

# Die DGB-Gewerkschaften seit der Krise

## Entwicklungen, Herausforderungen, Strategien

**HEINER DRIBBUSCH UND PETER BIRKE**

April 2014

- Die Krise löste neue Dynamiken im Zusammenspiel von Staat, Unternehmen und Gewerkschaften aus. Im Vorwahlkampf für die Bundestagswahl 2009 begünstigten Interessenüberschneidungen bei der Eingrenzung der Krisenfolgen einen neuen »Krisenkorporatismus«. Für die Gewerkschaften stand dabei die Beschäftigungssicherung ganz oben auf der Agenda.
- Im Frühjahr 2014 sieht es so aus, als seien Beschäftigte und Gewerkschaften in Deutschland vergleichsweise glimpflich durch die Jahre der Großen Rezession sowie der anschließenden »Euro-Krise« gekommen.
- Zugleich ist die Zunahme prekärer Beschäftigung evident. Die Auseinandersetzung um die Regulierung der Leiharbeit ist ein Beispiel dafür, wie seitens der Gewerkschaften auf dieses Problem reagiert wird.
- 2013 hatten fünf von acht DGB-Gewerkschaften eine positive Mitgliederentwicklung. Seit Mitte der 2000er Jahre sehen die DGB-Gewerkschaften die Stärkung und den Ausbau ihrer Verankerung in den Betrieben als größte praktische Herausforderung.
- Der DGB spielt eine wichtige Rolle als Koordinator bei größeren, von allen Gewerkschaften getragenen Aktionen, wie zuletzt insbesondere bei der Mindestlohnkampagne.



|                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Einleitung</b> .....                                                   | <b>2</b>  |
| <b>1 Die politischen Rahmenbedingungen</b> .....                          | <b>2</b>  |
| <b>2 Aktuelle Entwicklung der DGB-Gewerkschaften</b> .....                | <b>4</b>  |
| 2.1 Gewerkschaftliche Dachverbände in Deutschland .....                   | 4         |
| 2.2 Der DGB und seine Einzelgewerkschaften .....                          | 4         |
| 2.3 Mitgliederentwicklung und Organisationsgrad .....                     | 5         |
| <b>3 Herausforderungen für die deutschen Gewerkschaften</b> .....         | <b>6</b>  |
| 3.1 Mitgliedergewinnung .....                                             | 6         |
| 3.2 Erosion der Sozialpartnerschaft? .....                                | 7         |
| 3.3 Lohnentwicklung und Tarifpolitik .....                                | 8         |
| 3.4 Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung .....              | 9         |
| 3.5 Ausweitung des Niedriglohnssektors .....                              | 10        |
| 3.6 Veränderte Schwerpunkte von Arbeitskämpfen .....                      | 11        |
| <b>4 Strategien der bundesdeutschen Gewerkschaftsbewegung</b> .....       | <b>15</b> |
| 4.1 Zur Vorgeschichte der Krisenpolitik der DGB-Gewerkschaften .....      | 15        |
| 4.2 Gewerkschaftspolitik in der Krise nach 2008 .....                     | 16        |
| 4.3 Die Kampagne zur Regulierung der Leiharbeit .....                     | 21        |
| 4.4 Die Kampagne für einen allgemeinen Mindestlohn .....                  | 24        |
| 4.5 <i>Organizing</i> und andere Strategien zur Mitgliedergewinnung ..... | 26        |
| <b>5 Ausblick</b> .....                                                   | <b>28</b> |
| <b>Literatur</b> .....                                                    | <b>29</b> |
| <b>Anhang</b> .....                                                       | <b>30</b> |



## Einleitung

Die vorliegende Broschüre will Informationen und Einschätzungen zu Entwicklung, Herausforderung und Strategien der DGB-Gewerkschaften in kompakter Form vorlegen. Die Ausführungen knüpfen an die im Frühjahr 2012 veröffentlichten Überblick zu den Gewerkschaften in Deutschland an (Birke/Dribbusch, 2012).

Am Anfang steht ein kurzer Überblick über die veränderten politischen Rahmenbedingungen in Deutschland im Kontext der Bundestagswahlen vom Herbst 2013. Es folgt eine aktualisierte Darstellung der Organisations- und Mitgliedersituation der Gewerkschaften. Im dritten Teil werden einige aktuelle Herausforderungen für die DGB-Gewerkschaften skizziert. In diesem Zusammenhang wird auch ein Kurzüberblick zur Lohnentwicklung und Arbeitskampsituation in Deutschland gegeben.

Ein Schwerpunkt der Broschüre liegt schließlich auf der Beschreibung und Einschätzung gewerkschaftlicher Strategien und Kampagnen (Teil 4). Dabei haben wir uns für die Diskussion dreier aus unserer Sicht wichtiger Felder der Gewerkschaftspolitik entschieden, *erstens* die gewerkschaftliche Krisenpolitik, *zweitens* der Kampf gegen den Niedriglohnsektor, und *drittens* die gewerkschaftliche(n) Organisierungspolitik(en).

### 1. Die politischen Rahmenbedingungen

Im Frühjahr 2014 sieht es so aus, als seien Beschäftigte und Gewerkschaften in Deutschland vergleichsweise glimpflich durch die Jahre der Großen Rezession sowie der anschließenden »Euro-Krise« gekommen. Die offizielle Arbeitslosenquote lag deutlich unter dem EU-Durchschnitt – siehe Tabelle im Anhang. Die Gewerkschaften konnten 2012 und 2013 bei Lohn und Gehalt Tarifabschlüsse oberhalb der Inflationsrate erzielen. Nach 2010 stiegen die Reallöhne erstmals wieder leicht an, während Deutschland im Zeitraum 2001 bis 2009 mit einem Rückgang von sechs Prozent diesbezüglich noch Schlusslicht in Europa gewesen war. Die öffentliche Wahrnehmung der wirtschaftlichen Entwicklung war wohl auch deshalb gerade im Vergleich zu den europäischen Krisenländern insgesamt positiv. In diesem Umfeld fanden im September 2013 Bundestagswahlen statt. Klarer Wahlsieger waren CDU/CSU, die knapp 42 Prozent erzielten. Die Gewerkschaftsmitglieder, tendier-

ten in ihrer Wahlentscheidung immer noch überdurchschnittlich stark in Richtung SPD, allerdings weniger eindeutig als dies bei früheren Wahlen der Fall war. Hatten bei der Bundestagswahl 2002 noch 51 Prozent der Gewerkschaftsmitglieder für die SPD gestimmt, waren es 2013 nur noch 36 Prozent. Die CDU/CSU erhielt in dieser Gruppe von Wähler/innen 2013 knapp 33 Prozent, sechs Prozentpunkte mehr als 2002. Überdurchschnittlich gut schnitt 2013 auch die Partei DIE LINKE unter den Gewerkschaftsmitgliedern ab, die 2007 aus dem Zusammenschluss der SPD-Abspaltung Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit, WASG und der Linkspartei PDS entstanden war (s. Tabelle 1).

Nach dem Ausscheiden der FDP als Wunsch-Koalitionspartner der CDU/CSU aus dem Deutschen Bundestag wurden zwischen CDU/CSU und SPD rasch die Weichen für eine Neuaufgabe der Großen Koalition gestellt. Rasch war dabei klar, dass die Zustimmung der SPD-Mitglieder nur dann gegeben sein würde, wenn die SPD einige Kernforderungen durchsetzen konnte. Zu diesen gehörte insbesondere die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns von 8.50 Euro pro Stunde. Damit hatte die SPD eine zentrale Forderung der DGB-Gewerkschaften aufgegriffen. Diese hatten im Vorfeld keine explizite Wahlempfehlung abgegeben, aber einige ihrer Themen im Wahlkampf platziert. Hierzu gehörten neben dem Mindestlohn auch die Rücknahme beziehungsweise eine deutliche Korrektur der 2007 von CDU/CSU und SPD beschlossenen Verlängerung des Renteneintrittsalters auf 67 sowie eine Re-Regulierung der Leiharbeit.

### Wiederannäherung zwischen SPD und DGB-Gewerkschaften

Die DGB-Gewerkschaften verstehen sich als Einheitsgewerkschaften. Sie sind nicht an eine bestimmte Partei gebunden und werden auch nicht von politischen Parteien finanziert. Historisch bestehen allerdings besonders enge Beziehungen zur Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD). Auch heute sind der DGB-Vorsitzende und fast alle Gewerkschaftsvorsitzenden Mitglieder der SPD. Eine Ausnahme bildet der Vorsitzende von ver.di, Frank Bsirske, der Mitglied von Bündnis 90/Die Grünen ist.

Das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und SPD hat seit 2003 erhebliche Schwankungen durchgemacht. Die Sozialpolitik der rot-grünen Koalition unter Bundeskanz-



Tabelle 1: Wahlergebnis Bundestagswahl 2013 und 2002 gesamt und Stimmverhalten der Gewerkschaftsmitglieder

|                                     | CDU/CSU | SPD  | LINKE     | Grüne | FDP |
|-------------------------------------|---------|------|-----------|-------|-----|
| <b>Wahlergebnis 2013</b>            | 41,5    | 25,7 | 8,6       | 8,4   | 4,8 |
| <i>Gewerkschaftsmitglieder 2013</i> | 33      | 36   | 11        | 8     | 3   |
| <b>Wahlergebnis 2002</b>            | 38,5    | 38,5 | 4,0 (PDS) | 8,6   | 7,4 |
| <i>Gewerkschaftsmitglieder 2002</i> | 27      | 51   | 5         | 9     | 5   |

Anmerkung: Zweitstimmenergebnis BT-Wahl 2013; Gewerkschaftsmitglieder (alle Gewerkschaften) auf Basis Wahltagsbefragungen  
Quelle: *einblick* 17/2013; Datenhandbuch des Bundestages

ler Gerhard Schröder, die ab 2003 gegen den Widerstand aus dem DGB massive Einschnitte in der Arbeitslosenversicherung einführte und die Verbreiterung des Niedriglohnssektors aktiv förderte, führte zu einer gewissen Entfremdung zwischen den DGB-Gewerkschaften und der SPD. Die Folge waren Abspaltungen von der SPD. Diese führten schließlich zu einer eigenen Parteigründung und - über eine Fusion mit der bis dahin vor allem in Ostdeutschland verankerten PDS – im Juni 2007 zur Entstehung der Partei DIE LINKE, in der eine ganze Reihe gewerkschaftlich engagierter ehemaliger SPD-Mitglieder aktiv wurden. Insbesondere bei ver.di und IG Metall wird DIE LINKE von einer relevanten Minderheit von Gewerkschaftsmitgliedern unterstützt. Das Verhältnis zwischen DGB und SPD wurde mit der 2007 gemeinsam von SPD und CDU/CSU beschlossenen Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre nochmals belastet. Nach einer großen Wahlniederlage 2009 befand sich die SPD bis 2013 im Bundestag in der Opposition und begann nun wieder stärker auf die Gewerkschaften zuzugehen. Der wichtigste Ausdruck hiervon war die Übernahme der DGB-Forderung nach einem einheitlichen Mindestlohn.

Während der Verhandlungen zur Regierungsbildung waren Vertreter der DGB-Gewerkschaften auf Seiten der SPD intensiv an der Ausgestaltung der mit der CDU/CSU verhandelten Kompromisse beteiligt. Dass die CDU/CSU als Wahlsiegerin für eine Regierungsmehrheit auf die Zusammenarbeit mit der SPD angewiesen war und gleichzeitig die SPD, nicht zuletzt wegen der Konkurrenz durch die Linkspartei, wieder näher an die Gewerkschaften rückte, war eine politische Konstellation, die den DGB-Gewerkschaften entgegen kam. Sie waren im Wortsinne wieder gefragt. Dementsprechend waren die DGB-Gewerkschaften auch im Großen und Ganzen mit dem Koalitionsvertrag zufrieden. Besonders positiv wurde die

geplante Einführung des Mindestlohns gewertet. Auch die von der Koalition vorgesehene Erleichterung der Erklärung von Tarifverträgen als »allgemeinverbindlich«, also für alle Beschäftigte einer Branche geltend, wurde vom DGB grundsätzlich begrüßt. Ebenso befürwortet wurde die Begrenzung der Leiharbeit auf eine Einsatzzeit von 18 Monaten, während seitens des DGB die Angleichung der Löhne von Leiharbeitenden und regulär Beschäftigten nach neun Monaten für unzureichend gehalten wird. Gelobt wurde seitens des DGB auch, dass die Koalition älteren Beschäftigten, die mindestens 45 Beitragsjahre vorweisen können, einen früheren Eintritt in die Rente ermöglichen will. Eine generelle Rücknahme der Ausweitung des Rentenalters, wie vom DGB gefordert, stand allerdings nicht zur Debatte.

Insgesamt hoffen die DGB-Gewerkschaften, dass sich ihnen wieder leichter Zugänge zur Regierung eröffnen und sie mit ihren Themen wieder stärker Gehör finden. Auch der Gewerkschaftsflügel von CDU/CSU, der in der Koalition mit der FDP kaum noch Einfluss hatte, wurde bei der Regierungsbildung wieder stärker berücksichtigt. Wie sich das Verhältnis der DGB-Gewerkschaften zur Regierung in den nächsten Jahren entwickelt, bleibt abzuwarten. Kaum eine Rolle spielte im Wahlkampf die Europa-Politik. Die von der vorherigen Großen Koalition begonnene Sparpolitik war von der konservativ-liberalen Koalition fortgesetzt worden und im Zuge der so genannten »Euro-Krise« in ihren Grundzügen auch in der EU durchgesetzt worden. Die unter maßgeblichem Einfluss der Bundesregierung beschlossene Sparpolitik der EU war dabei in ihren wesentlichen Grundzügen stets von der oppositionellen SPD (und auch den Grünen) mitgetragen worden. Insbesondere das bereits 2009 von CDU/CSU und SPD beschlossene Einfrieren der Neuverschuldung, die so genannte »Schuldenbremse«, die in der

Folge auch zur Leitlinie der europäischen Schuldenpolitik wurde, war dabei stets vom DGB kritisiert worden. Bisher hat sich der DGB dennoch mit Kritik an der Fortsetzung der Austeritätspolitik zurückgehalten. Dies gilt auch für den Bereich der Sozialpolitik, wo eine grundsätzliche Korrektur der 2004 eingeführten Einschnitte nicht ansteht. In der Finanz- wie auch der Sozialpolitik sieht der DGB »Bedarf für Nachbesserungen«, während es zu anderen Forderungen heißt, diese könnten »angesichts der [...] gegenwärtigen parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse« nicht realisiert werden. Es ist dies insgesamt ein Hinweis auf eine Strategie, die – trotz grundlegender Zweifel an der Austeritätspolitik – zumindest vorläufig die Große Koalition nicht grundlegend hinterfragen will und auf die Forderung nach einem grundlegenden Kurswechsel in der ökonomischen Politik verzichtet. Mehr Erfolgsaussichten werden im DGB und in den meisten Vorständen der Einzelgewerkschaften in einer pragmatischen Einwirkung auf solche Gesetzgebungsverfahren gesehen, deren Details auch innerhalb der Regierung zurzeit immer wieder öffentlichkeitswirksam umstritten sind.

## 2. Aktuelle Entwicklung der DGB-Gewerkschaften

### 2.1 Gewerkschaftliche Dachverbände in Deutschland

Ende 2013 waren in Deutschland knapp acht Millionen Menschen in einer Gewerkschaft organisiert. Diese Mitglieder verteilen sich auf drei unterschiedlich große und miteinander konkurrierende Gewerkschaftsdachverbände sowie auf eine Reihe nicht an einen Dachverband angeschlossene Einzelgewerkschaften. Der mit Abstand größte gewerkschaftliche Dachverband in der Bundesrepublik ist der 1949 gegründete *Deutsche Gewerkschaftsbund* (DGB), dessen acht Mitgliedsgewerkschaften Ende 2013 ca. 6,1 Millionen Mitglieder vertraten – dies sind gut drei Viertel aller Gewerkschaftsmitglieder in Deutschland. Der DGB vertritt die Gesamtinteressen seiner Einzelgewerkschaften gegenüber politischen Entscheidungsträgern und Verbänden in Bund, Ländern und Gemeinden. Darüber hinaus ist er formell für die Schlichtung von Streitigkeiten zwischen seinen Einzelgewerkschaften zuständig. Der DGB wird als Dachverband durch die Einzelgewerkschaften finanziert. Beschäftigte werden nicht Mitglied beim DGB, sondern direkt bei den Einzelgewerkschaften. Dort allein zahlen sie ihre Beiträge.

Die Stellung des Dachverbandes gegenüber seinen Einzelgewerkschaften ist relativ schwach und beschränkt sich weitgehend auf repräsentative Aufgaben. Die wichtigen politischen Weichenstellungen werden von den Einzelgewerkschaften bestimmt. An Verhandlungen mit Arbeitgeberverbänden und Unternehmen, an der Tarifpolitik und dem Führen von Arbeitskämpfen ist der DGB in der Regel nicht direkt beteiligt.

Eine Tendenz der vergangenen Jahre ist, dass sich die Rolle des DGB aufgrund der skizzierten veränderten politischen Konstellationen ändern könnte: So spielte der DGB eine wichtige Rolle als Koordinator bei größeren, von allen Gewerkschaften getragenen Aktionen, wie zuletzt insbesondere bei der Mindestlohnkampagne.

Der zweitgrößte Dachverband ist der *dbb Beamtenbund und Tarifunion* (dbb), mit Ende 2013 ca. 1,3 Mio. Mitgliedern. Der dritte und mit Abstand kleinste Dachverband ist mit nach eigenen Angaben 273.000 Mitgliedern der *Christliche Gewerkschaftsbund Deutschlands* (CGB). Zwischen ihm und den DGB-Gewerkschaften gibt es Konflikte, da CGB-Gewerkschaften mehrfach Tarifverträge abgeschlossen haben, die bezüglich Arbeitszeit und Entgelt unterhalb der von DGB-Gewerkschaften abgeschlossenen Verträge liegen. Schließlich gibt es noch eine Reihe von keinem Dachverband angeschlossenen Gewerkschaften, deren Mitgliederzahl vom WSI aktuell auf ca. 240.000 geschätzt wird. Der größte dieser Verbände ist der *Marburger Bund – Verband der angestellten und beamteten Ärztinnen und Ärzte Deutschlands* (MB). In den vergangenen Jahren haben kleinere Verbände, die nicht im DGB zusammengeschlossen sind, erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit erhalten, weil sie eigenständige Arbeitskämpfe mit zum Teil vergleichsweise hohen Forderungen geführt und damit auch die Tarifpolitik von DGB-Einzelgewerkschaften herausgefordert haben.

### 2.2 Der DGB und seine Einzelgewerkschaften

Innerhalb des DGB gilt das Prinzip: ein Betrieb – eine Gewerkschaft. Die acht Einzelgewerkschaften verstehen sich als Industriegewerkschaften, die alle Beschäftigten der Branchen und Betriebe bzw. Dienststellen innerhalb ihres Organisationsbereiches organisieren. Durch Fusionen und Zusammenschlüsse sind mittlerweile große Multibranchengewerkschaften entstanden.



