

---

## FORUM: Gewerkschaften

---



### Anke Hassel: Die Lage der deutschen Gewerkschaften

*Dr. Anke Hassel, geb. 1965 in Altenkirchen/Westerwald, Studium der Soziologie, Politikwissenschaft, Volkswirtschaft und Rechtswissenschaft in Bonn und London, ist am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) tätig.*

---

Unerbittlich vollzieht sich der Niedergang der deutschen Gewerkschaften. Ende 2002 hatte der DGB noch knapp 7,7 Millionen Mitglieder. Das ist deutlich mehr als jede Partei, aber ein Anteil von weniger als 20 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung. Vor 15 Jahren waren es noch fast 30 Prozent. Schlimmer noch, nur knapp 10 Prozent der Beschäftigten unter 25 Jahren sind heute noch Mitglieder einer Gewerkschaft.<sup>1</sup> Mitglied wird man aber in jungen Jahren, wenn die Empörung über die Ungerechtigkeit der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt noch zu Konsequenzen im persönlichen Verhalten führt. Im Alter von über dreißig Jahren wird jede Mitgliederrekrutierung sehr schwierig. Wer bis dahin noch nie Kontakt zu einer Gewerkschaft hatte, wird kaum bereit sein, ein Prozent seines Nettoeinkommens an sie zu überweisen.

#### **Aussterbende Spezies Gewerkschaften?**

Schreibt man die Mitgliederverluste der letzten 10 Jahre fort, dann haben die Gewerkschaften noch eine Lebensdauer von etwa 15 bis 20 Jahren, bis sie zu einem reinen Lobbyverband unter anderen verkümmert sind. Die offensichtliche Frage in diesem Zusammenhang ist, ob diese Entwicklung so sein muss. Sind Gewerkschaften die nun tatsächlich aussterbende Spezies einer Interessenvertretung, deren Bedeutung unmittelbar und untrennbar mit dem zwanzigsten Jahrhundert und dem Zeitalter der Massenproduktion und Demokratisierung moderner Industriegesellschaften verbunden ist? Oder ist dies eine zyklische Entwicklung, bei der man nach der Talsohle auf einen Aufschwung hoffen darf?

Es spricht vieles für einen säkularen Trend. Gewerkschaftliche Organisationsgrade in Westeuropa variieren zwar stark von Land zu Land; ihre Entwicklung verläuft jedoch häufig parallel. Nach einem Höhepunkt gewerkschaftlicher Rekrutierung im Jahr 1975 gingen die Mitgliederzahlen in allen westeuropäischen Ländern zurück. Heute ist der Organisationsgrad mit knapp 30 Prozent aller Arbeitnehmer der niedrigste seit dem Ende des Krieges. Die Kurve zeigt seit über zwanzig Jahren eindeutig nach unten. Die Genese der Gewerkschaften war historisch eingebettet in die politische Emanzipation der Arbeitnehmer und die Regulierung der Arbeitsmärkte. Gewerkschaften vermochten diesen Zusammenhang von politischer und industrieller Macht in ihren Organisationen zu bündeln. Sie konnten dadurch in einmaligen historischen Situationen einerseits Emanzipationsbestrebungen der Arbeiter in die politische Arena tragen und andererseits die Arbeitsmärkte regulieren. In beiden Be-

---

<sup>1</sup> Bernhard Ebbinghaus, Dinosaurier der Dienstleistungsgesellschaft? Der Mitgliederschwund deutscher Gewerkschaften im historischen und internationalen Vergleich, MPIfG Working Paper 02/3, März 2002.

reichen folgten in den goldenen Jahren der Wohlfahrtsexpansion nach dem Zweiten Weltkrieg weitreichende Formen der Institutionalisierung: zum einen ein ausgebautes Arbeitsrecht und wohlfahrtsstaatliche Leistungen zum Schutz der Arbeitnehmer, zum anderen eine weitgehende politische Partizipation aller Bürger.

