

**Claus Schnabel**

**Die Gewerkschaften vor neuen Herausforderungen**

Gewerkschaften gehören zu den tragenden Pfeilern des deutschen Systems der Arbeitsbeziehungen und der Regelung von Arbeitsmarktfragen. Zusammen mit den Arbeitgebern gestalten sie im Rahmen der Tarifautonomie selbstständig die Löhne und Gehälter sowie die sonstigen Arbeitsbedingungen. Darüber hinaus sind sie in vielen Selbstverwaltungsorganen wie z. B. der Bundesagentur für Arbeit und der Sozialversicherung tätig, sitzen in Rundfunkräten und engagieren sich in der Berufsbildung. Sie schlagen ehrenamtliche Richter für die Arbeitsgerichte vor und werden auch vor arbeitsrechtlichen Änderungen oft konsultiert. Umgekehrt weisen das Arbeitsrecht und die Arbeitsrechtsprechung den Gewerkschaften eine wichtige Rolle bei der Rechtsumsetzung und der Regelung von Arbeitsmarktfragen zu. Diese reicht von der Arbeitnehmermitbestimmung bis zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen. Durch ihre Lohnpolitik, ihre aktive Mitwirkung an der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und ihren starken Lobbyismus üben die Gewerkschaften einen beträchtlichen Einfluss auf die Wirtschaftspolitik in Deutschland aus. In letzter Zeit stellt sich jedoch zunehmend die Frage, inwieweit die Gewerkschaften noch die Rolle eines repräsentativen Vertreters von Arbeitnehmerinteressen adäquat ausfüllen können und wie gut gerüstet sie für die Zukunft sind.

Einen offensichtlichen Grund für gewisse Zweifel stellen die schon länger anhaltenden Probleme der Mitgliedererosion dar, mit denen die Gewerkschaften zu kämpfen haben. Darüber hinaus gibt es eine Reihe neuer Herausforderungen: Dazu zählt der Strukturwandel vom überschaubaren, durch viele Großbetriebe geprägten Industriesektor hin zum Dienstleistungssektor bzw. zur Wissens- und Informationsgesellschaft, mit dem eine Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen einhergeht. Globalisierung (d. h. die Zunahme von weltweiter Arbeitsteilung und internationalem Wettbewerb) sowie der technische und organisatorische Wandel erfordern eine größere Spezialisierung und Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und damit auch eine differenzierte und flexible Tarifpolitik. Vor diesem Hintergrund sind in den letzten Jahren zum einen mehr und mehr Kompetenzen auf Betriebsräte übertragen worden, zum anderen sind aber auch einige ehemalige Berufsverbände als Spartengewerkschaften eigenständig tarifpolitisch aktiv geworden. Die Gewerkschaften konkurrieren damit stärker als früher um Mitglieder. Sie müssen sich aber zugleich der Gefahr einer generellen Abwendung von ihnen stellen, die durch die zunehmende Individualisierung der Arbeitnehmer hervorgerufen wird.

Die Mitgliederprobleme und andere Entwicklungen erfordern offensichtlich eine große Anpassungsfähigkeit, die den deutschen Gewerkschaften nicht immer zugetraut wird. Gewerkschaften (und auch Arbeitgeberverbände) werden gelegentlich als Dinosaurier des ausgehenden Industriezeitalters angesehen, deren Zeit abgelaufen sei.<sup>1</sup> Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden diskutiert, über welche Mitgliederstärke und tarifpolitische Gestaltungsmacht die deutschen Gewerkschaften noch verfügen, wie sie sich verändern bzw. an neue Herausforderungen anpassen (können) und welche Zukunft die deutsche Gewerkschaftsbewegung hat.

## **Gewerkschaftlicher Mitgliederschwund**

Bis in die Zeit der Weimarer Republik war die deutsche Gewerkschaftsbewegung berufsständisch und weltanschaulich zersplittert, doch änderte sich dies nach dem Zweiten Weltkrieg: In der DDR wurde der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund (FDGB) eingerichtet, der aber weder frei noch eine Gewerkschaft im üblichen Sinne war, sondern vielmehr eine staatlich gelenkte Massenorganisation. In der Bundesrepublik ergab sich beim Neuaufbau durch den Verzicht auf politische Richtungsgewerkschaften eine ganz andere Gewerkschaftsstruktur, die nach der Auflösung des FDGB 1990 und der Ausdehnung der westdeutschen Gewerkschaften auch auf die neuen Bundesländer übertragen wurde. Heute gibt es in Deutschland rund 100 Arbeitnehmervereinigungen unterschiedlichster Art, von denen allerdings nur wenige tarifpolitisch aktiv und bedeutsam sind. Das Gros der Gewerkschaftsmitglieder konzentriert sich auf wenige Großorganisationen wie den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), den Deutschen Beamtenbund (DBB) und den Christlichen Gewerkschaftsbund Deutschlands (CGB).