Tabelle 2: DGB-Einzelgewerkschaften

| Gewerkschaft                                                   | Wichtige Branchen                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Industriegewerkschaft Metall (IG Metall)</b>                | Metall- und Elektroindustrie, Stahlindustrie, Textil und Bekleidung, Textilreinigung, Holzverarbeitung, Kfz-Handwerk, Elektrohandwerk, Tischlerhandwerk, Sanitärhandwerk etc.               |
| <b>Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)</b>           | Öffentlicher Dienst, Handel, Banken und Versicherungen, Gesundheitswesen, Transport, Häfen, Medien, Sozial- und Erziehungsdienste, Druckindustrie, private Dienstleistungen, Feuerwehr etc. |
| <b>Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE)</b> | Chemieindustrie, pharmazeutische Industrie, Bergbau, Energieversorgungsunternehmen etc.                                                                                                     |
| <b>Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU)</b>       | Bauindustrie, Gebäudereinigung, Agrarbereich                                                                                                                                                |
| <b>Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)</b>           | Lehrer/innen, Erzieher/innen, Hochschulen                                                                                                                                                   |
| <b>Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG)</b>               | Eisenbahn, Schienentransport                                                                                                                                                                |
| <b>Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG)</b>           | Lebensmittelindustrie, Mühlen, Gaststätten, Restaurants                                                                                                                                     |
| <b>Gewerkschaft der Polizei (GdP)</b>                          | Polizei                                                                                                                                                                                     |

Die Neustrukturierung von Branchen, doppelte Zuständigkeiten (wie beispielsweise im Bildungssektor) oder das Entstehen neuer Industrien (IT-Industrie, Sonnen- und Windenergie) führte in den vergangenen Jahren häufiger als früher zu Abgrenzungsproblemen und Konflikten zwischen den DGB-Einzelgewerkschaften. Grundsätzlich ist das Industrieverbandsprinzip jedoch noch immer dominant.

Etwa 20 Prozent der Mitglieder in den DGB-Gewerkschaften sind Rentner/innen, ca. sieben Prozent Arbeitslose. 463.000 Mitglieder sind Beamte. Diese haben in der Bundesrepublik einen besonderen Status, der allerdings zunehmend quantitativ und hinsichtlich der mit ihm verbundenen Garantien an Bedeutung verliert. Grundsätzlich können Beamte nicht gekündigt werden. Sie genießen Koalitionsfreiheit, aber ihre Bezahlung und ihre Arbeitszeit wird von den Parlamenten per Gesetz festgelegt. Tarifverhandlungen finden für sie nicht statt. Nach bisheriger deutscher Rechtsauffassung besitzen Beamte deshalb auch kein Streikrecht.

### 2.3 Mitgliederentwicklung und Organisationsgrad

Die DGB-Gewerkschaften finanzieren sich ausschließlich durch Mitgliedsbeiträge und Einnahmen aus ihrem Vermögen. Sie erhalten weder staatliche Gelder noch

öffentliche Subventionen. Der gesamte Apparat, alle Verwaltungsangestellten und alle hauptamtlichen Funktionsträger/innen müssen von den Gewerkschaften selbst bezahlt werden. Anders als in einigen europäischen Ländern, wie beispielsweise den Niederlanden oder der Schweiz erhalten die Gewerkschaften keine zusätzlichen Einkünfte aus tarifvertraglich vereinbarten, von den Unternehmen zu entrichtenden Umlagen. Der Monatsbeitrag beträgt bei den meisten DGB-Gewerkschaften ein Prozent des Bruttomonatseinkommens. Sinken die Mitgliederzahlen, bekommen die Gewerkschaften ein Finanzproblem.

Die größten Einzelgewerkschaften innerhalb des DGB sind die Industriegewerkschaft Metall (IG Metall) und die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), die zusammen rund 70 Prozent der Mitglieder aller DGB-Gewerkschaften vertreten. Ver.di und vor allem die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) sind die beiden DGB-Gewerkschaften, bei denen Frauen die Mehrheit der Mitglieder bilden. Seit 2004 haben die DGB-Gewerkschaften beinahe 900.000 oder 12 Prozent ihrer Mitglieder verloren, eine durchaus als dramatisch zu bezeichnende Entwicklung, die allerdings in einzelnen Gewerkschaften sehr unterschiedlich verlief. Während die GEW ihre Mitgliederzahl steigern konnte, verlor die IG BAU fast ein Drittel ihrer Mitglieder. Seit 2009 hat sich der Mitgliederrückgang deutlich verlangsamt. 2013 hatten fünf von acht DGB-Gewerkschaften eine positive Mitgliederentwicklung (s. Tab. 3).



Tabelle 3: DGB-Gewerkschaften: Mitgliederstand 2009–2013 (in 1.000)

| Gewerkschaft     | 2013  | 2012  | 2011  | 2010  | 2009  | Frauenanteil 2013 in % |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------------|
| <b>IG Metall</b> | 2.266 | 2.264 | 2.246 | 2.240 | 2.263 | 17,7                   |
| <b>Ver.di</b>    | 2.065 | 2.061 | 2.071 | 2.094 | 2.138 | 51,3                   |
| <b>IG BCE</b>    | 664   | 669   | 672   | 676   | 687   | 20,5                   |
| <b>IG BAU</b>    | 288   | 298   | 306   | 315   | 325   | 23,3                   |
| <b>GEW</b>       | 270   | 267   | 263   | 260   | 258   | 70,7                   |
| <b>EVG</b>       | 209   | 214   | 221   | 232   | 219   | 21,4                   |
| <b>NGG</b>       | 207   | 206   | 206   | 206   | 205   | 41,7                   |
| <b>GdP</b>       | 174   | 173   | 172   | 171   | 169   | 23,2                   |
| <b>DGB</b>       | 6.143 | 6.151 | 6.156 | 6.193 | 6.265 | 33                     |

Anmerkung: In den Mitgliederzahlen sind auch Arbeitslose sowie Rentnerinnen und Rentner enthalten. Quelle: DGB; eigene Berechnung

Von diesen verzeichneten GdP und GEW seit 2009 ein kontinuierlich positives Wachstum. Ähnliches gilt auch für die NGG. Die IG Metall legte seit 2010 wieder an Mitgliedern zu und hat 2013 ebenfalls mehr Mitglieder als 2009. Ver.di hat 2013 erstmals seit seiner Gründung 2001 das Jahr mit einer positiven Netto-Bilanz abgeschlossen. Die Sorgenkinder des DGB sind die IG BAU sowie die EVG, die beide aktuell noch weit von einer Trendwende in der Mitgliederentwicklung entfernt sind. Die IG BCE hat ebenfalls mit Mitgliederrückgängen zu kämpfen.

Der Organisationsgrad, also der Anteil der Beschäftigten, die Mitglied einer Gewerkschaft sind (DGB, dbb, CGB und keinem Dachverband angeschlossene Gewerkschaften), lag 2013 bei knapp 18 Prozent und damit fast auf dem Niveau von 2009 (19 Prozent). Im europäischen Vergleich liegt Deutschland damit trotz seiner großen Einzelgewerkschaften im unteren Mittelfeld.

### 3. Herausforderungen für die deutschen Gewerkschaften

#### 3.1 Mitgliederverluste und Mitgliedergewinnung

Nachdem in den 1990er Jahren vergeblich versucht wurde, dem Problem des Mitgliederrückgangs durch Fusionen entgegen zu arbeiten, wird inzwischen von den DGB-Gewerkschaften der Ausbau der Verankerung in der Mitgliedschaft als größte praktische Herausforderung gesehen.

Nach wie vor gilt: in Deutschland sind die Beschäftigten der Metall- und Elektroindustrie am besten organisiert. Besonders hoch ist der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder bei den großen Automobilproduzenten, wo in einzelnen Fertigungsbetrieben zum Teil neun von zehn Beschäftigten Mitglied der IG Metall sind. Ebenfalls sehr gut organisiert sind die inzwischen allerdings stark geschrumpfte Stahlindustrie, Betriebe aus dem Bereich der Energieversorgung sowie einzelne Bereiche des öffentlichen Dienstes und die Kernbereiche der aus der Privatisierung von Post und Bahn entstandenen Unternehmen. In der Chemieindustrie ist die Verankerung sehr unterschiedlich. Dies gilt auch für das Baugewerbe, wo die großen Bauunternehmen weniger geworden sind. Zwischen 1995 und 2005 halbierte sich die Zahl der auf dem Bau Beschäftigten von 1,4 Millionen auf 700.000. Die IG BAU verlor parallel dazu sehr viele Mitglieder und hat Probleme mit der Organisation der neu am Markt auftauchenden Kleinbetriebe. Bei den neuen Unternehmen im Bereich der Wind- und Sonnenenergie waren die Gewerkschaften bisher unterdurchschnittlich vertreten. Allerdings wurde hier in den letzten Jahren erfolgreich begonnen, die Verankerung durch den Aufbau gewerkschaftlicher Strukturen zu verbessern. Der IG Metall gelangen dabei mit Hilfe langfristig angelegter Organisierungskampagnen in den letzten Jahren wichtige Erfolge.

Im öffentlichen Dienst waren traditionell der öffentliche Nahverkehr und die Müllentsorgung gewerkschaftliche Hochburgen; gleiches galt für Bahn und Post. Infolge

der Privatisierung und Liberalisierung des öffentlichen Dienstes sind in all diesen Bereichen neue private Anbieter aufgetreten, bei denen die Gewerkschaften nur schwer Fuß fassen. Im privaten Dienstleistungsbereich kommen besonders viele Mitglieder aus dem Einzelhandel. Da sie dort jedoch sehr unterschiedlich verteilt sind, ist der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder in dieser Branche insgesamt eher gering. Ähnliches gilt für Banken und Versicherungen. Wenig organisiert ist ebenfalls das Gastronomie- und Hotelgewerbe. Sehr unterdurchschnittlich ist schließlich auch das Handwerk organisiert. Problembereiche sind auch die Logistikbranche sowie die große Zahl von Wach- und Sicherheitsunternehmen.

Generell gilt, dass sich die Mitgliedergewinnung in Großbetrieben leichter darstellt. Dagegen haben die Gewerkschaften große Mühe, in Kleinbetrieben Fuß zu fassen, da sich Betriebsräte dort besonders schwierig aufbauen lassen. Und wo keine Betriebsräte existieren, gibt es in der Regel nur wenige Gewerkschaftsmitglieder. Ebenso bereitet die zunehmende Prekarisierung der Beschäftigung auch den Gewerkschaften Probleme: Viele Beschäftigte werden nur noch befristet oder als Leiharbeiter/innen angestellt. Zudem verfolgen viele, insbesondere neu gegründete Unternehmen eine gezielte Strategie, um die Gewerkschaften aus dem Betrieb herauszuhalten.

### 3.2 Erosion der Sozialpartnerschaft?

Deutschland hat ein duales System der Interessenvertretung. Tarifverhandlungen sind die alleinige Domäne von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden bzw. Unternehmen (»Tarifautonomie«). Für die Vertretung der Beschäftigten auf der betrieblichen Ebene sind hingegen die Betriebsräte die wichtigste Institution. Leitbild der industriellen Beziehungen in Deutschland ist die Sozialpartnerschaft. Interessenunterschiede zwischen Beschäftigten- und Kapitaleseite, so die Vorstellung, sind nicht unüberbrückbar, da es ein gemeinsames Interesse an der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Wirtschaft gebe.

Die wirtschaftlichen Erfolge der Nachkriegszeit, in der sowohl steigende Gewinne als auch eine deutliche Wohlstandssteigerung in großen Teilen der Arbeitnehmerschaft zu verzeichnen waren, verschafften diesem Leitbild breite Akzeptanz in den Gewerkschaften und bei

großen Teilen der Beschäftigten. Ein spürbarer Ausbau des Sozialstaats rundete diesen Klassenkompromiss der Nachkriegszeit ab. Sowohl die betriebliche Mitbestimmung durch Betriebsräte als auch die Unternehmensmitbestimmung beförderten auf vielfältige Weise eine auf Verhandlungen und Kooperation beruhende Kultur der industriellen Beziehungen. Viele betriebliche Konflikte unterliegen Verhandlungen zwischen Betriebsrat und Geschäftsleitung oder werden in juristische Bahnen gelenkt. Ein restriktives Streikrecht erschwert Arbeitskonflikte, die nicht in diesen Bahnen verlaufen.

Teils in Konkurrenz, teils als Ergänzung zur Sozialpartnerschaft standen und stehen innerhalb der DGB-Gewerkschaften Konzepte der »Gewerkschaft als Gegenmacht«. Diese betonen stärker die prinzipiell unterschiedlichen Interessen zwischen der Kapitaleseite und den Beschäftigten. Ob Gewerkschaften eher in eine sozialpartnerschaftliche oder stärker in eine konfliktorientierte Richtung tendieren, hängt von den jeweiligen Zeitumständen ab. Insgesamt werden beide Konzeptionen in der betrieblichen und tarifpolitischen Realität umgesetzt, sodass sie nie »rein« vorhanden sind, sondern in einem innergewerkschaftlichen Konflikt ausgehandelt werden. Von entscheidender Bedeutung für die Praxis der industriellen Beziehungen ist die Durchsetzungsfähigkeit von Beschäftigten und Gewerkschaften. Wo Beschäftigte und Gewerkschaft in der Lage sind, im Zweifel ihre Interessen auch wirksam im Konflikt vertreten zu können, bestehen bessere Aussichten auf Kompromisse, die auch der Kapitaleseite substantielle Zugeständnisse abverlangen.

In dem Maße, in dem sich seit den 1990er Jahren die Rahmenbedingungen auf den Weltmärkten, aber auch die weltwirtschaftliche Lage änderten, veränderten sich auch die Beziehungen zwischen Beschäftigten und Gewerkschaften im Verhältnis zu Unternehmen und Arbeitgeberverbänden. Ein hoher Sockel an Arbeitslosigkeit, aber auch veränderte Möglichkeiten der Aus- und Verlagerung von Produktion verschoben das Kräfteverhältnis zu Gunsten der Unternehmen. Im Bereich des öffentlichen Dienstes veränderten umfangreiche Privatisierungen die traditionell auf einer stabilen Beschäftigung basierenden Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Insbesondere im Tarifsysteem lassen sich ab Mitte der 1990er Jahre deutliche Tendenzen der Erosion beobachten, die in der Folge zu vermehrten Tarifkonflikten und Arbeitskämpfen führten.



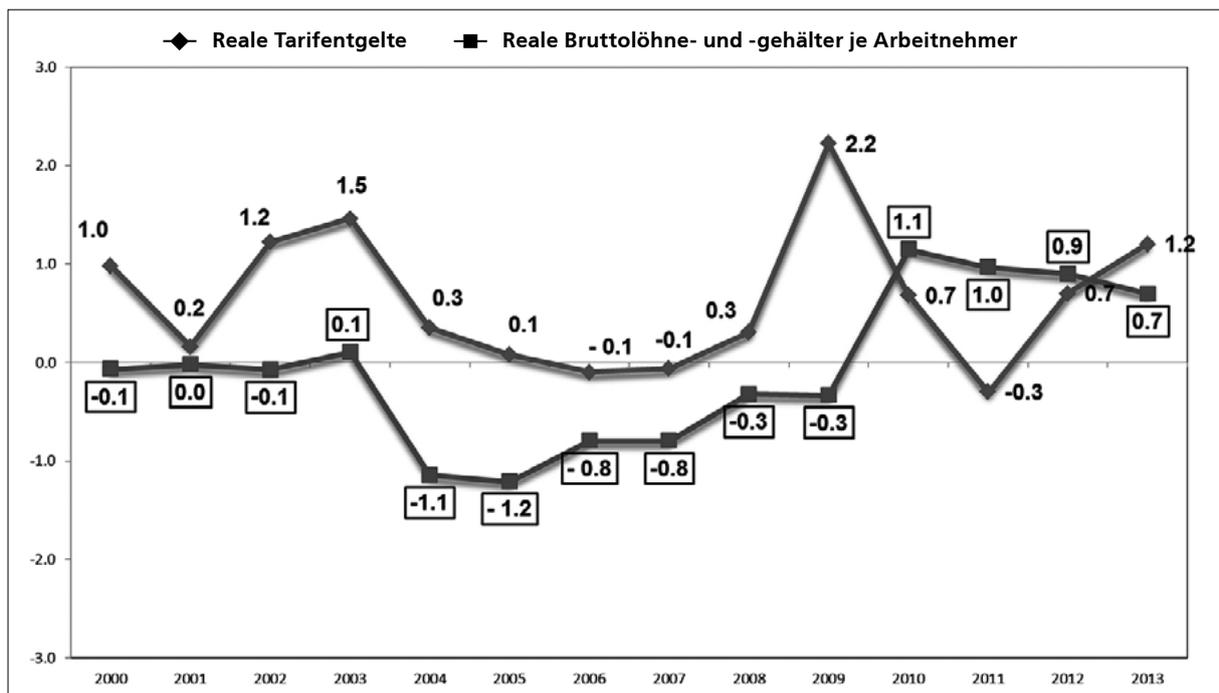
### 3.3 Lohnentwicklung und Tarifpolitik

In Deutschland besitzen allein Gewerkschaften das Recht, Tarifverträge auszuhandeln – sei es mit Arbeitgeberverbänden oder Einzelunternehmen. Die allermeisten Tarifverträge werden dabei von den DGB-Gewerkschaften abgeschlossen. Das bundesdeutsche Tarifsystem ist nach wie vor durch eine starke Dominanz von Flächentarifverträgen gekennzeichnet. Diese Flächentarifverträge werden für ganze Branchen oder Teile davon geschlossen und gelten regional oder bundesweit für alle Unternehmen, die den tarifschließenden Arbeitgeberverbänden angehören. In diesem Zusammenhang spielt der Begriff der Tarifautonomie eine große Rolle. Dieser besagt, dass die Tarifverträge ohne Einwirkung von Regierung und Staat verhandelt und unterzeichnet werden. Die gesetzlichen Eingriffe in Arbeitsbedingungen und Lohnverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland sind im europäischen Vergleich auch über die Tarifpolitik hinaus verhältnismäßig gering. Es gibt eine gesetzliche Höchstgrenze bei der täglichen Arbeitszeit von zehn Stunden (Ausnahmen sind möglich) und einen gesetzlichen Mindesturlaub von vier Wochen. Ansonsten unterliegen Wochenarbeitszeit und Jahresurlaub ebenso wie die Entlohnung keiner staatlichen Regulierung, sondern sind Gegenstand von Tarifverhandlungen.

In den letzten 14 Jahren konnten die bundesdeutschen Gewerkschaften im Durchschnitt nur eher moderate Lohnsteigerungen durchsetzen. Insgesamt stiegen die Tariflöhne zwischen 2000 und 2013 nominal um knapp 27 Prozent. In der Chemieindustrie und der Metall- und Elektroindustrie war ein nominales Wachstum der Tarifentgelte um rund 40 Prozent zu verzeichnen, während im Einzelhandel nur 21 Prozent und im Öffentlichen Dienst (Bundes- und Kommunalbeschäftigte) nur 23 Prozent Zuwachs zu verzeichnen war. Berücksichtigt man die Preissteigerung, lagen die Tariflöhne 2013 insgesamt real um 8,2 Prozent über denen des Jahres 2000.

Bezieht man allerdings die gesamte Lohnentwicklung ein und betrachtet die »Effektivlöhne«, bei denen unter anderem auch die Einkommen von nicht-tariflich gebundenen Beschäftigten berücksichtigt werden, so ist im gleichen Zeitraum eine negative Entwicklung zu verzeichnen. Die Effektivlohnsteigerungen lagen überwiegend unterhalb der durchschnittlichen tariflichen Entgelterhöhungen. Wenn hierbei zusätzlich die Preisentwicklung berücksichtigt wird, zeigt sich, dass zwischen 2004 und 2009 kein Ausgleich der Inflationsrate mehr stattfand, sondern die Effektivlöhne in den diesen Jahren real gesunken sind (s. Abb. 1). Zwischen 2000 und 2013 sind die effektiven Bruttolöhne um 0,7 Prozent gesunken.

