

---

## FORUM: Gedanken zur Lage der Gewerkschaften in Deutschland

---



### Klaus Armingeon: Herausforderungen und Optionen der deutschen Gewerkschaften

*Prof. Dr. Klaus Armingeon, geb. 1954 in Stuttgart, lehrt, nach Studium und Forschung an den Universitäten Tübingen, Konstanz, Mannheim und Heidelberg, seit 1993 Politikwissenschaft an der Universität Bern.*

---

Die Gewerkschaftsbewegung als Gesamtheit in modernen Demokratien ist nicht in der Krise. Sie erlebt zwar nicht mehr Wachstumsschübe wie vor 30 Jahren, aber insgesamt durchsteht sie den fundamentalen Wandel westlicher Gesellschaften - die Veränderung von Werten, von Verhaltensformen, von Beschäftigungsstrukturen und von technologischen und wirtschaftlichen Herausforderungen - recht gut. Ein wichtiger Grund dafür dürfte die ungebrochene Aktualität und Attraktivität der Idee der Gewerkschaftsbewegung sein: Arbeitnehmer verhindern durch solidarische Koordinierung, dass ihre strukturelle Schwäche auf dem Arbeitsmarkt von Unternehmern ausgenutzt werden kann. Freilich gibt es Unterschiede zwischen nationalen Gewerkschaftsbewegungen. Vor allem die nordeuropäischen Arbeitnehmerverbände können sich über mangelnde Erfolge sowohl bei der Mitgliederrekrutierung, bei der organisatorischen Stabilisierung und bei der Interessendurchsetzung nicht beklagen.

Ganz sicher trifft diese Diagnose nicht auf die deutschen Gewerkschaften zu. Im Zeitraum 1995-99 waren sie in den westlichen Ländern führend im Verlieren von Mitgliedern.<sup>1</sup> Selbst klassische Sorgenkinder der Arbeiterbewegung wie die Verbände in den USA oder Kanada stehen in Bezug auf die Mitgliederentwicklung viel besser da als der DGB und seine Organisationen. In diesem Zusammenhang werden häufig drei Kritiken an den deutschen Gewerkschaften vorgebracht. *Erstens*: Sie haben bislang keine substantiellen Mitgliedergewinne in den Wachstumssektoren der modernen Arbeitsgesellschaft, im Dienstleistungssektor, unter den höher Qualifizierten und unter den Frauen realisieren können. Vielmehr sind sie weiterhin vor allem auf den Industriebereich konzentriert. Ohne den Wandel zu Mitgliederverbänden mit dem Kern der besser qualifizierten Arbeitnehmer des tertiären Sektors werden sie zu Dinosauriern der modernen Gesellschaft und drohen das Schicksal dieser Tiere zu teilen. *Zweitens*: Sie sind nicht als politische Innovatoren aufgetreten, sondern haben sich

---

<sup>1</sup> Bernhard Ebbinghaus, Globalization and Trade Unions: A Comparative-Historical Examination of the Convergence Thesis, in: *Economie appliquée* LV/2: 121-139, 2002.

eher den Ruf eingehandelt, unter gänzlich neuen Bedingungen auf alte Fragen alte Antworten gegeben zu haben. Waren sie einmal Reformkräfte und Hoffnungsträger all jener, die die Gesellschaft frei und dennoch solidarisch machen wollten, wird jetzt der Verdacht geäußert, sie seien zu Bremsern und Verhinderern des gesellschaftlichen Fortschritts geworden. *Drittens*: Sie haben die Chance weitgehend nicht nutzen können, unter günstigen politischen Rahmenbedingungen auf dem Verhandlungswege Vorteile für die Arbeitnehmer zu erreichen, indem mit Unternehmern und Regierung produktiv verhandelt und Kompromisse geschlossen werden.

Dagegen werden selbstverständlich Einwände vorgebracht. Es wird auf die organisatorischen Probleme aufgrund der deutschen Einigung, die enormen Herausforderungen des weltwirtschaftlichen und technologischen Wandels oder die Schwierigkeiten der Werbung von Angestellten verwiesen.

