

Die Wirkung wirtschaftlichen Wandels auf den Organisationsgrad der DGB-Gewerkschaften

Seit 1951 sieht sich der DGB der Tatsache gegenüber, daß sich der Anteil seiner Mitglieder im Verhältnis zur Gesamtheit der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland ständig verringert hat. Dies ist eine beunruhigende Entwicklung, denn je mehr Arbeitnehmer die DGB-Gewerkschaften umfassen, desto mehr können sie für sich in Anspruch nehmen, der politische Sprecher dieser großen Interessengruppe zu sein. Einschließlich der Familienmitglieder stellen die Arbeitnehmer über vier Fünftel der westdeutschen Bevölkerung dar. Es werden eine ganze Anzahl von Gründen für diesen Rückgang ins Feld geführt. Der Zweck dieser Untersuchung ist es, aufzuzeigen, welche dieser Gründe wirklich bedeutungsvoll sind und welche nicht. Die Kenntnis der kritischen Faktoren wird dann den Gewerkschaften erlauben, ihre Werbung auf Gebiete zu konzentrieren, wo sie den größten Erfolg verspricht.

Zunächst: wie groß ist die Abnahmequote? Der Höchststand des DGB-Organisationsgrades wurde 1951 mit 34,6% erreicht (siehe Tabelle 1). Bis 1968 fiel die Quote auf 30,4%. Der DGB-Geschäftsbericht weist allerdings für 1951 eine viel höhere Rate aus — 39 %. Aber diese Berechnung läßt die erhebliche Anzahl von Arbeitslosen unter der arbeitenden Bevölkerung im Jahre 1951 unberücksichtigt. So stellt er den Rückgang steiler dar als er tatsächlich ist.

Immerhin, es gibt eine rückläufige Bewegung, und es wird hierfür eine ganze Reihe von bestimmenden Faktoren genannt. Ein Artikel in *Die Quelle* erwähnte zum Beispiel unter anderem auf der Seite der Arbeitnehmer den Verlust von Klassenbewußtsein und auf der Seite der Gewerkschaftsfunktionäre den Verlust ihres missionarischen Eifers, den sie in der Jugend der Arbeiterbewegung noch gehabt hätten¹⁾. Beides könnte als Resultat zunehmenden Wohlstands und sozialer Mobilität in der Bundesrepublik gedeutet werden.

In einem anderen Artikel der *Quelle* wird der Vorwurf erhoben, die Gewerkschaftsfunktionäre versagten in der Mitgliederwerbung. Darin wird ausgeführt, der Gewerkschaftspropaganda mangle es an Effektivität, und die gewerkschaftliche Aktivität in den Einzelbetrieben sei zu gering²⁾.

Die niedrige Zahl der Streiks in der Bundesrepublik wurde als ein weiterer Grund angesehen³⁾. Ohne Streiks gebe es keinen Grund, in die Gewerkschaften einzutreten, um sich Streikunterstützung zu sichern. In der Vergangenheit hätten viele Gewerkschaften Arbeitern während eines Streiks den Eintritt in die Gewerkschaft gestattet und ihnen Streikgelder gezahlt, um sie für die Teilnahme am Streik zu gewinnen.

In seinem bekannten Buch „Die Bonner Demokratie“ führt *Alfred Grosser* aus, die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft sei weniger attraktiv als früher; denn die Arbeitgeber zahlten heute viele freiwillige zusätzliche Sozialleistungen⁴⁾. Sie hofften, auf diese Weise die Arbeitnehmer in einer Zeit, in der Facharbeiter Mangelware sind, von einem Wechsel des Arbeitsplatzes abzuhalten. Auf der gleichen Linie liegt es, wenn eine der größten Gewerkschaftsautoritäten Amerikas, *Arthur Ross* schreibt, Arbeiter sähen dann keinen Vorteil darin, den Gewerkschaften beizutreten, wenn ihre Löhne schon beträchtlich höher lägen als die Tariflöhne⁵⁾. Schließlich ist es eine allgemeine

1) *Die Quelle*, XIII (Februar 1962), pp. 61—63.

2) *Die Quelle*, VII (Oktober 1955), pp. 475—477.

3) *Der Spiegel* (8. Mai 1963), p. 21.

4) *Die Bonner Demokratie*, Düsseldorf (Rauch) 1960, p. 214.

5) „Prosperity and Labour Relations in Europe: The Case of West Germany“, *Quarterly Journal of Economics*, LXXVI August, 1962, p. 352.

