

## **Gewerkschaften heute - krisenresistent und stabil?\***

---

Dr. Klaus Armingeon, geb. 1954 in Stuttgart, studierte Politikwissenschaft und osteuropäische Geschichte in Tübingen. Er war wissenschaftlicher Angestellter an den Universitäten Konstanz und Mannheim; seit 1987 ist er Hochschulassistent am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg.

Zahlreiche konjunkturelle, beschäftigungsstrukturelle und politische Einbrüche kennzeichnen die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Konjunkturschwankungen prägten insbesondere die frühen fünfziger und die achtziger Jahre. Hier pendelte die Arbeitslosenquote jeweils um die Neun-Prozent-Marke. In den sechziger Jahren dagegen herrschte weitgehend Vollbeschäftigung vor. Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur kamen am deutlichsten darin zum Ausdruck, daß der Kernbereich der Gewerkschaftsmitglieder - die männlichen Arbeiter in der verarbeitenden Industrie und im Bergbau und Baugewerbe - sich mehr und mehr verkleinerte. Zwischen 1950 und 1985 ist der Anteil der abhängig Beschäftigten in diesen Wirtschaftsbereichen von 54 auf 44 Prozent zurückgegangen. Der Anteil der Angestellten und Beamten wuchs im gleichen Zeitraum von 29 auf 55 Prozent und der der weiblichen Arbeitnehmerinnen von 31 auf 38 Prozent. Und im Bereich der politi-

---

\* Dieser Beitrag stützt sich auf: Klaus Armingeon, Die Entwicklung der westdeutschen Gewerkschaften 1950 - 1985. Frankfurt/New York: Campus, September 1988. Die referierten Daten und Ergebnisse statistischer Analysen stammen aus diesem Buch. Das zugrundeliegende Forschungsprojekt wurde von der Stiftung Volkswagenwerk unterstützt.

schen Interessenvertretung waren die Gewerkschaften sowohl mit CDU-dominierten (1949 bis 1966; 1982 ff.), mit SPD-geführten Regierungen (1969 bis 1982) als auch mit der Großen Koalition (1966 bis 1969) konfrontiert.

Diese vielfachen Wandlungsprozesse lassen die Frage aufkommen, welche Auswirkungen diese Veränderungen auf die Gewerkschaften der Bundesrepublik hatten und wie die Arbeitnehmerorganisationen mit den dadurch hervorgebrachten Herausforderungen fertig wurden. Auf den ersten Blick scheint dies den Gewerkschaften hervorragend gelungen zu sein. Tabelle 1 zeigt, daß trotz konjunktureller Krisen und beschäftigungsstruktureller Verschiebungen bisher keine nennenswerte Mitgliederkrise eingetreten ist. In der Folge gehen der Organisation die Gelder auch noch nicht aus, und kaum jemand müßte auf die Idee kommen, an der Repräsentationsfähigkeit der Gewerkschaften zu zweifeln.

Tabelle 1: **Bruttoorganisationsgrade von DGB, DAG, DBB und CGB**

Jahr	DGB	DAG	DBB	CGB
1950	33,0	7,9	.	.
1955	34,6	9,8	43,2	.
1960	31,2	7,7	42,9	1,0
1965	30,4	6,8	38,7	.
1970	30,9	6,0	37,9	.
1975	33,1	5,2	33,7	1,0
1980	33,4	4,9	35,8	1,2
1981	33,4	4,9	35,5	1,2
1982	33,2	4,9	34,1	1,3
1983	35,2	5,2	32,5	1,4
1984	34,9	5,2	32,0	1,4
1985	32,9	4,8	32,5	1,3

• = fehlender Wert.

Anmerkungen: Die Organisationsgrade sind der prozentuale Anteil der tatsächlichen Gewerkschaftsmitglieder an der Zahl der möglichen Mitglieder (Mitgliederpotential). Die entsprechenden Mitgliederpotentiale sind für DGB und CGB alle Arbeitnehmer; für DAG alle Angestellten und für DBB alle Beamten. Vom Bruttoorganisationsgrad wird gesprochen, weil sich die Mitgliederzahlen auf alle Mitgliederbeziehungen, d. h. auch auf arbeitslose oder verrentete Mitglieder. Der Nettoorganisationsgrad, der etwa 12 bis 25 Prozent unter dem Bruttoorganisationsgrad liegt, bezieht sich nur auf die betriebstätigen Mitglieder. Die Organisationsgrade von 1983 und 1984 sind nur bedingt mit denen davor und danach vergleichbar.

Freilich hält dieses Urteil einer näheren Prüfung nicht immer stand, wie die Analysen in den folgenden drei Abschnitten zeigen werden. Dabei bezieht sich die Untersuchung - wenn nicht anders angegeben - auf die Mitgliedsgewerkschaften des DGB.

### Ökonomische Veränderungen

Für viele Gewerkschafter und Sozialwissenschaftler gilt es als ausgemacht, daß ein Zusammenhang zwischen dem Konjunkturverlauf und der Mitgliederentwicklung besteht. In Phasen des Wirtschaftswachstums würden Gewerkschaften neue Mitglieder gewinnen und in Krisenzeiten würden die absoluten

oder relativen Mitgliederzahlen sinken. Britische Forscher haben versucht, solche Zusammenhänge auch statistisch nachzuweisen.<sup>1</sup> Wiederholt man deren Berechnungen auf der Basis der Daten der Bundesrepublik, so zeigt sich, daß diese Zusammenhänge nur sehr schwach existieren. Für die Veränderung der absoluten Mitgliederzahlen und auch - wie der Tabelle 1 zu entnehmen ist - für den Organisationsgrad spielen die Entwicklungen der Arbeitslosenquote und der Preissteigerungsrate nur eine minimale Rolle.