Abbildung 1: Entwicklung der realen Tarif- und Effektivlöhne 2000–2013 (Veränderungen zum Vorjahr in %)



Quelle: Destatis (VGR), WSI-Tarifarchiv, Stand: Januar 2014



Tabelle 4: Tarifbindung in West- und Ostdeutschland 2012, Anteil der Betriebe und der Beschäftigten in %

|                     | Flächentarifvertrag |     | Firmentarifvertrag |     | Kein Tarifvertrag<br><i>(davon Orientierung am Tarifvertrag)</i> |         |
|---------------------|---------------------|-----|--------------------|-----|------------------------------------------------------------------|---------|
|                     | West                | Ost | West               | Ost | West                                                             | Ost     |
| <b>Betriebe</b>     | 32                  | 18  | 2                  | 3   | 66 (41)                                                          | 79 (41) |
| <b>Beschäftigte</b> | 53                  | 36  | 7                  | 12  | 40 (51)                                                          | 51 (48) |

Quelle: IAB Betriebspanel 2012

Seit 2010 steigen die Löhne auch preisbereinigt wieder. Sie konnten dabei aber die erheblichen Verluste, die in den 2000er Jahren zu verzeichnen waren, bislang noch nicht ausgleichen. Immerhin verringerte sich der Rückstand: 2010 hatten die realen Bruttolöhne noch um 3,5 Prozent niedriger gelegen als 2000.

Im Jahr 2009 wirkte sich insbesondere die sehr starke Zunahme der Kurzarbeit negativ auf die Effektiveinkommen aus. Kurzarbeit bezeichnet die zeitlich befristete Reduzierung der Arbeitszeit. In dieser Zeit erhalten Beschäftigte anstatt des Lohns oder Gehalts für die ausgefallene Arbeitszeit so genanntes Kurzarbeitergeld in Höhe der Arbeitslosenunterstützung. Dabei ist wichtig, dass sie in dieser Zeit ihr Beschäftigungsverhältnis und die daraus resultierenden Ansprüche behalten. Während der Krise wurde von der Regierung die Möglichkeit geschaffen, die Kurzarbeit auf eine Dauer von bis zu 24 Monaten auszudehnen. Diese Ausweitung der Kurzarbeit ist von den Gewerkschaften unterstützt worden, um Massenentlassungen als Folge der Wirtschaftskrise zu vermeiden.

### 3.4 Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung

Die Gründe für die negative Entwicklung der Effektivlöhne sind vielfältig. Zunächst einmal gilt, dass längst nicht alle der ca. 28 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen arbeiten (s. Tabelle 4).

Dabei ist die Tarifbindung, wie eine Auswertung von Daten der Verdienststrukturerhebung von 2010 zeigt, je nach Branche sehr unterschiedlich. So waren nach diesen Daten im Bereich der öffentlichen Verwaltung alle Beschäftigten tarifgebunden. Fast 90 Prozent der

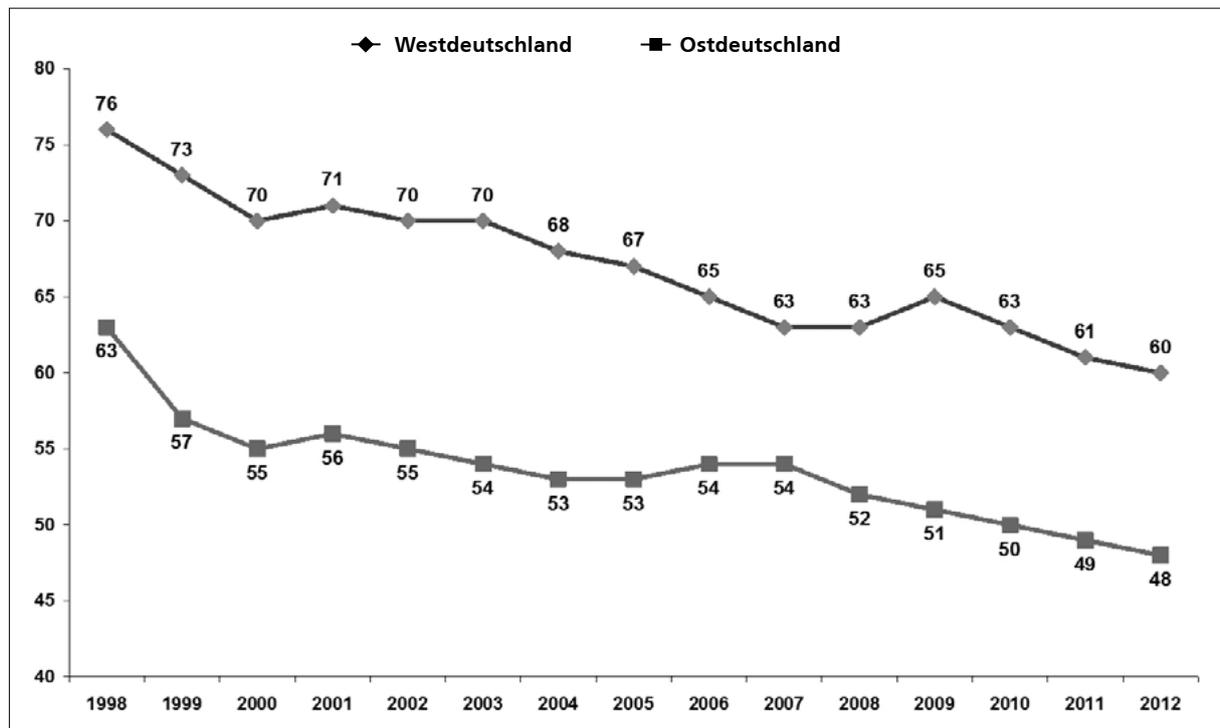
Beschäftigten im Bereich von Banken und Versicherungen und fast 85 Prozent im Bereich der Energieversorgung arbeiteten in Betrieben mit Tarifvertrag. Im Verarbeitenden Gewerbe lag die Tarifbindung der Beschäftigten knapp über 50 Prozent, während in den Dienstleistungsbranchen wie dem Einzelhandel mit knapp 40 Prozent und dem Gastgewerbe mit 36 Prozent lediglich eine Minderheit der Beschäftigten tarifgebunden war. Seit Mitte der 1990er Jahre ist zudem ein deutlicher Rückgang der Tarifbindung beobachten (s. Abb.2).

Die Erosion der Tarifbindung ist regional nach wie vor recht unterschiedlich entwickelt. Nach einer Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) waren in den östlichen Bundesländern 2012 fast 80 Prozent der Betriebe und rund die Hälfte der Beschäftigten ohne Tarifvertrag. Hinzu kommt, dass insbesondere seit Mitte der 2000er Jahre Unternehmen vermehrt die Möglichkeit tariflicher Öffnungsklauseln und damit die Möglichkeit zeitlich befristeter Abweichungen von den Tarifverträgen nutzen.

Regionale und branchenmäßige Ungleichheiten werden in der Bundesrepublik zudem stärker prononciert, weil auch das zweite Standbein des »dualen Systems« der Interessenvertretung unterschiedlich stark ausgeprägt ist (zur grundsätzlichen Funktion der Betriebs- und Personalräte sowie der Unternehmensmitbestimmung siehe Birke, Peter/Dribbusch, Heiner, 2012). Als Faustregel kann hier gelten: in kleineren und neu gegründeten Betrieben finden betriebliche Interessenvertretungen weit ungünstigere Bedingungen vor. So führt die Neugründung von Betriebsräten häufig zu Konflikten mit Unternehmen. Von einigen Firmen, vor allem wenn sie vom Inhaber selbst geführt werden, wird sie aktiv bekämpft. Lediglich in neun Prozent aller Betriebe mit fünf und mehr Beschäftigten existieren Betriebsräte, wobei



Abbildung 2: Entwicklung der Tarifbindung von Beschäftigten 1998–2012, West- und Ostdeutschland (in %)



Quelle: IAB Betriebspanel

dort immerhin 42 Prozent aller Beschäftigten arbeiten. Dagegen besteht in rund 85 Prozent aller Großbetriebe mit 501 und mehr Beschäftigten ein Betriebs- oder Personalrat. Entsprechend der jeweilig vorherrschenden Betriebsstruktur gibt es auch große Unterschiede zwischen den Branchen, wobei in der Tendenz in jenen Branchen, in denen ein größeres »Niedriglohnproblem« existiert, auch der Anteil der Betriebsräte geringer ist (s. Tabelle 5).

Für die Organisationsfrage sind diese Tendenzen schließlich ebenfalls nicht unbedeutend. Eine im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung vorgenommene Analyse der letzten Betriebsratswahlen aus dem Jahr 2010 zeigte, dass etwa 77 Prozent aller Betriebsratsmitglieder in einer DGB-Gewerkschaft organisiert sind. Die meisten der anderen Betriebsratsmitglieder gehörten keiner Gewerkschaft an. Mitglieder von Betriebsräten genießen einen sehr weit gehenden Kündigungsschutz, sodass der Betriebsrat de facto auch zur institutionellen Basis gewerkschaftlicher Präsenz in den Betrieben geworden ist. In aller Regel sind die Gewerkschaften nur dort stark vertreten, wo auch mehrheitlich gewerkschaftlich dominierte Betriebsräte bestehen.

### 3.5 Ausweitung des Niedriglohnsektors

Neben der sinkenden Tarifbindung und der nicht flächendeckenden Existenz einer betrieblichen Interessenvertretung ist ein weiterer Faktor, der zur negativen Entwicklung der realen Effektivlöhne in Deutschland beiträgt, die Ersetzung von Vollzeit- durch Teilzeitbeschäftigung. So ist, wiederum nach Angaben des IAB, die Zahl der Vollzeitbeschäftigten von 25,5 Millionen im Jahr 2001 auf 23,6 Millionen im Jahr 2010 zurückgegangen. Die Zahl der Teilzeitarbeiter/innen stieg im gleich Zeitraum von knapp zehn auf 12,5 Millionen. Dieser Strukturwandel in der Beschäftigung war in Deutschland politisch gewollt und ist durch verschiedenste steuer- und sozialpolitische Maßnahmen unterstützt worden. Hierbei ist es zu einer Ausweitung von so genannter geringfügiger Beschäftigung gekommen. Darunter fallen insbesondere die so genannten Minijobs, bei denen maximal 450 Euro im Monat bezahlt werden darf. Im Juni 2013 hatten 7,4 Millionen Menschen einen Mini-Job. 4,8 Millionen Beschäftigte, darunter zwei Drittel Frauen, waren ausschließlich geringfügig beschäftigt, während 2,6 Millionen eine geringfügige Beschäftigung als Nebenjob ausübten.



Tabelle 5: Betriebsräte nach Branche 2012 (Anteil Betriebe und Beschäftigte in %)

| Branche                                             | Betriebe mit Betriebsrat | Beschäftigte in Betrieben mit Betriebsrat |
|-----------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------|
| Bergbau/Energie                                     | 40                       | 78                                        |
| Verarbeitendes Gewerbe                              | 15                       | 64                                        |
| Baugewerbe                                          | 3                        | 15                                        |
| Handel                                              | 9                        | 29                                        |
| Verkehr/Speditionen                                 | 14                       | 51                                        |
| Information/Kommunikation                           | 14                       | 44                                        |
| Finanzdienstleistungen                              | 23                       | 66                                        |
| Gastgewerbe, sonst. Dienstleistungen                | 3                        | 13                                        |
| Gesundheit, Erziehung, Unterricht                   | 13                       | 47                                        |
| Wirtschaftliche, wissenschaftliche Dienstleistungen | 7                        | 31                                        |
| Gesamt                                              | 9                        | 42                                        |

Anmerkung: Betriebe in der Privatwirtschaft mit mindestens fünf Beschäftigten, ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck  
 Quelle: IAB Betriebspanel 2012

Weitere 260.000 Menschen arbeiteten noch 2010 in so genannten Ein-Euro-Jobs, bei denen arbeitslos Gemeldete zusätzlich zur sozialen Mindestsicherung lediglich zwischen einem und 2,50 Euro pro Stunde erhalten. Diese Jobs gelten formell nicht als reguläre Beschäftigung, weshalb aus ihnen keinerlei versicherungsrechtliche und nur sehr eingeschränkte arbeitsrechtliche Ansprüche entstehen. In den vergangenen drei Jahren hat die Zahl dieser Beschäftigungsverhältnisse aufgrund der laufenden Kritik an der Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse jedoch abgenommen. Ein entscheidender Faktor der Zunahme von Niedriglohnjobs ist darüber hinaus die Leiharbeit, die seit 2003 nahezu völlig dereguliert wurde. Im Jahresdurchschnitt 2012 lag die Zahl der Leiharbeiter/innen bei 878.000, während es im Jahr 2003 lediglich 330.000 Leiharbeiter/innen gab.

Im Ergebnis all dieser Entwicklungen hat sich die Niedriglohnzone, das heißt die Zahl der Beschäftigten, die weniger als zwei Drittel des mittleren Lohnes (Median) verdienen, von 1995 (15 % der Beschäftigten) bis 2012 (24 %) auf 8,4 Millionen Beschäftigte ausgeweitet. Die von einem Teil der Gewerkschaften stark forcierte Forderung nach Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland wurde vor diesem Hintergrund in der Bevölkerung zunehmend unterstützt.

### 3.6 Zunahme der Arbeitskämpfe

Die Bundesrepublik verfügt über ein vergleichsweise restriktives Arbeitskampfrecht. Dieses ist nicht, wie in anderen westeuropäischen Ländern, als solches und explizit in der Verfassung verankert, sondern als so genanntes »Richterrecht« vom Bundesarbeitsgericht (BAG) in aufeinander folgender Rechtsprechung abgesteckt und von der grundgesetzlich verankerten Koalitionsfreiheit abgeleitet worden. Die in diesem »Richterrecht« definierten Begrenzungen gelten neben dem Streik auch für die Aussperrung, die innerhalb solcher Grenzen legal ist und von einzelnen Unternehmen wie von Arbeitgeberverbänden als Kampfmittel eingesetzt werden kann.

Ein individuelles Streikrecht besteht nicht. Rechtlich zulässig sind allein solche Arbeitsniederlegungen, zu denen die Gewerkschaften aufrufen, Betriebsräte dürfen explizit nicht zu Streiks aufrufen. Darüber hinaus darf nur dann gestreikt werden, wenn der Abschluss eines Tarifvertrags angestrebt wird. Solidaritäts- und Unterstützungstreiks sind unter bestimmten Bedingungen zulässig. Für die Dauer der Laufzeit von Tarifverträgen gilt eine Friedenspflicht, das heißt, in dieser Zeit darf nicht für Dinge gestreikt werden, die in diesen Tarifverträgen geregelt sind. Beamte besitzen nach herrschender Rechtsauffassung kein Streikrecht. Dieses Streikverbot

trifft in Deutschland den größeren Teil der Lehrer/innen, die Polizei sowie wesentliche Teile der öffentlichen Verwaltung.

Generalstreiks oder politische Streiks, wie sie beispielsweise zuletzt im Rahmen der Proteste gegen die Krisenpolitik europäischer Regierungen in zahlreichen weiteren Ländern (Spanien, Griechenland, Portugal, Italien) stattfanden, sind in Deutschland nach herrschender Rechtsauffassung rechtlich nicht zulässig. Hierzu gehören prinzipiell alle Streiks, die sich gegen Regierungsmaßnahmen oder eine bestehende oder geplante Gesetzgebung wenden. Gewerkschaften, die zu rechtlich nicht zulässigen Streiks aufrufen, sind schadensersatzpflichtig. Ob für ein Recht auf politische Streiks gekämpft werden soll, wird seit einigen Jahren in den DGB-Gewerkschaften kontrovers diskutiert.

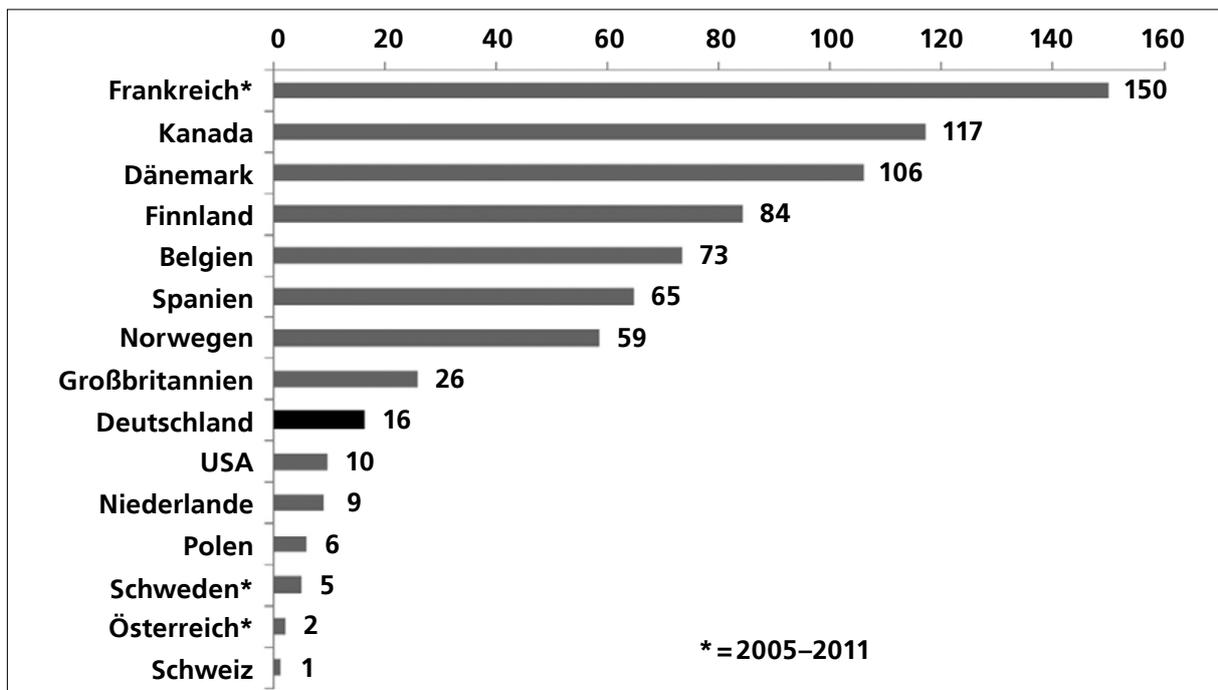
In Deutschland ist es üblich, dass streikende und ausgesperrte Gewerkschaftsmitglieder von ihren Gewerkschaften eine substantielle finanzielle Streikunterstützung erhalten. Diese ist ein wichtiger Teil der gewerkschaftlichen Leistungen, die mit der Mitglied-

schaft verbunden sind. Die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di bezahlt beispielsweise pro Streiktag bei einer Arbeitszeit von acht Stunden das 2,5-fache des Monatsbeitrags als Streikunterstützung. Streikunterstützung wird nur bei gewerkschaftlich organisierten Streiks gezahlt.

Ein zentrales Charakteristikum der deutschen Gewerkschaftsbewegung ist ihr ausgeprägter Legalismus. Die DGB-Gewerkschaften sehen sich selbst als Garanten des sozialen Friedens. Gestreikt wird im Allgemeinen nur im engen Rahmen des gesetzlich Zulässigen. Hinzu kommen Erfahrungen mit deutschen Gerichten, die bereits in den 1950er Jahren Gewerkschaften wegen unzulässiger Streiks zu teilweise hohen Schadensersatzzahlungen verurteilten. Jede Form der Regelverletzung wird von den Gewerkschaften überwiegend abgelehnt. Selbst Straßenblockaden sind selten. In der Regel führen Gewerkschaftsdemonstrationen und Streiks nur in seltenen Einzelfällen zu Auseinandersetzungen mit der Polizei.

