

DOI: 10.5771/0342-300X-2018-6-485

# Gewerkschaftliche Mitgliederpolitik: Schlüssel für eine starke Sozialpartnerschaft

Die Organisationsmacht der Gewerkschaften ist der Schlüssel für die Zukunft der Sozialpartnerschaft. Allerdings ist die Organisationsmacht der deutschen Gewerkschaften seit mehreren Jahrzehnten von einer erodierenden Mitgliederbasis, einer lückenhaften Mitgliederstruktur und einer Durchsetzungskrise in der Tarifpolitik gekennzeichnet. Der Beitrag analysiert die Mitgliederentwicklung der DGB-Gewerkschaften und plädiert für eine systematische Umsetzung der neuen Ansätze der Mitgliederpolitik.

ANKE HASSEL, WOLFGANG SCHROEDER

---

## 1 Herausforderungen für Gewerkschaften heute

Der Nachkriegskonsens zwischen Unternehmern, Staat und Gewerkschaften begleitete nicht nur den ökonomischen Wiederaufstieg Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg, sondern die funktionierende Sozialpartnerschaft ermöglichte erst das System der sozialen Marktwirtschaft. Dieser Konsens wurde in Deutschland in den letzten beiden Jahrzehnten zwar nicht gänzlich verworfen, aber seine Präge- und Gestaltungskraft ist heute deutlich geschwächt. Zuweilen hat man den Eindruck, dass diese Form der organisierten Sozialpartnerschaft sich auf die Zentren der exportorientierten Industrie reduziert hat. Die regulative Grundidee der Sozialpartnerschaft von Macht und Gegenmacht scheint im Hinblick auf die deutsche Wirtschaft als Ganzes zunehmend weniger zu funktionieren. Zum einen, weil Beschäftigte nicht nur in den binnenmarktorientierten Bereichen, aber dort besonders, weniger denn je kollektives Handeln durch Gewerkschaften unterstützen. Zum anderen ziehen sich immer mehr Arbeitgeber aus dem System verbindlicher Verabredungen im Kontext von Tarifautonomie und Sozialpartnerschaft zurück.

Damit einher geht die Frage, auf welcher Grundlage, mit welchen Zielen und Ressourcen sich die Gewerkschaften zukünftig aufstellen, um die Interessen der Beschäftigten auch unter veränderten Bedingungen vertreten zu

können. Sie müssen die eigene Attraktivität bei den Beschäftigten stärken, um gegenüber den Arbeitgebern und den Akteuren des politischen Systems eine verlässliche Gestaltungsmacht beanspruchen zu können. In diesem Beitrag untersuchen wir einerseits die Repräsentationsdefizite bei den Beschäftigten und andererseits die vonseiten der Gewerkschaften bereits ergriffenen und weiter intendierten organisatorischen Maßnahmen sowie neue Formen der Bezugnahme auf Bedürfnisse und Interessen der Beschäftigten. Werden die gegenwärtigen Bedürfnisse und Interessen von Beschäftigten durch veränderte organisatorische Initiativen angemessen rezipiert? Welcher Logik folgt der Wandel, und was sind die wichtigsten Merkmale der neuen Gewerkschaftsaufstellung in diesem Feld?

Die DGB-Gewerkschaften sind seit ihrer Gründung Mitte der 1940er Jahre auf der Arbeitnehmerseite die maßgeblichen Akteure in den deutschen industriellen Beziehungen. Sie besaßen lange Zeit sowohl gegenüber dem politischen System wie auch gegenüber den Arbeitgebern ein Repräsentationsmonopol (Hassel 2007, S. 187ff.). Die Expansion des Niedriglohnssektors, die innere und äußere Erosion des Flächentarifvertrags<sup>1</sup>, aber auch der Auf-

---

1 Nach Streeck und Rehder (2005) vollzieht sich eine innere und äußere Erosion des Flächentarifvertrags: Die Schrumpfung des Geltungsbereichs der kollektiven Tarifpolitik wird als äußere Erosion bezeichnet, die sinkende Normierungsfähigkeit, die eng mit der Verbetrieblichung der Tarifpolitik auf der Basis sogenannter Öffnungsklauseln einhergeht, steht für die innere Erosion.

stieg der Berufsgewerkschaften haben in den letzten zwei Jahrzehnten die Handlungsbedingungen für die DGB-Gewerkschaften verändert. Die Transformation von Berufsverbänden zu Berufsgewerkschaften, die insbesondere in staatsnahen bzw. ehemals staatlichen Sektoren eine eigenständige Tarifpolitik verfolgen, stellt mittlerweile eine manifeste Konkurrenz zu den etablierten DGB-Gewerkschaften dar. Auch die Bundesregierung und Arbeitgeberverbände befürchten, dass durch diese Konkurrenz auf Arbeitnehmerseite das System der Sozialpartnerschaft zusätzlich unter Druck gerate (BDA 2010). Empirische Studien kommen zu dem Ergebnis, dass eine Tendenz, die das gesamte Modell durch diese partielle Konkurrenzsituation unter Druck setze, bislang nicht erkennbar sei (Schroeder et al. 2011). Gleichwohl hat der Staat mit dem Tarifeinheitsgesetz zusätzliche Stabilisatoren entwickelt, um das sozialpartnerschaftlich-korporatistische Arrangement zu fördern.

Trotz vielfältigster eigener Aktivitäten und staatlicher Unterstützung konnte die Schwächung der Präsenz und Funktionsfähigkeit der deutschen Gewerkschaften in fast allen Branchen, für nahezu alle Arbeitnehmergruppen und Regionen nicht verhindert werden. Zugleich sind auch die Unterschiede zwischen den Gewerkschaften gewachsen. Die deutschen Arbeitsbeziehungen können in drei mehr oder weniger klar abgegrenzte Welten unterteilt werden, zwischen denen fundamentale Unterschiede und nur wenig Gemeinsamkeiten bestehen (ebd., S. 142f.): In der ersten Welt, insbesondere in der exportorientierten Industrie sowie im öffentlichen Sektor, finden sich mitgliederstarke und verpflichtungsfähige kollektive Akteure. Die zweite Welt, die vor allem in Randbereichen des industriellen Sektors und vergleichsweise gut erschlossenen Dienstleistungsbetrieben existiert, ist durch organisationspolitische Ambivalenz gekennzeichnet. In der dritten Welt, zu der große Teile des einfachen Dienstleistungssektors, das Handwerk und – regional gesehen – Ostdeutschland zählen, sind sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeberverbände kaum vertreten. Vor allem jene Dienstleistungsbereiche, in denen mehrheitlich Frauen beschäftigt sind, haben sich in den letzten Jahren zunehmend stärker zu gewerkschaftsfreien Zonen entwickelt (Hassel 2007, S. 184).

So sind seit einigen Jahren Desorganisationstendenzen vor allem im Dienstleistungssektor, Handwerk und in einzelnen Regionen zu beobachten, die mit vielfältigen weiteren Krisensymptomen verbunden sind. Dabei zielt die zentrale Frage der Mitgliederentwicklung nicht einfach auf den negativen Mitgliedertrend der DGB-Gewerkschaften seit den 1980er Jahren (Ebbinghaus/Göbel 2014). Eine ebenso wichtige Rolle spielen die strukturellen Schwierigkeiten der Gewerkschaften, sich an die veränderten Betriebs- und Arbeitsmarktstrukturen anzupassen, um eine weitere Vertiefung der vorhandenen Vertretungslücken zu verhindern. Zudem setzen die Arbeitgeber seit den 1980er Jahren immer weniger auf Gewerkschaften

als Verhandlungs- und Kooperationspartner. Ein Ergebnis dieser Prozesse, die mit einem Abschmelzen gewerkschaftlicher Machtressourcen einhergehen, ist die Durchsetzungskrise der Gewerkschaften, die sich insbesondere in den Veränderungen des Tarifvertragssystems (Flexibilisierung, Dezentralisierung, Tariflosigkeit) widerspiegelt.

In diesem Beitrag gehen wir von der Arbeitshypothese aus, dass Gewerkschaften durchaus maßgeblichen Einfluss auf ihre eigene Stärke nehmen können, indem sie eine eigene systematische Mitgliederpolitik etablieren. In diesem Sinne begründen wir, warum es notwendig ist, neue Wege zu gehen, deren Struktur und Richtung bereits jetzt in den Gewerkschaften erkennbar sind. Der Artikel ist in zwei zentrale Teile untergliedert: Im ersten Teil geht es darum, auf Grundlage von Daten des European Social Survey (ESS)<sup>2</sup> sowie der von den DGB-Gewerkschaften erhobenen Mitgliederdaten einerseits die Mitgliederentwicklungen der DGB-Gewerkschaften nachzuzeichnen, andererseits werden die soziostrukturellen Dimensionen der Gewerkschaftsmitglieder analysiert. Im zweiten Teil des Textes werden bereits jetzt erkennbare gewerkschaftliche Handlungsstrategien im Bereich der Mitgliederpolitik systematisiert. Exemplarisch wird erstens auf die Erschließungsprojekte der IG Metall Bezug genommen, bei denen es sich um eine systematische Reform von Strukturen der Mitgliederarbeit im bestehenden Organisationskontext handelt. Zweitens wird am Beispiel von Beschäftigten- bzw. Mitgliederbefragungen untersucht, wie durch eine direkte Bezugnahme auf Mitgliederpräferenzen Legitimation nach innen, d.h. in die Organisation hinein (bspw. bei thematischen Schwerpunkten), bzw. außen, d.h. gegenüber anderen Akteuren (bspw. Tarifpartei) generiert werden kann. Wir sehen in den hier thematisierten Neuorientierungen in der Mitgliederpolitik Versuche, die Sozialpartnerschaft in Deutschland, die ja vielfältig brüchig geworden ist, zu stärken.

