und direkten Demokratie in den Gewerkschaften zu klassifizieren. Entscheidend ist jedoch, dass diese Bezugnahmen kein Ersatz für die Strukturen und Prozesse der innerverbandlichen, repräsentativen Demokratie darstellen, sondern eine Ergänzung. Gleichwohl schränken sie das Agendasetting der Gremien ein. Indem mit diesen Befragungen die Präferenzen der Beschäftigten authentischer eingefangen werden können als durch nur auf innerverbandlichen Gremien aufbauende Kommunikationsprozesse, sind sie auch zugleich eine zusätzliche Quelle für Mobilisierung und Legitimation gegenüber Arbeitgebern, Politik und Öffentlichkeit. Mit dieser direkteren und breiteren Rückbindung auf die spezifischen Interessen der Mitglieder, sucht man einerseits, den Beteiligungsinteressen Rechnung zu tragen und andererseits, die verbandliche Durchsetzungsperspektive gegenüber Arbeitgebern und Politik zu verbessern.

Übersicht 1

Gewerkschaft	IG Metall			IG BCE		EVG	GdP
<b>Titel</b>	Deine Stimme für ein gutes Leben	Arbeit: sicher und fair!	Politik für Alle – Sicher, gerecht und selbstbestimmt	Die IG BCE Jugendstudie	Die IG BCE von Innen	Gemeinsam mehr! Tarifrunde 2016	Mitgliederbefragung 2004
<b>Zeitraum</b>	4-6.2009	2-4.2013	1-2.20017	5.2011-6.2012	4-5.2016	8-9.2016	1-2.2004
<b>Befragte</b>	Nicht-/Mitglieder	Nicht-/Mitglieder	Nicht-/Mitglieder	Nicht-/Mitglieder (15 bis 29 Jahre)	Mitglieder	Mitglieder	Mitglieder
<b>Zahl der Befragten</b>	451.899 747 Betriebe	514.134 ~8.400 Betriebe	681.241 ~7.000 Betriebe	2.735	1.300 (repräsentativ)	~15.000	1.532 (repräsentativ)
<b>Ziel</b>	Forderungen an neue Bundesregierung	Forderungen an neue Bundesregierung	Vorbereitung Tarifrunde	Interessen und Vertretung der Jugend	Evaluierung der Zufriedenheit der Mitglieder	Vorbereitung Tarifrunde	Stimmungsbild zur Reformpolitik der Bundesregierung
<b>Zentrale Themen</b>	Alterssicherung Gerechtigkeit Gute Arbeit Mindestlöhne Vereinbarkeit Zukunfts-sicherung	Altersgerechte Arbeitsplätze Flexibilität Kurswechsel Mindestlöhne Vereinbarkeit Weiterbildung	Alterssicherung Arbeitszeit Gerechtigkeit Integration Qualifizierung Selbstbestimmung Vereinbarkeit Weiterbildung	Ausbildung Beteiligung Entlohnung Fachkräftemangel Gute Arbeit Sicherheit Weiterbildung Zukunft der Arbeit	Arbeitsschwerpunkte Interessensvertretung Mitgliederbetreuung	Arbeitszeit Entlohnung Alterssicherung Weiterbildung Qualifizierung	Alterssicherung Berufsbeamtentum Entlohnung Krankenversicherung Lebensarbeitszeit Planungssicherheit Streikrecht
<b>Fokus Politikfelder</b>	Gesellschaftspolitik Sozialpolitik	Arbeitsmarktpolitik Betriebspolitik Gesellschaftspolitik	Arbeitsmarktpolitik Sozialpolitik Tarifpolitik	Tarifpolitik Mitgliederpolitik	Mitgliederpolitik	Tarifpolitik	Sozialpolitik Tarifpolitik