Als Zusammenschluss von acht Einzelgewerkschaften mit zusammen fast 6,4 Millionen Mitgliedern im Jahr 2008 ist der DGB der bei weitem größte und einflussreichste gewerkschaftliche Dachverband.<sup>2</sup> Er vertritt vier von fünf Gewerkschaftsmitgliedern, hat aber als Dachorganisation nur die Aufgabe der Interessenvertretung gegenüber Staat und Öffentlichkeit und schließt selbst keine Tarifverträge ab. Bis Ende der 1980er Jahre setzte sich der DGB aus bis zu 17 Einzelgewerkschaften zusammen, doch kam es dann zu mehreren Gewerkschaftszusammenschlüssen, mit denen finanzielle Probleme überwunden und die Organisationen gestärkt werden sollten.

Nimmt man noch den Deutschen Beamtenbund (mit knapp 1,3 Millionen Mitgliedern) und den Christlichen Gewerkschaftsbund (mit rund

275.000 Mitgliedern) hinzu, so waren im Jahr 2008 in Deutschland gut 7,9 Millionen Personen in einer der drei großen Arbeitnehmervereinigungen organisiert. Zum Vergleich: Der Höchststand der Mitgliederzahlen dieser drei Großorganisationen lag in Westdeutschland bei 9,6 Millionen im Jahr 1981. Die Gewerkschaften vermochten zwar im Zuge ihrer Ausdehnung in die neuen Bundesländer ihre Mitgliederstärke auf 13,7 Millionen in 1991 zu steigern, doch konnten sie einen Großteil der übernommenen FDGB-Mitglieder nicht halten. Seither verzeichnen sie (mit Ausnahme des DBB) Jahr für Jahr deutliche Mitgliederrückgänge, und zwar in Ost- wie in Westdeutschland. Die Gesamtmitgliederzahl im vereinigten Deutschland liegt seit 2001 unter der in Westdeutschland vor der deutschen Einheit und entspricht derzeit mit 7,9 Millionen ungefähr dem westdeutschen Mitgliederbestand von 1963.

Die gewerkschaftlichen Mitgliederzahlen enthalten allerdings eine große, aber nicht genau bekannte Zahl von nicht berufstätigen Mitgliedern wie Rentner oder Studenten. Will man ein realistischeres Bild der gewerkschaftlichen Mitgliederstärke unter den *beschäftigten* Arbeitnehmern erhalten, so kann man auf repräsentative Daten der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) zurückgreifen. Die mit diesen Daten berechneten gewerkschaftlichen Organisationsgrade, die als prozentualer Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an den Beschäftigten in West- und Ostdeutschland definiert werden, sind in Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1: Gewerkschaftlicher Organisationsgrad in West- und Ostdeutschland (Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an den Beschäftigten, in Prozent)

Jahr	1980	1992		2006	
	West	West	Ost	West	Ost
Insgesamt	32,7	28,7	39,7	18,1	19,2
Männer	39,6	36,0	35,8	23,2	21,0
Frauen	20,3	18,5	43,5	11,9	17,6
Arbeiter	36,3	37,6	37,8	27,0	19,4
Angestellte	26,3	20,2	40,7	12,0	18,0
Beamte	45,2	43,5	50,0	28,6	(30,4)

Hinweis: Der Wert in Klammern beruht auf einer geringen Fallzahl.

Quelle: ALLBUS, eigene Berechnungen.

Die Tabelle zeigt, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad in den letzten 30 Jahren deutlich zurückgegangen ist. War 1980 noch jeder dritte Beschäftigte in Westdeutschland Mitglied einer Gewerkschaft, so galt

dies im Jahr 2006 nicht einmal mehr für jeden fünften west- oder ostdeutschen Beschäftigten. Während der Organisationsgrad 1992, also kurz nach der deutschen Einheit und der Eingliederung der FDGB-Gewerkschaften, in Ostdeutschland fast 40 Prozent erreichte und damit das westdeutsche Niveau von 29 Prozent deutlich übertraf, hat sich inzwischen eine weitgehende Annäherung vollzogen. Im internationalen Vergleich liegt der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Deutschland damit im unteren Mittelfeld. Auffällig ist, dass Männer und Beamte in beiden Teilen des Landes sowie Arbeiter in Westdeutschland überdurchschnittlich häufig Mitglied einer Gewerkschaft sind. Weitergehende statistische Analysen deuten überdies darauf hin, dass die Wahrscheinlichkeit einer Gewerkschaftsmitgliedschaft für Beschäftigte im öffentlichen Dienst oder in Großbetrieben sowie für Arbeitnehmer mit einer „linken“ politischen Einstellung signifikant höher ausfällt.<sup>3</sup>