## 2 Mitglieder- und Repräsentationsdefizite

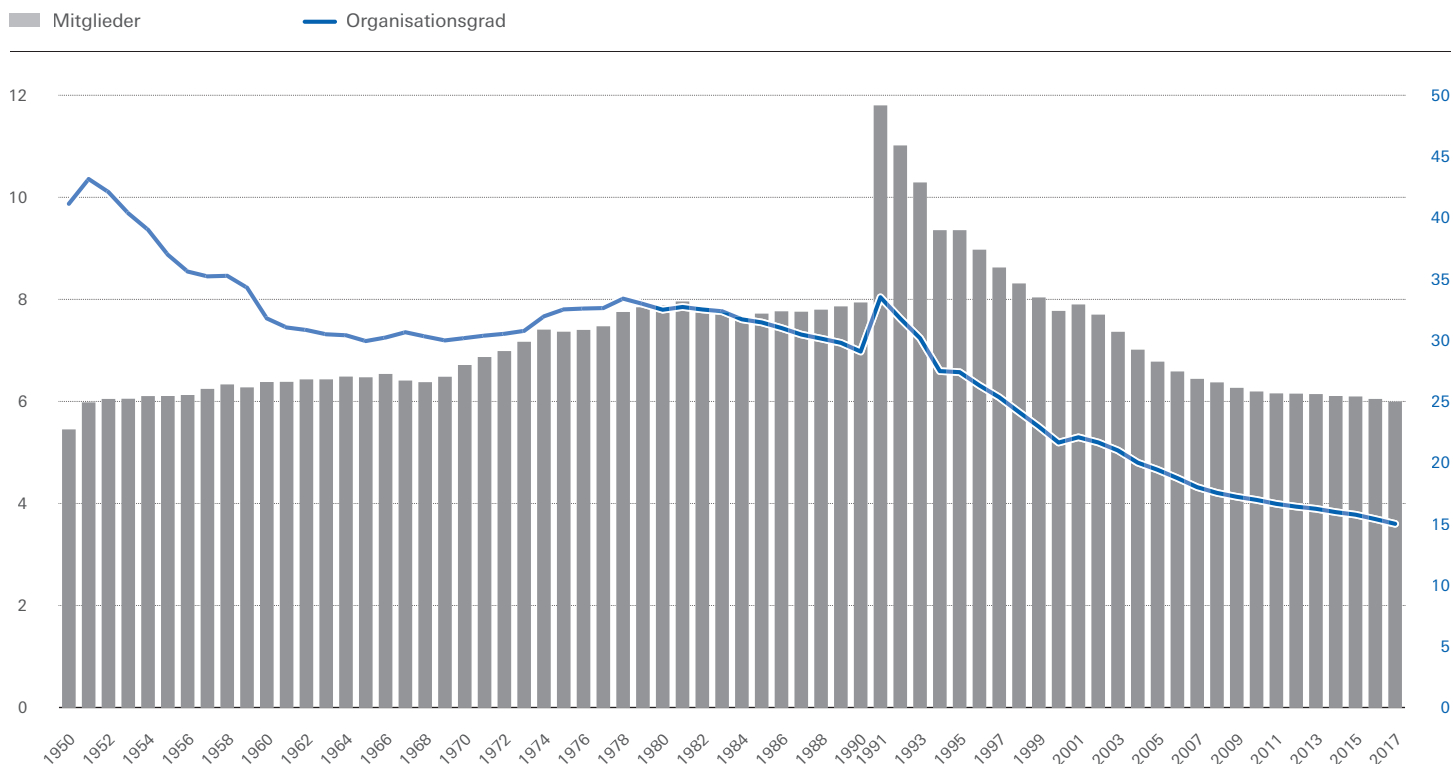
Gewerkschaften sind als Mitgliederorganisationen auf eine breite Mitgliederbasis angewiesen, die nicht nur die finanzielle Grundlage für ihre Angebots- und Leistungsstärke bildet, sondern auch die Basis für Legitimation, Repräsentation, Mobilisierung und damit letztlich für

2 Die im Folgenden auf Basis des European Social Survey (ESS) (2017) mit den Erhebungswellen 2002 und 2016 dargestellten gewerkschaftlichen Organisationsgrade beziehen sich auf das Verhältnis von Mitgliedern einer Gewerkschaft oder einer vergleichbaren Organisation (Variable mbtru).

ABBILDUNG 1

Mitgliederzahlen und Organisationsgrad<sup>A</sup> der DGB-Gewerkschaften, 1950–2017

Angaben in Millionen und in Prozent



A Brutto-Organisationsgrad (in Prozent) = Mitgliederzahl im Verhältnis zur Zahl der Arbeitnehmer im Inland

Quelle: DGB 2018; Statistisches Bundesamt; Greef 2014; eigene Berechnung und Darstellung

WSI Mitteilungen

die tarif- und sozialpolitische Durchsetzungsfähigkeit ist. Insofern ist die Tatsache, dass sich die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder in den DGB-Gewerkschaften seit den 1990er Jahren halbiert hat (Abbildung 1), während der Beschäftigtenstand einen historischen Höchststand erreichte, ein komplexes Problem.

Der DGB-Organisationsgrad hat 2017 bei 15,0 % gelegen. Nach den ESS-Daten, die alle Gewerkschaften und gewerkschaftsähnlichen Organisationen aufnehmen und den Vorzug haben, dass sie international bessere Vergleichsmöglichkeiten bieten, lag der gewerkschaftliche Organisationsgrad<sup>3</sup> im Jahr 2016 in Deutschland bei 20,7 %.<sup>4</sup> Damit lag dieser Indikator beim ESS deutlich unterhalb

des Organisationsgrades vieler Länder der Europäischen Union. Besonders hoch ist der Organisationsgrad in den Ländern, die den Gewerkschaften quasi hoheitliche Aufgaben im Bereich der Arbeitslosenversicherung eingeräumt haben (Belgien, Schweden, Finnland, Dänemark) (Tabelle 1; Ebbinghaus et al. 2011). Der Vergleich zwischen 2002 und 2016 zeigt dabei fast durchgängig ein Abschmelzen des Organisationsgrades (mit Ausnahme von Belgien und Norwegen), der auch in den nordischen Ländern festzustellen ist (Schweden –3,9 %, Finnland –4,0 %).

Während wir für den europäischen Vergleich mit den ESS-Daten arbeiten, können wir uns für die Analyse der deutschen Entwicklung auf die von den Gewerkschaften

3 Um eine international vergleichende Konsistenz der Daten zu gewährleisten, liegen den folgenden Ausführungen insbesondere die ESS-Daten (Erhebung 2002 und 2016) zugrunde (vgl. auch die Studie von Schnabel/Wagner 2006). Studien, die sich auf Deutschland kaprizieren, beziehen sich meist auf die Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) (u. a. Schnabel 2005, Schnabel/Wagner 2003, 2007; Biebler/Lesch 2007) oder das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) (u. a. Fitzenberger et al.

2011) und berücksichtigen in ihrer Untersuchung dezidiert soziostrukturelle Merkmale der Beschäftigten.

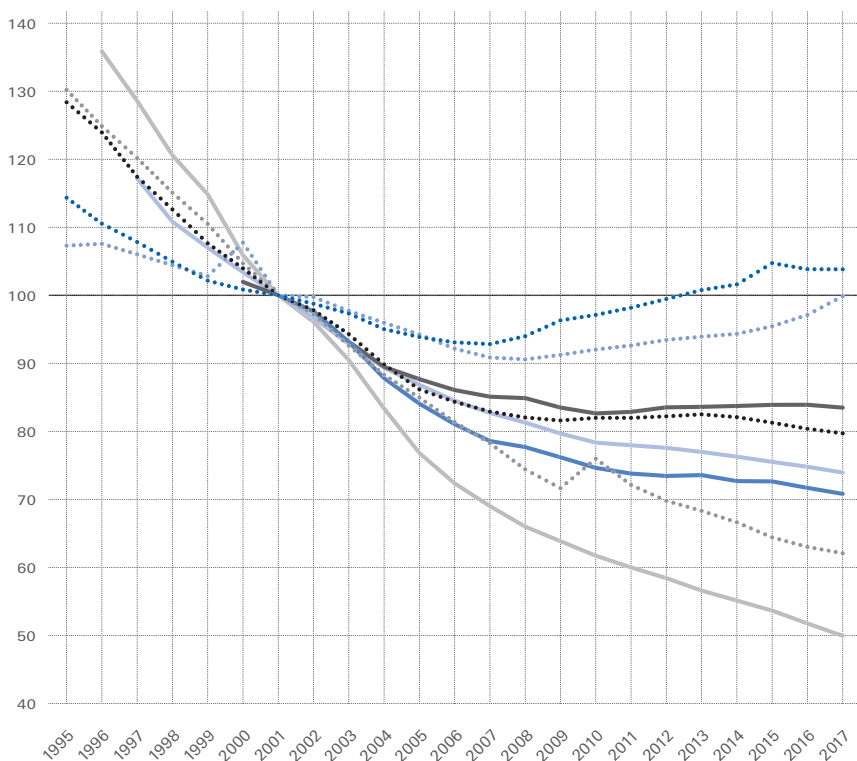
4 Für die Messung des Organisationsgrades werden nur jene Personen berücksichtigt, die zum Zeitpunkt der Umfrage aktiv beschäftigt waren (Gewerkschaftsmitglied ESS-Variablen mbtru = 1, "1. Yes, currently" [aktiv abhängig beschäftigt] 2002 ESS-Variablen empl = 1; 2016 ESS-Variablen emplrel = 1 & mnactic = 1).