Aber nicht nur die Mitgliederentwicklung, sondern auch die Politik der Gewerkschaften ist innerhalb gewisser Grenzen kaum von konjunkturellen Entwicklungen beeinflusst. Zu diesem Schluß kommt man bei der Untersuchung der Repräsentationsstrukturen und Politikergebnisse der Gewerkschaften:

**Tabelle 2: Ergebnis der Betriebsratswahlen für alle DGB-Gewerkschaften**

Jahr	Zahl der Betriebe, in denen gewählt wurde	Gewählte insgesamt	Betriebsräte in der privaten Wirtschaft				
			pro Betrieb, in dem gewählt wurde	pro 1000 Beschäftigte in der privaten Wirtschaft	Prozentuale Anteile an allen Betriebsratssitzen		
					DGB	DAG	Unabhängige und Sonstige
1953	23212	111920	4,8	8,7	83,9	16,1	
1959	24236	134000	5,5	8,5	81,9	3,4	13,7
1961	24948	144329	5,8	8,6	82,2	3,4	13,6
1963	23568	140000	5,9	8,2	82,1	3,7	13,3
1965	23713	142672	6,0	8,2	82,7	3,4	13,2
1968	24902	142412	5,7	8,5	83,1	3,0	13,4
1972	29298	173670	5,9	9,8	77,6	3,0	18,9
1975	34059	191015	5,6	11,4	77,5	3,1	18,9
1978	35294	194455	5,5	11,5	78,1	3,3	18,1
1981	36307	199125	5,5	11,6	77,5	3,4	18,6
1984	35343	190193	5,4	11,6	77,4	3,0	19,0

In Tabelle 2 sind Daten für die gewerkschaftliche Repräsentation über Betriebsräte aufgeführt. Ihr kann entnommen werden, daß in ökonomischen Krisen die Gewerkschaften auf der Betriebsebene nicht zurückgedrängt werden. Die Interessenvertretung durch Betriebsräte ist eine Institution, gegen die die Unternehmer in wirtschaftlichen Krisenzeiten nicht oder nicht erfolgreich angehen. Und auch die Arbeitnehmer verzichten nicht dann auf die Wahl eines (gewerkschaftlich organisierten) Interessenvertreters, wenn die Beschäftigung zurückgeht.

Auch das Tarifvertragswesen ist von Konjunkturzyklen unbeeinflusst, soweit dies nicht die Inhalte der Tarifabkommen betrifft. Tarifverträge gelten in Wirtschaftszweigen, in denen etwa 90 Prozent aller Arbeitnehmer beschäf-

<sup>1</sup> George S Bain/Farouk Elsheikh, *Union Growth and the Business Cycle* Oxford Basil Blackwell, 1976 Ergebnisse der Wiederholungsanalyse für die Bundesrepublik in Armingeon, a a 0 ,95 - 98 und 204.

tigt sind. Daran hat sich seit Mitte der sechziger Jahre nichts Wesentliches geändert. In der sozialwissenschaftlichen Literatur ist die Frage aufgeworfen worden, ob zentrale Kollektivverhandlungen „Schön-Wetter-Veranstaltungen“ seien und bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten eine Dezentralisierung stattfinde. Sie erhöhe die betriebliche Flexibilität und passe die Belastungen aus Kollektivverträgen an die Leistungsfähigkeit des Einzelunternehmens an.<sup>2</sup> Gegen diese Vermutung spricht die Entwicklung der Zahl und des Geltungsbereichs der Tarifverträge. Das Tarifvertragssystem der Bundesrepublik ist - ohne große zeitliche Veränderung - auf regionaler oder bundesstaatlicher Ebene zentralisiert. Der Anteil der im jeweiligen Jahr abgeschlossenen und für das Bundesgebiet oder mehrere Länder geltenden Tarifverträge ist langfristig von etwa 20 Prozent in den fünfziger Jahren auf etwa 30 Prozent Ende der siebziger Jahre gestiegen. Ähnliche Konstanz zeigt sich auch bei der Entwicklung des Anteils der Haustarifverträge an allen gültigen Tarifverträgen: 1963, 1978 und 1985 (Daten für mehrere Jahre über längere Zeiträume liegen leider nicht vor) betrug deren Anteil gleichbleibend rund ein Drittel. Eine Dezentralisierung der Tarifpolitik ist also - auf der Basis dieser Indikatoren - bislang nicht zu erkennen.

Die Krisenresistenz der gewerkschaftlichen Politik läßt sich nicht nur an den Vertretungsstrukturen ablesen, sondern auch an den Folgen der gewerkschaftlichen Tarifpolitik: Von 1950 bis 1980 sind die Reallöhne (reale Stundenverdienste in der Industrie einschließlich Hoch- und Tiefbau) jährlich gestiegen, 1981 und 1982 sind sie leicht gefallen und seither konstant (1983, 1984) oder wieder steigend (1985, 1986). Diese Lohnpolitik hat insgesamt wenig an der funktionalen Einkommensverteilung geändert. Seit 1950 variiert die auf das Basisjahr 1960 bezogene bereinigte Lohnquote in einem sechs Prozentpunkte breiten Band. Dabei ist nicht zu übersehen, daß diese Quote seit 1982 kontinuierlich von 65,2 (1982) auf 60,8 Prozent (1986) gesunken ist. Ob es sich hierbei nur um eine kurzfristige und nicht weiter interpretierbare Variation oder um den Beginn der Auswirkung der Beschäftigungskrise handelt, läßt sich jetzt noch nicht sagen.