Zwar hat die Streikhäufigkeit in den letzten zehn Jahren zugenommen, dennoch wird in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern eher wenig gestreikt (siehe Abb. 3).

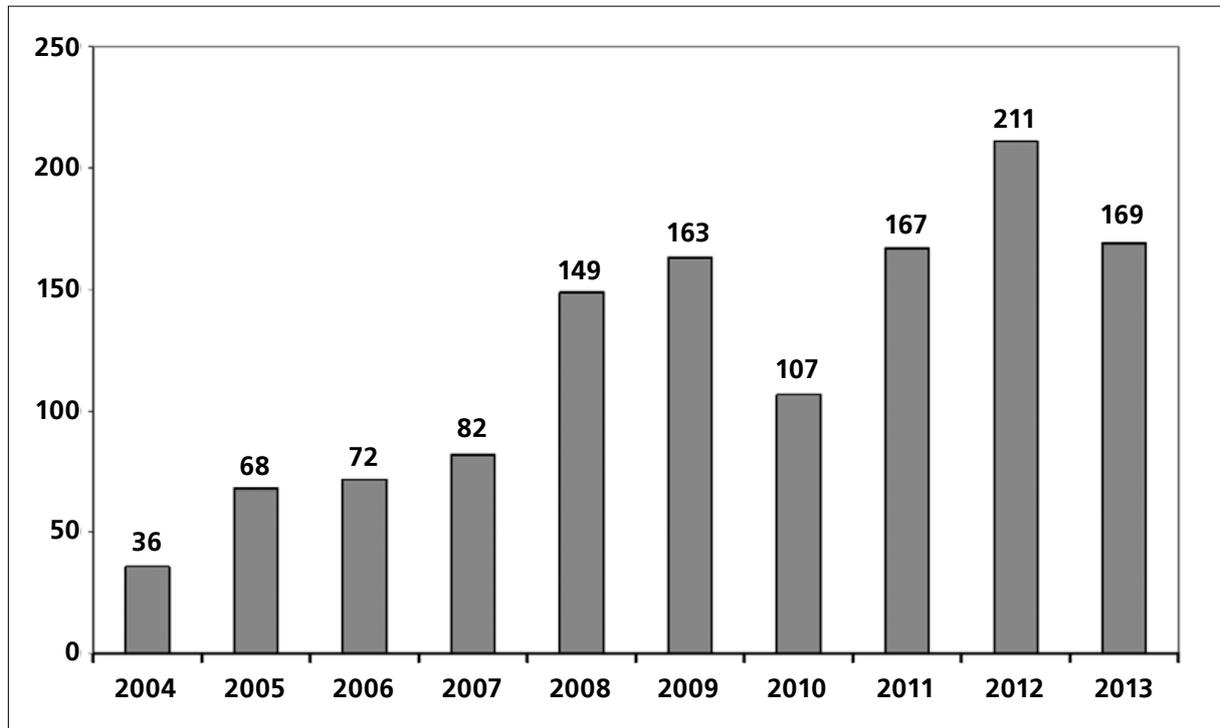
Abbildung 3: Internationaler Vergleich der arbeitskampfbedingt ausgefallenen Arbeitstage pro tausend Beschäftigte (Jahresdurchschnitt 2005–2012)



Quelle: Nationale Statistiken; OECD; Deutschland: Schätzung des WSI; eigene Berechnung



Abbildung 4: ver.di: jährlich geführte tarifliche Arbeitskämpfe 2004–2013



Quelle: ver.di, WSI Tarifarchiv

Nach Schätzung des WSI fielen im Durchschnitt der Jahre 2005–2012 pro tausend Beschäftigte etwa 16 Arbeitstage wegen Arbeitskämpfen aus. Nach der amtlichen Statistik der Bundesagentur für Arbeit, die allerdings extrem lückenhaft ist, waren es sogar nur vier Ausfalltage. Das traditionell niedrige Streikvolumen in Deutschland beruhte lange Zeit auf fünf Faktoren: Der erste ist ein restriktives Streikrecht. Zum zweiten waren die bundesdeutschen Gewerkschaften in ihrer Mehrheit nie besonders streikorientiert, sondern bevorzugten die Einigung mit der Unternehmenseite auf Basis gegenseitiger Anerkennung. Dies gilt auch für die in jüngster Zeit aufgetretenen Spartengewerkschaften. Drittens schloss das nach wie vor dominierende Prinzip von Industrie- und Einheitsgewerkschaft Streiks auf Grund von Abgrenzungskonflikten konkurrierender Gewerkschaften weitgehend aus. Streiks einzelner Berufsgewerkschaften sind bisher selten. Viertens hilft die Institution des Betriebsrats Streiks zu vermeiden, da durch sie viele betriebliche Konflikte in institutionelle Bahnen gelenkt werden, die in anderen Ländern zu betrieblichen Arbeitskämpfen führen. Als fünfter Faktor ist das bislang vorherrschende System der Flächentarifverträge zu nennen, durch das die Zahl tariflicher Konflikte stark begrenzt wurde.

In dem Maße jedoch, in dem das Tarifsystem sich wie im vorigen Abschnitt geschildert ausdifferenziert hat, ist die Zahl der potenziellen Tarifkonflikte gestiegen. Besonders deutlich wird dies im Bereich des Öffentlichen Dienstes. Gab es hier bis in die 1990er Jahre im Wesentlichen eine einzige große Tarifrunde, in der Arbeits- und Einkommensbedingungen geregelt wurden, so hat sich hier in Folge der Privatisierung von Post, Bahn, öffentlichem Nahverkehr, städtischer Wasser- und Energieversorgung sowie schließlich dem öffentlichen Gesundheitswesen die Tariflandschaft enorm aufgefächert. Hinzu kommt, dass gerade im Dienstleistungsbereich immer wieder Unternehmen versuchen, sich der Tarifbindung zu entziehen, beziehungsweise gar nicht erst einen Tarifvertrag abzuschließen.

Zugleich provoziert eine zu beobachtende schärfere Gangart der Gegenseite neue Konflikte. In dem Maße, in dem Unternehmen und öffentliche Arbeitgeber in den vergangenen Jahren Einschnitte in tarifliche Errungenschaften forderten, konnten am Verhandlungstisch seltener als früher gewerkschaftliche Erfolge erzielt werden. Gerade die gewerkschaftlich aktiven Mitglieder erwarten hier von ihren Gewerkschaften organisierten Widerstand.



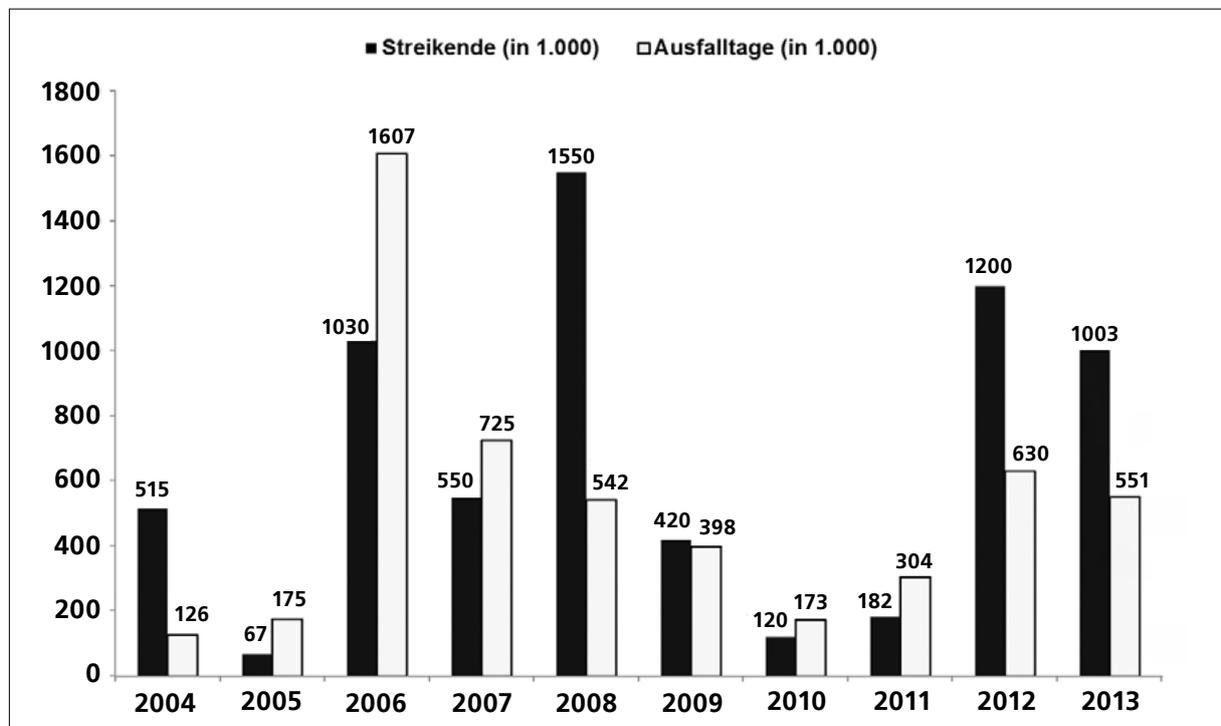
In der Folge dieser Entwicklung lässt sich seit Mitte der 2000er Jahre eine wachsende Konflikthäufigkeit erkennen. Eine Zunahme der Streikhäufigkeit lässt sich besonders im Organisationsbereich der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di beobachten. Wurden dort 2004 noch 36 Arbeitskämpfe geführt waren es 2008 bereits vier Mal so viele (s. Abb. 4). 2012 war ver.di in über zweihundert Arbeitskämpfe involviert. Am zweithäufigsten ist die Gewerkschaft NGG in Arbeitskämpfe verwickelt. Hier werden pro Jahr zwischen 25 und 35 verschiedene Streiks gezählt. Besonders häufig sind die vom Umfang her eher kleinen Streiks im Bereich der Getränkeindustrie und in der Nahrungsmittelherstellung.

Die meisten dieser Streiks sind von der Zahl der Streikenden her eher kleinere Auseinandersetzungen um Haus- oder Firmentarifverträge, die sich allerdings teilweise sehr lange hinziehen können.

Die Zunahme der Streiks im Organisationsbereich von ver.di ist Teil eines allgemeinen Trends: der Verschiebung des Streikgeschehens von der Industrie in den Dienstleistungsbereich. Zwar kommt die Mehrheit der Streikenden

in den Jahren mit großen Warnstreiks immer noch aus der Metall-Industrie, doch gilt dies nicht mehr für die Zahl der Streiktage. Zwischen 2005 und 2013 verzeichnet der private und öffentliche Dienstleistungssektor zwischen zwei Drittel und 90 Prozent aller Streiktage in Deutschland. Sichtbarer Ausdruck der Veränderungen im Streikgeschehen sind die beiden ersten nationalen Streiks der Beschäftigten der Kindertagesstätten sowie in der Gebäudereinigung, aber auch die durch kleinere Berufsgewerkschaften angestoßenen Arbeitskämpfe einzelner Berufsgruppen, die früher in Deutschland kaum gestreikt haben, wie Lokführer/innen, Pilotinnen und Piloten sowie insbesondere Ärztinnen und Ärzte. Die Streiks des ärztlichen Personals haben mit dazu beigetragen, Streiks im Krankenhausbereich zu enttabuisieren. War früher anders als in vielen Ländern Europas ein Streik im Gesundheitswesen kaum vorstellbar, ist nun auch das Pflegepersonal wesentlich häufiger bereit, für seine Interessen notfalls auch zu streiken. Neu sind auch erste Streiks im Sicherheitsgewerbe, wo 2013 erstmals Beschäftigte der Flughafensicherheit massiv gegen die Niedriglöhne in ihrer Branche streikten und damit teilweise große Erfolge erzielten.

Abbildung 5: Deutschland: Streiktage und Streikende 2004–2013 (in 1.000)



Quelle: WSI Tarifarchiv

Im Vergleich zu ver.di ist die IG Metall jedes Jahr nur in sehr wenige Arbeitskämpfe verwickelt. Betriebliche Arbeitskämpfe finden nur vereinzelt statt und größere Auseinandersetzungen in der Metall- und Elektroindustrie beschränken sich meist auf, dann allerdings große, Wellen sogenannter Warnstreiks, die begleitend zu Tarifverhandlungen ohne vorherige Urabstimmung stattfinden. In den unterschiedlichen Formen, in denen die einzelnen Gewerkschaften streiken, spiegelt sich auch die jeweilige Branchenstruktur wider. So organisiert die IG Metall weit weniger Branchen als ver.di. Die großen Warnstreiks, die nicht nur im Metallsektor, sondern auch im öffentlichen Dienst stattfinden und zu denen die jeweils zuständigen Gewerkschaften Hunderttausende mobilisieren, bestimmen maßgeblich die Entwicklung des Streikvolumens. Die Zahl der Streikenden ist besonders hoch in Jahren, in denen Tarifeinensetzungen des Öffentlichen Dienstes mit denen der Metallindustrie zusammenfallen (s. Abb. 5).

## 4. Strategien der bundesdeutschen Gewerkschaftsbewegung

### 4.1 Zur Vorgeschichte der Krisenpolitik der DGB-Gewerkschaften

Will man die Strategien der bundesdeutschen Gewerkschaftsbewegung in der Finanz- und Wirtschaftskrise verstehen, ist es wichtig, zunächst an einige grundlegende Veränderungen zu erinnern, die bis in die 1990er Jahre zurück reichen. Die Rahmenbedingungen der industriellen Beziehungen änderten sich wesentlich zu Beginn dieses Jahrzehnts. Parallel zur wirtschaftlichen Umwälzung in Ostdeutschland stürzte die westdeutsche Wirtschaft nach dem Ende des Vereinigungsbooms 1992 in ihre bis dahin schärfste Rezession. Überlagert wurde der wirtschaftliche Abschwung durch eine nach dem Ende der Blockkonfrontation sich beschleunigende Internationalisierung der Wirtschaft. Die Arbeitslosigkeit, die in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre leicht zurückgegangen war, erreichte bis 2005 neue Rekordhöhen. Sie bildete ein im Hintergrund wirkendes Drohpotenzial, das den Widerstand von Beschäftigten gegenüber Verlagerungs- und Schließungsplänen zunehmend schwächte. Diese strukturelle Schwächung der Verhandlungsposition der Gewerkschaften wurde durch Mitgliederverluste verstärkt. Während industrielle Arbeitsplätze verloren gingen, gelang es den DGB-Gewerkschaften nur unzureichend, in den wachsenden Dienstleistungsbranchen Fuß zu fassen.

Unter Verweis auf veränderte Konkurrenzbedingungen verlangten die Unternehmen in vielen Branchen einschneidende Revisionen bei bestehenden Tarifregelungen. Im Mittelpunkt standen Forderungen nach Verlängerung der Wochenarbeitszeit, alle Formen von Flexibilisierung sowie Kürzungen bei Sonderzahlungen und Einkommen. Begleitet wurde diese Politik auf der betrieblichen Ebene durch ständig neue Kostensenkungsprogramme, Ausgliederungen, Stilllegungen und Verlagerungen bzw. dementsprechende Drohungen.

Grundzug der gewerkschaftlichen Antwort auf die Kostenoffensive der Unternehmen wurde die Standort-sicherung im Spannungsverhältnis von Beschäftigungs-, Einkommens- und Wettbewerbsinteresse. Tarifpolitisch führte diese Entwicklung zu einer starken Zunahme tariflicher Öffnungsklauseln. Diese gestatteten auf betrieblicher Ebene Abweichungen vom Flächentarifvertrag, wenn dies der Beschäftigungssicherung oder der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen dient. Teilweise geschah und geschieht dies in Form von Tarifverträgen, teilweise auch in Form von Betriebsvereinbarungen zwischen Betriebsrat und Unternehmen. Meist müssen diese Vereinbarungen zusätzlich von den Tarifvertragsparteien gebilligt werden, wodurch die Gewerkschaften sich eine gewisse Kontrolle sichern.

Besonders in den Kernbereichen der Metall- und Elektroindustrie trafen die Unternehmen auf hoch organisierte Belegschaften und eine Gewerkschaft, die auch ihre Organisationsmacht verteidigte. Unternehmen mussten zudem die institutionelle Macht der betrieblichen Interessenvertretung, deren Mitbestimmungs- und Informationsrechte und das diesen innewohnende Störpotenzial berücksichtigen. So war beispielsweise die im Zuge der Arbeitsverdichtung angestrebte Verjüngung der Belegschaften gerade nicht durch betriebsbedingte Kündigungen, sondern nur über Angebote, die den besonders geschützten Älteren entgegen kamen, zu erreichen. Trotz struktureller Defensive verfügte die Beschäftigtenseite somit über Verhandlungspositionen, die in den Unternehmen die Aushandlung der Restrukturierungsprozesse vor allem in den 1990er Jahren meist eher nahe legte als die Austragung der Konflikte in Arbeitskämpfen. Immer wieder, und vor allem Anfang der 2000er Jahre, kam es aber auch zu spektakulären Belegschaftsprotesten im Zusammenhang mit Standortkonflikten. Einsparungsforderungen von Daimler lösten beispielsweise im Juli 2004 massive Proteste unter

der Belegschaft aus. Die IG Metall reagierte mit einem Aktionstag, an dem 60.000 Daimler-Beschäftigte die Arbeit niederlegten. Im Oktober 2004 folgte dann ein mehrtägiger, durch angekündigte Stellenstreichungen ausgelöster inoffizieller Streik bei Opel Bochum. In beiden Fällen sandten die Arbeitsniederlegungen ein starkes Signal an Management und Betriebsrat aus, dass die Bereitschaft der Beschäftigten zu Zugeständnissen auch Grenzen hat.

Bis zur Krise 2008 folgten mehrere Wellen von so genannten Standortvereinbarungen. Das bedeutendste Zugeständnis der Unternehmen bestand im befristeten Kündigungsausschluss, der sich in der Regel auf die Festangestellten bezog. Dieser war häufig an Zugeständnisse bei der Entlohnung gebunden, unter anderem in der Form der Verschiebung von Tariferhöhungen oder aber auch durch Absenkungen der Löhne und Gehälter bei Neueinstellungen. Schließlich ging es auch um die Reduzierung der Belegschaften, die aber nicht alleine durch Kündigungen bestehender Arbeitsverhältnisse umgesetzt, sondern durch vorzeitiges Ausscheiden Älterer oder durch Abfindungsregelungen abgedeckt wurden. Zu einem wichtigen Instrument der Beschäftigungssicherung entwickelte sich dabei eine an den Produktionserfordernissen orientierte Flexibilisierung der Arbeitszeit. Stand zunächst die temporäre Verkürzung der Arbeitszeit im Mittelpunkt, wie bei der 1993 vereinbarten Vier-Tage Woche bei VW, ging es in später um deren Verlängerung. Es wurden umfangreiche Arbeitszeitkorridore geschaffen, die beispielsweise ab 2004 wiederum bei VW eine Bandbreite von 800 Stunden umfassten. Diese Instrumente sollten dann auch in der Krise ab 2008 eine wichtige Rolle spielen.

Die problematische Seite vieler Standortvereinbarungen darin, dass die Kostensenkung im einen Unternehmen Druck auf die Betriebsräte von Konkurrenten und insbesondere der Zulieferer ausübt.