### **Gründe für den Rückgang der Mitgliederstärke**

Mögliche Gründe und Erklärungen für diesen deutlichen Rückgang der gewerkschaftlichen Mitgliederstärke gibt es viele, doch haben wissenschaftliche Analysen bisher nicht einen einzigen, alles entscheidenden Faktor identifizieren können. So dürften die lang anhaltende Beschäftigungskrise in beiden Teilen Deutschlands, der Transformations- und Deindustrialisierungsprozess in Ostdeutschland sowie verfehlte Organisationsstrategien und (tarif)politische Maßnahmen der Gewerkschaften zumindest zeitweise eine Rolle beim Mitgliederrückgang seit der deutschen Einheit gespielt haben. Eine längerfristig angelegte Erklärung stellt auf den Wandel der Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur ab, durch den die Beschäftigungsanteile von traditionellen gewerkschaftlichen Kerngruppen wie Männer, Arbeiter, Beamte und Vollzeitbeschäftigte zurückgehen. Zwar sind die Gewerkschaften in der Industrie und dem öffentlichen Dienst weiterhin stark vertreten, doch ist es ihnen nicht gelungen, im wachsenden Dienstleistungssektor, bei Angestellten und bei Arbeitnehmern mit atypischen Beschäftigungsverhältnissen Fuß zu fassen. Während dieser Wandel in der Beschäftigtenstruktur gegen die Gewerkschaften wirkt und von ihnen auch nicht aufzuhalten ist, zeigen jüngere empirische Analysen, dass er in geringerem Maße zur Erklärung des fallenden Organisationsgrades beitragen kann als vielfach vermutet.

Neben der Struktur der Beschäftigten scheinen sich auch die Einstellungen der Arbeitnehmer (und der Gesellschaft) zu Gewerkschaften zu wandeln. Probleme bereitet den Gewerkschaften (aber auch anderen

Massenorganisationen wie etwa politischen Parteien) z. B. die zunehmende Individualisierung der Arbeitnehmer sowie deren steigende Qualifikation, da besser (aus)gebildete Arbeitnehmer ihre Interessen eher individuell anstatt kollektiv vertreten können. Natürliche gewerkschaftliche Milieus, typische Gewerkschaftsmitglieder und „geborene Gewerkschafter“ (bei denen bereits die Eltern Mitglied waren) gibt es offensichtlich immer weniger. Dies bedeutet, dass es für die Gewerkschaften schwieriger und aufwändiger wird, gewerkschaftsnahe Beschäftigtengruppen zu identifizieren, neue Mitglieder zu rekrutieren und diese dauerhaft an sich zu binden. Erschwerend kommt hinzu, dass in der Erwerbsbevölkerung offensichtlich große gewerkschaftsferne Gruppen existieren: So gaben bei der ALLBUS-Befragung 2002 rund 60 Prozent der westdeutschen und 28 Prozent der ostdeutschen Beschäftigten an, während ihres gesamten Erwerbslebens niemals Mitglied einer Gewerkschaft gewesen zu sein. Einer Umfrage der Gesellschaft für Konsumforschung vom Herbst 2007 zufolge bringen 54 Prozent der Deutschen den Gewerkschaften kein Vertrauen entgegen (wohingegen die entsprechenden Anteile bei Umweltschutzorganisationen und bei der Feuerwehr nur 36 bzw. 2 Prozent betragen).

Ein weiteres Problem stellt die Überalterung der Gewerkschaften dar. Die deutschen Gewerkschaften haben seit längerem deutliche Rekrutierungsprobleme bei jüngeren Arbeitnehmern. Wenn stark gewerkschaftlich organisierte ältere Geburtskohorten aus dem Erwerbsleben ausscheiden, aber nicht entsprechend organisierte jüngere Kohorten nachkommen, geht der durchschnittliche Organisationsgrad unter den Beschäftigten zurück. Dies war in den letzten Jahren zu beobachten und wird auch in naher Zukunft der Fall sein. Neben dem Organisationsgrad dürfte auch die absolute Zahl der Mitglieder durch den demographischen Wandel abnehmen, was angesichts fixer Kosten für die Aufrechterhaltung einer gewerkschaftlichen Organisation zusätzliche finanzielle Probleme für die deutschen Gewerkschaften erwarten lässt.

Offensichtlich stehen die Gewerkschaften unter starkem Druck, den negativen Mitgliedertrend umzukehren, wenn sie nicht in finanzielle Engpässe und in eine Abwärtsspirale von geringeren Leistungen für und niedrigeren Beiträgen von Mitgliedern geraten wollen. Dabei müssen sie versuchen, sowohl sämtliche Altersgruppen als auch die zunehmend heterogene Struktur der Arbeitnehmer zu berücksichtigen. Während eine Öffnung für neue gesellschaftliche Gruppen und Interessenlagen unabdingbar erscheint, müssen die Gewerkschaften weiterhin (und in der Wirtschaftskrise unter erschwerten Rahmenbedingungen) eine wirksame

tarifliche Interessenvertretung für ihre traditionellen Kernmitgliedschaftsgruppen betreiben. Inwieweit ihnen dies gelingt, zeigt sich auch am Grad der Tarifbindung.

