

# Organisationen in der Mitgliederkrise oder Mitglieder in der Organisationskrise?

*Bernhard Weßels*

## 1. Einleitung

Der Wandel der Mitgliederorganisationen beschäftigt inzwischen etwa an die drei Jahrzehnte die Sozialwissenschaften. Ulrich von Alemann konnte noch 1985 die Erosion der Interessenvermittlung verneinen, diagnostizierte allerdings ihre Transformation (Alemann 1985: 3, 25). Andere Zeitdiagnosen waren aber schon Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre weniger optimistisch und gingen von einer Erosion der Interessenvermittlung aus (Streeck 1987; Wiesendahl 1990). Der soziale Wandel habe zu Individualisierungstendenzen, verbunden mit der Bedeutungsabnahme sozialer Milieus geführt (Beck 1986), die Auflösung mechanischer Solidarität und Vielfalt charakterisiere den Wandel und die Erosion der Interessenvermittlung (Streeck 1987). Wohl am prägnantesten fasst Putnams Formulierung „Bowling Alone“ den Wandel von Sozialintegration und Interessenvermittlung zusammen (Putnam 1995; 1998).

Wie also ist es bestellt um die Mitgliederorganisationen in Deutschland? Es bleiben die „Stammkunden“ aus, wie Wolfgang Streeck vermerkt hat. Die Diskussionen über den Wandel der politischen Beteiligung der Bürger – mehr Teilnahmen an ehemals sogenannten unkonventionellen Partizipationsformen wie Demonstrationen, Bürgerinitiativen und Protesten, Rückgang der Mitgliederzahlen der etablierten Organisationen der Interessenvermittlung – hat schnell zu der These geführt, es gäbe eine Verschiebung von institutionalisierter zu nicht-institutionalisierter Beteiligung. Allerdings hat die Partizipationsforschung dann auch schnell nachweisen können, dass es weniger eine Konkurrenz als eine Komplementarität der Partizipationsformen ist, Bürger also einfach ein weiteres Spektrum an Beteiligungsformen nutzen. Stark zusammenfassend formuliert: die, die partizipieren, nutzen sämtliche Formen. Das könnte, je nach dem, wie die Diagnose zu den Mitgliederorganisationen ausfällt, relativ starke Folgen für die Organisationen haben, nämlich den Bedarf nach mehr Partizipation in den Organisationen.

Der Rückgang der Mitgliedszahlen der traditionellen Interessengruppen könnte so als eine Folge ungenügender Einlösung von Beteiligungsansprüchen gesehen werden. Mitgliedschaft als „Versicherung“ – so Pirker (1960: II, 285) in seinem Urteil über die Gewerkschaften als Versicherungsorganisationen – gegen Risiken und für advokatorische Interessenvermittlung wäre demnach nicht (mehr) genug, um Mitglieder zu gewinnen und zu halten.

Übersetzt in die Begrifflichkeit, die von Streeck eingeführt worden ist, wäre ein Funktionieren unter dem Primat der Einflusslogik nicht mehr hinreichend, auch der Mitgliedschaftslogik müsste Rechnung getragen werden. Alternativ wäre auch die These plausibel, dass die Mitglieder nicht deshalb ausbleiben, weil ihnen nicht hinreichend Beteiligungsmöglichkeiten gegeben werden, sondern weil die Leistungsseite der Organisationen nicht mehr stimmt. Ihre Möglichkeiten im Sinne der Einflusslogik advokatorische Interessenvermittlung in Koordination mit dem Staat zu betreiben, wären nicht mehr hinreichend, um die Interessen der Mitglieder zufriedenstellen.