Quelle: Eigene Zusammenstellung



## FAZIT: NEUBESTIMMUNG DER GEWERKSCHAFTSARBEIT ALS BASIS FÜR NEUE SOZIALPARTNERSCHAFT

In der Konzeption von sozialer Marktwirtschaft und Konfliktpartnerschaft kommt der (Kampf-)Parität im Rahmen der Tarifautonomie eine herausragende Bedeutung zu. Diese Konfiguration von staats- und unternehmensfernen Verhandlungen auf Augenhöhe setzt Organisationsmacht auf beiden Seiten voraus, die durch den dramatischen Mitglieder-rückgang der Sozialpartner seit den 1980er Jahren nicht mehr jederzeit und erst recht nicht flächendeckend besteht. Mit einem Organisationsgrad von etwa 15% weisen die deutschen Gewerkschaften, wie im internationalen Vergleich gezeigt werden konnte, ein eher unterdurchschnittliches Organisationsniveau auf, das im Vergleich zu den anderen Ländern in den ESS Erhebungswellen (2002 und 2016) deutlich stärker rückläufig ist. Gleichwohl bestehen im verarbeitenden Sektor, im öffentlichen Dienst und in größeren Betrieben meist weiterhin hohe gewerkschaftliche Organisationsgrade und handlungsfähige Arbeitgeberverbände. Aber selbst in der Metall- und Elektroindustrie geriet die mit dem Organisationsgrad korrelierende Tarifbindung seit 1990 in einen Sinkflug, den die IG Metall zum Anlass genommen hat, die Mitglieder- und Tarifbindung zu den zentralen Referenzpunkten für den strukturellen Umbau der eigenen Organisation zu erklären (Hofmann 2016, S. 143ff.).

Die Organisationsmacht der Gewerkschaften ist dabei als primäre Voraussetzung zu sehen, um das komplexe Mit- und Gegeneinander zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zu praktizieren. Dabei entwickelte sich im deutschen Modell eine gegenläufige Lage zwischen den Arbeitsbeziehungen in der verarbeitenden Industrie und dem Dienstleistungssektor heraus: Während im industriellen Bereich Sozialpartnerschaft ohne nennenswerte Großkonflikte auskommt, ist der Dienstleistungssektor durch viele Konflikte ohne stabile Sozialpartnerschaftsstrukturen geprägt (Streeck 2016; Schroeder 2016). Die Praxis der Sozialpartnerschaft im industriellen Sektor basiert auf potenziell konfliktfähigen Akteuren, die diese Fähigkeit in einem professionalisierten Alltagshandeln und in vielen kleineren Konflikten zum Ausdruck bringen und deren Handlungsmacht insbesondere über gestaltende Elemente deutlich wird. Damit zeichnet sich trotz sich intensivierender Globalisierung ein für die deutsche Ökonomie zentraler Bereich weiterhin durch eine grundsätzlich konfliktpartnerschaftliche Struktur aus, womit zugleich eine gewisse Strukturierung der politischen Ökonomie als exportorientierter Institutionenordnung stattfindet

(Hassel 2014b, S. 138). Jedoch ist ohne Strukturveränderungen auch diese Konstellation im Bereich der Arbeitsbeziehungen nicht einfach fortschreibbar – im Gegenteil.

Die Repräsentationslücken im Bereich der weiblichen Beschäftigten, der Akademiker und zunehmend auch unter den jüngeren Beschäftigten sind durch die Gewerkschaften nicht nur längst erkannt, sie haben auch durch vielfältigste Initiativen darauf Antworten zu geben versucht. Doch bislang haben all diese Maßnahmen nur unzureichend zu einer Trendwende beigetragen. Obgleich einzelne DGB-Mitgliedsgewerkschaften ihren Mitglieder-rückgang stoppen konnten, wurde 2017 die „magische Grenze“ von 6 Millionen Mitgliedern im DGB unterschritten. Unsere These hierzu lautet, dass eine systematische Mitgliederpolitik, die durch eigene Ressourcen, Spielregeln, Vorstandsbereiche geprägt sein müsste, bislang noch fehlt. Eine systematischere Verankerung der zuvor genannten Punkte ist bei der IG Metall in den letzten Jahren anzutreffen (vgl. 3.2), obgleich der Prozess nach wie vor im Werden begriffen ist. Ein eigenes Politikfeld Mitgliederpolitik, das nicht nur für die Mitgliederrekrutierung, sondern auch für Mitgliederbindung und andere mit der Mitgliederpolitik verbundene Aktivitäten zuständig wäre, müsste den Feldern der Tarif- und Betriebspolitik gleichgestellt werden. So ließe sich vermutlich eine dynamischere und effektivere Politik begründen, die auch mitglieder-, also beteiligungsorientierte Rückkopplungseffekte auf die anderen Politikfelder generiert.