ABBILDUNG 2

### Mitgliederentwicklung der DGB-Gewerkschaften

Angaben in Prozent

●●●● GEW      ●●●● NGG      ●●●● GdP      ●●●● EVG  
— ver.di      — IG Metall      — IG BCE      — IG BAU



Anmerkung: Abbildung 2 zeigt die Mitgliederentwicklung der einzelnen Mitgliedsgewerkschaften des DGB. Als Indexwert = 100 wurde das Jahr 2001 bestimmt, welches als Abschluss einer Phase von Gewerkschaftsfusionen zu sehen ist, mit der Gründung von ver.di.

Quelle: DGB 2018; eigene Berechnung und Darstellung

WSI Mitteilungen

gemeldeten Mitgliederzahlen beziehen. Neben der allgemein rückläufigen Mitgliederentwicklung zeigen sich dabei sehr unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Branchen. Ins Auge stechen insbesondere Differenzen zwischen den exportorientierten und den binnenmarktorientierten Branchen sowie den Gewerkschaften im öffentlichen Sektor. Während im exportorientierten Sektor, der vor allem durch die IG BCE und die IG Metall repräsentiert wird, eine starke Handlungsfähigkeit besteht, sind in den staatsorientierten Gewerkschaften des Bildungssektors und der Polizei die gewerkschaftlichen Organisationsgrade in den letzten Jahren gewachsen (Abbildung 2).

Mit Blick auf die Entwicklung seit 2001 ist erstens festzustellen, dass die deutschen Gewerkschaften insgesamt mit einem Mitgliederrückgang zu kämpfen haben. Zweitens gelang es der GdP und der GEW, die Entwicklung umzukehren und auf einen strukturell positiven Wachstumstrend einzuschwenken. Anders sieht es bei der EVG

(vormals transnet) aus, die in einem ehemals staatlichen, nunmehr privatisierten Umfeld agiert und sich dabei mit einer dynamischen Konkurrenzgewerkschaft (GDL) konfrontiert sieht. Die EVG bildet zusammen mit der IG BAU eine Gruppe von Gewerkschaften, die sich durch einen erheblichen (prozentualen) Mitgliederrückgang und damit einhergehende Einschnitte der finanziellen Basis konfrontiert sieht. Die EVG beklagt im Vergleich zum Mitgliederstand von 2001 einen Mitgliederverlust von 40 %, bei der IG BAU sind es sogar rund 50 %. Drittens gibt es eine mittlere Gruppe (IG Metall, NGG, ver.di, IG BCE) von Gewerkschaften, die sich zwar mit einem Mitgliederrückgang konfrontiert sieht, der es jedoch gelang, diesen partiell zu stoppen und insgesamt deutlich zu verlangsamen.

Der internationale Vergleich (Tabelle 1) macht deutlich, dass der Trend des Mitgliederrückgangs in fast allen Ländern stattfindet und somit die Herausforderungen durchaus ähnlich sind. Zugleich zeigen die Erfahrungen der nordischen Gewerkschaften bei den Frauen und in den Angestelltenberufen, dass trotz Teilzeitarbeit und bei prekären Beschäftigungsbedingungen Organisationserfolge errungen werden können. Dagegen liegt der Frauenorganisationsgrad in Deutschland und Österreich um 7,7 % bzw. 8,6 % hinter dem von Männern. In den anderen europäischen Gewerkschaften ist dieser Unterschied nicht nur geringer, sondern in vielen Ländern sind Frauen sogar stärker organisiert als die Männer (Tabelle 1). Dies bedeutet, dass der sozialstrukturelle Wandel und der damit einhergehende Rückgang der traditionellen Kernmitgliedschaftsgruppen nicht zwangsläufig zu Mitgliederverlusten führen müssen. Doch zugleich gilt, Organisationserfolge in „neuen“ sozialen Gruppen setzen andere Zugänge, Anreize und Strategien voraus.<sup>5</sup>

Während Arbeiter, Beamte sowie Beschäftigte mit gehobenen Qualifikationsgraden relativ gut organisiert sind, sind Angestellte, niedrige, mittlere und hohe Qualifikationsgrade schwächer gewerkschaftlich organisiert. In vielen europäischen und insbesondere den nordischen Ländern sind Frauen häufiger gewerkschaftlich organisiert als Männer, was auf den höheren Beschäftigtenanteil von Frauen im staatlichen Dienstleistungssektor und die sinkende männliche Organisationsneigung in der Industrie zurückzuführen ist (Ebbinghaus et al. 2009, S. 349). Dagegen besteht in Deutschland, wie in anderen kontinentaleuropäischen Ländern, weiterhin eine erhebliche

5 Verwiesen sei an dieser Stelle auf die Literaturstudie von Knyphausen-Aufseß et al. (2010), insb. S. 568ff., die in systematischer Weise die unterschiedlichen Determinanten zur Gewerkschaftsmitgliedschaft der relevanten Publikationen zwischen 2001 und 2010 herausarbeiten. Dabei kommen sie zu dem Ergebnis, dass sich die Einflussmerkmale in fünf Kategorien untergliedern lassen: 1. persönliche Merkmale, 2. Beschäftigungsmerkmale, 3. Betriebsmerkmale, 4. Einstellungen und Ansichten und 5. soziales Umfeld (ebd., S. 571).

TABELLE 1

### Gewerkschaftsmitglieder in Europa<sup>A</sup>

Angaben in absoluten Zahlen und in Prozent

	2002				2016							
	% Insgesamt	N = 100%	% Männlich	N = 100%	% Insgesamt	N = 100%	% Männlich	N = 100%	% Weiblich	N = 100%		
Belgien	43,7	869	46,6	498	40,1	356	51,2	709	52,0	358	50,4	351
Deutschland	22,3	1322	29,9	678	14,5	644	20,7	1322	24,1	730	16,4	592
Finnland	77,5	921	70,6	453	84,2	468	73,5	785	67,6	407	79,9	378
Frankreich	12,6	667	13,8	324	11,4	343	12,9	825	14,7	403	11,1	422
Großbritannien	30,1	984	28,6	473	31,6	511	25,6	821	22,7	369	27,9	452
Irland	40,8	888	45,0	422	37,0	466	28,4	1069	24,9	535	31,8	534
Niederlande	28,9	1215	34,3	601	23,5	614	22,4	651	24,6	288	20,7	363
Norwegen	59,6	1261	57,2	677	62,4	584	63,6	817	55,9	451	73,0	366
Österreich	35,7	1096	42,3	540	29,1	556	27,4	1006	31,9	478	23,3	528
Polen	20,7	694	18,5	384	23,6	310	10,6	666	8,5	347	12,9	319
Schweden	78,3	1102	74,8	573	82,0	529	74,4	742	69,2	367	79,4	375
Schweiz	18,2	1097	21,5	557	14,7	540	13,0	753	13,2	403	12,9	350
Slowenien	49,1	662	43,8	334	54,4	328	28,6	516	26,0	264	31,3	252
Tschechien	21,8	580	21,8	302	22,1	275	8,1	1152	9,1	586	7,0	566
<b>Länderdurchschnitt</b>	<b>38,5</b>		<b>39,2</b>		<b>37,9</b>		<b>32,9</b>		<b>31,7</b>		<b>34,1</b>	

A Organisationsgrade aktiv Beschäftigte, vgl. Fußnote 4

WSI Mitteilungen

Quelle: European Social Survey 2017; eigene Berechnung

geschlechtsspezifische Mobilisierungs- und Vertretungslücke (Hassel 2007, S.182). Besonders deutlich wird diese an den Organisationsgraden der abhängig Beschäftigten bezogen auf den höchsten schulischen Bildungsabschluss. Der Organisationsgrad von Frauen mit niedrigen und

mittleren Schulabschlüssen liegt deutlich unter demjenigen der Männer (Abbildung 3).