Wie immer man diese Gegenargumente beurteilt, ändert dies nichts daran, dass die großen Erfolge der deutschen Gewerkschaften seit mehr als zehn Jahren ausgeblieben sind. Die Mitgliederzahlen sinken; wenn es programmatische Anpassungen an die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gibt, so werden sie nicht wahrgenommen; und die Erfolge in der Auseinandersetzung mit Unternehmern und Regierung sind dünn gesät oder fehlen gänzlich, wie jüngst im Falle der IG Metall. Für Außenstehende ist die entschlossene programmatische und strategische Neuausrichtung der deutschen Arbeitnehmerverbände nicht ersichtlich. Eher wird man an Lemminge erinnert, die unter der größten Herausforderung des Richtungswechsels reflexhaft auf besonders alte Denkfiguren und Verhaltensweisen zurückfallen und von wenig Selbstzweifel gequält zügig dem Abgrund zustreben. Nicht ganz grundlos befürchten viele Sympathisanten der Gewerkschaften Zeuge zu sein, wie sich derzeit Gewerkschaftsführer zum letzten Hurra rüsten, um organisatorisch und politisch in ideologischer Schönheit zu sterben.

### **Drei Gründe, weshalb Gewerkschaften durch interne Reformen wieder handlungsfähig werden müssen**

Mit dieser skeptischen Diagnose wird jedoch das Problem eher heruntergespielt. Denn es geht nicht nur um die langfristige organisatorische und politische Existenz der ehemaligen Prunkstücke der Arbeiterbewegung, sondern um die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer und um die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Nicht nur die Funktionäre der Gewerkschaften und nicht nur die derzeitigen Arbeitnehmer, sondern die meisten Akteure der deutschen Wirtschaft müssen aus mindestens drei Gründen ein Interesse an handlungsfähigen Arbeitnehmerverbänden und einer raschen Lösung der derzeitigen Krise haben.

Der *ökonomische Grund* besteht darin, dass die Leistungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft wesentlich darauf beruhte, dass sich Gewerkschaften, Unternehmer, Banken und Regierung, gestützt auf eine tüchtige Dosis gegenseitigen Vertrauens, koordinieren konnten.<sup>2</sup> Diese koordinierte deutsche Ökonomie bestand aus Verhandlungs- und Abstimmungsnetzwerken, die nur funktionieren konnten, solange alle Akteure auf der Basis

---

2 Peter A. Hall/David Soskice, An Introduction to Varieties of Capitalism, in: Peter A. Hall/David Soskice (Hrsg.), Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford 2001, S. 1-68; Fritz W. Scharpf, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt/M./New York 1987; Wolfgang Streeck, German Capitalism: Does it exist? Can it survive?, in: Colin Crouch/Wolfgang Streeck (Hrsg.), Political Economy of Modern Capitalism, London/Thousand Oaks/New Delhi 1997, S. 33-54.