In den folgenden Abschnitten wird es darum gehen, empirischen Aufschluss über die Größe des Problems des Mitgliederschwunds nach der Vereinigung Deutschlands und insbesondere über das letzte Jahrzehnt zu geben und auszuloten, ob eine Antwort auf die Frage möglich ist, ob eher Leistungsdefizite der oder eher Partizipationsdefizite in den Organisationen der Ansatzpunkt für Erklärung und potentielle Lösung der Organisationsprobleme sind. Im nächsten Abschnitt wird eine kurze Bestandsaufnahme über die Mitgliederentwicklung bei den wichtigsten Organisationen und in der Bevölkerung gegeben. Eine kurze Betrachtung des Partizipationsbedarfs von Organisationsmitgliedern schließt sich an. Es folgen einige Überlegungen, wie Organisationen auf den Wandel ihrer Umwelt und ihrer Innenwelt reagieren können.

## **2. Mitgliederkrise – Organisationskrise?**

Viel ist über die „Mitgliederkrise“ der Großorganisationen geschrieben worden, über die Gewerkschaften ebenso wie über die Parteien. Allerdings ist die Begrifflichkeit zwar tauglich für Alltagsdebatten – jeder weiß, was gemeint ist –, der Begriffslogik nach aber nicht recht nachvollziehbar. Wenn wir von Krisen sprechen und ihnen ein Substantiv zuordnen, ist es letzteres, das einer Krise unterworfen ist: Wirtschaftskrise, Bankenkrise, Krise der Demokratie. Dieser Logik nach wären die Mitglieder der Großorganisationen in einer Krise. Das ist offensichtlich nicht gemeint, sondern die Mitgliederknappheit der Organisationen. Es sind also die Organisationen, die – je nachdem, wie notwendig die Mit-

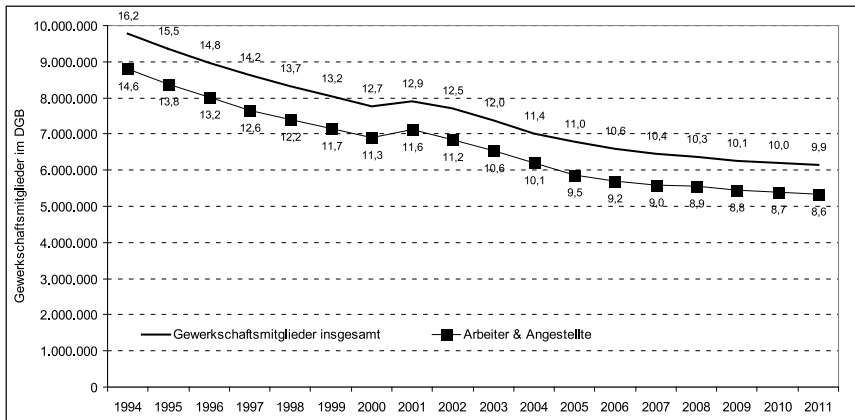
gliedschaft für die Legitimation, die Ressourcen und Durchsetzungsmacht ist – in einer Krise stecken, oder auch nicht.

Auch ein nur oberflächlicher Blick auf die Entwicklung der Mitgliederzahlen bei den DGB-Gewerkschaften und den politischen Parteien macht sofort deutlich, dass es einen extremen Mitgliederschwund gegeben hat. Die Mitgliedszahlen von Gewerkschaften und Parteien zusammengenommen liegen gegenüber Anfang der 1990er Jahre heute etwa 4 Millionen niedriger.