Heute besteht keine Notwendigkeit mehr für die Gewerkschaften als reine Gewährleister demokratischer Teilhabe und sozial- wie arbeitsrechtlicher Schutzrechte. Der oder die Einzelne ist durch das Recht weitgehend geschützt und als Bürger und Bürgerin politisch emanzipiert. Es besteht ein breiter gesellschaftlicher Konsens darüber, dass diese Schutzrechte ein wesentlicher Bestandteil unserer Zivilgesellschaft sind. Ihr eigener Erfolg hat die Gewerkschaften für den einzelnen Arbeitnehmer überflüssig gemacht; das Festhalten an ihren tradierten Organisationsformen ist für viele nicht mehr als Romantik und eine Erinnerung an die eigene politische Jugend. Warum also sollten sich junge Menschen noch in Gewerkschaften organisieren, da sie zudem auch kein kulturelles Milieu mehr reflektieren; zumindest keines, das Moderne verheißt?

Langfristig werden die ehemals zentralen Aktivitäten der Gewerkschaften daher von anderen Akteuren übernommen werden. Die Aktivisten von Attac werden die Globalisierung kritisieren; der Protest für den Frieden und gegen den Krieg braucht keine gewerkschaftliche Unterstützung. Ob auf politischen Demonstrationen die Fahne von ver.di weht, ist nur für die interessant, die sie tragen. Das Arbeitsrecht kümmert sich gemeinsam mit Betriebsräten um den sozialen Schutz am Arbeitsplatz. Der gesellschaftliche Verteilungskonflikt, der lange Zeit in Tarifrunden ritualisiert wurde, verschiebt sich auf die einzelwirtschaftliche Ebene, wo die Wertschöpfung geschaffen wird. Die Pluralisierung und Zerfaserung der Tarifverträge wird irgendwann die vereinheitlichenden Bemühungen der Tarifpolitik der Gewerkschaften überwältigen.

Auch wenn dieser Prozess kaum aufzuhalten ist, entscheiden die Gewerkschaften dennoch auch selbst über ihr eigenes Schicksal. Die große Leistung der europäischen Gewerkschaften in der Nachkriegsphase bestand in ihrer starken Verankerung im Sozialstaat und im deutschen Parteiensystem. Ihr politischer und damit gesellschaftlicher Einfluss geht schon lange über ihre Mobilisierungsfähigkeit in der Bevölkerung hinaus. Auch wenn sie immer weniger Beschäftigte als Mitglieder ansprechen können, werden sie doch noch für einige Zeit Beschäftigteninteressen verteidigen können. Wie die französischen Gewerkschaften, die kaum Mitglieder, aber beträchtlichen politischen Einfluss haben, werden sie für ihre Kernmitglieder und diejenigen, die die Gewerkschaften dazu zählen, mit ihrem politischen Einfluss sorgen. Ihre Bedeutung, und damit auch ihre Attraktivität für potentielle Mitglieder, wird in Zukunft darin bestehen, wie sie mit ihrem *politischen* Kapital umgehen werden.

Was bedeutet das? Zum einen bedeutet dies, dass der Rückzug auf das Kerngeschäft der Tarifpolitik, den manche Gewerkschafter gerne sehen würden, ein Schritt in die falsche Richtung wäre. In der Tarifpolitik, das ist richtig, sind die Gewerkschaften kompetent. Hier haben sie auch eine unmittelbare Gestaltungskraft in der Form von Tarifverträgen. Gemeinsam mit großen Unternehmen wie Volkswagen und DaimlerChrysler können sie innovativ tätig sein und neue Produktionsmodelle sozial gerecht gestalten. Allerdings ist dieses bei weitem nicht genug. Die Aushandlung von Arbeitsprozessen in großen und leistungsstarken Unternehmen, die noch auf der Grundlage von Qualität und nicht von Preisen wettbewerbsfähig sind, ist zwar weiterhin notwendig, reicht aber als zentrale Gestaltungsaufgabe nicht aus. Immer mehr Beschäftigte arbeiten in kostenbewussten Industrien und Unternehmen auf stark umkämpften Märkten, immer mehr in Bereichen, in denen die Regulierung schon heute eher schwach ausgestaltet ist. Immer mehr Arbeitsverhältnisse fallen schon jetzt