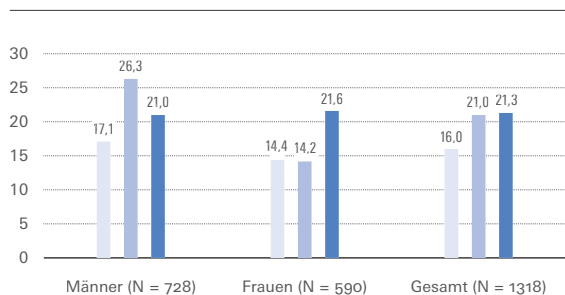
Auffallend sind auch die geschlechtsspezifischen Unterschiede bezogen auf die Art des Arbeitsverhältnisses. So liegt ein deutlich höherer Organisationsgrad bei

ABBILDUNG 3

### Organisationsgrade deutscher Gewerkschaften in verschiedenen Bildungsgruppen<sup>A</sup>

Angaben in Prozent

■ Niedrig (kein Schulabschluss oder Förder-/Hilfsschule)
 ■ Mittel (Haupt-/Realschule)
 ■ Hoch ([Fach-]Abitur)



A Organisationsgrade aktiv Beschäftigte, vgl. Fußnote 4

Quelle: European Social Survey 2017; eigene Berechnung und Darstellung

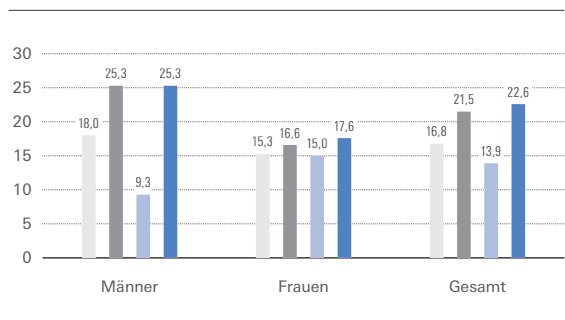
WSI Mitteilungen

ABBILDUNG 4

### Organisationsgrade<sup>A</sup> in Deutschland nach Arbeitsverhältnis und Arbeitsumfang<sup>B</sup>, 2016

Angaben in Prozent

■ befristet
 ■ unbefristet
 ■ Teilzeit
 ■ Vollzeit



A Organisationsgrade aktiv Beschäftigte, vgl. Fußnote 4

B Teilzeit = weniger als 35 Stunden/Woche; Vollzeit = 35 Stunden und mehr/Woche

Quelle: European Social Survey 2017; eigene Berechnung und Darstellung

WSI Mitteilungen

unbefristet beschäftigten Männern und in Vollzeitätigkeit vor. Deutliche Defizite zeigen sich dagegen bei Frauen, deren Organisationsgrad in beiden Fällen 8–9 % niedriger liegt (Abbildung 4).

In den etablierten Strukturen der Branchengewerkschaften spiegelt sich auch die unterschiedliche Erwerbsbeteiligung von Frauen, insbesondere zwischen Industrie- und Dienstleistungssektoren, wider (Abbildung 5). Durch die ab den 1990er Jahren realisierten Gewerkschaftsfusionen haben sich die Gewerkschaften zwar zu Multi-branchenorganisationen entwickelt, ohne dass sich damit jedoch strukturelle Veränderungen in den geschlechtsspezifischen Organisationsgraden ergeben hätten. Eine Ausnahme stellt die IG BAU dar, die ihren Frauenanteil von rund 12 % in 1996 auf 26 % in 2017 gesteigert hat, was sich auf veränderte Branchenstrukturen (vor allem: Integration und Wachstum der Reinigungsbranche) zurückführen lässt.

Der Frauenanteil von ver.di, NGG sowie der GEW liegt deutlich über dem der Industriegewerkschaften bzw. der GdP oder EVG. Eine zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen drückt sich allerdings kaum in der Mitgliederentwicklung der einzelnen Gewerkschaften aus. Exemplarisch sei auf die IG BCE verwiesen, die ihren Frauenanteil von 1997 (19 %) zu 2017 (21,5 %) um 2,5 % gesteigert hat, oder die IG Metall, deren Frauenanteil zwischen 2000 und 2017 bei rund 18 % stagnierte (ebd.).

Die meisten Gewerkschaften jenseits des öffentlichen Dienstes und einzelner Dienstleistungsbereiche sind trotz einer gewissen Aufwärtsentwicklung seit den 1970er Jahren klassische Männerdomänen geblieben: Seit 25 Jahren stagniert der Frauenanteil in den Gewerkschaften bei etwa einem Drittel. Demgegenüber hat sich im vergleichbaren Zeitraum die Frauenerwerbsquote um 15,7 %, von 54,9 % im Jahr 1993 auf 70,6 % in 2016, erhöht (WSI 2018). Es gibt nicht nur weiterhin Defizite bei der Mitgliedschaft von Frauen, beim Anteil von weiblichen Mandatsträgern und bei der Vertretung von frauenspezifischen Interessen. Obwohl es nach der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) im Jahr 2001 zu einer Erhöhung der Zahl der weiblichen Mandatsträger im Betriebsrat auf 39 % (2015) gekommen ist, besteht nach wie vor ein deutliches Repräsentationsdefizit (Baumann et al. 2017). Daraus resultierend fehlen oftmals weibliche Ansprechpartner auf der betrieblichen Ebene.

Gewerkschaften weisen nicht nur in der Geschlechterverteilung ihrer Mitgliedschaft eine Schiefelage auf. Auch in der Altersstruktur bildet die Gewerkschaftsmitgliedschaft nicht die Realität auf den Arbeitsmärkten ab. Der Anteil der 16- bis 30-jährigen Beschäftigten auf dem Arbeitsmarkt lag im Jahr 2016 bei 19,5 % und derjenige der 51- bis 65-jährigen bei 29,1 %. Dagegen waren nur 15,3 % der Gewerkschaftsmitglieder 16 bis 30 Jahre alt, dafür aber 25,4 % zwischen 51 und 65 Jahre alt.

Im Zeitverlauf ist der Organisationsgrad der Jugendlichen bis ins 30. Lebensjahr in den letzten Jahren zwar fast gleich geblieben, gleichwohl ist dieser sehr niedrig (Tabelle 2). Ursächlich dafür sind längere Bildungswege, vielfach atypische Berufseinstiege, Arbeit in Branchen und Betrieben mit geringer gewerkschaftlicher Präsenz; aber auch Individualisierung und Wertewandel hinterlassen hier ihre Spuren (Ebbinghaus/Goebel 2014, S. 225ff.). Problematisch ist diese schwache Organisationsneigung im jungen Alter auch wegen der langfristigen Folgen: Wenn der Eintritt in den frühen Berufsjahren nicht gelingt, nimmt die Wahrscheinlichkeit einer Gewerkschaftsneigung mit zunehmendem Alter eher ab.

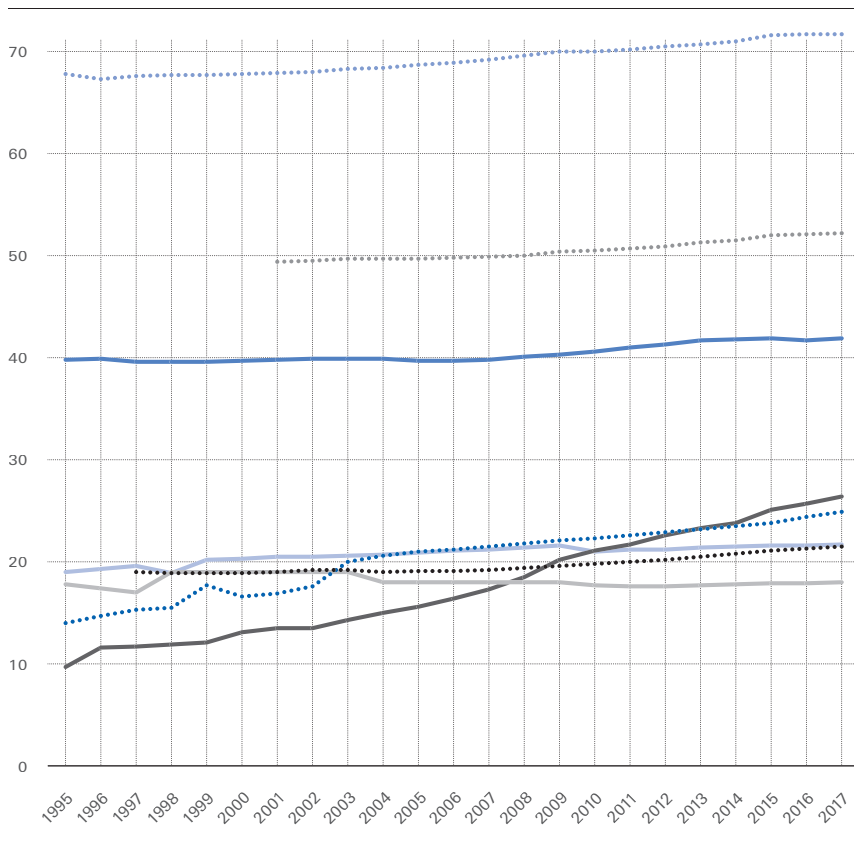
Für die Wahrscheinlichkeit einer Gewerkschaftsmitgliedschaft der Beschäftigten kommt der Betriebsgröße eine herausragende Rolle zu. Der Organisationsgrad abhängig Beschäftigter lag 2016 bei Betrieben mit unter 100 Beschäftigten bei 10,3 %, bei 100 bis 499 Beschäftigten bei 19,1 % und bei Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten sogar bei 27,1 % (European Social Survey 2017). Erklä-