Die Gewerkschaften sind der Schlüssel für die Zukunft der Sozialpartnerschaft. Zwar sind staatliche Unterstützungsmaßnahmen und erst recht die Einsicht der Unternehmen und ihrer Verbände, dass sie in Gewerkschaften wichtige Konfliktpartner haben, von nicht zu unterschätzender Bedeutung für stabile Arbeitsbeziehungen und eine belastbare soziale Marktwirtschaft. Doch all dies kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die flankierenden Maßnahmen von Staat und Arbeitgebern ohne strukturell nachhaltige Veränderungen im Bereich der gewerkschaftlichen Mitgliederpolitik nicht ausreichen. Daher sind die gewerkschaftlichen Aktivitäten zum Aufbau einer professionalisierten, systematischen Mitgliederpolitik, ihre Beteiligungsorientierung und ihre neuen Aktivitäten zur Etablierung direktdemokratischer Elemente eine wichtige Basis, um ihre Rolle in der politischen und wirtschaftlichen Demokratie abzusichern und weiterzuentwickeln.

- Baumann, H./ Brehmer, W./ Hobler, D./ Klenner, Ch./ Pfahl, S. (2017):** Frauen und Männer in Betriebsräten. Zur Umsetzung des Minderheitenschutzes bei Betriebsratswahlen, in: WSI-Report Nr. 34, 01/2017.
- BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) (Hrsg.) (2010):** Arbeitgeberpräsident Dr. Dieter Hundt: Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie gesetzlich sichern. Presse-Information Nr. 029/2010 vom 23.6.2010
- Biebeler H./ Lesch H. (2007) Zwischen Mitgliedererosion und Ansehensverlust:** Die deutschen Gewerkschaften im Umbruch, in: Industrielle Beziehungen 14 (2), S. 133-153
- Boewe, J./ Schulten, J. (2013):** Eine erfolgreiche Zumutung. Organizing in der Windkraftindustrie: Die Innenperspektive der IG Metall, in: Wetzels, D. (Hrsg.): Organizing. Die Veränderung der gewerkschaftlichen Praxis durch das Prinzip Beteiligung, Hamburg, S. 119-126
- Bremme, P./ Fürniß, U./ Meinecke, U. (Hrsg.) (2007):** Never work alone. Organizing – ein Zukunftsmodell für Gewerkschaften, Hamburg
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) (2018):** Die Mitglieder der DGB-Gewerkschaften, <http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen> (Abgerufen am 09.04.2018)
- Dribbusch, H. (2013):** Nachhaltig erneuern. Aufbau gewerkschaftlicher Interessenvertretung im Windanlagenbau, in: Wetzels, D. (Hrsg.): Organizing. Die Veränderung der gewerkschaftlichen Praxis durch das Prinzip Beteiligung, Hamburg, S. 92-118
- Ebbinghaus, B./ Göbel, C./ Koos, S. (2009):** Inklusions- und Exklusionsmechanismen gewerkschaftlicher Mitgliedschaft – ein europäischer Vergleich, in: Stichweh, R./ Windolf, P. (Hrsg.): Inklusion und Exklusion. Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit, Wiesbaden, S. 341-359
- Ebbinghaus, B./ Göbel, C./ Koos, S. (2011):** Social Capital, 'Ghent' and Workplace Contexts Matter. Comparing Union Membership in Europe, in: European Journal of Industrial Relations 17 (2), S. 107-124
- Ebbinghaus, B./ Göbel, C. (2014):** Mitgliederückgang und Organisationsstrategien deutscher Gewerkschaften, in: Schroeder, W. (Hrsg.): Handbuch Gewerkschaften in Deutschland, Wiesbaden, S. 207-237
- European Social Survey (Hrsg.) (2017):** Survey Data, <http://nesstar.ess.nsd.uib.no/webview/> (Abgerufen am 09.04.2018)
- Fitzenberger, B./ Kohn, K./ Wang, Q. (2011):** The erosion of union membership in Germany. Determinants, densities, decompositions, in: Journal of Population Economics 24 (1), S. 141-165
- Frege, C. M. (2000):** Gewerkschaftsreformen in den USA. Eine kritische Analyse des 'Organisationsmodells', in: Industrielle Beziehungen 7 (3), S. 260-280