aus dem Schutzbereich der Tarifverträge heraus. In der Tarifpolitik müssen die Gewerkschaften ihre Rolle auf dem Arbeitsmarkt beweisen. Hier kommen sie auch mit ihren potentiellen Mitgliedern in Kontakt. Aber im deutschen System, mit der weitreichenden Beteiligung der Gewerkschaften in der Gestaltung des Sozialstaats, ist die Tarifpolitik kein erschöpfendes Betätigungsfeld.

### **Einheitsgewerkschaft**

Zum anderen bedeutet es, dass die Gewerkschaften ihre Rolle in der politischen Auseinandersetzung ernster nehmen müssen als bisher, und zwar sowohl im Hinblick auf ihre Verankerung in der politischen Arena als auch auf den Reformprozess an sich. Die Verankerung der deutschen Gewerkschaften im politischen System ist unmittelbar mit ihrer Entscheidung zur Einheitsgewerkschaft verbunden. Der DGB konnte sich nur dadurch eine nahezu politische Monopolstellung verschaffen, weil er bereit war, beide Volksparteien politisch in seiner Organisation zu integrieren. Auch wenn das Verhältnis naturgemäß schief war und der christdemokratische Strang in den Gewerkschaften vergleichsweise schwächer als der sozialdemokratische: als allgemeine politische Kraft, die sich für das Gemeinwohl einsetzen wollte, wurden die Gewerkschaften nur so akzeptabel. Heute laufen sie Gefahr, dieses Kapital zu verspielen.

Die Auseinandersetzung der letzten Monate zwischen der CDU und den Gewerkschaften rücken bedrohlich in die Nähe eines ernsthaften Bruchs mit den alten Vorstellungen von der Verbindung von Einheitsgewerkschaft und dem christdemokratischen Arbeitnehmerflügel. Ein solcher Bruch wäre politisch das Schlimmste, was den DGB-Gewerkschaften in naher Zukunft passieren kann. Zwar würde auch die CDU unter einer Abtrennung und Auflösung ihres Arbeitnehmerflügels leiden, allerdings erheblich weniger als die Gewerkschaften selbst. Gewerkschaftliche Zugehörigkeit ist schon lange nicht mehr wahlentscheidend, ebenso wenig wie die Zugehörigkeit zur Arbeiterschaft. Ein Bruch mit der CDU würde für die Gewerkschaften jedoch bedeuten, dass nicht nur ihr Zugang zur CDU, sondern auch zu allen anderen Parteien schwächer würde. Je weniger Zustimmung eine Gewerkschaftsposition bei der Opposition findet, desto weniger müssen sich auch die Regierungsparteien darum kümmern.

Die derzeitige, oftmals als symbiotisch empfundene Beziehung zwischen der Parlamentsfraktion der SPD im Bundestag und den Gewerkschaften wird langfristig nicht zu erhalten sein. Die traditionelle doppelte politische Verankerung von sozialdemokratischen Bundestagskandidaten in den Gewerkschaften und der Partei ist für Wählerinnen und Wähler kaum attraktiv. Die Schwäche einer Entfremdung zwischen Parteien und Gewerkschaften wird sich insbesondere dann bemerkbar machen, wenn es um große Reformprozesse geht, wie z.B. den Umbau der sozialen Sicherungssysteme, in die die Gewerkschaften in vielfältiger Weise verflochten sind. So ist z. B. die Beteiligung der Gewerkschaften am Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit nur durch einen breiten politischen Konsens beider großer Parteien legitimierbar. Wenn dieser politische Konsens wegfällt, werden sich die Sozialpartner dort nicht dauerhaft halten können. Das gilt im Übrigen analog für die Vertretung der Gewerkschaften in den Aufsichtsräten großer Unternehmen im Rahmen der Unternehmensmitbestimmung.