Die Gründe für diese Stabilität der Gewerkschaften in einem turbulenten ökonomischen Umfeld werden in einem zweiten Schritt diskutiert werden. An dieser Stelle soll eine erste, wichtige, Einschränkung gemacht werden: Die ökonomische Krise hat die gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer viel weniger betroffen als die übrigen Beschäftigtengruppen. So betrug die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote zwischen 1983 und 1985 9,3 Prozent. Die Statistiken der DGB-Verbände verzeichneten dagegen folgende Arbeitslosenquoten ihrer Mitglieder: IG Metall 3,2 Prozent (1983 bis 1985), ÖTV 4,9 Prozent (1983), IG Chemie 4,2 Prozent (1983 bis 1984), GdED 1,3 Prozent (1983 bis

<sup>2</sup> Wolfgang Streeck, Neo-corporatist Industrial Relations and the Economic Crisis in West Germany, in: John Goldthorpe (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 1984: 291-314. Franz Traxler, *Klassenstruktur, Korporatismus und Krise. Zur Machtverteilung in Österreichs „Sozialpartnerschaft“ im Umbruch des Weltmarktes*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 28, 1987: 59-79. Paul Windolf, *Deregulation under Corporatist Regimes*, in: *Industrial Relations* 1988, im Erscheinen.

1984), HBV 6,7 Prozent (1983), GTB 5,5 Prozent (1985), GEW 6,7 Prozent (1985) und GGLF 6,3 Prozent (1983 bis 1985).

Es gibt zumindest zwei wichtige Gründe für diese gemäßigte Auswirkung der Beschäftigungskrise in den Gewerkschaften:

*Erstens:* Die deutschen Gewerkschaften sind Verbände, die überproportional Männer (1985 waren 78 Prozent aller DGB-Mitglieder Männer) und gut qualifizierte Arbeitnehmer organisieren: 1985 waren 64 Prozent der Vorarbeiter, 47 Prozent der Facharbeiter und Gesellen, nahezu 40 Prozent der Meister und der angelernten Arbeiter sowie fast ein Viertel bis ein Fünftel der leitenden und wissenschaftlichen Angestellten und der Sachbearbeiter gewerkschaftlich organisiert. Dagegen betrug der Organisationsgrad der einfachen Angestellten 16 Prozent, der Hilfsarbeiter 12 Prozent und der Angestellten, die nur ausführende Tätigkeiten verrichteten, 10 Prozent. Die deutschen Gewerkschaften rekrutieren demnach ihre Kernmitgliedschaft in Arbeitsmarktsegmenten (dem sogenannten primären Arbeitsmarkt), in denen eine besonders große Arbeitsplatzsicherheit herrscht.

*Zweitens:* Einige gewerkschaftlich organisierte Betriebsräte setzen sich besonders stark für die Arbeitsplatzsicherheit ihrer gewerkschaftlich organisierten Wähler ein.<sup>3</sup> Allerdings läßt sich anhand der Daten aus verschiedenen Fallstudien, die diese Handlungsweise einzelner Betriebsräte belegen, schwer quantifizieren, welche Bedeutung dies für die Entwicklung der gesamten Arbeitslosigkeit unter Gewerkschaftsmitgliedern hat.

#### Beschäftigungsstruktureller Wandel

Die in der Tabelle 1 aufgeführten Organisationsgrade vermitteln den Eindruck, daß den Gewerkschaften die Anpassung an den beschäftigungsstrukturellen Wandel gelungen ist. Die Entwicklung des hoch aggregierten Organisationsgrads verdeckt jedoch wesentliche Unterschiede in den einzelnen Mitgliedergruppen. Wie hätte sich der Gesamtorganisationsgrad aller DGB-Gewerkschaften entwickelt, wenn sich die Beschäftigungsanteile der einzelnen Wirtschaftszweige, der Arbeiter, Angestellten und Beamten sowie der männlichen und weiblichen Arbeitnehmer nicht verändert hätten? Eine entsprechende Berechnung - bei der die aktuellen gruppenspezifischen Organisationsgrade mit den Beschäftigungsanteilen der jeweiligen Gruppen im Jahr 1960 gewichtet werden - untergräbt den ersten Eindruck, den die Entwicklung des Gesamtorganisationsgrades vermittelt. Das Urteil einer erfolgreichen Anpassung der gewerkschaftlichen Rekrutierungsfähigkeit an den beschäftigungsstrukturellen Wandel wird in Frage gestellt.

So betrug beispielsweise 1983 der Gesamtorganisationsgrad des DGB 35 Prozent. Er wäre sechs Prozent höher gewesen, wenn der Arbeiteranteil nicht zurückgegangen wäre und er wäre noch immer ein beziehungsweise zwei

---

<sup>3</sup> Josef Esser, Gewerkschaften in der Krise. Frankfurt: Suhrkamp, 1982. Wolfgang Streeck, Industrial Relations in West Germany. A Case Study of the Car Industry. London: Heineman, 1984.