Annahme der Gewerkschaften, daß, solange auch die Unorganisierten ihren Anteil an den erreichten Verhandlungsergebnissen haben, wenig Grund für diese bestehe, den Gewerkschaften beizutreten.

Es mag sein, daß viele dieser Gründe dazu beigetragen haben, daß die Mitgliederzahl der im DGB zusammengeschlossenen Gewerkschaften in der Nachkriegszeit niemals viel mehr betrug als ein Drittel der Arbeitnehmerschaft. Die wichtigste Aufgabe dieser Untersuchung ist es jedoch, klarzumachen, daß die oben erwähnten Faktoren keine wirkliche Bedeutung für die Abnahme der Mitgliederzahl in den Jahren 1951 bis 1968 gehabt haben, und zwar aus folgendem Grund: All diese Theorien geben nur allgemeine Erklärungen, sie sind dagegen nicht auf spezifische Gruppen der Arbeitnehmer bezogen. Wenn es zum Beispiel wirklich einen Verlust an Klassenbewußtsein unter der arbeitenden Bevölkerung gegeben hätte, so müßten alle wichtigen Kategorien von Arbeitnehmern in gleicher Weise davon betroffen sein — männliche Arbeiter ebenso wie weibliche, Beamte ebenso wie Angestellte. Aber dieses ist nicht der Fall (siehe Tabelle 1).

Unter den *männlichen Arbeitern*, der zahlenmäßig bei weitem größten Untergruppe, stieg die Zahl der in den Gewerkschaften Organisierten zwischen 1951 und 1968 von 46,9 auf 47,5 %. Der Organisationsgrad erhöhte sich noch stärker sowohl bei den männlichen als auch bei den weiblichen *Beamten*, und zwar bei den Männern von 38,9 auf 46,1 % und bei den Frauen von 28,1 auf 33,8 %. Was aber das Argument vom missionarischen Eifer in der Jugendzeit der Arbeiterbewegung betrifft, so war die Zahl des DGB-Organisationsgrads unter den männlichen Arbeitern im Jahre 1968 um 11,1% höher als die aller Gewerkschaftsrichtungen der Weimarer Zeit im Jahre 1926, einem nicht untypischen Jahr ⁶⁾. Die Jahre, die untypisch waren, waren die revolutionären Tage der frühen Republik, als die Stimmung für alle Organisationen und Parteien der Linken günstig war und ganze Belegschaften über Nacht organisiert wurden. Zu dieser Zeit betrug der Organisationsgrad der männlichen Arbeiter über 60 %.

Tabelle 1: Organisationsgrad des DGB nach Arbeitnehmer-Untergruppen, 1951, 1968

Stellung im Beruf und Geschlecht	1951		1968	
	abs.	%	abs.	%
Arbeiter männlich	4 118 576 8 780 149	46,9	4 229 981 8 902 000	47,5
Arbeiter weiblich	805 738 3 484 728	23,1	633 610 3 343 000	19,0
Angestellte männlich	450 070 2 203 578	20,4	628 500 3 725 000	16,9
Angestellte weiblich	176 928 1 656 954	10,7	267 992 3 582 000	7,5
Beamte männlich	332 043 854 100	38,9	545 901 1 185 000	46,1
Beamte weiblich	28 770 102 492	28,1	69 988 207 000	33,8
Insgesamt	5 912 125 17 082 002	34,6	6 375 972 20 942 000	30,4

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1952, pp. 84—85 (Anteile der männlichen und weiblichen Arbeiter, Angestellte und Beamten berechnet aus den Anteilen von 1950); Jahrbuch 1969, pp. 124, 140.

6) Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1928, pp. 21—24, 592—597 (3 950 493 organisiert von 10 929 928 männlichen Arbeitern).

WIRTSCHAFTLICHER WANDEL UND ORGANISATIONSGRAD

Im Licht dieser Zahlen und bei einem Vergleich zur Weimarer Zeit ist es notwendig, die Bewertung der gewerkschaftlichen Mitgliederwerbung neu zu überdenken. Die Gewerkschaftsfunktionäre verdienen danach ein Lob, weil sie die Zahl der Mitglieder angesichts der Fluktuation von Arbeitern von Unternehmen zu Unternehmen und zwischen den verschiedenen Gewerkschaften, ein Charakteristikum der modernen Industriegesellschaft, sogar noch vergrößert haben.