- Goes, T./ Schmalz, S./ Thiel, M./ Dörre, K. (2015):** Gewerkschaften im Aufwind? Stärkung gewerkschaftlicher Organisationsmacht in Ostdeutschland, OBS-Arbeitsheft 83, Frankfurt am Main
- Goerke, L./ Pannenberg, M. (2007):** Trade union membership and works councils in West Germany, in: Industrielle Beziehungen 14 (2), S. 154-175
- Greef, S. (2014):** Gewerkschaften im Spiegel von Zahlen, Daten und Fakten, in: Schroeder, W. (Hrsg.): Handbuch Gewerkschaften in Deutschland, Wiesbaden, S. 657-755
- Hassel, A. (2007):** The Curse of Institutional Security, in: Industrielle Beziehungen 14 (2), S. 176-191
- Hassel, A. (2014a):** Trade unions and the Future of Democratic Capitalism, in: Berammedia, P./ Häusermann, S./ Kitschelt, H./ Kriesi, H. (Hrsg.): The Politics of Advanced Capitalism, Cambridge, S. 231-256
- Hassel, A. (2014b):** The German Model in Transition, in: Padgett, S./ Paterson, W./ Zohlnhöfer, R. (Hrsg.): Developments in German Politics 4, Houndmills/ Basingstoke, S. 133-148
- Hofmann, J. (2016):** Tarifbindung – eine Frage der Gerechtigkeit, in: WSI-Mitteilungen 69 (2), S. 143-147
- IGM Vorstand (Hrsg.) (2015):** Strategische Erschließung. Werkvertragsbeschäftigte organisieren sich! Beispiel eines Organizing-Projektes im Automobilcluster Leipzig, Frankfurt am Main
- Knyphausen-Aufseß, D. zu/ Linke, R./ Nikol, P. (2010):** Die deutschen Gewerkschaften: Ein Review der aktuellen Forschungsliteratur, in: Z Betriebswirtschaft 80, S. 561-609
- Müller, H.-P./Wilke, M. (2014):** Gewerkschaftsfusionen: der Weg zu modernen Multibranchengewerkschaften, in: Schroeder, W. (Hrsg.): Handbuch Gewerkschaften in Deutschland, Wiesbaden, S. 147-171
- Schmalstieg, C. (2010):** Lernen von den US-Gewerkschaften, in: Greef, S./ Kalass, V./ Schroeder, W. (Hrsg.): Gewerkschaften und die Politik der Erneuerung – Und sie bewegen sich doch, Düsseldorf, S. 207-225
- Schmitter, P. C./ Streek, W. (1981). The Organization of Business Interests: A Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies of Western Europe,** Discussion Paper, WZB, IIM/ LMP 81/13
- Schnabel, C. (2005):** Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Organisationsgrade, Tarifbindung und Einflüsse auf Löhne und Beschäftigung. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 38, S. 181-196
- Schnabel, C./Wagner, J. (2003):** Trade Union Membership in Eastern and Western Germany: Convergence or Divergence?, in: Applied Economics Quarterly, 49 (3), S. 213-232
- Schnabel, C./ Wagner, J. (2006):** Who are the workers who never joined a union? Empirical evidence from Western and Eastern Germany, in: Industrielle Beziehungen 13 (2), S. 118-131
- Schnabel, C./ Wagner, J. (2007):** The Persistent Decline in Unionization in Western and Eastern Germany, 1980-2004: What Can We Learn from a Decomposition Analysis?, in: Industrielle Beziehungen 14 (2), S. 118-132
- Schreieder, A. (2005):** Organizing – Gewerkschaften als soziale Bewegung, [https://bayern.verdi.de/gruppen/vert-rauensleute/++file++51d287056f6844333000155e/download/Organizing-Gewerkschaft\\_als\\_soziale\\_Bewegung.pdf](https://bayern.verdi.de/gruppen/vert-rauensleute/++file++51d287056f6844333000155e/download/Organizing-Gewerkschaft_als_soziale_Bewegung.pdf) (Abgerufen am 09.04.2018)
- Schroeder, W. (2016):** Konfliktpartnerschaft – still alive. Veränderter Konfliktmodus in der verarbeitenden Industrie, in: Industrielle Beziehungen 23 (3), S. 374-392