Prozentpunkte höher gewesen, wenn die Beschäftigungsanteile der Geschlechter beziehungsweise der Sektoren gleich geblieben wäre. Der Befund, daß der DGB mit brisanten Organisationsproblemen konfrontiert ist, wird nochmals unterstrichen, wenn die Entwicklung der Organisationsgrade in den einzelnen Mitgliederbereichen analysiert wird. Es stellt sich nämlich heraus, daß der Organisationsgrad der immer weniger werdenden Arbeiter sehr viel stärker als der Durchschnitt gestiegen ist, nämlich von 39 (1960) auf 52 Prozent (1983). Ähnliches gilt für den Organisationsgrad in der verarbeitenden Industrie, der von 38 (1960) auf ebenfalls 52 Prozent anstieg (1983). Dagegen nahmen die Organisationsdichten von Männern und Frauen beide um rund vier Prozentpunkte zu und wuchsen auf 45 beziehungsweise 20 Prozent (1983) an. Aus dieser Beobachtung leitet sich eine zentrale Schlußfolgerung ab, die sich auch durch entsprechende Berechnungen weiter bestätigen läßt:

Die Beschäftigungsstruktur wandelt sich so, daß Bereiche mit unterdurchschnittlichen (Angestellte) oder sinkenden Organisationsgraden (öffentlicher Dienst) wachsende Arbeitnehmeranteile aufweisen. Dieser Wandel hat noch nicht auf den Gesamtorganisationsgrad des DGB durchgeschlagen, da die Organisationsgrade in den besonders rasch schrumpfenden Bereichen (Arbeiterschaft und verarbeitende Industrie) angestiegen sind. Dem DGB ist es demnach nicht gelungen, die Organisationsdichte in den besonders stark expandierenden, „modernen“ Bereichen - mit Ausnahme der Frauenbeschäftigung - hochzutreiben. Dadurch entstanden rechnerisch insgesamt Mitgliederverluste. Sie wurden durch Gewinne in den schrumpfenden, „alten“ Bereichen teilweise aufgewogen. Aus diesem Grund macht sich das weitgehende Mißlingen einer Anpassung der Mitgliederrekrutierung an die veränderte Beschäftigungsstruktur bislang noch nicht auf der Ebene des aggregierten Organisationsgrades bemerkbar. Das wird sich ändern, wenn die Mitgliederreserven in den traditionellen Mitgliederbereichen ausgeschöpft sind.

Der soziale Wandel stellt nicht nur eine Herausforderung an die Rekrutierungskapazität der Gewerkschaften dar, sondern er hat auch Auswirkungen auf die Struktur des Gewerkschaftssystems. Vor allem anglo-amerikanische Forscher haben argumentiert, daß die soziale Differenzierung der Arbeitnehmerschaft die Existenzchancen von Verbänden, die verschiedene Gruppen organisieren, vermindere. Es drohe das Ende der Massen- oder Industriegewerkschaft, und die soziale Differenzierung der Arbeitnehmerschaft spiegle sich in einer großen Zahl von Gewerkschaften wider, die nach Kriterien der Ausbildung, des Status' oder des Berufes Mitglieder organisieren.

Haben diese Unterschiede zwischen den abhängigen Beschäftigten eine zunehmende und größere Prägekraft für das gewerkschaftliche Verhalten (Differenzierungsthese) als die Zugehörigkeit zu Klassen der Arbeitnehmerschaft, wie das eine klassentheoretische These behaupten würde?<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Zur Differenzierungsthese vgl.: Clark Kerr u. a. , *Industrialism and Industrial Man*. London/Edinburgh: Heineman, 1962 293 - 294 Zur klassentheoretischen. These vgl.: Walter Korpi, *The Working Class in Welfare Capitalism* London Routledge & Kegan Paul, 1978.

Mit Ausnahme der fünfziger Jahre gilt, daß der DGB konstant etwa 80 Prozent aller Gewerkschaftsmitglieder organisiert. Die unabhängige Angestellten-Gewerkschaft (DAG) hatte 1960 noch 35 Prozent aller organisierten Angestellten in ihren Reihen; 1985 waren es nur noch 21 Prozent. In dieser Hinsicht zeigt sich eine geringe (und sogar nachlassende) Prägekraft von Status und Qualifikationsunterschieden für das Organisationsverhalten der Arbeitnehmerschaft. Andererseits kann beobachtet werden, daß jenes Fünftel der Gewerkschafter, die nicht den DGB-Verbänden angehören, sich auf eine im Zeitverlauf zunehmende Zahl von Berufs- und Statusgewerkschaften verteilen. Die Zahl solcher Verbände ist in der Nachkriegszeit erheblich angestiegen: beim Deutschen Beamtenbund von 8 (1952) auf 33 (1985), beim CGB von 13 (1960) auf 17 (1985) und bei den unabhängigen Einzelorganisationen von 13 (1952) auf 48 Gewerkschaften (1985).

Eine einfache klassentheoretische Erklärung der Entwicklung des Gewerkschaftssystems ist aus diesen Gründen unangebracht. Sie gilt für den DGB, nicht jedoch für die anderen Gewerkschaften. Deren Entwicklung wird besser durch die Differenzierungsthese erfaßt.

Freilich ließe sich gegen eine klassentheoretische Erklärung noch einwenden, daß der organisatorischen Fragmentierung des Gewerkschaftssystems durch eine interne Differenzierung der DGB-Gewerkschaft vorgebeugt wurde. Eine Analyse der Entwicklung des innergewerkschaftlichen Systems der Willensbildung zeigt jedoch, daß keine „Gewerkschaften in Gewerkschaften“ entstanden sind. Sondervertretungsrechte für einzelne Berufs- oder Fachgruppen wurden nicht verstärkt - wie es eine modifizierte Differenzierungsthese nahelegen würde -, sondern sie wurden abgebaut. Und dies wiederum ist in Übereinstimmung mit einer klassentheoretischen Interpretation.