ABBILDUNG 5

Frauenanteil in den DGB-Mitgliedsgewerkschaften

Angaben in Prozent

- ..... GEW
- ..... ver.di
- NGG
- IG Metall
- ..... GdP
- ..... IG BCE
- EVG
- IG BAU



Quelle: DGB 2018; eigene Berechnung und Darstellung

WSI Mitteilungen

TABELLE 2

### Organisationsgrade deutscher Gewerkschaften in verschiedenen Altersgruppen<sup>A</sup>

Angaben in absoluten Zahlen und in Prozent

Altersgruppen	2002		2016	
	%	N = 100%	%	N = 100%
16–30	15,0	244	15,3	234
31–40	19,9	371	18,7	283
41–50	23,8	387	20,5	321
51–65	29,7	303	25,4	473
66+	9,4	7	5,1	11

A Organisationsgrade aktiv Beschäftigte, vgl. Fußnote 4

WSI Mitteilungen

Quelle: European Social Survey 2017; eigene Berechnung

rungsfaktoren dafür sind: Je größer ein Betrieb ist, desto eher gibt es Betriebsräte und Vertrauensleute und damit ein strukturelles Klima, in dem die Mitgliederwerbung einfacher ist. Tatsächlich ist der Organisationsgrad in großen, tarifgebundenen Betrieben am höchsten. Neben den arbeitsplatzbezogenen Argumenten spielen auch gesellschaftliche und soziale Aspekte eine wichtige Rolle. Soziale Kontakte zu Gewerkschaftsmitgliedern in der Familie, im Freundeskreis oder am Arbeitsplatz verbessern die Bedingungen für eine Mitgliedschaft, sei es durch eine Beispielfunktion, Gruppendruck oder den Zugang zu Informationen (Goerke/Pannenberg 2007; Ebbinghaus et al. 2009; für die Altenpflege: Schroeder 2017). Nach der „Social-Custom-Theorie“ kann sich die schwache gewerkschaftliche Präsenz auch zu einer Abwärtsspirale entwickeln: Denn wenn die Gewerkschaftsmitgliedschaft seltener wird, sinken auch die Chancen, in seinem unmittelbaren sozialen Umfeld Kontakt zu einem Gewerkschaftsmitglied zu haben, und damit sinkt auch die Wahrscheinlichkeit eines Gewerkschaftsbeitritts.

### 3 Gewerkschaftliche Strategien zur Mitgliederentwicklung

Hohe gewerkschaftliche Organisationsgrade sind, wie bereits eingangs anhand der Drei-Welten-Heuristik (Schroeder/Wessels 2003, S.19) erläutert, primär auf den verarbeitenden Sektor, den öffentlichen Dienst sowie größere Betriebe und bestimmte Regionen konzentriert. Die Mitgliederverluste entstehen im Kontext gesellschaftlicher und ökonomischer Verschiebungen. Aus der Sicht gewerkschaftlicher Rekrutierungspolitik kann die Mitgliederkrise unter vier Gesichtspunkten diskutiert werden:

- *sozialstrukturell*: als Erosion der sozialen Milieus und als Emanzipation (Individualisierung, verstärkte Bedeutung von Nutzenkalkülen und Verlust der Bindewirkung) der Beschäftigten gegenüber gesellschaftlichen Großorganisationen;
- *ökonomisch*: Der Nutzen der Gewerkschaftsmitgliedschaft wird anders beurteilt und in vielen Fällen nicht mehr gesehen. Es besteht der Eindruck, dass der berufliche Werdegang stärker denn je unabhängig von gesellschaftlichen Großorganisationen verläuft;
- *politisch*: Das traditionelle Partizipationsinteresse im Sinne eines dauerhaften, zeitaufwendigen und hoch identifizierungsfähigen Vorgehens ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Eine Beteiligung an den bestehenden Formen innerorganisatorischer Willensbildung scheint für Nichtmitglieder derzeit kein Beitrittsanreiz zu sein. Dies führt zu der Frage, wie die Nützlichkeit der Gewerkschaft für den Einzelnen verbessert werden kann, ohne dabei die Durchsetzbarkeit solidarischer Politik zu gefährden.
- *Durch den Arbeitgeber*: Unterthematziert ist nach wie vor das zurückgehende Interesse der Arbeitgeber, Gewerkschaften als Ordnungsfaktor zu fördern und deshalb die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft zu unterstützen (Hassel 2014a).

Auf den Mitgliederrückgang und die Effizienzdefizite reagierten die Gewerkschaften in den letzten Jahren neben den obligatorischen Reform- und Strukturveränderungen in ihren Kern-Politikfeldern, wie der Tarif- und Betriebspolitik, mit fünf Anpassungs- und Stabilisierungsstrategien:

(1) *Gewerkschaftsfusionen*: Seit 1995 sank durch Fusionen die Zahl der DGB-Gewerkschaften von 16 auf acht. Auffallend ist, dass die beiden größten Einzelgewerkschaften IG Metall und ver.di mit 70 % über zwei Drittel der individuellen DGB-Mitglieder stellen.

(2) *Kostenreduzierung*: Der DGB und Einzelgewerkschaften nutzen betriebswirtschaftliche Instrumente zur Kostenreduktion und Effizienzsteigerung. Dazu zählt der Abbau des Personals und der Aufbau professionalisierter, wissensbasierter Dienstleistungsapparate sowie eine kostenoptimierte Bürokratie (Müller/Wilke 2014, S.154ff.). Ein weiteres Element des Umbaus der äußeren Architektur ist der Rückzug aus der Fläche. Damit einher geht ein Verlust an Nähe zu den Mitgliedern; zugleich ist dies ein Element der Transformation von einer nur noch partiell existierenden Milieuorganisation zu einer professionalisierten Dienstleistungsorganisation.

(3) *Schwerpunktsetzung*: Die Arbeit der Gewerkschaften konzentriert sich zunehmend auf ihr „Kerngeschäft“. Im Vergleich zu früheren Phasen, in denen sich die Gewerkschaften in vielen Feldern der Politik einmischten, melden

sie sich meist nur noch in elementaren Kernfragen ihres Kompetenzbereichs zu Wort.

(4) *Staatszentrierung*: Es ist eine stärkere Orientierung am Staat festzustellen, der damit auch in selbstregulierten Aufgabenfeldern wie der Tarifpolitik zu einem Adressaten gewerkschaftlicher Politik – vom Mindestlohn bis hin zu stützenden Maßnahmen in der Tarifpolitik – wurde. Damit reagieren die Gewerkschaften darauf, dass es ihnen insgesamt nur unzureichend gelungen ist, ihrem Schutz- und Gestaltungsauftrag für alle nachzukommen.

(5) *Neue Mitgliederpolitik*: Eine systematische Politik zur Rekrutierung und Aktivierung neuer Mitgliedergruppen ist seit den 1990er Jahren zu beobachten. Einerseits werden schwach organisierte Gruppen wie Leiharbeiter oder Ingenieure besonders angesprochen. Andererseits wird die Mitgliederrekrutierungsarbeit innerverbandlich mit eigenen Strukturen, Ressourcen, Personen und Zielen ausgestattet. Wichtige Anregungen für eine offensive Mitgliederarbeit gingen von der HBV und später dann von ver.di aus, aber auch von den US-amerikanischen Gewerkschaften, die mit dem sogenannten „Organizing“ beachtliche Erfolge erreichten (Wetzel 2013). Entsprechende Initiativen sind bei den meisten Gewerkschaften vorzufinden. Vor dem Hintergrund der dargestellten rückläufigen Mitgliederentwicklung und Organisationsschwierigkeiten suchen die Gewerkschaften nach besseren Wegen einer zielgruppenspezifischen Mitgliederrekrutierung. Darüber hinaus ist dies aber auch der Ausgangspunkt für eine neue Politik der Organisationsentwicklung, die sich ganz konkret in der im Folgenden dargestellten „neuen“ systematischen Mitgliederpolitik widerspiegelt.

Ausgehend von den oben identifizierten Mitgliederproblemen betrachten wir im Folgenden die fünfte Handlungsstrategie („neue Mitgliederpolitik“). Deshalb befassen wir uns nun mit der systematischen Implementierung von Mitgliederstrategien und Befragungsformen, womit zwei im wissenschaftlichen Kontext gegenwärtig eher unterthematisierte Phänomene für das zukünftige Handeln der Gewerkschaften ins Blickfeld gerückt werden. Im Folgenden steht die IG Metall im Zentrum der Beobachtungen, wohl wissend, dass einige der hier dargestellten Praktiken in anderen Gewerkschaften bereits früher erprobt worden sind.