**Schroeder, W. (2017):** Kollektives Beschäftigtenhandeln in der Altenpflege. Study Nr. 373. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung

**Schroeder, W./ Kalass, V./ Greef, S. (2011):** Berufsgewerkschaften in der Offensive. Vom Wandel des deutschen Gewerkschaftsmodells, Wiesbaden

**Schroeder, W./Wessels B. (2003):** Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch. Wiesbaden.

**Streeck, W./ Rehder, B. (2005):** Institutionen im Wandel: Hat die Tarifautonomie eine Zukunft?, in: Busch, H. W./ Frey, H. P./Hüther, M./Rehder, B./ Streeck, W.: Tarifpolitik im Umbruch, Köln, S. 49-82

**Streeck, W. (2016):** Von Konflikt ohne Partnerschaft zu Partnerschaft ohne Konflikt: Industrielle Beziehungen in Deutschland, in: Erschienen in Industrielle Beziehungen 23 (1), S. 47-60

**Statistisches Bundesamt (2018):** Arbeitsmarkt.

<https://www.destatis.de/DE/Zahlen-Fakten/Indikatoren/LangeReihen/Arbeitsmarkt/Irerw014.html> (abgerufen 13.8.2018)

**Wetzel, D. (Hrsg.) (2013):** Organizing. Die Veränderung der gewerkschaftlichen Praxis durch das Prinzip Beteiligung, Hamburg, S. 47-63

**Woodruff, T. (2007):** Gewerkschaftsaufbau in schwierigen Zeiten. Wie die SEIU zur Gewerkschaft mit den höchsten Mitgliederzuwächsen in den USA wurde, in: Bremme, P./ Fürniß, U./ Meinecke, U. (Hrsg.): Never work alone. Organizing – ein Zukunftsmodell für Gewerkschaften, Hamburg, S. 92-116

**WSI (2018):** Erwerbstätigkeit. Erwerbstätigenquoten und Erwerbsquoten 1991-2016, <https://www.boeckler.de/53509.htm> (Abgerufen am 08.07.2018)

## **IMPRESSUM**

---

### **Ausgabe**

wsI Report Nr. 44, November 2018  
Gewerkschaften 2030

ISSN 2366-7079

### **Produktion**

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (wsI)  
der Hans-Böckler-Stiftung  
Düsseldorf, November 2018  
Satz: Daniela Buschke

### **Kontakt**

Prof. Dr. Anke Hassel  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (wsI)  
der Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf  
Telefon (02 11) 77 78-187

Anke-Hassel@boeckler.de  
[www.wsi.de](http://www.wsi.de)

[WWW.BOECKLER.DE](http://WWW.BOECKLER.DE)