#### Politischer Wandel

Welchen Einfluß hat die Veränderung der parteipolitischen Zusammensetzung des Bundestages und der Bundesregierung auf die Stellung der Gewerkschaften im politischen System und insbesondere auf deren Fähigkeit, ihre Ziele auch auf politisch-parlamentarischem Weg durchzusetzen? Dazu lassen sich konkurrierende Hypothesen aus der sozialwissenschaftlichen Literatur ableiten. Eine Gruppe von Autoren argumentiert, daß langfristig die Bedeutung der Gewerkschaften im politischen System abnehme, während eine zweite Gruppe solche Entwicklungen nicht entdecken kann.<sup>5</sup> Für die einen

---

<sup>5</sup> Die Entpolitisierungsthese wird beispielsweise in der Theorie der institutionellen Isolierung des industriellen Konflikts (Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*. London: Routledge & Kegan Paul, 1959), in der politikwissenschaftlichen Systemtheorie von Gabriel Almond und G. Bingham Powell (*Comparative Politics. A Developmental Approach*. Boston: Brown, Little, and Co., 1966) oder in Studien über die Entstehung und Ausbreitung von Volksparteien (Otto Kirchheimer, *Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 6, 1965: 20 - 41) vorgetragen. Die Gegenthese findet sich in Korporatismusanalysen (Gerhard Lehbruch/Philippe Schmitter (Hrsg.): *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London/Beverly Hills 1979; dies. (Hrsg.): *Patterns of Corporatist Policy Making*. London/Beverly Hills 1982) oder sie wird als These des demokratischen Klassenkampfes (Walter Korpi: *The Democratic Class Struggle*, London: Routledge & Kegan Paul 1983) formuliert.

wären deshalb Regierungswechsel weitgehend bedeutungslos für die Gewerkschaften. Für die anderen dagegen sind Parlament, Regierung und Verwaltung weiterhin wichtige Adressaten von Gewerkschaftsforderungen und Zielpunkte gewerkschaftlicher Aktivitäten. In diesem Falle ist es äußerst bedeutsam, über welche Einflußkanäle und Verbindungen die Arbeitnehmer-Organisationen im politischen System verfügen. Eine Datenerhebung zur Entwicklung der Stellung der Gewerkschaften im politischen System erbringt den Befund, daß von einer Entpolitisierung nicht die Rede sein kann. Einige Beispiele sollen im folgenden aufgezählt werden:<sup>6</sup>

Gewerkschaften sind in zahlreichen konsultativen und administrativen staatlichen Gremien vertreten. Verlässliche und lückenlose Zeitreihen über die Anzahl der auch von Gewerkschaften beschickten Gremien sind nicht vorhanden. Es gibt jedoch einige informative Einzelstudien. Eine Umfrage, die zu Beginn der achtziger Jahre durchgeführt wurde, zählt allein auf der Bundesebene 133 staatliche Gremien mit Gewerkschaftsbeteiligung; das bedeutet etwa 500 Sitze, für die die Gewerkschaften Vertreter entsenden. Frühere Studien fanden ebenfalls umfangreiche Einbindungen der Verbände auf der Ebene der Exekutive. Administrative Eliten haben besonders engen Kontakt mit Gewerkschaften. 1972 bejahten 97 Prozent der führenden Verwaltungsbeamten in Bundesministerien und 53 Prozent in Länderministerien die Frage, ob sie mit Arbeitnehmerorganisationen Kontakt pflegen beziehungsweise zusammenarbeiten. Gewerkschaftseliten andererseits schätzen die Wichtigkeit der Ministerialverwaltung für ihre persönliche Information höher ein als der Durchschnitt anderer gesellschaftlicher Führungsgruppen.

Die Gewerkschaften beschicken auch in starkem Maße die Selbstverwaltung der Sozialversicherung. Der DGB schätzte für 1980, daß 18 000 Sitze in der Sozialversicherung mit Arbeitnehmervertretern besetzt sind; davon alleine 15 000 mit DGB-Gewerkschaftern.

Gewerkschaftliche politische Einflußchancen beschränken sich jedoch nicht auf direkte Zugangswege, wie informelle Verbindungen mit Regierungsstellen oder Mitgliedschaften in staatlichen Gremien, in der - kurzlebigen und ökonomisch weitgehend folgenarmen - Konzertierte Aktion und in der Selbstverwaltung der Sozialversicherung. Die indirekten Zugangswege zu Parlament und Regierung über Kontakte mit politischen Parteien sind ebenso von Bedeutung.

Bekanntlich bestehen zwischen SPD und DGB enge Beziehungen, die auf gemeinsame Traditionen zurückgehen und sich auf der Ebene von Wahlen, Doppelmitgliedschaften in SPD und Gewerkschaften sowie in programmatischen Ähnlichkeiten der beiden Organisationen niederschlagen. Welche Veränderungen haben sich in der Geschichte der Bundesrepublik ergeben? Findet eine Erosion der Symbiose zwischen SPD und DGB statt oder bleibt die Verbindung stabil?

---

<sup>6</sup> Detaillierter Nachweis der Quellen und weitere Belege in Armingeon, a. a O., 123 -132; 216 - 224.