Ab 2005 begann die IG Metall verstärkt damit, die Auseinandersetzungen um Tarifabweichungen und Standortvereinbarungen mit Mitgliedermobilisierung und Organisierung zu verbinden. Vor jeder mit Konzessionen verbundenen Vereinbarung, so das Ziel, sollten die IG Metall-Mitglieder des Betriebes einbezogen und die Ergebnisse einem Mitglieder-Votum unterworfen werden. Parallel startete die IG Metall unter dem Motto »Besser

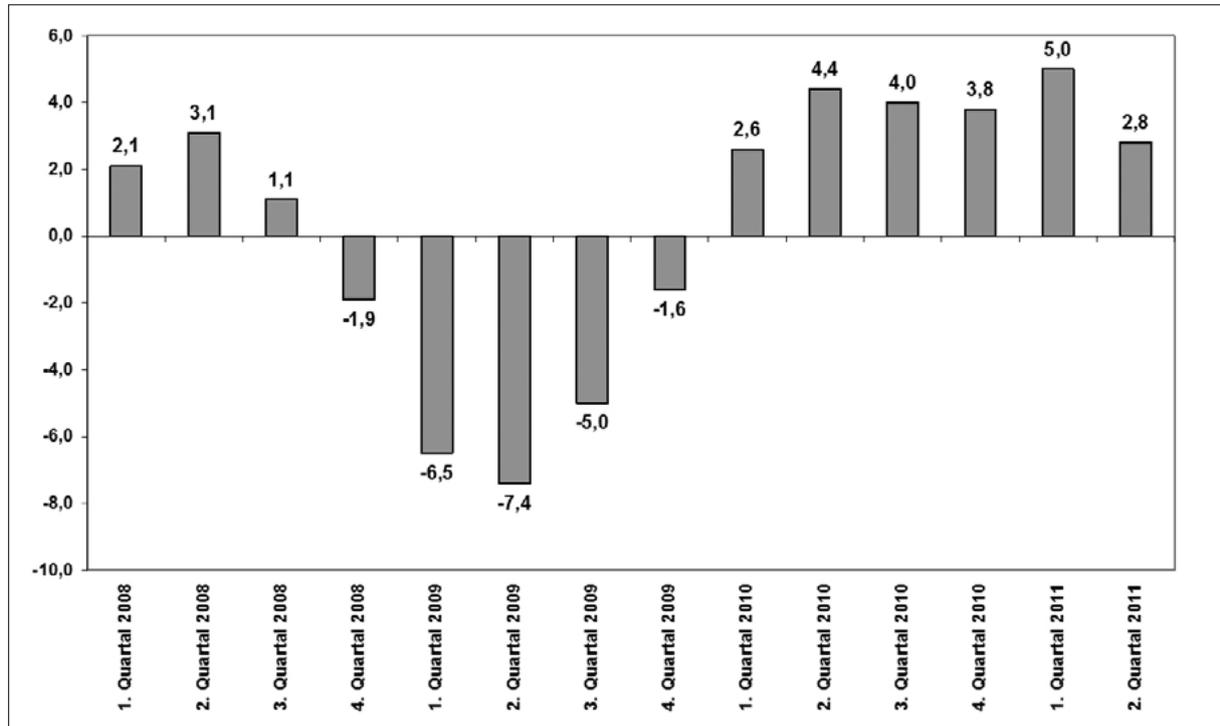
statt billiger« eine Kampagne, die darauf abzielte, Betriebsräte zu befähigen, mit eigenen Vorschlägen auf Kostensenkungsprogramme zu antworten, mit denen eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen verknüpft ist. Auch in diesem Konzept spielt die Einbindung der Gewerkschaftsmitglieder eine wichtige Rolle. Und auch hier sind eine substantielle gewerkschaftliche Basis sowie Konfliktfähigkeit die Grundlage dafür, dass Betriebsräte als Verhandlungspartner des Managements überhaupt ernst genommen werden.

#### 4.2 Gewerkschaftspolitik in der Krise nach 2008

Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise wirkte sich seit dem vierten Quartal des Jahres 2008 in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Bundesrepublik in ähnlicher Schärfe aus wie in vielen anderen europäischen Ländern (s. Abb. 6). Aufträge und Produktion brachen dramatisch ein. Die Krise löste neue Dynamiken im Zusammenspiel von Staat, Unternehmen und Gewerkschaften aus. So waren die Gewerkschaften einerseits dort als Unterstützer gefragt, wo Unternehmen in finanzielle Schwierigkeiten gerieten und es um staatliche Überbrückungskredite ging; andererseits wurden sie betrieblich und in der Tarifpolitik erneut mit Forderungen nach Lohnzurückhaltung und anderen Zugeständnissen konfrontiert. Für die Gewerkschaften stand die Beschäftigungssicherung ganz oben auf der Agenda. Einigkeit bestand in der Forderung an die Regierung, die Dauer der Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld auszuweiten. Außerdem wurden staatliche Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur gefordert. Angesichts der Krise setzten IG BCE und IG Metall dabei mit unterschiedlichen Akzenten auf ein staatliches Handeln zu Gunsten der von ihnen organisierten Industriebranchen. Die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di forderte einen Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen mithilfe umfangreicher Konjunkturpakete. In derart unterschiedlichen Akzentsetzungen spiegelte sich auch eine unterschiedliche Krisenbetroffenheit innerhalb der einzelnen Gewerkschaften wider. Während die privaten und öffentlichen Dienstleistungsbereiche im Jahr 2009 nur teilweise von der Krise betroffen waren, bewirkte das Zusammentreffen von Finanzkrise und Konjunkturunbruch in der Automobilindustrie einen massiven Rückgang der Produktion, der auf weite Teile der Metall- und Elektroindustrie, aber auch auf die Chemieindustrie ausstrahlte.



Abbildung 6: Bruttoinlandsprodukt in der Bundesrepublik, 2007–2011, preisbereinigt, verkettet  
(Veränderung gegenüber Vorjahr)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, Destatis, Deutsche Wirtschaft, 2. Quartal 2011

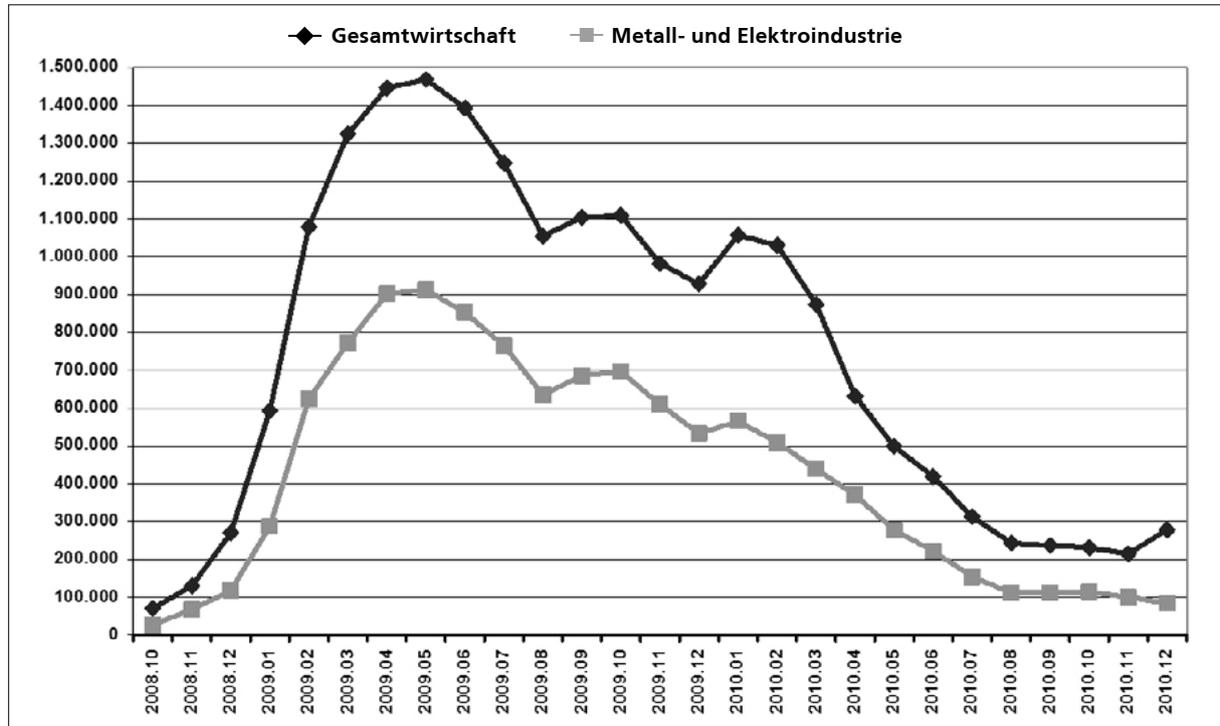
Die politische Grundkonstellation im Herbst 2008 kam einer Einbindung der Gewerkschaften in das staatliche und industriepolitische Krisenmanagement entgegen, die als Krisenkorporatismus bezeichnet werden kann. Die Krise traf im ersten Schritt die Säulen der deutschen Exportwirtschaft und mit der Metall- und Elektroindustrie eine Branche, in der die IG Metall nach wie vor vergleichsweise gut verankert ist. Die damals regierende Große Koalition aus SPD und CDU/CSU befand sich Ende 2008 schon im Vorwahlkampf für die Bundestagswahl im September 2009 und konnte einem massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht gleichgültig gegenüberstehen. Im Spätherbst 2008 schien es zudem zeitweise, als könne die Krise der Steuerung völlig entgleiten und zu unabsehbaren sozialen Verwerfungen führen. Dies beförderte bei Unternehmen und Regierung eine Wertschätzung der Gewerkschaften als betrieblicher und tarifpolitischer Ordnungsmacht. Hinzu traten Interessenüberschneidungen bei der Eingrenzung der Krisenfolgen. Die Unternehmen setzten auf eine rasche Beendigung der wirtschaftlichen Talfahrt und hatten unter dem Eindruck des von ihnen vor der Krise beklagten Fachkräftemangels großes Interesse, die eingearbeiteten Stammbeschäftigten zu akzeptablen Kosten zu halten.

Die Regierung legte bis Januar 2009 zwei Konjunkturpakete auf, deren bekanntestes Element die so genannte »Abwrackprämie« war. Diese basierte auf einem gemeinsamen Vorschlag von IG Metall und dem Verband der Automobilindustrie und bestand darin, dass der Staat bei Verschrottung älterer Autos den Kauf von Neuwagen subventionierte. Nachdem die vorgesehenen Finanzmittel bereits im März 2009 auf Grund der großen Nachfrage ausgeschöpft waren, setzte sich die IG Metall für eine Aufstockung der Mittel ein, die im Kabinett Ende März 2009 beschlossen wurde. Die Prämie setzte nach Einschätzung von Ökonomen einen spürbaren Wachstumsimpuls. Sie stimulierte 2009 die Inlandsnachfrage vor allem bei den Massenherstellern wie Volkswagen und Opel und wirkte so auch im Zulieferbereich krisendämpfend. Kritisiert wurden hingegen ihre negativen ökologischen Auswirkungen.

Für die Stabilisierung der Belegschaften noch wichtiger, weil in ihrer Wirkung breiter, war die staatliche Erweiterung der Kurzarbeit (s. Abb. 7). Deren Bezugsdauer wurde unter dem Beifall von Unternehmerverbänden und Gewerkschaften zunächst auf 18 Monate und schließ-



Abbildung 7: Monatliche Entwicklung der Kurzarbeit, Oktober 2008–Dezember 2010, Gesamtwirtschaft und Metall- und Elektroindustrie



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

lich im Mai 2009 auf 24 Monate ausgedehnt. Durch die Übernahme der Sozialabgaben seitens der Bundesagentur für Arbeit bei länger anhaltender Kurzarbeit wurden die Unternehmen zusätzlich entlastet. Der Konsens der Tarifparteien in dieser Frage wurde im Herbst 2009 noch einmal manifest, als sich sowohl die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) als auch die IG Metall für eine Verlängerung dieser Sonderregelungen über 2009 hinaus einsetzten. Der breite Einsatz von Kurzarbeit half nach Einschätzung von Arbeitsmarktforschern etwa eine Million Arbeitsplätze abzusichern.

Die hinter der Kurzarbeit stehende Logik einer radikalen, wenn auch zeitlich befristeten Verkürzung der Arbeitszeit zur Überbrückung von Auftragslücken, bei der sowohl die Einkommenseinbußen der Beschäftigten wie die Kosten der Unternehmen minimiert werden, zog sich als roter Faden auch durch das Krisenmanagement der IG Metall in der Tarif- und Betriebspolitik.

Schnittmengen in den Interessen von Unternehmen und Gewerkschaft bildeten auch den Rahmen für das betriebliche Krisenmanagement. Als wichtiges betriebl-

ches Überbrückungsinstrument stellten sich in der Krise die in den Vorkrisenjahren tariflich und betrieblich vereinbarten Möglichkeiten der Arbeitszeitflexibilisierung dar, durch die für die Unternehmen kostenneutral die Arbeitszeit verkürzt werden konnte. In der Boomphase aufgelaufene Zeitguthaben wurden nun abgebaut und alle vorhandenen Möglichkeiten, Arbeitszeitkonten zu belasten, ausgeschöpft. Die Arbeitszeitkorridore, deren Einführung aus Gewerkschaftssicht nicht zu Unrecht kritisch betrachtet worden waren, weil sie Beschäftigungsaufbau eher verhinderten, erwiesen sich nun als Möglichkeit relativ kostengünstig erste Beschäftigungslücken zu überbrücken. Auch bestehende Standort- und Wettbewerbspakte wurden nun zu veränderten Konditionen neu verhandelt. Hierbei wurden den Beschäftigten nicht selten neue Konzessionen abgefordert, um den Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen auch in der Krise sicher zu stellen. So kam es zu Verschiebungen bereits vereinbarter Entgelterhöhungen sowie zu Verkürzungen der Arbeitszeit ohne Entgeltausgleich für nicht von Kurzarbeit betroffene Beschäftigte. Die Rolle der IG Metall im Krisenmanagement beruhte neben der ökonomischen Bedeutung der von ihr organisierten

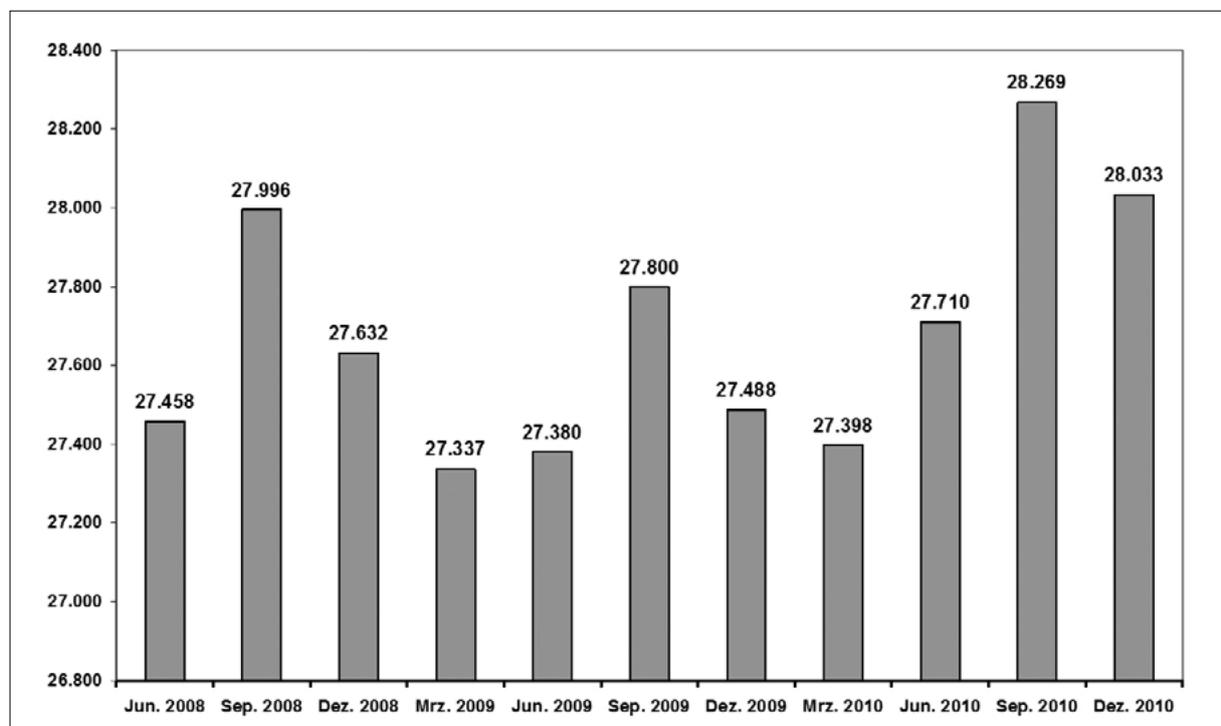


Industrien auch auf ihrem, auf betrieblicher Stärke beruhenden Gegenmachtpotenzial und der daraus resultierenden Verhandlungsmacht. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei die Fähigkeit der Gewerkschaft, Mitglieder und Beschäftigte auf ausgehandelte Kompromisse verpflichten zu können. Dies gilt auch deshalb, weil der Tarifpolitik in der Krise in erster Linie die Funktion zukam, die tripartistisch vereinbarte Krisenpolitik durch lohn- und arbeitspolitische Konzessionen zu flankieren, wie beispielsweise an der in den Belegschaften überwiegend akzeptierten Strategie der IG Metall in der Tarifrunde der Metall- und Elektroindustrie von 2010 abgelesen werden kann.

Das bedeutet jedoch nicht, dass der »Krisenkorporatismus« betriebliche Konflikte vollständig absorbierte. So musste unter anderem die Anwendung der Kurzarbeit oder auch die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel nicht selten auch in betrieblichen Auseinandersetzungen durchgesetzt werden, etwa in Auseinandersetzung mit Managern, die statt auf Kurzarbeit auf raschen Personalabbau setzten. Ebenso gingen die Konflikte um

Verlagerungen von Produktionslinien weiter. Den spektakulärsten derartigen Konflikt löste im Dezember 2009 die Ankündigung von Daimler aus, die Produktion der C-Klasse von Sindelfingen nach Bremen beziehungsweise in die USA zu verlagern. Die Antwort der Beschäftigten waren mehrtägige betriebliche Proteste und Arbeitsniederlegungen, denen sich andere Daimler-Belegschaften in der Region anschlossen. Die Verlagerungsdrohung wurde als Grenzüberschreitung und existenzielle Bedrohung wahrgenommen. Die Wucht, mit der die Proteste ausbrachen, unterstrich, dass betriebliches Widerstandspotenzial mobilisierbar war, sollten bestimmte rote Linien überschritten werden. Bemerkenswert war auch ein mehrtägiger Hungerstreik von Leiharbeitern, die im VW-Nutzfahrzeugwerk in Hannover im März 2009 gekündigt werden sollten und sich mit ihrer Protestaktion für eine Weiterbeschäftigung einsetzten. Diese Aktion blieb aber ein spektakulärer Einzelfall, obwohl ein wesentlicher Modus der Eindämmung der Krisenfolgen gerade in der Sicherung der betrieblichen Kernbelegschaften auf Kosten von Beschäftigten mit stärker prekarierten Arbeitsverhältnissen lag.