Dass dieser Umstand nicht der Bevölkerungsentwicklung zuzuschreiben ist, zeigen die Anteile der Mitgliedschaft an der erwachsenen deutschen Bevölkerung. Danach hat sich der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an der Bevölkerung von 16 Prozent auf unter 10 Prozent reduziert (Abbildung 1). Es handelt sich dabei um einen kontinuierlichen Rückgang, wenn von dem Jahr 2001 abgesehen wird. Eine ganze Reihe von Faktoren könnte dafür verantwortlich sein. Massenarbeitslosigkeit, Beschäftigungswandel mit einem wachsenden Anteil an Niedriglohn- und temporär Beschäftigten spielen hier sicherlich eine Rolle ebenso wie der demographische Wandel. Ebenso nicht zu unterschätzen sind politische Faktoren. Die Resonanz, die Gewerkschaften in der Politik gefunden haben, ist mit der Dominanz neo-liberaler Wirtschaftspolitik während der vergangenen Jahrzehnte geringer geworden. Daran vermochte auch das Intermezzo einer sozialdemokratischen geführten Bundesregierung zwischen 1998 und 2005 nichts ändern: das neue Bündnis für Arbeit scheiterte, die Agenda 2010 läutete eine ernsthafte Kooperationskrise zwischen Gewerkschaften und Sozialdemokratie ein. Träfen die letzteren Argumente alleinig zu, wäre die Leistungsschwäche der Gewerkschaften ein starker Kandidat für die Erklärung des Mitgliederrückgangs.

Allerdings sind Gewerkschaftsmitglieder – und in geringerem Maße auch Nichtmitglieder – in sehr starkem Maße der Ansicht, dass die Arbeitsbedingungen ohne Gewerkschaften schlechter oder sogar sehr viel schlechter wären und Gewerkschaften wichtig oder sogar sehr wichtig für die Beschäftigungssicherheit sind, wie eine vergleichende Studie jüngst gezeigt hat (Kolins Givan/Hipp 2012). Die positive Einschätzung der Deutschen liegt über dem Durchschnitt der 24 untersuchten Länder. Diese Ergebnisse sprechen nicht dafür, dass es die mangelnde Effektivität der Gewerkschaften ist, die die negative Entwicklung der Mitgliedszahlen bewirkt hat. Auch der Umstand, dass die Entwicklung nicht einheitlich ist, könnte darauf verweisen, dass eine Bestimmung der Ursachen eindimensional zu kurz greift. Im Gegensatz zur globalen Entwicklung im DGB konnten an erster Stelle die IG Metall, aber auch die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und die Gewerkschaft der Polizei Mitgliederzuwächse vorweisen.

Abbildung 1: Entwicklung der Gewerkschaftsmitgliederzahlen 1994-2011



Quelle: DGB, <http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen>. Eigene Berechnung und Darstellung.

Angaben an den Linien: Prozent der erwachsenen deutschen Bevölkerung.

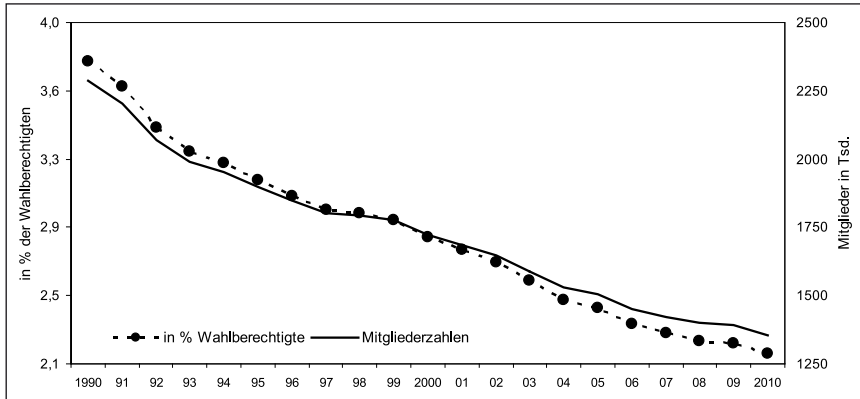
Auch die Entwicklung der Zahlen der Mitglieder in den politischen Parteien weist auf eine extreme Entwicklung. Sie verloren in 20 Jahren mit einer Million mehr als 40 Prozent an Mitgliedern. Der Anteil der in Parteien organisierten Wähler schrumpfte von 3,8 auf etwa 2,1 Prozent. Hier stellt sich anders als bei den Gewerkschaften die Frage, ob ihr Einfluss auf die Politik gesunken sei, wohl nicht. Die bundesrepublikanische Demokratie ist nach wie vor eine Parteiendemokratie mit all ihren Vor- und Nachteilen.