Die programmatische Ähnlichkeit zwischen SPD und DGB-Gewerkschaften und ihrer Vorläufer ist für das Kaiserreich und Weimar nicht strittig. Auch in der Bundesrepublik deckten sich die Generalziele von Partei und Gewerkschaften. Lediglich für den Zeitraum seit Mitte der siebziger Jahre stellt sich die Frage, ob ein programmatischer Entfremdungsprozeß eingesetzt hat, der sich besonders in der unterschiedlichen Beurteilung von aktuellen Politikzielen mit der Folge einer Kooperationskrise auswirkt. Davon zeugen beispielsweise die Diskussionen über das „Vertrauen in die eigene Kraft“, die eine Folge der enttäuschten Reformhoffnungen der Gewerkschaften in den siebziger Jahren war. Und ein aktueller Indikator für die brüchig gewordenen Bänder könnte der Streit zwischen Oskar Lafontaine und den Gewerkschaften sein. Freilich besteht bei der Interpretation solcher tagespolitischer Zerwürfnisse die Gefahr, Einzelereignisse zu dramatisieren und umstandslos langfristige Folge anzunehmen. Betrachtet man personelle Verflechtungen und politische Grundsatzziele von Partei- und Gewerkschaftseliten, so offenbart sich nämlich ein beträchtliches Ausmaß an Stabilität. So zeigte beispielsweise eine Elitenumfrage, daß auch 1981 - als die Gewerkschaften sich lauthals auf die eigene Kraft besannen - keine schwerwiegenden programmatischen Unterschiede zwischen Partei und Gewerkschaft bestanden haben. Bei politischen Einstellungen verlaufen - wie repräsentative Umfragen unter Führungsgruppen zeigen - die Hauptspannungslinien zwischen SPD und Gewerkschaften einerseits und CDU/CSU und Wirtschaftseliten andererseits - und zwar zeitlich stabil sowohl vor der sozialliberalen Koalition (1968), in den Jahren reformpolitischer Aufbruchstimmung (1972) ebenso wie 1981, am Ende der Regierung Schmidt.

Für die Stabilität der Parteiidentifikation der Gewerkschaftsmitglieder gilt ähnliches. Rund 60 Prozent - mit Extremwerten von 50 und 70 Prozent - aller Gewerkschaftsmitglieder votierten seit 1953 bei Bundestagswahlen für die SPD. Dies bedeutet, daß 25 bis 35 Prozent aller SPD-Wähler auch Gewerkschaftsmitglieder sind. Eine langfristige Abkoppelung von SPD-Wahlabsicht und Gewerkschaftsmitgliedschaft kann aus den Daten nicht abgelesen werden.

Derselbe Befund ergibt sich für die personelle Repräsentation der Gewerkschaften in der SPD: Die SPD-interne Statistik weist seit 1974 einen von 30 auf 35 Prozent steigenden Anteil der Gewerkschafter in der SPD aus. Der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder unter den in einem Jahr neu eingetretenen Genossen variiert ohne Trend zwischen 32 und 36 Prozent. Diese Werte der Mitgliederstatistik, die sich auf Angaben beim Parteieintritt stützen, liegen konsistent unter denen von repräsentativen Umfragen. Diese Umfragestudien - die auch den Gewerkschaftsbeitritt nach dem Erwerb des Parteibuchs berücksichtigen - berichten seit Mitte der siebziger Jahre einen Gewerkschafteranteil von 50 bis 55 Prozent.

Diese Beispiele ließen sich fortsetzen. So könnte erwähnt werden, daß - hochgerechnet - etwa 65 Prozent aller DGB-Betriebsräte SPD-Mitglieder sind

und daß zwischen 70 und 85 Prozent aller SPD-Funktionäre, die Ortsvereinsvorsitzende sind oder höherrangige Parteifunktionen haben, auch Mitglied einer DGB-Gewerkschaft sind. Alle diese nach Bereichen und hierarchischen Ebenen differenzierenden Darstellungen stützen die These der Stabilität der Beziehungen der Gewerkschaften zu politischen Akteuren und besonders zur SPD. Es findet also keine Verringerung der gewerkschaftlichen Aktivität im politischen Raum und keine Auflösung der Bindungen zwischen SPD und Gewerkschaften statt. Die SPD ist weiterhin in starkem Ausmaße die Vertreterin der Gewerkschaftsziele in Parlament und Regierung. Daraus folgt, daß politischer Wandel eine zentrale Determinante für gewerkschaftliche Politik ist: Von den parlamentarischen Kräftekonstellationen hängt entscheidend ab, wie stark und mit welchem Nachdruck Gewerkschaften im politischen System ihre Anliegen zur Geltung bringen können.

Damit kann man erklären, weshalb vor allem in den siebziger Jahren, als die SPD die dominante Regierungspartei war, die staatliche Politik viele Ziele der Gewerkschaften teilweise verwirklichte. Dazu zählen beispielsweise Reformen der industriellen Beziehungen (Betriebsverfassungsgesetz 1972 und Mitbestimmungsgesetz 1976), eine auf Vollbeschäftigung abgestellte Wirtschaftspolitik und bildungs- und sozialpolitische Reformen.

Nicht erklären läßt sich mit der Stabilität der SPD-Bindungen jedoch, weshalb in Zeiten der CDU-Regierungen keine strikte Anti-Gewerkschaftspolitik betrieben wurde. Diese Frage wird im folgenden Abschnitt wieder aufgegriffen.