gleicher Grundsätze zusammenspielen. Dies setzte starke und verhandlungsfähige Gewerkschaften voraus, die bereit sind, pragmatische Kompromisse einzugehen und sich an veränderte Zeiten anzupassen. Was vor 50 Jahren ohne Zweifel aus gewerkschaftlicher Sicht gut war - Flächentarifvertrag und eine massive Expansion des Wohlfahrtsstaates sind bekannte Beispiele - kann unter stark veränderten Bedingungen heute für die Arbeitnehmer schlecht sein. Ein verbissenes Festhalten an alten Antworten auf alte Probleme kann zu einem Bumerang werden, der auf die Gewerkschaftsorganisation zurückfällt. Selbst wenn man dem Argument Glauben schenken möchte, die Arbeitgeber hätten die ersten oder die meisten Steine ins Getriebe der Koordination geworfen, ändert dies nichts daran, dass die Gewerkschaften auf eine Wiederbelebung des Verhandlungssystems setzen müssen - also notfalls die zweite Wange hinhalten müssen -, wenn sie wirtschaftlich irgendetwas für die Arbeitnehmer ausrichten wollen. Die Alternative einer konfliktorischen Politik - so wie sie beispielsweise in Großbritannien in den 1970er-Jahren verfolgt wurde<sup>3</sup> - würde nicht nur den endgültigen Untergang des „Modells Deutschland“ besiegeln, sondern steht aus zwei weiteren Gründen nicht zur Debatte: Aus Umfragen wissen wir, dass Gewerkschaftsmitglieder für solche konfliktorischen Strategien nicht zu begeistern sind. Mitte der 1990er-Jahre sagten beispielsweise zwei Drittel (West) und drei Viertel (Ost) der deutschen Gewerkschaftler, sie seien niemals bereit, Fabriken oder Gebäude zu besetzen und nur zwei (West) bzw. fünf Prozent konnten sich für eine radikale Veränderung der deutschen Gesellschaft erwärmen.<sup>4</sup> Zum zweiten waren konfliktorische Politiken nur solange durchzuhalten, solange die Möglichkeit bestand, dass Nationalbanken und Regierungen durch ihre Geld-, Fiskal- und Wechselkurspolitik nachgiebig auf die Resultate der Auseinandersetzungen im System der Arbeitsbeziehungen reagieren konnten, um fatale Folgen für die außenwirtschaftliche Position des Landes oder das Vollbeschäftigungsziel zu vermeiden. Spätestens mit der europäischen Währungsunion und ihren Vorgaben an Regierungen und Nationalbanken ist diese Flexibilität verloren gegangen<sup>5</sup>, und ein Überziehen des Verteilungsspielraums wird nahezu automatisch mit steigender Arbeitslosigkeit quittiert. Konfliktorische Gewerkschaftspolitik wurde damit zu einer ökonomischen Hochrisikostategie. Aus diesen Gründen bleibt dem DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften im Interesse der Arbeitnehmer voraussichtlich nichts anderes übrig, als mit großer Kompromissbereitschaft selbst dann weiter zu verhandeln, wenn Arbeitgeber und Regierung nur geringe Zugeständnisse machen. Alle anderen Strategien bringen voraussichtlich (noch) schlechtere Resultate.

Der zweite, *soziale Grund*, weshalb sich Gewerkschaften nicht aus der deutschen Gesellschaft abmelden dürfen, besteht in der Bewahrung des Wohlfahrtsstaates. Gewerkschaften können wichtige Garanten für soziale Gerechtigkeit und Absicherung sein. Dabei werden sie freilich in zweierlei Hinsicht den Kopf aus dem Sand nehmen müssen. Zum einen werden immer wieder Szenarien entworfen, wie langfristig der gegenwärtige Wohlfahrtsstaat finanzierbar ist: Wenn das Wirtschaftswachstum und die Produktivitätsfortschritte wieder so stark würden wie in den goldenen 1960er-Jahren oder wenn die Bildungskosten sinken könnten, weil der Anteil der jungen Menschen zurückgeht, dann könne vielleicht der alte Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit ohne große Veränderungen in das 21. Jahrhundert hinübergerettet werden. Wer jedoch nicht auf die Wiederholung der voraussichtlich einmaligen

---

3 Joachim Bergmann/Otto Jacobi u.a., Gewerkschaften in der Bundesrepublik, Band 1: Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Systemzwängen, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1976.

4 Berechnet aus: Ronald Inglehart et al., World Values Surveys and European Values Surveys, 1981-1984, 1990-1993 and 1995-1997 (Computer file), Ann Arbor, Institute for Social Research 2000.

5 Fritz W. Scharpf, Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt/M./New York 1999.

wirtschaftlichen Konstellationen der 1960er-Jahre setzen möchte, einen wachsenden Bedarf an Bildungsinvestitionen auch bei sinkendem Anteil der Jungen sieht und die demographischen Veränderungen als kurzfristig nicht änderbare Rahmenbedingungen betrachtet, der wird vor tiefgreifenden wohlfahrtsstaatlichen Reformen nicht zurückschrecken. Nur so lässt sich der Wohlfahrtsstaat langfristig konsolidieren. Hingegen riskieren die verbissenen Verteidiger des alten Wohlfahrtsstaates, ihn durch ihre Inflexibilität zu ruinieren. Wenn die Gewerkschaften Garanten der sozialen Sicherheit sein möchten, haben sie die Aufgabe, den Umbau und die Redimensionierung des Sozialstaats durch tiefgreifende Reformvorschläge und langfristig angelegte Visionen anzuführen und der Versuchung zu widerstehen, jedem Vorschlag eines Abbaus ein trotziges Nein und das Mantra der „neo-liberalen Attacke“ entgegenzusetzen.