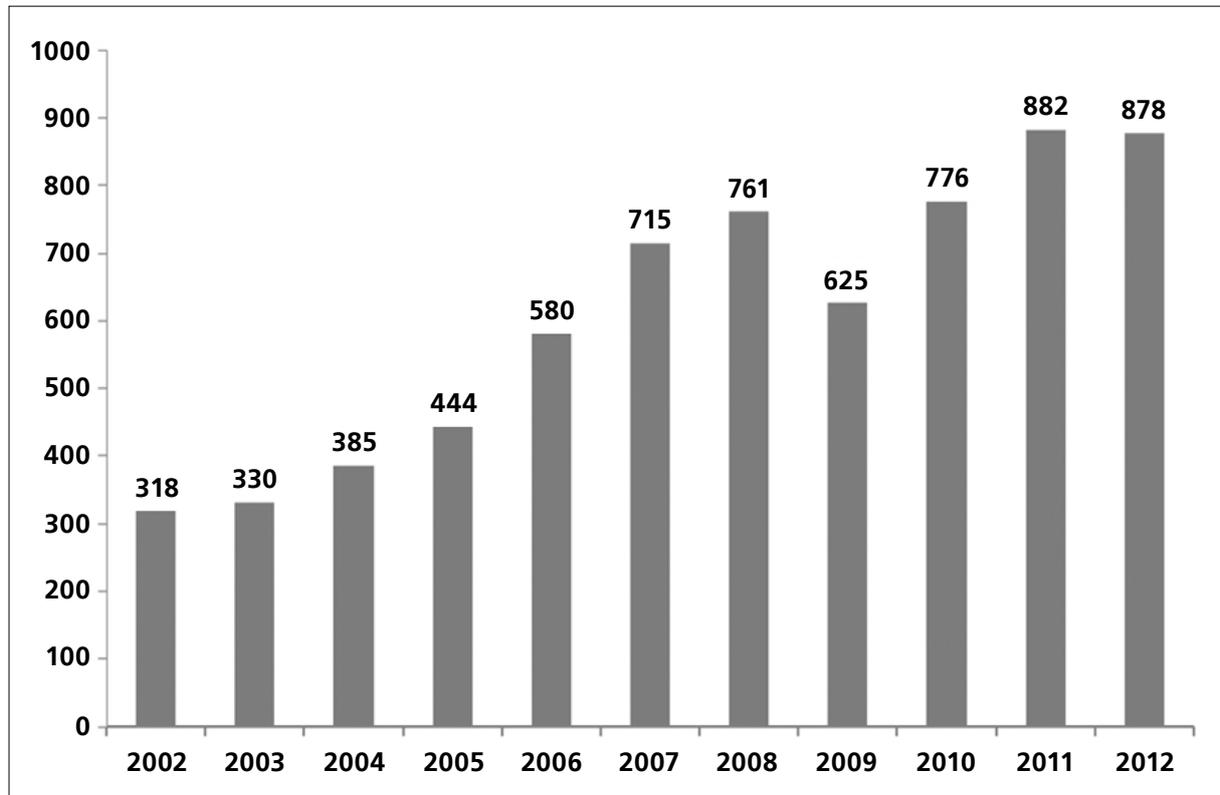
Abbildung 8: Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, Juni 2008–Dezember 2010 (in 1.000)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnung



Abbildung 9: Entwicklung der Leiharbeit 2002–2012 (Jahresdurchschnitt in 1.000)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit;

Gemessen an den Befürchtungen zu Beginn der Krise sind sowohl große Teile der Beschäftigten als auch die besonders stark betroffenen Gewerkschaften vergleichsweise glimpflich durch die Krise gekommen. Bereits im September lag die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wieder über dem Vorkrisenstand (s. Abb. 8). Am Ende hatten Regierung, Unternehmen und Gewerkschaften auch einfach Glück. Unerwartet schnell drehte die Automobilkonjunktur vor allem auf Grund der Nachfrage aus Fernost wieder ins Positive. Die deutsche PKW-Produktion lag 2010 mit ca. 5,6 Millionen Fahrzeugen bereits wieder über dem Niveau von 2008.

Bei aller Erleichterung, die über den Krisenverlauf aus Sicht eines Teils der Kernbelegschaften herrscht, zeigten sich aber auch die Grenzen und Dilemmata des Krisenmanagements. Trotz aller Krisenintervention verloren zahlreiche Beschäftigte ihre Stelle. Befristet Beschäftigte erhielten keine neuen Verträge und viele Leiharbeiter/innen wurden nicht weiterbeschäftigt. Rechtlich relativ ungeschützt, bildeten sie für das Management, aber auch für viele Betriebsräte und Festangestellte, einen

Puffer, durch den sich die Krise teilweise externalisieren ließ und Entlassungen in der Kernbelegschaft vermieden wurden. Genau dies sorgte auch dafür, dass die Personalabteilungen im Beschäftigungsaufschwung zunächst wieder auf prekäre Beschäftigung setzten, was sich am raschen Anstieg der Leiharbeit nach der Krise zeigt (s. Abb. 9).

Einen Preis für die Beschäftigungssicherung zahlen aber auch die zunächst »Geretteten«. Die »Beiträge der Arbeitnehmer« zur Sicherung ihrer Arbeitsplätze drücken sich nicht nur in finanziellen Einbußen, sondern in einer verstetigten Verknappung der Personaldecken und damit einhergehender Erhöhung des Arbeitsdruckes aus. Eine eher langfristige Problematik entwickelt sich zugleich im öffentlichen Sektor, der in Deutschland zunächst weniger stark die industriellen Kernsektoren von den Krisenfolgen betroffen war, während er gleichzeitig mit der »Deckelung« der öffentlichen Ausgaben von Kommunen, Ländern und Bund konfrontiert ist, die bis 2020 erhebliche Wirkungen entfalten wird. Die aktuelle (April 2014) Tarifrunde im öffentlichen Dienst von Bund

und Kommunen, bei der die Gewerkschaften GEW und ver.di eine Festgelderhöhung von 100 Euro sowie relativ moderate prozentuale Lohnforderungen formuliert haben, zeigt die potenziell wachsenden Konflikte, in denen von Seiten des Staates eine »Logik der Austerität« gewerkschaftlichen Lohnforderungen, die vor allem eine Verbesserung in den Niedriglohnbereichen erstreben, gegenüber gestellt wird. Zur Zeit des Abschluss des vorliegenden Textes ist dieser Konflikt noch un abgeschlossen. Sein aufkommen zeigt aber, dass die Unterschiede zwischen den Sektoren berücksichtigt werden müssen, um die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise umfassend zu würdigen.

Alles in allem beschränkte sich die Phase der tripartistischen Konsultation ebenso wie die Staatsintervention strikt auf die akute Krisenbewältigung. Die wichtigsten Maßnahmen blieben eng befristet. Auf Dauer angelegte sozial- und arbeitsmarktpolitische Zugeständnisse der Regierung an die Gewerkschaften gab es nicht. Der Krisenkorporatismus war genau besehen ein relativ kurzlebiges Zweckbündnis auf Zeit. Die Phase intensiver tripartistischer Zusammenarbeit blieb sachlich und zeitlich eng begrenzt und war mit dem Amtsantritt der christlich-liberalen Koalition im Herbst 2009 weitgehend vorbei.

#### 4.3 Die Kampagne zur Regulierung der Leiharbeit

Der politische Einfluss der DGB-Gewerkschaften auf die strukturellen Bedingungen der Arbeitspolitik und die ökonomische Politik der Bundesregierung ist in der Krise insgesamt begrenzt geblieben. Eine Ausnahme bildeten zwei so genannte Gerechtigkeitsthemen – die Regulierung der Leiharbeit und die Einführung des Mindestlohns. In den vergangenen Jahren wurden in der Bundesrepublik die wachsende Polarisierung der Einkommen und besonders die wachsende Zahl der *working poor* auf vielfältige Weise thematisiert. Beispiele sind die Kampagnen gegen die Arbeitsbedingungen bei Discountern im Einzelhandel (Schlecker, Lidl), die Kritik an Niedriglöhnen insbesondere für osteuropäische EU-Bürgerinnen und Bürger in Landwirtschaft und Schlachtereien oder die kontrovers geführte Debatte um ein allgemeines Grundeinkommen. All diese Themen wurden auch in den Medien breit diskutiert, was den Kampagnen der DGB-Gewerkschaften eine breite gesellschaftliche Resonanz verschaffte.

Eine besondere Rolle spielte in der Medienöffentlichkeit die Kritik der Leiharbeit. Die Position zur Leiharbeit innerhalb des DGB hat im Laufe der Jahrzehnte einen Wandel erfahren. Ursprünglich lehnte der DGB die Leiharbeit prinzipiell ab. Das Grundsatzprogramm des DGB von 1981 enthielt die Forderung nach einem Verbot der Leiharbeit. In der Praxis wurde lange selbst der Abschluss von Tarifverträgen zur Leiharbeit abgelehnt, um dieser Beschäftigungsform keine Legitimation zu verschaffen. Diese Position änderte sich in den 1990er Jahren, auch aufgrund der Einsicht, dass ein Verbot der Leiharbeit politisch nicht durchsetzbar war. 1996 verschwand die Forderung nach einem Verbot aus dem DGB-Programm.

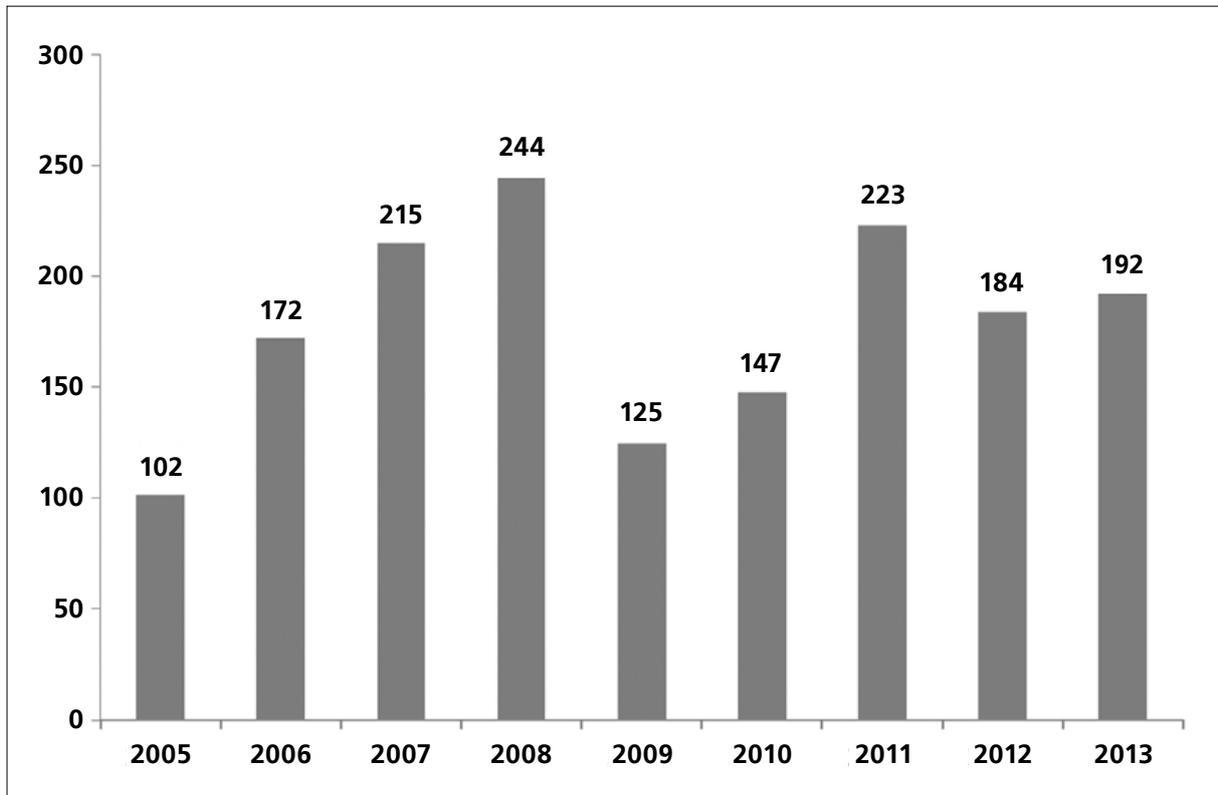
Bereits ab Mitte der 1980er Jahre stückweise dereguliert, wurden dann Ende 2002 im Zuge der von den Gewerkschaften stark kritisierten Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Regierung unter Kanzler Schröder nahezu alle Beschränkungen dieser Beschäftigungsform abgeschafft. Um Forderungen der EU nachzukommen, wurde der Grundsatz des *equal pay* (= gleicher Lohn für gleiche Arbeit) zwar in das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz aufgenommen. Er wurde dann aber zugleich wieder eingeschränkt, indem festgelegt wurde, dass sobald ein Tarifvertrag gelte, vom Grundsatz der Gleichbehandlung wieder abgewichen werden konnte. Die DGB-Gewerkschaften protestierten hiergegen nicht, weil sie hofften, auf dieser Grundlage die Leiharbeitsbranche tariflich regulieren zu können. Tatsächlich stellte sich rasch heraus, dass zum einen CGB-Gewerkschaften sehr rasch bereit waren, besonders niedrige Tarife zu vereinbaren und damit den Equal-Pay-Grundsatz unterliefen. Zum anderen hatten aber auch die DGB-Gewerkschaften mangels Verankerung unter den Leiharbeiter/innen kaum Möglichkeiten für eine wirkungsvolle Tarifpolitik, so dass auch sie nur Niedriglöhne vereinbarten. In der Folge wuchs die Leiharbeit rasant an – siehe Abb. 9 oben. In sehr vielen Fällen lag die Bezahlung der Leiharbeiter weit unter den in den Entleihbetrieben vereinbarten Tariflöhnen.

#### Die Leiharbeitskampagne der IG Metall

Auch die IG Metall hatte die Politik der DGB-Gewerkschaften anfangs mitgetragen, nicht zuletzt wohl deshalb, weil sie glaubte, von der Leiharbeit nicht wirklich betroffen zu sein. Dies stellte sich als großer Irrtum heraus. Allein zwischen 2005 und 2008 stieg die Leiharbeit in der Metall- und Elektroindustrie um fast 150 Prozent an.



Abbildung 10: Leiharbeit in der Metall- und Elektroindustrie 2005–2013 (Jahresdurchschnitt in 1.000)



Quelle: IG Metall, auf Basis IAB-Panel

2007 war in der IG Metall die Erkenntnis gewachsen, dass sie ihre Haltung gegenüber der Leiharbeit überdenken musste, nicht zuletzt um zu verhindern, dass über Leiharbeit die Flächentarifverträge der Metall- und Elektroindustrie unterlaufen würden. In einem Grundsatzpapier wurde eine kritische Bilanz der eigenen Politik gezogen: »Die bisherigen Versuche der DGB-Tarifgemeinschaft, über den Abschluss von Tarifverträgen mit den Arbeitgeberverbänden der Verleihfirmen die materiellen Arbeitsbedingungen in der Verleihbranche zu verbessern, waren erfolglos. Im Gegenteil: Tarifliche Schutzniveaus wurden teilweise abgesenkt und die Entgeltunterschiede zwischen der Vergütung als Leiharbeitnehmer und als Stammarbeitnehmer haben sich ständig vergrößert. Durch die immer größere Lohnspreizung wird der Anreiz für Entleihbetriebe, Leiharbeitnehmer einzusetzen, weiter vergrößert.«

Die Schlussfolgerung daraus war eine im April 2008 angelaufene Kampagne »Gleiche Arbeit – gleiches Geld«. Neu an dieser Kampagne war, dass die Gewerkschaft den Schwerpunkt von der tarifpolitischen auf die be-

triebliche Ebene verschob. Ziel war die direkte Ansprache der Leiharbeiter/innen, um sie gewerkschaftlich zu organisieren. Parallel dazu wurde über die Kampagne auf die zuständigen Betriebsräte eingewirkt, sich aktiv für die Belange der Leiharbeiter/innen einzusetzen und wo immer möglich so genannte »Besservereinbarungen« abzuschließen, um eine Angleichung der Bezahlung an das Niveau im Entleihbetrieb zu erreichen. Inzwischen wurden laut IG Metall über 1.200 solcher Vereinbarungen geschlossen, die in ihrer Wirkung von begrenzten Zuschlägen bis hin zu Equal pay reichen. Auch in Bezug auf die Organisation war die Kampagne relativ erfolgreich: Bis Ende 2103 hatten sich mehr als 45.000 Leiharbeiter/innen in der IG Metall organisiert.

#### Verbesserungen bei der Leiharbeit

Die Kampagne trug zugleich zu einer Verbesserung der Bedingungen in der Leiharbeit bei. Ein erster tarifpolitischer Durchbruch war die Einigung auf eine Angleichung der Löhne für Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter in der

Stahlindustrie im Jahre 2010. Ab Mitte 2011 wurde zwischen Arbeitgeberverbänden der Leiharbeitsbranche und den DGB-Gewerkschaften ein bundesweit geltender Mindestlohn verhandelt. Seit dem 1. April 2014 gilt in der »Zeitarbeit« ein allgemeinverbindlich erklärter Mindestlohn, der derzeit bei 8,50 Euro (West) bzw. 7,86 Euro (Ost und Berlin) liegt. Bis zum 1. Juni 2016 steigt dieser Satz schrittweise auf neun Euro (West) und 8,50 Euro (Ost). Außerdem wurden im Laufe des Jahres 2012 Tarifverträge ausgehandelt, in denen aber anders als in der Stahlindustrie keine gleichen Löhne durchgesetzt werden konnten. Stattdessen wurde ein Modell entwickelt, bei dem Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter je nach Branche unterschiedliche Zuschläge auf ihren Grundlohn erhalten.

Vorreiter war hier wiederum die Metall- und Elektroindustrie. Dort erhalten Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter seit dem 1. November 2012 nach sechs Wochen Einsatzzeit im Entleihunternehmen einen Zuschlag von 15 Prozent auf den Bruttolohn, der danach stufenweise bis auf 50 Prozent nach dem zehnten Monat ansteigt. Der Vertrag war innergewerkschaftlich stark umstritten. So betonten Sprecher der Gewerkschaft ver.di, dass die Einsatzzeiten von Leiharbeitern im Dienstleistungssektor weitaus kürzer sind, so dass die Beschäftigten oftmals nicht in den Genuss der Zuschläge kommen würden.

Dennoch wurden in der Folge Tarifverträge von weiteren Gewerkschaften mit den beiden großen Arbeitgeberverbänden der Leiharbeitsbranche vereinbart, so im Bereich der EVG (Eisenbahn), im Textil-, Holz- und Kunststoffbereich und schließlich auch in durch ver.di vertretenen Sektoren wie zum Beispiel der Druckindustrie.

Außerdem hat die IG Metall in einigen Tarifverträgen, die in den Entleihbetrieben Gültigkeit haben, so in der Stahlindustrie und wiederum in der Metall- und Elektroindustrie die Informations- und Verhandlungsrechte der Betriebsräte in Bezug auf den Einsatz von Leiharbeitern gestärkt. Weitergehende Regulierungen der Leiharbeit, insbesondere eine ausdrückliche Stärkung des Equal-Pay-Grundsatzes per Gesetz, werden von der derzeitigen Bundesregierung nicht angestrebt. Die Oppositionsparteien im Parlament streben teilweise nach wie vor eine Abschaffung der Leiharbeit an. Auch von vielen Gewerkschaftsmitgliedern wird sie nach wie vor prinzipiell abgelehnt. Die vorherrschende praktisch-politische Position der DGB-Gewerkschaften kann so beschrieben werden: Leiharbeit soll wieder stark begrenzt und staat-

lich reguliert werden. Sie wird in Ausnahmefällen zur Bearbeitung von Auftragsspitzen akzeptiert, gleichzeitig werden gleiche Arbeitsbedingungen von Leiharbeitern und regulär Beschäftigten angestrebt. Als teilweise noch problematischer als Leiharbeit wird inzwischen die zunehmende Verbreitung von Werkverträgen gesehen.