### 3.1 Neue Mitgliederpolitik

Gewerkschaften haben bereits in der Vergangenheit vielfältige Aktivitäten, zielgruppenspezifische Strategien, „selektive Anreize“ sowie Instrumente entwickelt, um für die verschiedenen Beschäftigtengruppen attraktiver zu werden. Diese spezifischen Aktivitäten waren bislang meist als einzelne Maßnahmen angelegt, die kaum einen strukturellen Einfluss auf die Gesamtorganisation (Ziele,

Strukturen und Instrumente) besaßen, selbst wenn sie erfolgreich waren. Das hat sich in den letzten Jahren bspw. in der IG Metall verändert, die seit 2007 versucht, eine systematische Neujustierung ihrer Mitgliedergewinnung zu betreiben. Maßgebliche Impulse für diesen Veränderungsprozess wurden neben eigenen lokalen Pilotprojekten und durch Anregungen von anderen DGB-Gewerkschaften insbesondere aus dem angelsächsischen Raum sowohl über Gewerkschaftsforschung als auch durch direkte Austauschkanäle deutscher Gewerkschaften mit international befreundeten Gewerkschaften aufgenommen (Frege 2000; Schreieder 2005; Bremme et al. 2007; Woodruff 2007; Schmalstieg 2010). In der weiteren Entwicklung lässt sich eine in Etappen voranschreitende Projektstruktur nachvollziehen, deren Zielfokus sich zu Beginn vor allem auf der Sammlung erster eigener Praxiserfahrungen mit systematischen Ansätzen der Mitgliedergewinnung beschränkte. Im weiteren Verlauf, insbesondere mit dem ersten branchenweiten Organizing-Projekt in der Windindustrie (2010–2012) und der Aufstellung eines nennenswerten „Investitionsfonds“ zur Finanzierung einer größeren Anzahl regionaler Projekte, zielten die Aktivitäten zunehmend darauf, die Vermittlung neuer Ansätze in die Regelstruktur der IG Metall zu integrieren (Boewe/Schulten 2013; Dribbusch 2013; Goes et al. 2015; IGM Vorstand 2015).

### 3.2 Erschließungsprojekte der IG Metall: Systematische Mitgliederpolitik

Vor dem Hintergrund einer stark gesunkenen Mitgliederzahl suchte die IG Metall nach einer eigenen Strategie, um die Mitglieder-, Beteiligungs- und Konfliktorientierung zu integrieren. Mit einigen Vorarbeiten, die bereits Ende der 1980er Jahre einsetzten, begann sie schließlich 2015 mit einer systematischen, bezirklich basierten Erschließungsstrategie auf Basis von Projekten mit neunjähriger Laufzeit. Der konkrete Träger der Erschließungsprojekte ist eine Gruppe von eigens eingestellten *Organizern*, die als sogenannte Erschließungssekretäre wirken, um in Kooperation mit betrieblichen Aktivisten – und in manchen Fällen, wo solche Akteure fehlen, auch direkt – Mitgliederrekrutierung zu betreiben. Für alle Bezirke zusammen wurden etwa 140 Aktivisten eingestellt, denen zugetraut wird, dass sie die Klaviatur von Mitglieder-, Beteiligungs- und Konfliktprozessen zwischen Betrieben und lokalen Geschäftsstellen bedienen und steuern können. Das spezifische Konzept der Erschließungsstrategie obliegt dabei den Bezirken, die ihren jeweiligen Vorerfahrungen und Kontexten entsprechend eigene Akzente innerhalb eines bundesweit vorgegebenen Rahmens setzen.

Die neuen Projekte haben die Aufgabe, mehr Mitglieder zu gewinnen und bessere Methoden, Instrumente und Strukturen der Mitgliedererschließung zu generieren. Letzteres sollte auch institutionelle Folgen für die Arbeit in den Geschäftsstellen, insbesondere an den Schnittstel-

len zu den Betrieben, haben. Dabei ist es besonders wichtig, dass auf diese Weise Erkenntnisse gewonnen werden, um die Effektivität der Mitgliederwerbung zu steigern und die damit notwendigen Lerneffekte in die organisatorischen Strukturen der Regularbeit zu überführen. Es geht nicht einfach um die Gewinnung von Mitgliedern, sondern auch um organisatorischen sowie kulturellen Wandel, der die Organisation und ihre Angebote an die Bedürfnisse der Beschäftigten heranführt. Ein Aspekt der Strategie sind dabei beteiligungsorientierte Vorgehensweisen.

### 3.3 Mitgliederbefragungen

Die Mitgliederorientierung kann als doppelter Wandlungsprozess der Gewerkschaften beschrieben werden. Einerseits indem die Gewerkschaften ihre Organisation zielgerichteter auf die (Noch-nicht-)Mitglieder ausrichten und professionellere Formen der Rekrutierung, Betreuung und Bindung etablieren. Dazu werden neue Strukturen, Akteure und Investitionen in den Bereichen der Mitgliederrekrutierung etabliert. Andererseits kann die strategische „Neuausrichtung“ der Gewerkschaften auch darauf hinauslaufen, den Mitgliedern andere Formen der Beteiligung einzuräumen. Insofern hat sich nahezu parallel zur modifizierten organisatorischen Aufstellung auch die inhaltliche sowie legitimatorische Bezugnahme auf die Mitglieder verändert. Dazu zählen auch konkrete Praktiken der verstärkten Mitgliederorientierung im Rahmen tarifpolitischer Mobilisierungsprozesse wie z. B. Konzepte beteiligungsorientierter/betriebsnaher Tarifpolitik; das Prinzip des „Organisierens am Konflikt“ bzw. der Grundsatz, dass erst ab einer bestimmten Organisationsstärke ein Haustarifvertrag o. ä. verhandelt wird. Aus einer analytischen Perspektive reagieren die DGB-Gewerkschaften damit auf Beitrittsabstinenz, neue Konkurrenzen und zurückgehende Durchsetzungsfähigkeit im Sinne einer Stärkung der Mitgliedschafts- über die Einflusslogik (Schmitter/Streeck 1981). In dem auszutarierten Spannungsverhältnis zwischen den beiden Logiken haben sich die Gewerkschaften lange Zeit auf die nach außen gerichtete Perspektive der Interessendurchsetzung und Einflussnahme konzentriert und sich dabei auf die Durchsetzungsfähigkeit aufgrund ihrer korporatistischen Einbindung verlassen. Mit dem neuen Fokus auf Mitgliederrekrutierung und -bindung, aber auch mit dem konfliktorientierten Aktivierungsansatz, wird verstärkt die Ebene der Mitgliedschaftslogik bedient. Mit der größeren direkten Orientierung an den Interessen der Mitglieder besinnen sich die Gewerkschaften wieder deutlicher auf ihre primäre Machtressource: die Mitglieder.

Neben vielfältigsten Formen der aktivierenden Bezugnahme im Rahmen von tarif- und betriebsspezifischen Konfliktkonstellationen spielen dabei Beschäftigten- bzw. Mitgliederbefragungen eine wichtige Rolle. Diese werden seit einigen Jahren systematischer genutzt. Während

es solche Umfragen auch schon gelegentlich zu früherer Zeit gab, um den Vorständen quasi ein Geheimwissen im Hinblick auf den Zustand der Organisation zu ermöglichen, werden diese heute offen kommuniziert und als Instrument für innerorganisatorische Diskurse eingesetzt: einerseits um Grundfragen zur inhaltlichen oder organisatorischen Weiterentwicklung transparenter zu klären; andererseits um inhaltliche Präferenzen in der Tarifpolitik abzusichern und damit eine Legitimationsbasis aufzubauen, die über die innergewerkschaftlichen Gremien hinausreicht. In *Übersicht 1* sind einige wesentliche Umfragen abgebildet, die diesem Schema einer neuen Legitimationspolitik folgen:

Mit diesen standardisierten Befragungen werden Mitgliederpräferenzen erhoben, um Schwerpunkte zu setzen und eigene Forderungspräferenzen besser zu begründen. Die bislang in den Gewerkschaften eingesetzten Beschäftigten- und Mitgliederbefragungen haben nicht den Status von regelmäßigen und verbindlich zu schaffenden Legitimationsquellen, um Tarifverhandlungen vorzubereiten. Sie unterstützen vielmehr die Arbeit der Vorstände und Tarifkommissionen im Sinne zusätzlicher Wissens-, Kommunikations- und Legitimationsquellen. Mit ihrer direkten Bezugnahme auf die Wahrnehmungen, Interessen und Präferenzen der Mitglieder sind sie aber zugleich auch als Bausteine einer beteiligungsorientierten und direkten Demokratie in den Gewerkschaften zu klassifizieren. Entscheidend ist jedoch, dass diese Bezugnahmen kein Ersatz für die Strukturen und Prozesse der innerverbandlichen repräsentativen Demokratie darstellen, sondern eine Ergänzung. Gleichwohl schränken sie das *Agenda Setting* der Gremien ein. Indem mit diesen Befragungen die Präferenzen der Beschäftigten authentischer eingefangen werden können als durch nur auf innerverbandlichen Gremien aufbauende Kommunikationsprozesse, sind sie auch zugleich eine zusätzliche Quelle für Mobilisierung und Legitimation gegenüber Arbeitgebern, Politik und Öffentlichkeit. Mit dieser direkteren und breiteren Rückbindung auf die spezifischen Interessen der Mitglieder versucht man einerseits, den Beteiligungsinteressen Rechnung zu tragen, und andererseits die verbandliche Durchsetzungsperspektive gegenüber Arbeitgebern und Politik zu verbessern.