In einer zweiten Hinsicht sind die Gewerkschaften gefordert, sich sozialpolitisch neu zu orientieren. Der alte Wohlfahrtsstaat hat vor allem Risiken abgedeckt, die mit der Beschäftigung verbunden sind - also beispielsweise die Arbeitslosenversicherung - und er hat sich finanziell sehr stark auf die Alterssicherung konzentriert. Für diese Schwerpunktsetzungen bestanden vor einem halben Jahrhundert gute Gründe. Heute gibt es jedoch neue soziale Risiken, die nur randständig abgedeckt werden, während bei den alten Risiken ein Ausbaustandard erreicht ist, bei dem es wenig dringenden Expansionsbedarf gibt und der in mancherlei Hinsicht auch zurückgenommen werden könnte, ohne dass dies Not, Armut oder Marginalisierung bedeuten würde<sup>6</sup>. Zu den neuen, schlecht versorgten sozialen Risiken der Gegenwart gehören vor allem Probleme, die durch die Änderungen unserer Familienstruktur (also die große Zahl von Scheidungen und allein erziehenden Eltern), unserer Altersstruktur (also einen wachsenden Anteil pflegebedürftiger Senioren, für die gesorgt werden muss, ohne dass dies Erwerbsbeteiligungschancen der jüngeren Generationen beeinträchtigt) und unserer Beschäftigungsstruktur (also die Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt) entstehen. Nicht nur Rentner, sondern auch allein erziehende Mütter oder Väter haben Anrecht auf soziale Sicherheit. Frauen dürfen nicht in eine Situation gebracht werden, sich Vorwürfe zu machen, ihre Erwerbstätigkeit führe dazu, dass sich im Gegensatz zu früher zu wenig um die Kinder und um die pflegebedürftigen Eltern gekümmert werde. Die soziale Sicherheit unserer Kinder und Enkelkinder hängt wesentlich davon ab, ob wir bereit sind, heute in ihre Bildung und Ausbildung zu investieren, und dies bedeutet bei einem nicht beliebig vergrößerbaren Kuchen des Bruttosozialprodukts Umverteilungen zulasten des alten Wohlfahrtsstaates. Und schließlich muss akzeptiert werden, dass das Leben von immer mehr Menschen sich nicht in das Muster „Schule-Lehre-Arbeit-Rente“ fügt. Auch diese neuen Erwerbstätigen mit ihrer „Patchwork“-Biographie verlangen angemessenen Zugang zu den Sicherungssystemen, der ihnen aufgrund der Kriterien der lange dauernden und ununterbrochenen Erwerbstätigkeit heute teilweise verwehrt ist. Wenn soziale Sicherheit nicht nur als Versorgung der gegenwärtigen und ehemaligen Arbeitsplatzbesitzer mit Standard-Biographie und auf der Basis eines traditionellen Familienmodells verstanden wird, dann müssen sich die Gewerkschaften für entschiedene Veränderungen des deutschen Sozialstaates auch in dieser Hinsicht einsetzen. Eine derartige Akzentveränderung würde sie auch für Frauen und hoch qualifizierte Beschäftigte im Dienstleistungssektor attraktiv machen, von denen wir wissen, dass sie die herkömmliche Struktur des Wohlfahrtsstaates mit einiger Skepsis betrachten und die verlangen,

---

6 Gösta Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford 1999.

dass die individuelle Entfaltung und eine größtmögliche Flexibilität der Arbeitsbedingungen nicht durch staatliche Politik beeinträchtigt wird.<sup>7</sup>