#### Ursachen der Stabilität und Folgen des Wandels

In diesem Abschnitt sollen mögliche Ursachen der Variation der gewerkschaftlichen Mitgliederzahlen sowie der langfristigen Stabilität der gewerkschaftlichen Organisation und Strategiefähigkeit diskutiert werden. Dabei läßt sich die Behauptung aufstellen, daß die wesentlichen Ursachen hierfür nicht in selektiven - nur Mitgliedern zustehenden - materiellen Anreizen für eine Mitgliedschaft zu suchen sind. Auch kann die These nicht überzeugen, daß das Mitgliederwachstum der siebziger Jahre eine Folge der in dieser Zeit verstärkten Bürokratisierung - das heißt des Ausbaus einer rationalen, effizienten und auf hauptamtliche Mitarbeiter gestützten Verwaltung - der Gewerkschaften sei. Dagegen kann der institutionellen Stützung, die das Tarifvertragssystem bildet und der gewerkschaftlichen ökonomischen und politischen Macht eine größere Erklärungskraft für das Mitgliederwachstum der siebziger Jahre und der Stabilität der Organisation zugesprochen werden.

Das Mitgliederwachstum der Gewerkschaften läßt sich nicht mit einem Argument erklären, das von Mancur Olson entwickelt wurde.<sup>7</sup> Olson zufolge lösen Gewerkschaften das Trittbrettfahrerproblem (jeder kommt in den Genuß von gewerkschaftlichen Verhandlungserfolgen unabhängig von der

---

<sup>7</sup> Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press 1965.

Mitgliedschaft) durch die Bereitstellung von zusätzlichen Leistungen - und zwar ausschließlich für ihre Mitglieder. Es handelt sich dabei um materielle Anreize, wie beispielsweise Streikgelder, Rechtsschutz, sonstige Unterstützungen und Versicherungsleistungen aller Art. Da das eigentliche Motiv der Verbandsmitgliedschaft die materiellen Anreize sind, könnte man auf diese Weise erklären, weshalb Mitgliederzahlen auch in ökonomischen Krisen nicht fallen, und man würde hinter einem Mitgliederwachstum ein Wachstum der gewerkschaftlichen Ausgaben für selektive Anreize vermuten. Eine Untersuchung der entsprechenden Ausgaben zeigt jedoch, daß Gewerkschaften diese Anreize nicht vermehrt, sondern verringert haben: Um die Jahrhundertwende gaben die Vorläuferorganisationen des DGB fast die Hälfte der Einnahmen in Form solcher Leistungen an die Mitglieder zurück. Mitte der achtziger Jahre fließen auf diese Weise nur ein Zehntel und weniger der Beiträge wieder an die Mitglieder zurück. Insofern bewährt sich die Olson-These nicht in einer Längsschnittanalyse. Auch in einer Querschnittsuntersuchung findet sich kein systematischer Zusammenhang zwischen dem Organisationsgrad einer Gewerkschaft und ihren Ausgaben für selektive Anreize.

Man könnte argumentieren, daß das gewerkschaftliche Mitgliederwachstum seit Ende der sechziger Jahre und die Krisenresistenz der Mitgliederkurve in den achtziger Jahren ihre Ursachen in verbesserten Verwaltungsverfahren der Gewerkschaften haben. Seit ihrer Gründung sind Gewerkschaften mit dem Problem der Mitgliederfluktuation konfrontiert. Wenn es - beispielsweise durch Einführung der EDV oder durch eine stärkere Bürokratisierung - gelingt, diese Mitgliederfluktuation zu reduzieren, ist damit auch ein wichtiger Beitrag zum Mitgliederwachstum geleistet. Es gibt einen Zusammenhang zwischen Bürokratisierung einer Gewerkschaft (gemessen als Verhältnis der Zahl hauptamtlicher Gewerkschaftsfunktionäre zur Zahl der Mitglieder) und der Verringerung der Fluktuation. Allerdings vollzog sich der umwälzende Wandel in bezug auf die Bürokratisierung wie hinsichtlich der Höhe der Fluktuationsrate im Kaiserreich und der Weimarer Republik; die entsprechenden Veränderungen in der Geschichte der Bundesrepublik nehmen sich dagegen bescheiden aus.<sup>8</sup>

Eine wichtige Erklärung für die gewerkschaftliche Stabilität könnte in den Regeln des Tarifvertragssystems liegen. Tarif gebundene Arbeitnehmer (das sind Mitglieder einer Gewerkschaft, die den Vertrag unterschrieben hat) können nicht auf ihre Rechte aus dem Tarifvertrag verzichten, und das Bundesarbeitsgericht hat der negativen Koalitionsfreiheit großen Schutz gewährt.

---

<sup>8</sup> Dies heißt nicht, daß die von Wolfgang Streeck in einer bahnbrechenden Studie (Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie. Königsstein: Athenäum, 1981) analysierten Prozesse der administrativen Rationalisierung in Gewerkschaften keine Auswirkungen gehabt hätten. Lediglich im historischen Vergleich zeigt sich, daß die Verwaltungsreformen der siebziger Jahre begrenzte Folgen hatten und insbesondere nicht die Ursache der organisatorischen Stabilität im konjunkturellen Tief sein können. Zum bürokratischen „take-off“ der Gewerkschaften vgl. Klaus Schönhoven, Expansion und Konzentration. Studien zur Entwicklung der Freien Gewerkschaften im Wilhelminischen Deutschland 1890 bis 1914. Stuttgart: Klett-Cotta. Lange Zeitreihen zur Bürokratie-Entwicklung der Gewerkschaften bei Armingeon a. a. O., 155 - 159.