## 4 Fazit: Neubestimmung der Gewerkschaftsarbeit als Basis für neue Sozialpartnerschaft

In der Konzeption von sozialer Marktwirtschaft und Konfliktpartnerschaft kommt der (Kampf-)Parität im Rahmen der Tarifautonomie eine herausragende Bedeutung zu. Diese Konfiguration von staats- und unternehmensfernen

ÜBERSICHT 1

Mitgliederumfragen der DGB-Gewerkschaften

Gewerkschaft	IG Metall			IG BCE		EVG	GdP
<b>Titel</b>	Deine Stimme für ein gutes Leben	Arbeit: sicher und fair!	Politik für Alle – Sicher, gerecht und selbstbestimmt	Die IG BCE Jugendstudie	Die IG BCE von Innen	Gemeinsam mehr! Tarifrunde 2016	Mitgliederbefragung 2004
<b>Zeitraum</b>	4–6.2009	2–4.2013	1–2.2017	5.2011–6.2012	4–5.2016	8–9.2016	1–2.2004
<b>Befragte</b>	Nicht-/Mitglieder	Nicht-/Mitglieder	Nicht-/Mitglieder	Nicht-/Mitglieder (15 bis 29 Jahre)	Mitglieder	Mitglieder	Mitglieder
<b>Zahl der Befragten</b>	451899 747 Betriebe	514134 ~8400 Betriebe	681241 ~7000 Betriebe	2735	1300 (repräsentativ)	~15000	1532 (repräsentativ)
<b>Ziel</b>	Forderungen an neue Bundesregierung	Forderungen an neue Bundesregierung	Vorbereitung Tarifrunde	Interessen und Vertretung der Jugend	Evaluierung der Zufriedenheit der Mitglieder	Vorbereitung Tarifrunde	Stimmungsbild zur Reformpolitik der Bundesregierung
<b>Zentrale Themen</b>	Alterssicherung Gerechtigkeit Gute Arbeit Mindestlöhne Vereinbarkeit Zukunftssicherung	Altersgerechte Arbeitsplätze Flexibilität Kurswechsel Mindestlöhne Vereinbarkeit Weiterbildung	Alterssicherung Arbeitszeit Gerechtigkeit Integration Qualifizierung Selbstbestimmung Vereinbarkeit Weiterbildung	Ausbildung Beteiligung Entlohnung Gute Arbeit Fachkräftemangel Sicherheit Weiterbildung Zukunft der Arbeit	Arbeits-schwerpunkte Interessens-vertretung Mitglieder-betreuung	Arbeitszeit Entlohnung Alterssicherung Weiterbildung Qualifizierung	Alterssicherung Berufsbeamtentum Entlohnung Kranken-versicherung Lebensarbeitszeit Planungssicherheit Streikrecht
<b>Fokus Politikfelder</b>	Gesellschafts-politik Sozialpolitik	Arbeitsmarktpolitik Betriebspolitik Gesellschafts-politik	Arbeitsmarktpolitik Sozialpolitik Tarifpolitik	Tarifpolitik Mitgliederpolitik	Mitgliederpolitik	Tarifpolitik	Sozialpolitik Tarifpolitik

WSI Mitteilungen

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Verhandlungen auf Augenhöhe setzt Organisationsmacht auf beiden Seiten voraus, was durch den dramatischen Mitgliederrückgang der Sozialpartner seit den 1980er Jahren nicht mehr jederzeit und erst recht nicht flächendeckend besteht. Mit einem Organisationsgrad von etwa 15 % besitzen die deutschen Gewerkschaften, wie im internationalen Vergleich gezeigt werden konnte, ein eher unterdurchschnittliches Organisationsniveau, das im Vergleich zu den anderen Ländern in den ESS-Erhebungswellen (2002 und 2016) deutlich stärker rückläufig ist. Gleichwohl bestehen im verarbeitenden Sektor, im öffentlichen Dienst und in größeren Betrieben meist weiterhin hohe gewerkschaftliche Organisationsgrade und handlungsfähige Arbeitgeberverbände. Aber selbst in der Metall- und Elektroindustrie geriet die mit dem Organisationsgrad korrelierende Tarifbindung seit 1990 in einen Sinkflug, den die IG Metall zum Anlass genommen hat, die Mitglieder- und Tarifbindung zu den zentralen Referenzpunkten für den strukturellen Umbau der eigenen Organisation zu erklären (Hofmann 2016, S. 143ff.).

Die Organisationsmacht der Gewerkschaften ist dabei als primäre Voraussetzung zu sehen, um das komplexe Mit- und Gegeneinander zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zu praktizieren. Dabei entwickelte sich im deutschen Modell eine gegenläufige Lage zwischen den Arbeitsbeziehungen in der verarbeitenden Industrie

und dem Dienstleistungssektor heraus: Während im industriellen Bereich Sozialpartnerschaft ohne nennenswerte Großkonflikte auskommt, ist der Dienstleistungssektor durch viele Konflikte ohne stabile Sozialpartnerschaftsstrukturen geprägt (Streck 2016; Schroeder 2016). Die Praxis der Sozialpartnerschaft im industriellen Sektor basiert auf potenziell konfliktfähigen Akteuren, die diese Fähigkeit in einem professionalisierten Alltagshandeln und in vielen kleineren Konflikten zum Ausdruck bringen und deren Handlungsmacht insbesondere über gestaltende Elemente deutlich wird. Damit zeichnet sich trotz sich intensivierender Globalisierung ein für die deutsche Ökonomie zentraler Bereich weiterhin durch eine grundsätzlich konfliktpartnerschaftliche Struktur aus, womit zugleich eine gewisse Strukturierung der politischen Ökonomie als exportorientierter Institutionenordnung stattfindet (Hassel 2014b, S. 138). Jedoch ist ohne Strukturveränderungen auch diese Konstellation im Bereich der Arbeitsbeziehungen nicht einfach fortschreibbar – im Gegenteil.

Die Repräsentationslücken im Bereich der weiblichen Beschäftigten, der Akademiker und zunehmend auch unter den jüngeren Beschäftigten sind durch die Gewerkschaften nicht nur längst erkannt, sie haben sich auch durch vielfältigste Initiativen für entsprechende Antworten engagiert. Doch bislang haben all diese Maßnahmen nur unzureichend zu einer Trendwende beigetragen. Ob-

gleich einzelne DGB-Mitgliedsgewerkschaften ihren Mitgliederrückgang stoppen konnten, wurde 2017 die „magische Grenze“ von 6 Mio. Mitgliedern im DGB unterschritten. Unsere These hierzu lautet, dass eine systematische Mitgliederpolitik, die durch eigene Ressourcen, Spielregeln, Vorstandsbereiche geprägt sein müsste, bislang noch fehlt. Eine systematischere Verankerung der zuvor genannten Punkte ist bei der IG Metall in den letzten Jahren anzutreffen (vgl. 3.2), obgleich der Prozess nach wie vor im Werden begriffen ist. Ein eigenes Politikfeld „Mitgliederpolitik“, das nicht nur für die Mitgliederrekrutierung, sondern auch für Mitgliederbindung und andere mit der Mitgliederpolitik verbundene Aktivitäten zuständig wäre, müsste den Feldern der Tarif- und Betriebspolitik gleichgestellt werden. So ließe sich vermutlich eine dynamischere und effektivere Politik begründen, die auch mitglieder-, also beteiligungsorientierte Rückkopplungseffekte auf die anderen Politikfelder generiert.

Die Gewerkschaften sind der Schlüssel für die Zukunft der Sozialpartnerschaft. Zwar sind staatliche Unterstützungsmaßnahmen und erst recht die Einsicht der Unternehmen und ihrer Verbände, dass sie in Gewerkschaften wichtige Konfliktpartner haben, von nicht zu unterschätzender Bedeutung für stabile Arbeitsbeziehungen und eine belastbare soziale Marktwirtschaft. Doch all dies kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass ohne strukturell nachhaltige Veränderungen im Bereich der gewerkschaftlichen Mitgliederpolitik die flankierenden Maßnahmen von Staat und Arbeitgebern unzureichend sind. Daher sind die gewerkschaftlichen Aktivitäten zum Aufbau einer professionalisierten, systematischen Mitgliederpolitik, ihre Beteiligungsorientierung und ihre neuen Aktivitäten zur Etablierung direktdemokratischer Elemente eine wichtige Basis, um ihre Rolle in der politischen und wirtschaftlichen Demokratie abzusichern und weiterzuentwickeln. ■