## Tarifbindung

Die tatsächliche Gestaltungsmacht der Gewerkschaften (und Arbeitgeberverbände) in Deutschland spiegelt weniger ihr Organisationsgrad als vielmehr der Tarifbindungsgrad wider. Dieser gibt Aufschluss darüber, für welchen Anteil der Betriebe und Beschäftigten die Löhne und Arbeitsbedingungen durch Tarifvertrag geregelt werden. Repräsentative Daten des IAB-Betriebspanels deuten darauf hin, dass im Jahr 2008 hochgerechnet rund 35 Prozent der westdeutschen, aber nur 21 Prozent der ostdeutschen Betriebe durch Verbands- bzw. Branchentarifverträge gebunden waren. Firmentarifverträge galten für etwa drei Prozent der Betriebe in den alten und vier Prozent der Betriebe in den neuen Bundesländern. Der Rest, also fast zwei Drittel der westdeutschen und drei Viertel der ostdeutschen Betriebe, war nicht tarifgebunden. Allerdings gaben viele dieser nicht tarifgebundenen Betriebe an, sich in ihren Einzelarbeitsverträgen an bestehenden Branchentarifverträgen zu orientieren. Während Kleinbetriebe mit weniger als zehn Mitarbeitern sehr selten tarifgebunden sind, ist bei Großbetrieben eine Tarifbindung die Regel.<sup>4</sup>

Tabelle 2: Tarifbindung der Betriebe und Beschäftigten 2008  
(Anteil der jeweils betroffenen Betriebe bzw. Beschäftigten in Prozent)

Beschäftigte (am 30.06.2008)	Branchen- tarifvertrag		Firmen- tarifvertrag		Kein Tarifvertrag (davon Orientierung an einem Tarifver- trag)	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
1 bis 9	29	17	2	3	69 (38)	80 (37)
10 bis 49	46	30	4	6	50 (55)	63 (48)
50 bis 199	54	45	9	13	37 (55)	42 (52)
200 bis 499	64	52	12	20	23 (59)	28 (54)
500 und mehr	76	64	13	22	11 (68)	14 (64)
Betriebe gesamt	35	21	3	4	63 (42)	75 (39)
Beschäftigte gesamt	55	40	8	12	37 (52)	48 (48)

Quelle: IAB-Betriebspanel 2008.

Ein größerer tariflicher Geltungsbereich ergibt sich, wenn man die Tarifbindung nicht auf die Betriebe, sondern auf die darin Beschäftigten bezieht. Hochgerechnet haben im Jahr 2008 rund 55 Prozent der westdeutschen und 40 Prozent der ostdeutschen Arbeitnehmer in einem Betrieb gearbeitet, der einem Branchentarifvertrag unterliegt. Für acht Prozent der westdeutschen und zwölf Prozent der ostdeutschen Beschäftigten galten Firmentarifverträge. Keinen Tarifvertrag gab es für 37 Prozent der westdeutschen und 48 Prozent der ostdeutschen Arbeitnehmer. Rund die Hälfte dieser Arbeitnehmer wurde jedoch indirekt von Tarifverträgen erfasst, da sich ihre Betriebe daran orientierten.

Zwar ist die Tarifbindung – ähnlich wie der gewerkschaftliche Organisationsgrad – seit Mitte der 1990er Jahre deutlich zurückgegangen. Fasst man die Bindung und die Orientierung an Tarifverträgen zusammen, so spielen tarifvertragliche Regelungen aber immer noch direkt oder indirekt für rund 80 Prozent der Beschäftigten eine Rolle, da (Branchen-)Tarifverträge auch für nicht formal tarifgebundene Unternehmen einen wichtigen Anker der Lohnsetzung darstellen. Damit wird deutlich, dass die Bedeutung und der Einfluss der Gewerkschaften auf die Löhne und Arbeitsbedingungen in Deutschland weit über ihren Organisationsgrad hinausgehen.

### **Tarifvertragliche Öffnungsklauseln und Betriebsräte**

Um die Abwendung der Unternehmen von den angeblich zu undifferenzierten und inflexiblen (Branchen-)Tarifverträgen sowie die zunehmende Unterschreitung von Tarifstandards zu stoppen, haben die deutschen Gewerkschaften gemeinsam mit den Arbeitgeberverbänden in den letzten Jahren Reformen ihrer Verbandstarifverträge eingeleitet. Dabei gehen sie davon aus, dass der Abwanderungsdruck in dem Maße abnimmt, in dem Tarifverträge offener und flexibler gestaltet werden. Das wichtigste Reformelement kann in dem zunehmenden Einbau von Öffnungsklauseln in Tarifverträgen gesehen werden.