Dies wird noch deutlicher, wenn man die Zuwachsrate des DGB mit den größten Gewerkschaftsorganisationen anderer Länder mit starker Arbeiterfluktuation vergleicht (siehe Tabelle 2). Die Situation ist im Vergleich zu allen anderen — außer den kleinen und straff organisierten skandinavischen Gewerkschaften — sehr gut, und das zeigt, daß die westdeutschen Gewerkschaftsfunktionäre in ihrer Mitgliederwerbung einen verhältnismäßig großen Erfolg aufweisen können.

Tabelle 2: Internationaler Vergleich

Land Jahr	Hauptgewerkschaftsbund	Mitglied- schaft	Organi- sations- grad	Gewerk- schaften im Bund
Norwegen 1947	Norwegian Federation of Labour	450 000	ca. 55,0	41
Großbritannien 1960	Trades Union Congress	8 300 000	ca. 35,0	183
Bundesrepublik Deutschland 1951	DGB	5 912 125 (ohne Kanada)	34,6	16
USA 1964	AFL-CIO	14 000 000	ca. 18,0	(1955) 138
Japan 1960	Sohyo	3 960 000	ca. 17,0	ca. 50
Frankreich a) 1969	CGT FO CFDT	1 200 000 720 000 550 000	ca. 22,0	ca. 40,0
Italien b) 1964 1970 1970	CGIL CSIL UIL	3 402 336 2 045 000 300 000	ca. 40	36

a) Zahlen für Frankreich nach beim DGB-Bundesvorstand vorliegenden Angaben der Gewerkschaft Force Ouvriere.
 b) Zahlen für CGIL nach „Directory of Labor Organizations“, herausgegeben vom US Department of Labor, Washington DC 1964. Zahlen für CISL und UIL nach eigenen Angaben dieser Organisationen. Der Organisationsgrad ist nach der Zahl der abhängig Erwerbstätigen einschließlich Zahl der Arbeitslosen berechnete (13 065 000 nach „Statistisches Handbuch der EWG“ 1970). Da die Zahlen für die drei Gewerkschaftsbünde auf (Über-)Schätzungen beruhen, ist auch der Organisationsgrad möglicherweise niedriger.

Wenn also die Tatsache, daß der Organisationsgrad in allen wichtigen Arbeitnehmergruppen sich nicht verringert hat und wenn zudem ein internationaler Vergleich die oben genannten Erklärungen widerlegen (mit der möglichen Ausnahme Italiens), wie kann man dann die Verringerung des allgemeinen Organisationsgrades erklären? Die entscheidenden Faktoren scheinen in strukturellen Veränderungen in der westdeutschen Arbeitnehmerschaft und Wirtschaft zu liegen. Die beiden Gruppen von Arbeitnehmern, die traditionell am schwierigsten zu organisieren sind, sind die *Angestellten* und *Frauen*. Im Vergleich zur gesamten Arbeitnehmerschaft nahmen diese beiden Kategorien in der Zeit von 1951 bis 1968 überproportional zu — Angestellte von 22,6 auf 34,9 5; Frauen von 30,7 auf 34,1 %. Wenn man die Arbeitnehmer von 1968 in die in Tabelle 1 auf-

geführten sechs Arbeitnehmer-Untergruppen im gleichen Verhältnis wie für das Jahr 1951 aufteilt, aber den Organisationsgrad von 1968 auf die sechs Gruppen anwendet, würde der DGB eine Gesamtrate von 33,7 % haben, eine Zahl, die nur geringfügig unter der von 1951, nämlich 34,6%, liegt.

Die Veränderungen in der Arbeitnehmerschaft sind es also, die fast ausschließlich für die Verringerung des Mitgliederanteils der DGB-Gewerkschaften verantwortlich sind.

Es gibt keinen Grund den Organisationsgrad mit schwindendem Klassenbewußtsein zu erklären oder nachlassenden Eifer und mangelnde Tüchtigkeit der Gewerkschaftsfunktionäre, die geringe Anzahl von Streiks, die hohen sozialen Leistungen und Löhne im Verhältnis zu den Tariflöhnen oder die „Trittbrettfahrer“, die auch als Nicht-Mitglieder Vorteile genießen, verantwortlich zu machen. Der Kernpunkt liegt vielmehr in der Neigung moderner Industriegesellschaften, einen immer größeren Anteil an Angestellten und an Frauen zu beschäftigen. Die Gewerkschaften müssen daher neue Werbemethoden entwickeln, um diese schwer zu organisierenden Gruppen zu erreichen.