## LITERATUR

- Baumann, H. / Brehmer, W. / Hobler, D. / Klenner, Ch. / Pfahl, S.** (2017): Frauen und Männer in Betriebsräten. Zur Umsetzung des Minderheitenschutzes bei Betriebsratswahlen, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut: WSI-Report Nr. 34, 01/2017, Düsseldorf
- BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände)** (Hrsg.) (2010): Arbeitgeberpräsident Dr. Dieter Hundt: Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie gesetzlich sichern, Presse-Information Nr. 029/2010 vom 23. 6. 2010
- Biebeler H. / Lesch H.** (2007): Zwischen Mitgliedererosion und Ansehensverlust: Die deutschen Gewerkschaften im Umbruch, in: Industrielle Beziehungen 14 (2), S. 133–153
- Boewe, J. / Schulten, J.** (2013): Eine erfolgreiche Zumutung. Organizing in der Windkraftindustrie: Die Innenperspektive der IG Metall, in: Wetzel, D. (Hrsg.), a. a. O., Hamburg, S. 119–126
- Bremme, P. / Fürniß, U. / Meinecke, U.** (Hrsg.) (2007): Never work alone. Organizing – ein Zukunftsmodell für Gewerkschaften, Hamburg
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund)** (2018): Die Mitglieder der DGB-Gewerkschaften, <http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen> (letzter Zugriff: 09. 04. 2018)
- Dribbusch, H.** (2013): Nachhaltig erneuern. Aufbau gewerkschaftlicher Interessenvertretung im Windanlagenbau, in: Wetzel, D. (Hrsg.), a. a. O., Hamburg, S. 92–118
- Ebbinghaus, B. / Göbel, C. / Koos, S.** (2009): Inklusions- und Exklusionsmechanismen gewerkschaftlicher Mitgliedschaft – ein europäischer Vergleich, in: Stichweh, R. / Windolf, P. (Hrsg.): Inklusion und Exklusion. Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit, Wiesbaden, S. 341–359
- Ebbinghaus, B. / Göbel, C. / Koos, S.** (2011): Social capital, 'Ghent' and workplace contexts matter. Comparing union membership in Europe, in: European Journal of Industrial Relations 17 (2), S. 107–124
- Ebbinghaus, B. / Göbel, C.** (2014): Mitgliederrückgang und Organisationsstrategien deutscher Gewerkschaften, in: Schroeder, W. (Hrsg.): Handbuch Gewerkschaften in Deutschland, Wiesbaden, S. 207–237
- European Social Survey** (Hrsg.) (2017): Survey Data, <http://nesstar.ess.nsd.uib.no/webview/> (letzter Zugriff: 09. 04. 2018)
- Fitzenberger, B. / Kohn, K. / Wang, Q.** (2011): The erosion of union membership in Germany. Determinants, densities, decompositions, in: Journal of Population Economics 24 (1), S. 141–165
- Frege, C. M.** (2000): Gewerkschaftsreformen in den USA. Eine kritische Analyse des ‚Organisationsmodells‘, in: Industrielle Beziehungen 7 (3), S. 260–280
- Goes, T. / Schmalz, S. / Thiel, M. / Dörre, K.** (2015): Gewerkschaften im Aufwind? Stärkung gewerkschaftlicher Organisationsmacht in Ostdeutschland, Otto Brenner Stiftung: OBS-Arbeitsheft 83, Frankfurt a. M.
- Goerke, L. / Pannenberg, M.** (2007): Trade union membership and works councils in West Germany, in: Industrielle Beziehungen 14 (2), S. 154–175
- Greef, S.** (2014): Gewerkschaften im Spiegel von Zahlen, Daten und Fakten, in: Schroeder, W. (Hrsg.): Handbuch Gewerkschaften in Deutschland, Wiesbaden, S. 657–755
- Hassel, A.** (2007): The curse of institutional security, in: Industrielle Beziehungen 14 (2), S. 176–191
- Hassel, A.** (2014a): Trade unions and the future of democratic capitalism, in: Beramedia, P. / Häusermann, S. / Kitschelt, H. / Kriesi, H. (Hrsg.): The politics of advanced capitalism, Cambridge, S. 231–256
- Hassel, A.** (2014b): The German model in transition, in: Padgett, S. / Paterson, W. / Zohnhöfer, R. (Hrsg.): Developments in German politics 4, Houndmills/ Basingstoke, S. 133–148
- Hofmann, J.** (2016): Tarifbindung – eine Frage der Gerechtigkeit, in: WSI-Mitteilungen 69 (2), S. 143–147, [https://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen\\_63865\\_63870.htm](https://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_63865_63870.htm)
- IGM (IG Metall) Vorstand** (Hrsg.) (2015): Strategische Erschließung. Werkvertragsbeschäftigte organisieren sich! Beispiel eines Organizing-Projektes im Automobilcluster Leipzig, Frankfurt a. M.
- Knyphausen-Aufseß, D. zu / Linke, R. / Nikol, P.** (2010): Die deutschen Gewerkschaften: Ein Review der aktuellen Forschungsliteratur, in: Journal of Business Economics 80 (5), S. 561–609
- Müller, H.-P. / Wilke, M.** (2014): Gewerkschaftsfusionen: der Weg zu modernen Multibranchengewerkschaften, in: Schroeder, W. (Hrsg.): Handbuch Gewerkschaften in Deutschland, Wiesbaden, S. 147–171
- Schmalstieg, C.** (2010): Lernen von den US-Gewerkschaften, in: Greef, S. / Kalass, V. / Schroeder, W. (Hrsg.): Gewerkschaften und die Politik der Erneuerung – Und sie bewegen sich doch, Düsseldorf, S. 207–225
- Schmitter, P. C. / Streek, W.** (1981): The organization of business interests: A research design to study the associative action of business in the advanced industrial societies of Western Europe, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: WZB-Discussion Paper IIM/LMP 81/13
- Schnabel, C.** (2005): Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Organisationsgrade, Tarifbindung und Einflüsse auf Löhne und Beschäftigung, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 38 (2 und 3), S. 181–196
- Schnabel, C. / Wagner, J.** (2003): Trade union membership in Eastern and Western Germany: convergence or divergence?, in: Applied Economics Quarterly 49 (3), S. 213–232
- Schnabel, C. / Wagner, J.** (2006): Who are the workers who never joined a union? Empirical evidence from Western and Eastern Germany, in: Industrielle Beziehungen 13 (2), S. 118–131
- Schnabel, C. / Wagner, J.** (2007): The persistent decline in unionization in Western and Eastern Germany, 1980–2004: What can we learn from a decomposition analysis?, in: Industrielle Beziehungen 14 (2), S. 118–132
- Schreieder, A.** (2005): Organizing – Gewerkschaften als soziale Bewegung, [https://bayern.verdi.de/gruppen/vertrauensleute/+afi-le++51d287056f684433000155e/download/Organizing-Gewerkschaft\\_als\\_soziale\\_Bewegung.pdf](https://bayern.verdi.de/gruppen/vertrauensleute/+afi-le++51d287056f684433000155e/download/Organizing-Gewerkschaft_als_soziale_Bewegung.pdf) (letzter Zugriff: 09. 04. 2018)
- Schroeder, W.** (2016): Konfliktpartnerschaft – still alive. Veränderter Konfliktmodus in der verarbeitenden Industrie, in: Industrielle Beziehungen 23 (3), S. 374–392
- Schroeder, W.** (2017): Kollektives Beschäftigtenhandeln in der Altenpflege, Hans-Böckler-Stiftung: Study Nr. 373, Düsseldorf
- Schroeder, W. / Kalass, V. / Greef, S.** (2011): Berufsgewerkschaften in der Offensive. Vom Wandel des deutschen Gewerkschaftsmodells, Wiesbaden
- Schroeder, W. / Wessels B.** (2003): Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Wiesbaden
- Streeck, W. / Rehder, B.** (2005): Institutionen im Wandel: Hat die Tarifautonomie eine Zukunft?, in: Busch, H. W. / Frey, H. P. / Hüther, M. / Rehder, B. / Streeck, W.: Tarifpolitik im Umbruch, Köln, S. 49–82

**Streack, W.** (2016): Von Konflikt ohne Partnerschaft zu Partnerschaft ohne Konflikt: Industrielle Beziehungen in Deutschland, in: Industrielle Beziehungen 23 (1), S. 47–60

**Statistisches Bundesamt** (2018): Arbeitsmarkt, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/Arbeitsmarkt/lrerw014.html> (letzter Zugriff 13. 08. 2018)

**Wetzel, D.** (Hrsg.) (2013): Organizing. Die Veränderung der gewerkschaftlichen Praxis durch das Prinzip Beteiligung, Hamburg

**Woodruff, T.** (2007): Gewerkschaftsaufbau in schwierigen Zeiten. Wie die SEIU zur Gewerkschaft mit den höchsten Mitgliederzuwächsen in den USA wurde, in: Bremme, P. / Fürniß, U. / Meinecke, U. (Hrsg.): Never work alone. Organizing – ein Zukunftsmodell für Gewerkschaften, Hamburg, S. 92–116

**WSI (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung)** (2018): Erwerbstätigkeit. Erwerbstätigenquoten und Erwerbsquoten 1991–2016, <https://www.boeckler.de/53509.htm> (letzter Zugriff: 08. 07. 2018)

## AUTOREN

**ANKE HASSEL**, Prof. Dr., Wissenschaftliche Direktorin des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: Industrielle Beziehungen, Arbeitsmarkt, Sozialpolitik.

@ Anke-Hassel@boeckler.de

---

**WOLFGANG SCHROEDER**, Prof. Dr., lehrt Politikwissenschaft an der Universität Kassel und ist Research Fellow am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Forschungsschwerpunkte: Parteien-, Gewerkschafts- und Wohlfahrtsstaatsforschung.

@ wolfgang.schroeder@uni-kassel.de

---