Mit der Vereinbarung von Öffnungsklauseln verzichten die Tarifparteien auf die zwingende Wirkung ihrer tariflichen Mindestbedingungen und erlauben in einem von ihnen selbst gezogenen Rahmen Abweichungen von diesen Normen. Meist weisen Öffnungsklauseln den Betriebsparteien (also Unternehmensleitung und Betriebsrat) eine Regelungsbefugnis durch Betriebsvereinbarung zu. Damit werden die Betriebe in die Lage versetzt, besonderen Umständen Rechnung zu tragen, die vor Ort sachgerechter geregelt werden können. Öffnungsklauseln spielen bereits seit



Mitte der 1980er Jahre eine wichtige Rolle bei der Regelung von Arbeitszeitfragen, wurden in den letzten Jahren aber zunehmend auch für Tarifentgelte vereinbart. Diese Öffnungsklauseln erlauben es beispielsweise kleineren Betrieben oder solchen in schwieriger wirtschaftlicher Lage, von den Tarifentgelten nach unten abzuweichen oder Tariflohnerhöhungen zu verschieben. Öffnungsklauseln sind für tarifgebundene Betriebe eine unabdingbare Voraussetzung für die legale Vereinbarung von betrieblichen „Bündnissen für Arbeit“. In derartigen Vereinbarungen verpflichten sich üblicherweise die Betriebsräte zu kostensenkenden und/oder produktivitätssteigernden Zugeständnissen der Belegschaften bei Einkommen, Arbeitszeiten und sonstigen Arbeitsbedingungen, während die Arbeitgeber als Gegenleistung Beschäftigungsgarantien oder Investitionszusagen geben.

Die Erfahrungen mit bestehenden Öffnungsklauseln deuten darauf hin, dass diese nicht von allen Betrieben in Anspruch genommen werden und dass insbesondere Entgeltöffnungsklauseln nur in absoluten Notfällen zur Anwendung kommen. Während sie aus betrieblicher Sicht ein hilfreiches Instrument zur Sicherung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung darstellen können, stehen die meisten Gewerkschaften Öffnungsklauseln und der damit einhergehenden Übertragung von Kompetenzen an die Betriebsräte eher skeptisch gegenüber. Sie befürchten einerseits einen Verlust an Macht und Einfluss an die Betriebsräte und gehen andererseits davon aus, dass die (nicht über ein Streikrecht verfügenden) Arbeitnehmer und ihre Vertreter auf Betriebsebene weniger Widerstand gegenüber Forderungen der Unternehmen nach Lohnsenkungen, Arbeitszeitverlängerungen etc. leisten (können).<sup>5</sup>

Diese Problematik reflektiert auch das generell eher zwiespältige Verhältnis von Gewerkschaften und Betriebsräten. Zwar sind Betriebsräte offiziell von den Gewerkschaften unabhängig, in der Praxis sind aber über die Hälfte der Mitglieder eines Betriebsrates gewerkschaftlich organisiert. Allerdings waren in den letzten Jahren zunehmend nicht gewerkschaftlich organisierte Kandidaten bei Betriebsratswahlen erfolgreich. Betriebsräte lassen sich zwar immer noch häufig durch Gewerkschaften schulen und in ihrer Arbeit unterstützen, fahren aber nicht selten einen etwas pragmatischeren Kurs, insbesondere wenn es um die Sicherung von Arbeitsplätzen im Betrieb geht. Von großer Bedeutung für die Gewerkschaften sind Betriebsräte bei der Gewinnung neuer Mitglieder, da sie einen unmittelbaren Zugang zu den Arbeitnehmern haben. Auch deshalb setzten die Gewerkschaften unter der rot-grünen Regierung Schröder eine Reform des Betriebsverfassungsgesetzes durch, mit

der ab 2001 die Kompetenzen der Betriebsräte etwas ausgeweitet und vor allem die Einrichtung von Betriebsräten erleichtert wurde. Allerdings hat sich diese Strategie bisher nicht ausgezahlt: Auch im Jahr 2008 hatten im privaten Sektor nur rund zehn Prozent der westdeutschen und neun Prozent der ostdeutschen Betriebe mit mindestens fünf Beschäftigten einen Betriebsrat. Zwar waren in diesen Betrieben immerhin 45 bzw. 37 Prozent der Arbeitnehmer tätig, doch zeigt sich auch hier ein leichter Abwärtstrend.<sup>6</sup> Dieser geringe Deckungsgrad, die im Betriebsverfassungsgesetz festgelegte Pflicht zur Kooperation mit dem Arbeitgeber und das fehlende Streikrecht machen überdies deutlich, dass Betriebsräte auch in Zeiten rückläufiger Organisationsgrade keine Ersatz-Gewerkschaften darstellen können.

### **Spartengewerkschaften auf dem Vormarsch?**

Während in der Bundesrepublik die DGB-Gewerkschaften jahrzehntelang die Tarifpolitik dominierten, wurden seit 2001 auch mehrere andere, berufsständisch organisierte Arbeitnehmerverbände als sogenannte Berufs- oder Spartengewerkschaften tarifpolitisch selbständig aktiv.<sup>7</sup> Sie kündigten die lange Zeit bestehenden Tarifverhandlungsgemeinschaften mit DGB-Gewerkschaften und setzten ihre Anerkennung als Gewerkschaft sowie eigene Tarifverträge durch. Mit der Ärztevereinigung Marburger Bund (MB) und dem Verband medizinischer Fachberufe (VMF) stammen zwei dieser Spartengewerkschaften aus dem Gesundheitssektor, vier weitere sind im Verkehrssektor tätig, nämlich die Vereinigung Cockpit (VC) der Piloten, die Unabhängige Flugbegleiterorganisation (UFO), die Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF) sowie die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL).