Tabelle 3: Mitgliederfluktuation, 1892 – 1984

Jahr	Fluktuationsraten von – und Vorläuferorganisationen –			
	IGM	IGChPK	IGBSE	GTB
1892	67,5	69,4	62,3	84,5
1913	30,6	28,3	36,1	23,6
1930	11,6	20,0	19,4	19,1
1953	15,0	·	·	18,5
1960	11,2	·	·	19,4
1965	9,6	12,9	7,9	19,8
1970	9,4	13,2	10,3	19,9
1975	9,3	9,6	7,9	16,7
1980	10,3	8,8	6,5	15,4
1984	7,1	·	7,3	12,0

· = fehlender Wert.

Anmerkungen: Für den Zeitraum vor 1933 wurden die Fluktuationsraten als Anteil der ausscheidenden Mitglieder an der Durchschnittszahl der Mitglieder während eines Jahres berechnet. Eine Ausnahme bildet der Deutsche Metallarbeiter-Verband zwischen 1919 und 1931, für den die Rate auf der Basis der Mitgliederzahlen am Jahresende berechnet wurden. Für die Zeit nach 1945 wurde die Fluktuationsrate als Anteil der ausscheidenden Mitglieder an allen Mitgliedern am 30. 9. bzw. 31. 12. eines Jahres berechnet.

Diese Regeln bewirken, daß Arbeitgeber bei der Anwendung eines Tarifvertrages höchst selten zwischen Organisierten und Nicht-Organisierten unterscheiden. Deshalb gelten tatsächlich die Tarifverträge nicht nur für die Gewerkschaftsmitglieder, sondern für fast alle Arbeitnehmer. Aus diesem Grund vertreten die Gewerkschaften in Tarifverhandlungen nicht nur ihre Mitglieder, sondern alle abhängig Beschäftigten im Geltungsbereich des jeweiligen Vertrages - trotz ihres im internationalen Vergleich niedrigen Organisationsgrades. Die gewerkschaftliche Repräsentationsfähigkeit ist also nicht eng mit der Mitgliederstärke gekoppelt. Solange nicht Flächenstreiks durchgeführt werden oder großflächig ausgesperrt wird, können die DGB-Verbände auch in Zeiten von Mitgliederkrisen die Arbeitnehmer wirksam und erfolgreich vertreten. Und dies wiederum könnte sich positiv auf das Mitgliederwachstum auswirken. Aus diesen Gründen führen Mitgliederkrisen nicht direkt und nicht immer zu Krisen der Politikalität, die - in Grenzen - institutionell garantiert ist.

Eine weitere Erklärung - neben der institutionellen Stützung durch das Tarifvertragssystem - für die Stabilität der Gewerkschaften und besonders für das Wachstum des Organisationsgrades in den siebziger Jahren könnte in der gewerkschaftlichen Macht zu suchen sein. Die Grundüberlegung ist dabei, daß ein wesentlicher Grund für den Gewerkschaftsbeitritt die Fähigkeit der Organisation ist, Ziele durchzusetzen. Im ökonomischen Bereich ist dies den Gewerkschaften in der Geschichte der Bundesrepublik weitgehend gelungen. Im politischen Bereich war ihr Machtpotential in den Jahren der SPD-geführten Bundesregierungen größer als zu Zeiten der CDU-dominierten Regierungen seit der Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes 1952.

Und diese relativ größere politische Macht zu Zeiten der Regierungen Brandt und Schmidt könnte die Erklärung für das Mitgliederwachstum der siebziger Jahre sein. Andererseits waren die DGB-Verbände niemals politisch völlig machtlos. Zum einen sind sie wichtige Stützen des Sozialversicherungssystems sowie für die Ministerialverwaltung unverzichtbare Informanten und Ratgeber. Zum anderen steht die CDU auch in der Tradition der katholischen Arbeiterbewegung, und sie verfügt über starke innerparteiliche Arbeitnehmer-Fraktionen. Darüber hinaus stammt auch ein Teil ihrer Wählerschaft aus dem Gewerkschaftslager. Selbst in der Bundestagswahl 1987, in der die Union besonders starke Verluste auch im Arbeitnehmerlager verzeichnen mußte, waren noch immer elf Prozent ihrer Wähler Gewerkschaftsmitglieder (Zum Vergleich: Ein Viertel der SPD-Wähler kamen aus dem Gewerkschaftslager). Diese von der parteipolitischen Zusammensetzung der Bundesregierung unabhängige politische Stärke der Gewerkschaften stellt auch eine wichtige Barriere gegen eine konsequente neo-konservative Wendepolitik in den industriellen Beziehungen dar.

Die wichtigsten der hier vorgestellten Befunde zum Zusammenhang zwischen gewerkschaftlicher Entwicklung und konjunkturellen, beschäftigungsstrukturellen und politischen Veränderungen lassen sich in drei Punkten festhalten: 1. Die große und auch institutionell abgesicherte Macht der Gewerkschaften verhindert, daß sich konjunkturelle Krisen ungebrochen auf den Mitgliederbestand und die Politikfähigkeit auswirken. 2. Die Gewerkschaften haben sich kaum an den beschäftigungsstrukturellen Wandel angepaßt. Dies hat sich bislang noch nicht in einem sinkenden Organisationsgrad niedergeschlagen, weil in schrumpfenden Bereichen der Organisationsgrad hochgetrieben wurde. 3. Die Gewerkschaften haben sich nicht von ihrer politischen Rolle verabschiedet. Insbesondere ist mit den hier benutzten Indikatoren auf der personellen und programmatischen Ebene bislang keine dauerhafte Erosion der traditionellen Bindung an die SPD festzustellen.