Das die augenscheinlich sinkende Attraktivität mit der „Grammatik der Politik“, wie Habermas es einmal ausgedrückt hat, im Zusammenhang steht, dafür spricht einiges. Habermas meinte mit dieser Formulierung die Art und Weise, wie Politik gemacht und wie sie beeinflusst werden kann. Seine Diagnose: Auseinandersetzungen würden sich eher an der Art, wie Politik gemacht wird und wie viel Einmischung der Bürger möglich ist, entzünden als an konkreten politischen Sachfragen. Der Aufwind der Partei „Die Piraten“ scheint dafür zu sprechen, dass ein lange schlummerndes Bedürfnis nach mehr Transparenz und Mitsprache in den Parteien existiert, das in der Wahl dieser Partei seinen Ausdruck findet. Die berühmt-berüchtigten „Ochsentour“ in den Parteien über lange Karrierewege in die Positionen, die es einem Mitglied schließlich erlauben, innerparteilich Ein-



fluss zu haben und die Politik der Partei mitzubestimmen ist es augenscheinlich nicht, was von innerparteilicher Willensbildung erwartet wird.

Abbildung 2: Entwicklung der Zahl der Parteimitglieder 1990-2010



Quelle: Niedermayer, Oskar: Parteimitglieder in Deutschland: Version 2011. Arbeitshefte a. d. Otto-Stammer-Zentrum, Nr. 18, eigene Berechnung und Darstellung.

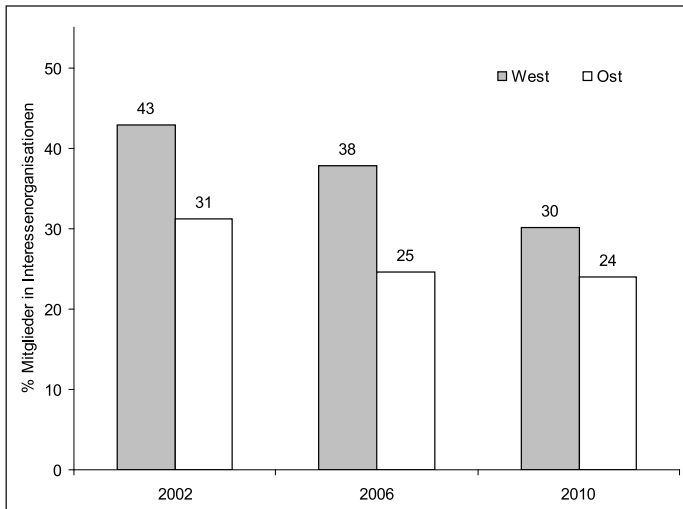
Was bei diesen beiden Organisationsbereichen der großen Mitgliederorganisationen in Deutschland zu beobachten ist, ist auch in anderen Organisationssektoren zu beobachten. Die Entwicklung trifft Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände (Schroeder/Weßels 2003) ebenso, wie religiöse und humanitäre Gruppen, Verbrauchervereine, usw. Die Schwierigkeit besteht allerdings darin, hier belastbare und über Zeit vergleichbare Zahlen zu gewinnen. Es ist kaum praktikabel und auch nicht hinreichend von den Verbänden, Interessengruppen und Vereinen dokumentiert, um aus den Selbstauskünften Zahlen zu generieren. Daher sind Umfragen hier die einzige Möglichkeit, ein umfassendes Bild vom Organisationsgrad der Bevölkerung zu erhalten. Ab Mitte der 1970er Jahre bis 1998 stand hierfür die Allbus-Studie (Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften) zur Verfügung, diese hat dann aber erst wieder 2010 die Mitgliedschaften der Bürger abgefragt. Deshalb werden hier Daten des European Social Survey für Deutschland 2002 und 2006 und Allbus-Zahlen für 2010 herangezogen (s. Tabelle A1 im Anhang). Damit sind in einzelnen Kategorien Probleme verbunden, die eine Vergleichbarkeit auf dieser Ebene erschweren. Dennoch lassen sich die

generellen Tendenzen bestätigen: alle Organisationsbereiche mit Ausnahme der Freizeitorganisationen sind von einem Rückgang der Mitgliederzahlen betroffen.