Abgesehen von der Ärztegewerkschaft Marburger Bund (mit über 100.000 Mitgliedern) sind diese Spartengewerkschaften zwar relativ klein. Da ihre Mitglieder aber weitgehend homogene Interessen haben und oft in Schlüsselpositionen mit großem Störpotenzial tätig sind, verfügen sie über eine hohe Kampfkraft. Dies zeigte sich in mehreren erfolgreichen Arbeitskämpfen, die z. B. die Vereinigung Cockpit, die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer und der Marburger Bund durchführten und die zu deutlichen Verbesserungen der Arbeitsbedingungen für die Mitglieder führten.

Während die eigenständigen tarifpolitischen Aktivitäten dieser schon seit längerem existierenden Berufsverbände neu sind, ist das Vorhandensein von Spartengewerkschaften an sich wenig überraschend: Nach der

Theorie des kollektiven Handelns sind kleine, relativ homogene Gruppen leichter zu organisieren als große und nach der Theorie der Arbeitsnachfrage haben solche Organisationen bessere Chancen, höhere Löhne ohne Arbeitsplatzverluste durchzusetzen. Nicht nur lassen sich berufsständische Interessen in solchen Spezialistenverbänden mit hoher Kampfkraft oftmals erfolgreicher vertreten, was wiederum Mitglieder anzieht. Durch das berufsbildbezogene Selbstverständnis fällt es Spartengewerkschaften auch leichter, die Mitglieder dauerhaft an sich zu binden. Die durch Gewerkschaftsfusionen erfolgte Herausbildung von Multibranchengewerkschaften im DGB (wie ver.di und IG BAU) dürfte dagegen deren Integrationsfähigkeit und Mitgliederloyalität beeinträchtigt haben. Die Berücksichtigung spezifischer Mitgliederinteressen wird in derartigen, von den Arbeitnehmern oft als anonym angesehenen Großorganisationen deutlich schwieriger.

Insgesamt kann derzeit noch nicht festgestellt werden, inwieweit das Auftreten von Spartengewerkschaften die gewerkschaftlichen Mitgliederzahlen unterm Strich beeinflusst. Einerseits stehen jetzt mehr Gewerkschaften im Wettbewerb um potenzielle Mitglieder, was für sich genommen an der Gesamtmitgliederstärke nichts ändert. Allerdings gehen die Mitgliedergewinne der neuen Spartengewerkschaften oft auf Kosten der etablierten Organisationen, was deren finanzielle Probleme verschärfen und ihre organisatorische Stabilität erschüttern mag. Für die etablierten Gewerkschaften wird es damit noch schwieriger, Mitglieder zu gewinnen und zu halten. Andererseits scheint es einigen Spartengewerkschaften in den letzten Jahren durch ihr teils aggressives und erfolgreiches Auftreten gelungen zu sein, zusätzliche Mitglieder zu gewinnen, die bisher nicht gewerkschaftlich organisiert waren, was dem generellen Mitgliederschwund entgegenwirkt.

Für das deutsche Tarifsysteem bedeutet das Auftreten von Spartengewerkschaften eine weitere Dezentralisierung und Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen. Während sich dadurch am Tarifbindungsgrad insgesamt wenig ändern dürfte, verlieren manche Branchentarifverträge sowie einige bestehende Firmentarifverträge (z. B. bei der Bahn) an Bedeutung. Es entsteht eine – juristisch nicht unumstrittene – Tarifpluralität, bei der mehrere Gewerkschaften und Tarifverträge bei der Regelung von Arbeitsbedingungen in bestimmten Bereichen miteinander konkurrieren.<sup>8</sup> Der neue Wettbewerb zwischen verschiedenen streikfähigen Organisationen kann zu einem gegenseitigen Aufschaukeln der Lohnforderungen führen. Dies war kaum möglich, solange Spezialisten mit Schlüsselfunktionen wie Ärzte, Piloten oder Lokführer in branchenweite

Tarifverträge eingebunden waren und die Rückwirkungen hoher Lohnforderungen auf andere Berufsgruppen stärker berücksichtigen mussten. Für die Arbeitgeber erhöht sich nun der Verhandlungsaufwand, sie müssen mehrere Verträge (evtl. mit unterschiedlichen Laufzeiten) abschließen und wohl auch mit häufigeren Arbeitskämpfen und teureren Abschlüssen rechnen. Sollten manche Arbeitgeber deshalb auf eine Tarifbindung verzichten (und von den Gewerkschaften davon nicht abgehalten werden können), mag sogar der Tarifbindungsgrad etwas zurückgehen. Eine andere Möglichkeit wäre, dass Tariföffnungsklauseln häufiger in Anspruch genommen werden.