### Ausweitung der Werkverträge

Die im oben erwähnten Koalitionsvertrag vorgesehene zeitliche Begrenzung der Leiharbeit könnte die Tendenz verstärken, dass der Einsatz von Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter aus Sicht der Unternehmen weniger attraktiv erscheint. Gleichzeitig könnte die Ausdehnung der über einen Werkvertrag geregelten Arbeitsverhältnisse die deutschen Gewerkschaften vor eine neue Herausforderung stellen.

Ende 2013 veröffentlichte die IG Metall die Resultate einer Studie in der Metall- und Elektroindustrie, die zeigte, dass das Ausmaß der Leiharbeit mittlerweile von anderen Beschäftigungsformen in einigen Branchen übertroffen wurde. So stünden in der Automobilindustrie nach diesen Daten etwa 763.000 regulär Beschäftigten etwa 100.000 Leiharbeiter, aber bereits rund 250.000 in sogenannten Werkverträgen beschäftigte Menschen gegenüber. Werkverträge sind deshalb besonders problematisch, weil sie sich bis jetzt nahezu vollständig der Mitbestimmung durch Betriebsräte entziehen. Bei einem Werkvertrag schließt das Unternehmen mit einzelnen Soloselbstständigen oder Firmen einen Vertrag, der die Erbringung bestimmter Arbeiten, so genannter »Werke« durch die Vertragspartner vorsieht. Diese sind dann für die vereinbarten Arbeiten verantwortlich und stellen falls notwendig auch das notwendige Personal. In der Bilanz des Unternehmens, das die Werkverträge vergibt, tauchen diese nur als Sachkosten und nicht als Personalkosten auf. Betriebsräte müssen nicht informiert auf die Einhaltung von Tarifverträgen muss nicht geachtet werden. Teilweise werden inzwischen ganze Produktionsabschnitte über Werkverträge mit speziellen Logistikfirmen abgewickelt. Insgesamt waren laut der IG Metall-Umfrage etwa ein Drittel der Beschäftigten in der Metall- und Elektroindustrie Leiharbeiter oder bei Werkvertragsnehmern beschäftigt, eine Zahl, die mit dem Anteil von etwas mehr als zwei Prozent verglichen werden muss, die die Leiharbeit am gesamten Beschäftigungsvolumen in der Bundesrepublik ausmacht.

### Zunahme tripartistischer Regulierung

Die Auseinandersetzung um die Regulierung der Leiharbeit ist eines von mehreren Beispielen, die auf die Zunahme der Bedeutung von tripartistischen Verhandlungen in den industriellen Beziehungen hinweisen. In 2012 arbeiteten immerhin 34 Prozent aller Beschäftigten in Westdeutschland in Betrieben, in denen weder ein Tarifvertrag galt noch eine Tarifbindung bestand. Im Jahr 1998 lag dieser Anteil noch bei 21 Prozent. In Ostdeutschland ist der Anteil derer, die völlig aus dem System der dualen Interessenvertretung hinausfallen, sogar von 35 Prozent im Jahr 1998 auf 45 Prozent in 2012 gestiegen. Instrumente einer Restabilisierung des Tarifsystems sind neben der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns vor allem die Ausweitung von sogenannten Allgemeinverbindlichkeitserklärungen. Die Große Koalition will die Erklärung der *Allgemeinverbindlichkeit*, die nach einer Einigung der Tarifparteien durch den Bundesarbeitsminister erfolgt, vereinfachen.

Nicht nur in der Leiharbeit, sondern auch in einigen Branchen wie etwa dem Baugewerbe existieren bereits jetzt tarifvertraglich vereinbarte Mindestlöhne, die nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (*Posted Workers Act*) allgemeinverbindlich erklärt wurden. Diese Form der Allgemeinverbindlichkeit soll, wenn es nach den Plänen der Großen Koalition geht, in Zukunft für alle Branchen ermöglicht werden. Sollte es in Zukunft tatsächlich zu einer breiteren Anwendung und Ausweitung der Allgemeinverbindlichkeit kommen, könnte dies das Tarifsysteem entscheidend stabilisieren. Dennoch wird es auch zukünftig darauf ankommen, ob es Gewerkschaften und Beschäftigten aus eigener Kraft gelingt, dort wo Tarifverträge existieren, den Ausstieg von Unternehmen aus diesen Tarifverträgen notfalls auch per Streik zu verhindern. Ob es Sinn machen würde, auch die Lücken in der Verbreitung von Betriebsräten mit gesetzlichen Mitteln zu schließen, ist bisher eine in den DGB-Gewerkschaften noch wenig diskutierte und eher mit Skepsis betrachtete Frage.

#### 4.4 Die Kampagne für einen gesetzlichen Mindestlohn

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland ist ein Meilenstein. Damit endet eine [Sonderrolle Deutschlands in Europa](#), das eines der wenigen Länder ohne flächendeckenden Mindestlohn war. Dass

sich dies nun ändert, ist ein großer Erfolg für die DGB-Gewerkschaften und das vor allem aus zwei Gründen. Erstens ist es gelungen, für die zentrale gewerkschaftliche Forderung einer allgemeinen Lohnuntergrenze eine gesellschaftliche Mehrheit zu gewinnen. Zweitens rückte die Mindestlohndebatte Themen wie Niedriglohn und prekäre Beschäftigung in den Mittelpunkt. Dies wirkte positiv auf die eigene Tarifpolitik zurück. Niedriglohnbranchen erhielten mehr gewerkschaftliche Aufmerksamkeit. Diese öffentliche Aufmerksamkeit half bei Arbeitskämpfen im Niedriglohnbereich, wie z. B. beim bundesweiten Streik in der Gebäudereinigung im Jahr 2009 oder zuletzt 2013 im Streik des Sicherheitspersonals an den Flughäfen in Nordrhein Westfalen und Hamburg.

#### Die gewerkschaftliche Kampagne

Die Mindestlohnkampagne war allerdings nicht von Beginn an Konsens aller Einzelgewerkschaften. Im Gegenteil, die DGB-Gewerkschaften lehnten lange einen gesetzlichen Mindestlohn ab. Dies vor allem deshalb, weil sie staatliche Eingriffe in die Tarifautonomie grundsätzlich ablehnten. Der Staat solle sich vollständig aus der Lohnfestsetzung heraushalten. Im Zuge der Ausdehnung des Niedriglohnsektors und der wachsenden Schwierigkeiten, in einzelnen Bereichen überhaupt noch Tarifverträge abzuschließen, wuchs dann aber auch bei den Gewerkschaften die Erkenntnis, dass eine gesetzliche Lohnuntergrenze notwendig sei. Es ist kein Zufall, dass lange vor allen anderen Gewerkschaften 1999 als erste die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn erhob. Einige der von ihr vertretenen Branchen sind auf Grund zersplitterter Unternehmens- und Beschäftigungsstrukturen extrem schwer zu organisieren. Die Beschäftigten können nur selten kollektive Durchsetzungskraft entwickeln. Mangels Streikfähigkeit fand sich die Gewerkschaft vielfach nur in der Position des kollektiven Bettelns wieder.

Die NGG blieb aber zunächst allein. Erst 2004 wurde die Mindestlohnforderung wieder stärker debattiert. Anstoß war, dass die rot-grüne Bundesregierung im Rahmen ihres Programms der Deregulierung des Arbeitsmarktes im Kontext der »Agenda 2010« die Bestimmungen für Erwerbslose verschärfte. So musste nun jede Arbeit angenommen werden, auch wenn sie nicht tariflich bezahlt war. In der Folge wuchs die Zahl derjenigen,

deren Löhne so niedrig waren, dass sie zusätzlich auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen waren. Der damalige SPD-Arbeitsminister brachte, ohne etwas zur Höhe zu sagen, einen Mindestlohn in die Debatte. Dies stieß in seiner Partei und auch bei der Mehrheit der DGB-Gewerkschaften mehrheitlich auf Ablehnung und Skepsis. Die innergewerkschaftliche Debatte bekam gleichwohl eine neue Dynamik.

Der Durchbruch der Mindestlohnforderung innerhalb der Gewerkschaften wurde erreicht, als sich im Frühjahr 2006 ver.di der NGG anschloss und beide Gewerkschaften eine gemeinsame Kampagne beschlossen. Im Mai desselben Jahres übernahm der DGB-Kongress die Forderung von damals 7,50 Euro in der Stunde. Sowohl SPD als auch CDU, die nach den Wahlen von 2005 gemeinsam die Regierung stellten, lehnten diese Forderung zunächst deutlich und vehement ab, während die Linkspartei sie übernahm, allerdings rasch höhere Stundenbeträge forderte.

Der Beschluss des DGB war der Start einer breiten Mindestlohn-Kampagne. Mit vielfältigen öffentlichkeitswirksamen Aktionen, einer eigenen Webseite, großflächigen Plakaten und zahllosen Informationsbroschüren wurde über die Forderung aufgeklärt. Immer wieder wurde die Verbreitung von Armutslöhnen skandalisiert.

In der SPD wurde die Forderung nach einem Mindestlohn ab 2009 mehrheitsfähig. Bei den Bundestagswahlen von 2009 hatte sie das schlechteste Resultat der Nachkriegsgeschichte erzielt. Parallel dazu hatte die die Linkspartei ihr bis dahin bestes Wahlergebnis erreicht. In der Folge gewannen in der SPD die Stimmen an Gewicht, die eine Wiederannäherung an die Gewerkschaften befürworteten. Die Entfremdung von der Partei hatte gerade unter sozialdemokratischen Gewerkschaftsaktiven nach der Erhöhung des Renteneinstiegsalters auf 67 Jahre zugenommen.

Die Kampagne der Gewerkschaften wurde in der Öffentlichkeit zunehmend positiv aufgenommen. Bereits 2006 hatte nach einer Umfrage eine Mehrheit von 57 Prozent der Bevölkerung das Anliegen unterstützt. Kurz vor den Bundestagswahlen im Herbst 2009 befürworteten im Kontext der Krise bereits 85 Prozent die Forderung, darunter auch eine Mehrheit der CDU/CSU-Wähler/innen. Diese Werte blieben die folgenden Jahre konstant. 2010 erhöhte der DGB-Kongress die Forderung auf 8,50 Euro in

der Stunde. Im Juni 2013 lag die allgemeine Zustimmung zu dieser Forderung nach einer vom DGB in Auftrag gegebenen repräsentativen Befragung bei 86 Prozent. Die bereits geschilderten Resultate der letzten Bundestagswahlen, vor allem das Ausscheiden der FDP, machten dann den Weg für eine gesetzliche Regelung frei.

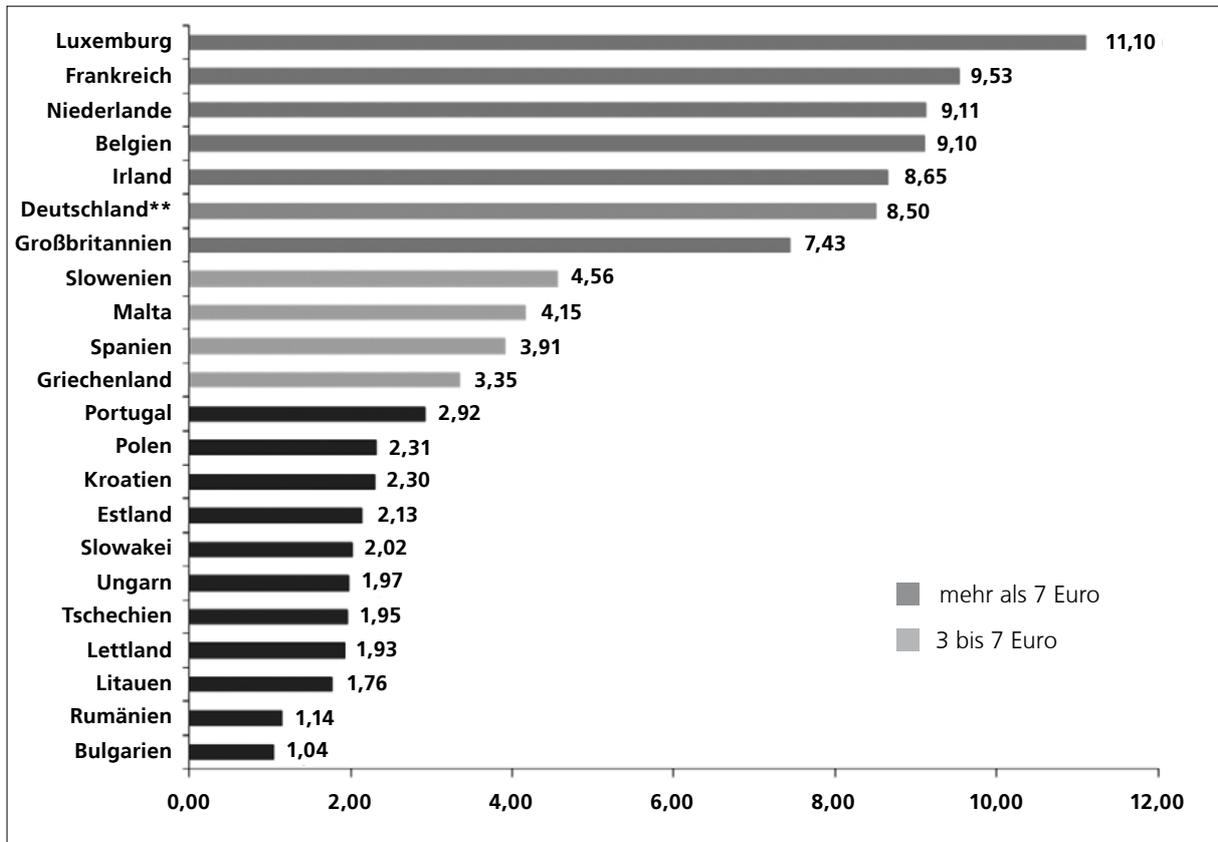
### Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns

*Eine neue Epoche am Arbeitsmarkt* – so beschrieb der Wirtschaftswissenschaftler Rudolf Hickel am 26. März 2014 die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes von 8,50 Euro. Der am 2. April im Bundeskabinett abgestimmte Gesetzesentwurf enthält Ausnahmeregelungen. Der Mindestlohn gilt nicht für Jugendliche unter 18 Jahren und Praktikantinnen und Praktikanten während der Ausbildung. Auch sollen so genannte Langzeitarbeitslose, das heißt Erwerbslose, die länger als ein Jahr arbeitslos waren, bei einer Wiederbeschäftigung erst nach sechs Monaten Anspruch auf den Mindestlohn haben. Dies betrifft etwa eine Million Erwerbslose. Abzuwarten bleibt, ob im Gesetzgebungsverfahren noch weitere Ausnahmen (für Minijobber, Rentner, junge Erwachsene über 25 usw.), wie von Arbeitgeberverbänden und Teilen der CDU/CSU gefordert, ins Gesetz kommen. Bis zum 1. Januar 2017 soll zudem eine Übergangsfrist gelten, in der Tarifverträge mit geringeren Löhnen weiter bestehen bleiben und auch neu abgeschlossene Tarifverträge den Mindestlohn unterschreiten dürfen. Diese Ausnahme trägt allerdings zugleich zur oben erwähnten Förderung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen bei – sie gilt nur für bundesweite Verträge, für die solche Erklärungen vorliegen. Schließlich soll eine Kommission aus je drei Gewerkschafts- und Arbeitgebervertretern sowie einem neutralen Vorsitzenden erstmals zum 1. Januar 2018 eine Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohnes aushandeln. Bis dahin soll der Mindestlohn konstant bei 8,50 Euro belassen werden. Die Gewerkschaften und die linke parlamentarische Opposition haben seine Einführung entsprechend ihrer langjährigen Forderung grundsätzlich begrüßt, sich aber gegen jegliche Einschränkungen bei bestimmten Personen- oder Beschäftigtengruppen gewandt.

In seiner Höhe steht der neue deutsche Mindestlohn im Vergleich mit anderen westeuropäischen Ländern relativ bescheiden dar, wie eine Übersicht von [Thorsten Schulten vom WSI](#) zeigt (s. Abb. 11).



Abbildung 11: Nationale Mindestlöhne pro Stunde 2014 (in Euro)\*



Anmerkung: \*Stand Januar 2014, Umrechnung in Euro zum Jahresdurchschnittskurs 2013;\*\*ab dem 1.1.2015  
Quelle: WSI Mindestlohndatenbank 2014

Der zukünftige Mindestlohn liegt nach einer Studie des Instituts für Arbeit und Qualifikation (IAQ) unterhalb der Niedriglohnschwelle für Gesamtdeutschland, die 2012 bei 9,30 Euro berechnet wird (Kalina/Weinkopf 2014). Rund 8,4 Millionen Beschäftigte, so die Studie, verdienten 2012 weniger als 9,30 Euro.

Die Schätzungen darüber, wie viele Menschen von einem Mindestlohn von 8,50 Euro profitieren werden, schwanken zwischen 6,6 Millionen (IAQ) und 5,2 Millionen (WSI; vgl. Amlinger et al. 2014)). Letztlich wird es auch darauf ankommen, wie viele Beschäftigte schlussendlich vom Mindestlohn ausgenommen werden. Dadurch, dass der Mindestlohn nach seiner Einführung gleich für drei Jahre festgeschrieben wird, werden die Beschäftigten, die auf seiner Basis bezahlt werden, von der allgemeinen Lohnentwicklung abgehängt und nach drei Jahren auf Grund der Inflation Reallohneinbußen zu verzeichnen haben. Ob diese dann durch entsprechend kräftige Erhöhungen ausgeglichen werden, ist alles an-

dere als sicher. Thorsten Schulten vom WSI geht in einer eigenen Berechnung von einer notwendigen Höhe von zwölf Euro aus, soll der Mindestlohn zu einer erheblichen Reduzierung des (auch langfristigen) Armutsrisikos der Masse der Beschäftigten führen. Aus gewerkschaftlicher Sicht ist die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ein Erfolg, der aber in den nächsten Jahren erhöht, ausgeweitet und abgesichert werden muss.

#### 4.5 *Organizing* und andere Strategien der Mitgliedergewinnung

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bedeutet nicht, dass betriebliche Organisierung und Mitgliederentwicklung keine Themen für die gewerkschaftliche Arbeit mehr sind – im Gegenteil. Seit Mitte der 2000er Jahre ist die Debatte über das *Organizing*, die sowohl an neue Organisierungserfahrungen in der Bundesrepublik (wie die Schlecker-Kampagne in den 1990er Jahren) als

auch an eine transnationale Diskussion über Gewerkschaftsstrategien anknüpfte, auch in den bundesdeutschen Einzelgewerkschaften angekommen.

Dabei wurde unter anderem auf Diskussionen und Praktiken von Gewerkschaften in den angelsächsischen Ländern verwiesen, die einen gewerkschaftlichen Organisationsaufbau anstreben, der sich sowohl an den Alltagskonflikten, der individuellen Ansprache der Beschäftigten sowie an deren Aktivierung orientiert. Der in einigen Untersuchungen nachgewiesene Zusammenhang von Gewerkschaftsmitgliedschaft und Konflikten am Arbeitsplatz bietet dabei wichtige Ansatzpunkte für die stärkere Einbindung der Mitglieder. Bislang haben die praktischen Versuche, derartige Strategien anzuwenden – so im Wach- und Sicherheitsgewerbe, der Gebäudereinigung, im Einzelhandel, in Krankenhäusern sowie im Bereich der Windenergie – unterschiedliche Resultate gezeigt. In einzelnen Feldern, so bei den Discountern, wurden durchaus nachhaltige Erfolge erreicht (Schlecker) oder wenigstens prekäre Arbeitsbedingungen öffentlich gebrandmarkt (Lidl). In anderen Fällen begleiteten Organizing-Ansätze Konflikte um Haus- und Flächentarifverträge (Gebäudereinigung) oder Kämpfe zur Beendigung tarifloser Zustände, wie zuletzt bei den deutschen Filialen des Versandhändlers Amazon.