Der dritte Grund für starke, zukunftsfähige und damit reformierte Gewerkschaften besteht im Hinblick auf die *wachsende soziale und wirtschaftliche Verflechtung der Nationalstaaten*. Auf mittelfristige Sicht ist eine Abschottung der Nationalökonomien oder der Protektionismus keine greifbare Strategie. Die wirtschaftliche Offenheit konkurrierender Volkswirtschaften wird für die kommenden Jahre zu einer Rahmenbedingung der gewerkschaftlichen Arbeit zählen. In dieser globalisierten Ökonomie fehlen häufig soziale Mindeststandards oder es besteht die Gefahr, dass die Arbeitnehmer eines Staates gegen jene des anderen Staates ausgespielt werden. Damit ergibt sich für die Arbeitnehmerverbände die Notwendigkeit einer internationalen Koordination, die eine ähnliche Bedeutung für die Lage der Erwerbstätigen hat wie die herkömmliche Tarifpolitik. Bei dieser internationalen Koordination geht es freilich nicht darum, am Faktum der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung etwas zu ändern, sondern um soziale Mindeststandards, die mit einer offenen und konkurrierenden Ökonomie vereinbar sind. Wenn die Gewerkschaften sich ernsthaft dieser Herausforderung zuwenden, werden sie vielleicht auch wieder für jene hoch qualifizierten Beschäftigten attraktiv, die zwar an flexiblen Arbeitsplätzen und -bedingungen interessiert sind (und deshalb die gegenwärtigen Gewerkschaftsstrategien als gegensätzlich zu ihren Interessen betrachten), aber Sicherungen gegen ruinöse Unterbietungskonkurrenzen aus anderen Ländern erwarten. Und mit einer derartigen Schwerpunktänderung würde sich auch die Möglichkeit für neue Koalitionen ergeben. Eine in optimistischen Tönen geschriebene Darstellung ausgewählter Aspekte der amerikanischen Gewerkschaften gelangte beispielsweise jüngst zum Schluss, dass sich auf diese Weise eine Verbindung zu den internationalen Nicht-Regierungsorganisationen und damit neue politische Schlachtordnungen ergeben könnten.

Den Autoren dieses Forums war die Leitfrage nach neuen Strategien und Optionen der deutschen Gewerkschaften gestellt. Meine Überlegungen lassen sich so zusammenfassen: Gerade weil Gewerkschaften für die Arbeitnehmer und die westlichen Gesellschaften einen derart wertvollen Beitrag leisten können, müssen sie bereit sein, sich mindestens in jenem Maß zu wandeln, in dem sich ihre wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Umwelt im vergangenen halben Jahrhundert geändert hat. Ohne Tabus und mit großer Kompromissbereitschaft müssen sie den Weg zurück zu einem akzeptierten und geschätzten Verhandlungspartner von Unternehmern und Regierung finden – selbst wenn dies schmerzhaft Zugeständnisse erfordert, die als Demütigungen empfunden werden können. Sie müssen sich zudem als eifrigste Umgestalter des alten Wohlfahrtsstaates profilieren und dabei weniger auf die (relativ gut versorgten) alten sozialen Risiken der alten Erwerbsgesellschaft achten als vielmehr auf die neuen sozialen Risiken, die vor allem von Frauen und Jungen, die oft außerhalb oder am Rande des Arbeitsmarktes stehen, getragen werden. Und schließlich müssen sie lernen, bei grundsätzlicher Akzeptanz weltwirtschaftlicher Konkurrenz durch internationale Koordination Sicherheiten zu schaffen, die sie mit den alten Instrumenten - beispielsweise dem Flächentarifvertrag - immer weniger zustande bekommen.

---

7 Vgl. für die Schweiz: Klaus Armingeon/Michelle Beyeler, Gewerkschaftsmitgliedschaft: Beitrittsmotive und Fragmentierungen, in: Klaus Armingeon/Simon Geißbühler (Hrsg), Gewerkschaften in der Schweiz. Herausforderungen und Optionen, Zürich 2000, S. 39-69.