Da in dem ganzen Aggregat von Mitgliederorganisationen eine extreme Vielfalt an Organisationszwecken und -zielen existiert, kann ein generelles Argument, dass sie alle deshalb an Mitgliedern verlieren, weil sie nicht mehr in der Lage sind, „zu liefern“ wohl nur falsch sein. Leistungsdefizite für diese universellen Trends alleinig verantwortlich zu machen, greift zu kurz.

Die allgemeinen Trends sind offensichtlich: Interessengruppen, worunter hier alle Organisationen gezählt werden, die mit dem Ziel, Politik und politische Weltanschauungen beeinflussen zu wollen, antreten, verlieren an Mitgliedern. Alleine in den letzten zehn Jahren ging die Mitgliederquote in der Bevölkerung von 40 Prozent um 11 Prozentpunkte auf 29 Prozent in Deutschland insgesamt zurück. Ein Blick in die west- und ostdeutschen Bundesländer zeigt dabei zweierlei: zum einen, dass der Organisationsgrad in Interessengruppen in Ostdeutschland immer noch deutlich unter dem in den westlichen Bundesländern liegt – hier also eine Organisiertheitslücke klafft. Zum zweiten, dass der Rückgang von höherem Niveau aus in Westdeutschland sehr viel stärker ist als in den neuen Bundesländern (Abbildung 3).

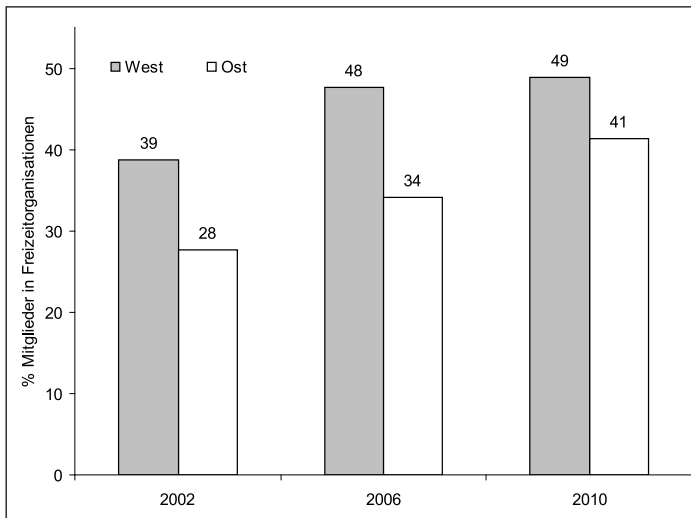
Abbildung 3: Mitgliederdichte im Bereich „Interessengruppen“



Quelle: s. Tabelle A1; Anteil der Bevölkerung mit mindestens einer Mitgliedschaft

Auch für die Mitgliederdichte in Freizeitorganisationen gilt, dass eine deutliche Lücke zwischen den neuen und alten Bundesländern klafft. Aber, im Gegensatz zu den Interessengruppen haben Freizeitorganisationen keine Mitgliederschwind, sondern einen Mitgliederzuwachs zu verzeichnen, der mindestens so beeindruckend ist, wie die Abnahme der Mitgliederquoten bei den Interessengruppen (Abbildung 4).