"Was die Angestellten und die Frauen betrifft, so scheint sich hier zu beweisen, /was gegen die Qualität der Mitgliederwerbung vorgebracht worden ist. Denn es hat sich nicht nur ihr Anteil in der Arbeitnehmerschaft vergrößert. Der Organisationsgrad ist auch in beiden Gruppen von 1951 bis 1968 steil abgefallen; bei Angestellten von 16,2 auf 12,3%; bei Frauen von 19,3 auf 13,6%. Die Tatsache jedoch, daß der Organisationsgrad der weiblichen Beamten sich in der gleichen Zeit beträchtlich erhöht hat, läßt Zweifel aufkommen, ob wirklich die mangelnde Qualität der Mitgliederwerbung eine ausreichende Erklärung bietet.

Tatsächlich besteht ein interessanter Zusammenhang zwischen der Abnahme des Organisationsgrades bei Frauen und Angestellten und einer weiteren Strukturveränderung in der westdeutschen Wirtschaft. Allein von 1950 bis 1961 stieg die Zahl der Beschäftigten in sogenannten Kleinbetrieben mit Dienstleistungstätigkeiten — wie etwa Einzelhandelsgeschäften, Restaurants, Wäschereien, Friseurgeschäften, Banken, Kredit- und Versicherungsbüros von 14,7 auf 20,7 % der nicht-landwirtschaftlichen Arbeitnehmerschaft, das ist eine absolute Erhöhung um 2,56 Millionen ⁷⁾.

Diese Firmen haben im Schnitt weniger als vier Arbeitnehmer, und sie beschäftigen einen verhältnismäßig großen Anteil an Frauen und Angestellten. Es mag sehr gut möglich sein, daß der abnehmende Organisationsgrad in diesen Gruppen auf die Tatsache zurückzuführen ist, daß zunehmend weibliche Arbeitnehmer und Angestellte in kleineren Dienstleistungsbetrieben Arbeit nehmen. Eine Erklärung für das Absinken des Organisationsgrades läßt sich daher nicht so sehr in dem üblicherweise angegebenen Grund — der Abneigung von Frauen und Angestellten gegenüber den Gewerkschaften —, sondern in der *Größe der Unternehmen* finden.

Es ist allgemein bekannt, daß die kleinen Unternehmen außerordentlich schwierig zu organisieren sind. Eine Studie über Gewerkschaftsarbeit in Darmstadt aus dem Jahre 1951 berichtet zum Beispiel über den Organisationsgrad in Firmen, die weniger als fünf Personen beschäftigen: in ihnen waren nur 13% organisiert im Vergleich zu 78% in Unternehmen mit über 500 Beschäftigten ⁸⁾. Eine Schwierigkeit liegt ganz einfach in der Zahl der Betriebe. Allein ein einmaliger Besuch zum Zwecke der Mitgliederwerbung in jedem der 1,2 Millionen kleineren Dienstleistungsunternehmen, die 1961 bestanden,

7) Statistisches Jahrbuch, 1954, pp. 185—187; 1969, pp. 171—172.

8) Anneliese Mausolff, Gewerkschaft und Betriebsrat im Urteil der Arbeitnehmer (Darmstadt: Eduard Roether, 1952), p. 57.

würde einen enormen Einsatz an Menschen erfordern. Zweitens ist die Natur des Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Verhältnisses in den kleineren Firmen mehr als alles andere paternalistischer Art. Die meisten Arbeitnehmer scheuen sich offenbar, ihren Arbeitgeber durch den Eintritt in eine Organisation, die ihrer Natur nach im Gegensatz zu seinen Interessen steht, „verletzen“ zu wollen. Und wenn sie es täten, würde es bei einer so kleinen Belegschaft für den Arbeitgeber leicht sein, Ersatz zu finden. Daher gibt es für die Gewerkschaften keine schwierigere Arbeit als die Organisation von kleineren Unternehmen.

Was den Dienstleistungssektor betrifft, so hat sich die marxistische Voraussage von der immer größeren Industrie-Konzentration und Modernisierung als fehlerhaft erwiesen. Mit dem Wachstum von Mammut-Unternehmen entstand in modernen Wirtschaften nämlich eine große Anzahl von kleinen Geschäften und Büros. Wenn die DGB-Gewerkschaften den Rückgang ihres Organisationsgrades aufhalten wollen, müssen sie nicht nur neue Methoden der Mitgliederwerbung in den Gruppen der Frauen und der Angestellten entwickeln, sondern auch neue Methoden der Mitgliederwerbung in Kleinbetrieben. Dies ist eine außergewöhnlich schwierige Aufgabe, aber wenn man weiß, worauf man seine Bemühungen konzentrieren muß, so ist das der erste Schritt zum Erfolg. *(Übersetzung aus dem Amerikanischen: Lore Wilke)*