Die Erfahrung zeigt, dass die beteiligungsorientierten Ansätze des Organizing einen Werkzeugkasten bieten, der insbesondere in Konfliktsituationen wichtige unterstützende Hinweise geben kann, allerdings auf den je verschiedenen Kontext dieser Konflikte bezogen werden muss. Da Arbeitskämpfe, wie bereits erwähnt, von den Gewerkschaften zunehmend als »Gelegenheiten« der Organisierung begriffen werden, spielt in diesen auch *Organizing* eine Rolle. Dies gilt besonders für »untypische« Arbeitskämpfe in wenig organisierten und stark prekarierten Bereichen. Eine Tendenz geht insgesamt dahin, dass Methoden des Organizing pragmatisch auf lokale betriebliche Situationen bezogen werden. So finden sich in der laufenden Kampagne für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei Amazon Elemente einer Organizing-Kampagne, ohne dass man die Streiks und öffentlichen Proteste gegen die schlechten Arbeitsbedingungen bei diesem Versandhändler darauf reduzieren könnte.

Neben dem Organizing-Konzept verfolgt insbesondere ver.di mit einigem Erfolg den Ansatz der »bedingungs-

gebundenen Tarifarbeit«. Dieser richtet sich auf einzelne Betriebe und Unternehmen ohne Tarifvertrag. Die Auseinandersetzung um einen Tarifvertrag wird hierbei an die Bedingung geknüpft, dass sich zunächst ein ausreichender Teil der Beschäftigten organisiert.

Ganz allgemein aber haben die zunehmende Dezentralisierung der Tarifpolitik sowie die Versuche einiger Unternehmen, sich der Tarifbindung zu entziehen, beziehungsweise gar nicht erst Tarifverträge abzuschließen, zu einer Zunahme an Arbeitskämpfen geführt. Interessanter Weise haben dabei mehrere Gewerkschaften (insbesondere ver.di, aber auch NGG und GEW) die Erfahrung gemacht, dass vor und während konfliktreichen Tarifrunden und Streiks überdurchschnittlich viele Beschäftigte der Gewerkschaft beitreten. So traten 2013 im Vorfeld und zu Beginn eines schließlich achtmonatigen Arbeitskampfes im Einzelhandel mehr als 20.000 Einzelhandelsbeschäftigte der Gewerkschaft ver.di bei – weit mehr als doppelt so viele als in »ruhi-gen« Jahren.

Die Hauptursache hierfür liegt, wie Untersuchungen zeigen, darin, dass Gewerkschaften sich in solchen Situationen besonders intensiv um eine enge Kommunikation mit dem Beschäftigten bemühen. Beschäftigte wiederum sind eher bereit Gewerkschaftsmitglied zu werden, wenn sie sehen, dass Unternehmen bestehende Errungenschaften bedrohen sowie die betreffende Gewerkschaft nachvollziehbare Forderungen aufstellt und bereit ist, diese auch entschieden zu vertreten. Hinzu kommt speziell in Deutschland auch, dass die Gewerkschaften im Falle von Arbeitskämpfen finanzielle Streikunterstützung leisten, die aber strikt an die Mitgliedschaft geknüpft sind. Von Bedeutung ist auch, dass nur Gewerkschaftsmitglieder im Konfliktfall Anspruch auf tarifvertragliche Leistungen haben. Dies ist besonders dann von Bedeutung, wenn Unternehmer mit dem Ausstieg aus Tarifverträgen drohen.

Die Frage, welche Formen der Organisierung zu einer effektiven und nachhaltigen Wende der in den letzten beiden Dekaden negativen Mitgliederentwicklung der deutschen Gewerkschaften beitragen, ist auf Grundlage der vorhandenen Daten schwer zu beantworten. Sicher ist jedoch, dass eine stärker konfliktorientierte Politik in den vergangenen Jahren lokal zu einer größeren Attraktivität und Sichtbarkeit der Gewerkschaften beitragen konnte.

## Ausblick

2014 können die DGB-Gewerkschaften auf einige für sie wichtige Erfolge zurückblicken. Es bleiben aber auch ungelöste Probleme. So hat eine Mehrheit der DGB-Gewerkschaften den Mitgliederschwund vorläufig gestoppt. Insgesamt hat der DGB die Trendwende aber noch nicht geschafft. Die Organisierung des privaten Dienstleistungsbereichs bleibt dabei die nach wie vor die größte Herausforderung. Die Mindestlohnkampagne von DGB, NGG und ver.di hat den Gewerkschaften einen lange nicht mehr erzielten politischen Erfolg beschert. Die Leiharbeitskampagne der IG Metall war ein wichtiger Anstoß zur Thematisierung prekärer Arbeitsbedingungen in Deutschland. Zugleich war für die IG Metall von besonderer Bedeutung, dass die Kernbereiche der Exportindustrie relativ unbeschadet über die Krise kamen. All diese Aktivitäten haben das Profil der DGB-Gewerkschaften und ihre gesellschaftliche Sichtbarkeit gestärkt.

Gleichzeitig ist die aktuelle gewerkschaftliche Politik nicht frei von Ambivalenzen und Zielkonflikten, die immer wieder auch zu kontroversen Diskussionen führen. Die Bemühungen von IG Metall und IG BCE um eine Stärkung der Exportindustrie stehen teilweise in Konkurrenz zu Konzepten von ver.di, die auf stärkere öffentliche Investitionen im Dienstleistungsbereich zielen. Die Leiharbeitskampagne bedeutete innergewerkschaftliche Auseinandersetzungen mit denjenigen Betriebsräten, die in der Leiharbeit einen notwendigen »Konjunkturpuffer« sahen und sie prinzipiell als Flexibilitätsinstrument akzeptierten. Auch die Mindestlohnkampagne hatte zunächst erhebliche Bedenken und Vorbehalte innerhalb der Gewerkschaften selbst zu überwinden. Der

nun in Aussicht stehende Mindestlohn allein wird, zumal mit dem sehr verzögerten Erhöhungsmechanismus, das Niedriglohnproblem in Deutschland zwar vermindern, aber keineswegs beseitigen. Seine Umsetzung wird aufmerksam beobachtet werden und die weitere innergewerkschaftliche Diskussion beeinflussen.

Nach dem Antritt der aktuellen CDU/CSU/SPD-Regierung haben sich die DGB-Gewerkschaften bislang auf eine Strategie verständigt, die die Politik dieser Regierung mitgestalten will anstatt in Opposition zu ihr zu stehen. Deutlich wird das auch an den hier behandelten Feldern Mindestlohn und Leiharbeit. Die im DGB dominante Einschätzung ist, dass die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse derzeit nicht ausreichen, um eine grundlegende Verschiebung der sozialen Verhältnisse im Sinne einer sozialen Umverteilung zu erreichen. Gleichzeitig wird dort erwartet, dass die Regierung zumindest keine Verschärfung der sozialen Lage angestrebt und der Niedriglohnsektor, der in den 2000er Jahren explodiert war, nunmehr eingedämmt wird. Es bleibt abzuwarten, ob sich diese Einschätzungen bewahrheiten. In jedem Falle könnte sich mit dieser Haltung – wenngleich wenig auffällig – eine Verschiebung in der Arbeitsteilung innerhalb der DGB-Gewerkschaften verbinden: Die Rolle des DGB als Dachverband könnte in den kommenden Jahren etwas stärker akzentuiert werden. Ob und in welchem Sinne dies eine Politisierung der Gewerkschaftspolitik mit sich bringen wird, ist allerdings zurzeit noch völlig offen. Die Grundpfeiler der Austeritätspolitik scheinen auch in der neuen Regierung noch immer relativ haltbar zu sein. Wie sich die sozialen Konflikte in den nächsten Jahren entwickeln werden, ist derzeit allerdings schwer zu prognostizieren.



**Amlinger, Marc/Bispinck, Reinhard/Schulten, Thorsten** (2014): Niedriglohn: jeder Dritte ohne Mindestlohn? Düsseldorf: *WSI Report*, Nr. 12, Januar; online verfügbar unter: [http://www.boeckler.de/wsi\\_5356.htm?produkt=HBS-005764&chunk=1&jahr=](http://www.boeckler.de/wsi_5356.htm?produkt=HBS-005764&chunk=1&jahr=)

**Birke, Peter** (2008): *Wilde Streiks im Wirtschaftswunder, Gewerkschaften, Arbeitskämpfe und Soziale Bewegungen in der Bundesrepublik und Dänemark*, Frankfurt am Main: Campus.

**Birke, Peter** (2010): *Die große Wut und die kleinen Schritte, Gewerkschaftliches Organizing zwischen Protest und Projekt*, Hamburg/Berlin: Assoziation A.

**Birke, Peter** (2011): Widersprüche des Korporatismus, Gewerkschaften und aktuelle Arbeitskämpfe in Deutschland, *ZÖSS discussion paper*, Universität Hamburg; online verfügbar unter: [http://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sozial-oekonomie/zoess/DP\\_25\\_Birke.pdf](http://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sozial-oekonomie/zoess/DP_25_Birke.pdf).

**Birke, Peter/Dribbusch, Heiner** (2012), Die Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Organisation, Rahmenbedingungen, Herausforderungen, *FES-Arbeitspapier*; online verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/08986.pdf>.

**Bispinck, Reinhard/Dribbusch, Heiner** (2008): Tarifkonkurrenz der Gewerkschaften zwischen Über- und Unterbietung, in: *Sozialer Fortschritt*, Vol. 57 (6), S. 153–163.

**Bispinck, Reinhard/Schulten, Thorsten (Hrsg.)** (2009): *Zukunft der Tarifautonomie, 60 Jahre Tarifvertragsgesetz: Bilanz und Ausblick*, Hamburg: VSA.

**Bogedan, Claudia/Brehmer, Wolfram/Herzog-Stein, Alexander** (2009): Betriebliche Beschäftigungssicherung in der Krise, Eine Kurzauswertung der WSI-Betriebsrätebefragung 2009, in: *WSI Report* 01 (Dezember 2009).

**Deutscher Gewerkschaftsbund** (2013): Bewertung der Koalitionsvereinbarung, 27. November 2013; online verfügbar unter: <http://www.dgb.de/btw2013/bewertung-koalitionsverhandlungen>.

**Dribbusch, Heiner** (2009): 60 Jahre Arbeitskampf in der Bundesrepublik – ein Überblick, in: Bispinck, R./Schulten, Th. (Hrsg.): *Zukunft der Tarifautonomie*, Hamburg: VSA.

**Dribbusch, Heiner** (2009): Konkurrierende Tarifpolitik: Herausforderung für DGB-Gewerkschaften, in: *WSI-Mitteilungen*, Vol. 62 (4), S. 193–200.

**Dribbusch, Heiner** (2009): Streik-Bewegungen, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Vol. 22, H. 4.

**Dribbusch, Heiner** (2011): Organisieren am Konflikt: Zum Verhältnis von Streik und Mitgliederentwicklung, in: Haipeter, Th./Dörre, K. (Hrsg.): *Gewerkschaftliche Modernisierung*, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 31–263.

**Dribbusch, Heiner** (2012): Sozialpartnerschaft und Konflikt: Gewerkschaftliche Krisenpolitik am Beispiel der deutschen Automobilindustrie, in: *Zeitschrift für Politik* 2/2012, S. 123–143.

**Ellguth, Peter/Kohaut, Susanne** (2013): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB Betriebspanel 2012, in: *WSI-Mitteilungen*, Vol. 66 (4), S. 281–288.

**Feiger, Robert** (2014): Gewerkschaft im Wandel, Das Beispiel der IG BAU, in: *Gegenblende* 25, Januar/Februar 2014.

**Haipeter, Thomas** (2012): Sozialpartnerschaft in und nach der Krise, Entwicklungen und Perspektiven, in: *Industrielle Beziehungen*, Vol. 19 (4), S. 387–411.

**Haipeter, Thomas/Brettschneider, Antonio/Bomberg, Tabea/Lehndoff, Steffen** (2011): Rückenwind für Betriebsräte, Eine Analyse betrieblicher Modernisierungskampagnen in der Metall- und Elektroindustrie, Berlin: edition sigma.

**Herzog-Stein, Alexander/Seifert, Hartmut** (2010): Der Arbeitsmarkt in der Großen Rezession – Bewährte Strategien in neuen Formen, in: *WSI-Mitteilungen* 11, S. 551–559.

**Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia** (2014): Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. *IAQ-Report*, Nr. 2014-02; online verfügbar unter: <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2014/report2014-02.pdf>.

**Schulten, Thorsten** (2014): Mindestlohnregime in Europa ... und was Deutschland davon lernen könnte, *FES-Arbeitspapier*, Bonn.

**Schulten, Thorsten** (2014): WSI-Mindestlohnbericht 2014 – stagnierende Mindestlöhne, in: *WSI-Mitteilungen* 2/2014; online verfügbar unter: [http://www.boeckler.de/pdf/wsi\\_mindestlohnbericht\\_2014.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/wsi_mindestlohnbericht_2014.pdf).

**Schwarz-Kocher, Martin** (2014): Korporatismus oder betriebliche Konfliktfähigkeit, in: *Gegenblende* 25, Januar/Februar 2014.

**Streeck, Wolfgang/Hassel, Anke** (2003): The Crumbling Pillars of Social Partnership, in: *West European Politics*, Vol. 26 (4), S. 101–124.

**Wetzel, Detlef/Weigand, Jörg** (2012): *Schwarzbuch Leiharbeit*, (IG Metall Hauptvorstand), Frankfurt am Main.

**Wetzel, Detlef (Hrsg.)** (2014): *Organizing. Die Veränderung der gewerkschaftlichen Praxis durch das Prinzip Beteiligung*, Hamburg.

**WSI-Tarifarchiv** (2011): *Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik*, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung; online verfügbar unter: [http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv\\_4828.htm](http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_4828.htm).

### Web-Links:

[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)

[www.tarifarchiv.de](http://www.tarifarchiv.de)



Arbeitslosenquoten in der Europäischen Union 2008–2015  
(Arbeitslose in % aller Erwerbspersonen)

|                        | Arbeitslose insgesamt |             |             | Junge Arbeitslose unter 25 |           |              |
|------------------------|-----------------------|-------------|-------------|----------------------------|-----------|--------------|
|                        | 2008                  | 2012        | 2013        | 2008                       | 2012      | 2013         |
| Österreich             | 3,8                   | 4,3         | 5,1         | 8                          | 8,7       | 9,0*         |
| Deutschland            | 7,5                   | 5,5         | 5,3         | 10,6                       | 8,1       | 7,9          |
| Luxemburg              | 4,9                   | 5,1         | 5,9         | 17,3                       | 18        | 19,9         |
| Malta                  | 6                     | 6,4         | 6,5         | 12,2                       | 14,2      | 13,9         |
| Niederlande            | 3,1                   | 5,3         | 6,7         | 6,3                        | 9,5       | 11           |
| Dänemark               | 3,4                   | 7,5         | 7           | 8,1                        | 14        | 12,9         |
| Tschechien             | 4,4                   | 7           | 7           | 9,9                        | 19,5      | 18,9         |
| Rumänien               | 5,8                   | 7           | 7,2         | 18,6                       | 22,7      | 23,6         |
| Vereinigtes Königreich | 5,6                   | 7,9         | 7,7         | 15                         | 21        | 20,7*        |
| Schweden               | 6,2                   | 8           | 8           | 20,2                       | 23,7      | 23,4         |
| Finnland               | 6,4                   | 7,7         | 8,2         | 16,5                       | 19        | 19,9         |
| Belgien                | 7                     | 7,6         | 8,4         | 18                         | 19,8      | 23,1         |
| Estland                | 5,5                   | 10,2        | 9,3         | 12,1                       | 20,9      | 18,0*        |
| Slowenien              | 4,4                   | 8,9         | 10,2        | 10,4                       | 20,6      | 22,7         |
| Polen                  | 7,1                   | 10,1        | 10,4        | 17,2                       | 26,5      | 27,4         |
| Frankreich             | 7,8                   | 10,2        | 10,8        | 19,3                       | 24,7      | 25,5         |
| Ungarn                 | 7,8                   | 10,9        | 11          | 19,9                       | 28,1      | 27,2*        |
| Lettland               | 8                     | 15          | 11,7        | 13,6                       | 28,5      | 23,9*        |
| Litauen                | 5,3                   | 13,4        | 11,8        | 13,3                       | 26,7      | 22,3         |
| Italien                | 6,7                   | 10,7        | 12,2        | 21,3                       | 35,3      | 40,0*        |
| Bulgarien              | 5,6                   | 12,3        | 12,9        | 11,9                       | 28,1      | 28,6         |
| Irland                 | 6,4                   | 14,7        | 13,1        | 13,3                       | 30,4      | 26,6         |
| Slowakei               | 9,6                   | 14          | 14,2        | 19,3                       | 34        | 33,6         |
| Zypern                 | 3,7                   | 11,9        | 16          | 9                          | 27,8      | 38,7         |
| Portugal               | 8,5                   | 15,9        | 16,5        | 20,2                       | 37,7      | 38,1         |
| Kroatien               | 8,4                   | 15,9        | 17,6        | 21,9                       | 43        | 49,9         |
| Spanien                | 11,3                  | 25          | 26,4        | 24,6                       | 53,2      | 55,7         |
| Griechenland           | 7,7                   | 24,3        | 27          | 22,1                       | 55,3      | 59,0*        |
| <b>EU</b>              | <b>7,1</b>            | <b>10,5</b> | <b>10,9</b> | <b>15,8</b>                | <b>23</b> | <b>23,5*</b> |

\*vorläufige Daten; \*\* Prognose der Europäischen Kommission Herbst 2013  
Quelle: Eurostat



## Über die Autoren

**Dr. Heiner Dribbusch** ist Leiter des Referats Tarif- und Gewerkschaftspolitik im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung

**Dr. Peter Birke** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Soziologischen Forschungsinstituts an der Universität Göttingen.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa  
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Jörg Bergstermann, Koordinator der Gewerkschaftsprogramme  
Europa und Nordamerika

Tel.: ++49-30-269-35-7744 | Fax: ++49-30-269-35-9250  
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt:  
[info.moe@fes.de](mailto:info.moe@fes.de)

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

## Internationaler Dialog

Die Abteilung »Internationaler Dialog« der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den qualifizierten Diskurs von Partnern in Europa, Türkei, den Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada und Japan. Unsere Studien und Publikationen adressieren zentrale Fragen europäischer und internationaler Politik, Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung. Die Entwicklung unserer Analysen, Szenarien und Politikempfehlungen erfolgt dabei grundsätzlich unter einer sozialdemokratischen Perspektive.

## Länderberichte Gewerkschaften

Programme der Gewerkschaftskooperation sind integraler Bestandteil unserer Arbeit. Unser Ziel ist die weltweite Stärkung der Interessenvertretung von abhängig Beschäftigten. Repräsentative, starke und kompetente Gewerkschaften, so unser Credo, sind eine zentrale Bedingung für soziale Gerechtigkeit und soziale Demokratie. Diese Publikation erscheint in der Reihe »Länderberichte Gewerkschaften«. Alle Länderberichte sowie thematisch verwandte Themenpapiere stehen zum Download bereit unter: <http://www.fes.de/gewerkschaften/publist-europa.php>

Projektleitung: Jörg Bergstermann ([joerg.bergstermann@fes.de](mailto:joerg.bergstermann@fes.de)),  
Projektadministration: Cindy Espig ([cindy.espig@fes.de](mailto:cindy.espig@fes.de))

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN  
978-3-86498-846-2