Kampfansagen an die Führung der CDU werden dieses Problem wohl kaum lösen; auch nicht der Verweis auf einen eisigen Wind, der das Land durchweht. Die CDU wird man nicht

über Konfrontation dazu zwingen, zu ihrem Gewerkschaftsflügel zu stehen, bestenfalls kurzfristig. Die Gewerkschaften müssen vielmehr in ihrer Eigenschaft als Einheitsgewerkschaft die Brücken zur CDU neu schlagen, solange die große Koalition der Gewerkschaftsbefürworter und des Erhalts des Sozialstaats und der Unternehmensmitbestimmung in beiden Volksparteien noch besteht.

### **Reform des Sozialstaats**

Auch hinsichtlich der Reform des Sozialstaats werden die Gewerkschaften selbst aktiver werden müssen, wollen sie ihren Einfluss erhalten. Selbst wenn es noch so beklagenswert ist: Der deutsche Wohlfahrtsstaat wird in seiner jetzigen Form nicht bestehen bleiben. Das liegt zum Teil daran, dass die Versicherungsleistungen heute nicht nur aufgrund demographischer und konjunktureller Entwicklungen verstärkt in Anspruch genommen werden, sondern von den Sozialpartnern auch gezielt zur Bewältigung von Rationalisierung und Strukturwandel durch Frühverrentung eingesetzt wurden. Das liegt zum wesentlicheren Teil aber auch an seiner Finanzierungsstruktur, die Arbeit über Gebühr besteuert. Und es liegt an der Regulierung des Arbeitsmarktes, die die Durchlässigkeit verhindert und den Arbeitsmarkt in stark getrennte Segmente aufteilt. Je weniger der Wohlfahrtsstaat modernisierbar ist, desto schwächer wird seine Grundlage. Je stärker er verteidigt wird, desto härter wird die Reform letztlich ausfallen, weil sie zu spät kommt.

Die Gewerkschaften stehen vor der Wahl, sich als Lobby für einzelne Arbeitnehmergruppen bei der Verteidigung wohlfahrtsstaatlicher Standards zu betätigen oder den Umbau des Sozialstaats selbst zu betreiben. Hier sind sie im Widerspruch ihres Selbstverständnisses gefangen: Einerseits verfügen sie über weitgehende politische Partizipationsrechte in Selbstverwaltungsgremien und andererseits organisieren sie die Opposition gegen einschneidende Reformpolitik. Bisher beschreiten die Gewerkschaften den einfachsten Weg, um diesen Widerspruch aufzulösen. Sie versuchen, die Reformagenda in einer Weise zu definieren, dass sie den Interessen der Gewerkschaften sowieso entspricht. Das Problem und seine Lösung werden so formuliert, dass schon in der Logik die Forderung der Gewerkschaften zur Beseitigung der Krise des Sozialstaats beiträgt. Vielversprechend ist dies jedoch nicht, da in der Öffentlichkeit und unter Experten in der Regel eine andere Interpretation vorherrscht. Sollten die Gewerkschaften ein eigenes Reformpaket vorlegen oder sich auf die Mobilisierung gegen einzelne Kürzung von Leistungen reduzieren?