Entgegen manchen Unkenrufen bedeutet das Auftreten von Spartengewerkschaften nicht das Ende der Tarifautonomie und des von Branchentarifverträgen dominierten deutschen Systems der Lohnfindung. Dies gilt insbesondere deshalb, weil es sehr spezifische Rahmenbedingungen waren, die zum tarifpolitischen Auftreten und Erfolg der sechs neuen Spartengewerkschaften geführt haben. So mussten diese Gewerkschaften nicht neu gegründet und aufgebaut werden, was mit erheblichen Anlaufkosten verbunden gewesen wäre, sondern sie wandelten sich einfach von seit längerem bestehenden Berufsverbänden zu tarifpolitisch eigenständigen Gewerkschaften. Zudem haben sich die neuen Gewerkschaften nur in wenigen Dienstleistungssektoren etabliert, die durch ehemalige Monopole, Restrukturierungen und neuen Wettbewerbsdruck sowie durch überkommene Tarifvertragsstrukturen gekennzeichnet waren. Zwar sind ähnliche Aktivitäten weiterer Berufsverbände prinzipiell möglich, doch gibt es nur wenige Bereiche, in denen die Arbeitnehmer eine ähnlich starke Interessenshomogenität gepaart mit Schlüsselpositionen und entsprechender Kampfkraft aufweisen und damit Aussichten auf einen dauerhaften organisatorischen und tarifpolitischen Erfolg haben dürften. Mit einem verstärkten Auftreten weiterer Spartengewerkschaften ist damit in absehbarer Zeit eher nicht zu rechnen.

## **Fazit und Ausblick**

Seit Jahren ist unübersehbar, dass die deutschen Gewerkschaften große Probleme haben, neue Mitglieder zu gewinnen und bestehende zu halten. Ihre Mitgliederzahlen und Organisationsgrade gehen zurück und dürften angesichts des wirtschaftlichen und demographischen Wandels, der stärkeren Kosten-Nutzen-Überlegungen potenzieller Mitglieder sowie der geringen Attraktivität mancher Multibranchengewerkschaft weiter erodieren. Allerdings darf auch nicht übersehen werden, dass die Bedeutung

und der Einfluss der Gewerkschaften auf die Löhne und Arbeitsbedingungen weit über ihre Organisationsgrade hinausgehen – tarifvertragliche Regelungen sind immer noch direkt oder indirekt für rund 80 Prozent der Beschäftigten in Deutschland relevant.

Wenn die Gewerkschaften diesen Einfluss aufrechterhalten und ihr Überleben sichern wollen, können sie vor allem an drei Stellen ansetzen. *Erstens* sollten sie sich deutlich als Vertreter der Interessen aller (auch der arbeitslosen) Arbeitnehmer und zugleich als verlässlicher Partner der Arbeitgeber(verbände) positionieren. Dabei können sie durch konstruktive Vorschläge und aktives Handeln klarmachen, dass der derzeitige stattfindende Wandel im Tarifsysteem hin zu einer betriebsnäheren Tarifpolitik besser nicht ohne bzw. gegen sie durchgeführt wird und dass eine Reform des Lohnfindungssystems (z. B. in Form von Öffnungsklauseln) mit ihnen möglich ist.

*Zweitens* müssen die Gewerkschaften versuchen, den Ruf eines gesellschaftspolitischen Bremsers loszuwerden, den ihnen ihre Fundamentalopposition gegen die Reformen der rot-grünen Bundesregierung in den Medien und bei manchen Arbeitnehmern eingebracht hat. Ein konstruktives tarif- und gesellschaftspolitisches Verhalten bei der Überwindung der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie bei der Bewältigung des demographischen und strukturellen Wandels mag hierzu beitragen.

*Drittens* muss es den Gewerkschaften endlich gelingen, den existenzbedrohenden Mitgliederschwund zu stoppen und möglichst umzukehren, selbst wenn dies mit hohen Rekrutierungskosten verbunden ist. Die deutlich positiveren Erfahrungen anderer Länder (z. B. in Nordeuropa) zeigen, dass die Erosion der gewerkschaftlichen Mitgliederstärke kein eisernes Gesetz darstellt. Auch wenn man von den Erfahrungen dieser ausländischen Gewerkschaften lernen kann, gibt es kein Patentrezept für erfolgreiche Mitgliederwerbung. Allerdings dürfte es unerlässlich sein, die in den letzten Jahren aus finanziellen Gründen reduzierte gewerkschaftliche Präsenz in der Fläche und in den Betrieben auszuweiten. Potenzielle Mitglieder (auch unter Randgruppen) müssen gezielt und frühzeitig zu Beginn ihrer Erwerbstätigkeit angesprochen werden. Zudem sollten die immer vielschichtigeren Interessen von Individuen und Berufsgruppen ernst und erfolgreich wahrgenommen werden. Vielleicht bietet auch die derzeitige Wirtschaftskrise einen Ansatzpunkt, den konkreten Nutzen von Gewerkschaften für die Arbeitnehmer (und die Gesellschaft) besser zu verdeutlichen und deren Drang zur Entsolidarisierung zu stoppen.