Die Gewerkschaften könnten einen wesentlichen Beitrag zur Modernisierung des Sozialstaats leisten, wenn sie dies als ihre Herausforderung annehmen würden. Das erfordert einen ungetrübten Blick auf die Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme; auf die Bedürfnisse von Arbeitnehmern und Unternehmen. Sie könnten ein Signal zur Reduzierung der Frühverrentung geben und gemeinsam mit Arbeitgebern einen Aufbruch bei der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer unternehmen. Sie könnten Maßnahmen zur Reduzierung von Lohnnebenkosten entwickeln und den Umbau zur Steuerfinanzierung von sozialer Sicherung aktiver und nachdrücklicher unterstützen. Sie könnten die weitgehende Wirkungslosigkeit vieler Beschäftigungsmaßnahmen zugeben und alternative Wege der Aktivierung beschreiten. Sie könnten den Zusammenhang von Langzeitarbeitslosigkeit, Frühverrentung und langen Bezugszeiten von Arbeitslosengeld offen thematisieren. Sie könnten thematisieren, dass Schutzrechte für einzelne Arbeitnehmergruppen oftmals zur Diskriminierung derjenigen beitragen, die sie eigentlich schützen sollen. Und sie könnten für die Bereitstel-

lung von Kompromissen bei notwendigen Kürzungen zusätzliche Anstrengungen in der beruflichen und allgemeinen Bildung verlangen.

Ein eigener Beitrag zur Reform des Sozialstaats ist ein riskanter Weg. Die Frühverrentung ist nach wie vor ein beliebtes Instrument der Unternehmen und Betriebsräte. Viele Beschäftigungsmaßnahmen werden von gewerkschaftseigenen Gesellschaften durchgeführt. Die Steuerfinanzierung der Sozialpolitik wird zwar generell gefordert, mit der Steuerfinanzierung wird man jedoch auch das Versicherungsprinzip und den Erhalt erworbener Ansprüche zumindest stark zurückschrauben müssen. Das System der Beitragsfinanzierung gibt zudem den Anschein einer paritätischen Beteiligung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern an den Kosten des Wohlfahrtsstaates. Und es legitimiert die Beteiligung der Gewerkschaften an der Verwaltung dieser Sicherungssysteme. Die Gewerkschaften müssten an vielen Stellen Aufklärung bei den eigenen Mitgliedern und Unterstützern betreiben. Man könnte argumentieren, dass dies sogar ihr Auftrag als Repräsentanten in der Selbstverwaltung wäre. Wenn sie ihre Verankerung in der Verwaltung gerade jener sozialen Sicherungssysteme nicht verlieren wollen, die den Wohlfahrtsstaat so sehr strangulieren, sollten sie dies tun. Ansonsten werden die anstehenden Reformen auch die politischen Beteiligungsrechte, die den Gewerkschaften in der Arbeitsmarkt-, Gesundheits- und Rentenpolitik eingeräumt wurden, zwangsläufig thematisieren und beschneiden müssen, da sie sich als wenig verantwortungsvolle Mitglieder der Selbstverwaltung verhalten haben.

Für die Gewerkschaften bleibt als Strategie zum eigenen Überleben eigentlich nur, die Reform des deutschen Wohlfahrtsstaats aktiv zu betreiben. Ein Rückzug auf die Tarifpolitik und eine Verhinderung von Reformen wird sie langfristig politisch marginalisieren. Nur in Ländern, in denen Gewerkschaften auch politisch verankert sind, sind sie bis heute eine wichtige gesellschaftliche Kraft. Die Verankerung erfordert politische Anpassung sowie offensive und innovative Positionen. Es gibt jedoch wenige Anzeichen dafür; weder dass sie diese Herausforderung in ihrer Bedeutung tatsächlich erkannt hätten, noch dass sie sie annehmen wollten. Zu viele der Verantwortlichen in den Gewerkschaften orientieren sich noch hauptsächlich an der wirtschaftlichen Leistungskraft großer deutscher Unternehmen einerseits und der politischen Gegnerschaft gegenüber den Arbeitgeberverbänden andererseits. Beide Orientierungspunkte taugen nur wenig für die politische Auseinandersetzung, die ihnen in Wahrheit bevorsteht.