Zwar haben die deutschen Gewerkschaften in den letzten Jahren auf allen drei Gebieten Anstrengungen unternommen und erste Erfolge erzielt.<sup>9</sup> Dennoch dürfte ihr eher schwerfälliges Anpassungsverhalten an eine sich ständig wandelnde Umwelt noch verbesserungsfähig sein. In diesem Sinne ähneln Großorganisationen wie Gewerkschaften (aber auch Arbeitgeberverbände oder politische Parteien) tatsächlich oftmals Dinosauriern. Angesichts der Tatsache, dass die deutschen Gewerkschaften schon viele lebensbedrohliche Herausforderungen (von Bismarck bis Hitler) überstanden haben, mag es jedoch etwas verfrüht sein, sie schon heute in ein Museum für ausgestorbene Arten zu verfrachten.

## Anmerkungen

- 1 Die Gleichsetzung von Gewerkschaften mit Dinosauriern ist keineswegs neu – sie findet sich bereits in dem 1983 veröffentlichten Song „Union Sundown“ von Bob Dylan! Eine umfassendere Analyse von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in Deutschland und ihrer derzeitigen Probleme bietet Claus Schnabel, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Dinosaurier der Industriegesellschaft?, in: Helmut Neuhaus (Hrsg.), Gesellschaft ohne Zusammenhalt? Erlangen 2009, S. 67 – 106.
- 2 Folgende Einzelgewerkschaften sind zur Zeit Mitglied im DGB: IG-Bauen-Agrar-Umwelt; IG Bergbau, Chemie, Energie; Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft; IG Metall; Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten; Gewerkschaft der Polizei; TRANSNET – Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands; ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft.
- 3 Detaillierte Analysen der gewerkschaftlichen Mitgliederstärke und ihrer Entwicklung finden sich in dem entsprechenden Schwerpunktheft 2/2007 der Zeitschrift Industrielle Beziehungen.
- 4 Weitere Daten zur Tarifbindung und ihrer Entwicklung bieten Peter Ellguth/Susanne Kohaut, Tarifbindung und betriebliche Interessensvertretung in Ost und West: Schwund unterm sicheren Dach, in: IAB-Forum 2/2009, S. 68 – 75. Zwar gelten Tarifverträge direkt nur für die beiderseitig Tarifgebundenen, also für die Mitglieder der jeweiligen tarifschließenden Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. In der Praxis erhalten allerdings häufig auch nicht gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer die tarifvertraglich vereinbarten Leistungen, weil die Arbeitgeber ihren Mitarbeitern keinen (zusätzlichen) Grund geben wollen, in die Gewerkschaft einzutreten, um bestimmte Tarifleistungen zu erlangen.
- 5 Ausführlichere Diskussionen von Öffnungsklauseln erfolgen durch Susanne Kohaut/Claus Schnabel, Tarifliche Öffnungsklauseln – Verbreitung, Inanspruchnahme und Bedeutung, in: Sozialer Fortschritt, 2/2007, S. 33 – 40 sowie durch Reinhard Bispinck, Betriebsräte, Arbeitsbedingungen und Tarifpolitik, in: WSI Mitteilungen, 6/2005, S. 301 – 307. Letzterer zeigt überdies, dass nur 12 Prozent der befragten Betriebsräte eine Dezentralisierung und Verbetriebl-

chung der Tarifpolitik begrüßen, während 30 Prozent sie zwiespältig und 53 Prozent als generell problematisch betrachten.

- 6 Vgl. wiederum Peter Ellguth/Susanne Kohaut, Tarifbindung und betriebliche Interessensvertretung in Ost und West: Schwund unterm sicheren Dach, in: I-AB-Forum 2/2009, S. 68 – 75.
- 7 Für ausführlichere Diskussionen von Spartengewerkschaften sei auf die entsprechenden Schwerpunktheftchen der Zeitschriften Sozialer Fortschritt (6/2008) und Industrielle Beziehungen (4/2008) verwiesen.
- 8 Ein gutes Beispiel ist die Lufthansa: Hier wird das Bodenpersonal weiterhin ausschließlich von ver.di organisiert. Ver.di konkurriert aber mit der Vereinigung Cockpit um die Piloten und mit der Unabhängigen Flugbegleiterorganisation (UFO) um das Kabinenpersonal.
- 9 So versuchen z. B. der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften mit ihrer „Initiative Trendwende“ seit 2006 durch gewerkschaftsübergreifende Projekte, Nutzung von Synergieeffekten und stärkere Orientierung an den Interessen der (potenziellen) Mitglieder, den Negativtrend bei den Mitgliederzahlen umzukehren.

## **Zur Person des Verfassers**

Prof. Dr. Claus Schnabel ist Inhaber des Lehrstuhls für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Sprecher des dortigen Labor and Socio-Economic Research Center (LASER).