Abbildung 4: Mitgliederdichte im Bereich „Freizeit“



Quelle: s. Tabelle A1; Anteil der Bevölkerung mit mindestens einer Mitgliedschaft

Der Einsatz in den Interessenorganisationen, den Bürger zu erbringen bereit sind, scheint sich für sie demnach nicht mehr zu lohnen. Es ist nicht das Mitgliedschaftsprinzip generell, das in Frage steht, sondern wohl eher die Frage nach dem Nutzen, der daraus gezogen werden kann. Während dieser bei Freizeitorganisationen in der Bereitstellung exklusiver Vereinsgüter besteht, besteht er bei Interessengruppen zum einen in der Artikulation von Interessen, dem Drängen auf Interessenberücksichtigung und der erfolgreichen Interessendurchsetzung in der Politik, oder bei Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen in der Tarifpolitik, zum anderen in dem Nutzen, der Mitgliedern dadurch erwächst, dass sie die Willensbildung in der Organisation, ihre Agenda und Politik mitbestimmen.

Wenn Leistungsdefizite nicht ausreichen zu erklären, warum es zu dem massiven Rückgang an Mitgliedern bei den Interessengruppen und politischen Parteien gekommen ist, lohnt es sich, der Frage nachzugehen, ob die Organisationen ein Partizipationsdefizit haben, das ihre (potentiellen) Mitglieder demotiviert und damit zum Austritt bzw. Nicht-Eintritt führt.

### **3. Partizipationsbedarf von Mitgliedern**

So einfach die Frage nach einem Partizipationsdefizit in Mitgliederorganisationen zu stellen ist, so schwer ist sie zu beantworten. Mitgliederbefragungen, die sich dem Thema innerorganisatorische Willensbildung und Beteiligung widmen, lassen sich nicht finden. Wohl existieren Mitgliederbefragungen, die nach der Engagementbereitschaft bei entsprechend von der Organisation artikuliertem Bedarf fragen. Damit wird aber eher nach der Bindungs- und Mobilisierungswirkung der Organisation gefragt, nicht aber danach, ob Mitglieder Beteiligungsmöglichkeiten vermissen.

Insofern kann eine Antwort auf diese Frage nur in indirekter Weise gegeben werden. Die Erwartung ist dabei die folgende: Wenn Mitglieder ihre Organisationen im wesentlichen als Dienstleister für selektive Güter und im stärksten Fall lediglich als „Versicherungsorganisationen“ ansehen, wäre nicht zu erwarten, dass sie stärkere Partizipationsansprüche einerseits und stärkere politische Beteiligung andererseits aufweisen. Wenn Mitgliedern hingegen unterstellt wird, sie gehören zu dem engagierten Teil der Bevölkerung, der an der Mitwirkung an Willensbildungsprozessen interessiert ist, wäre zu erwarten, dass sie stärkere Partizipationsansprüche stellen und sich stärker beteiligen als Nichtmitglieder.

Werden Nichtmitglieder, nicht aktive Mitglieder und aktive Mitglieder (Amt in der Organisation) unterschieden und danach befragt, ob sie lieber in einer Gesellschaft leben wollen, in der sich Bürger beteiligen oder ob sie das lieber nicht wollen, ergibt sich ein klares Muster: knapp ein Drittel nicht organisierter Bürger bevorzugen mit Nachdruck eine Gesellschaft mit viel Beteiligung, unter Mitgliedern sind es fast 10 Prozentpunkte mehr und unter aktiven Mitgliedern wollen 44 Prozent mit Nachdruck in einer partizipativen Gesellschaft leben (Abbildung 5). Werden auch die Antworten mit berücksichtigt, die nicht so nachdrücklich auf eine partizipative Gesellschaft verweisen, unterstützen dies 60 Prozent der Nichtmitglieder, aber 70 Prozent der Mitglieder.

Diesen unterschiedlichen Ansprüchen entsprechen die unterschiedlichen partizipativen Praktiken: 2009 danach befragt, ob sie in den letzten 12 Monaten dadurch, dass sie in einer Bürgerinitiative mitgearbeitet, an einer Demonstration

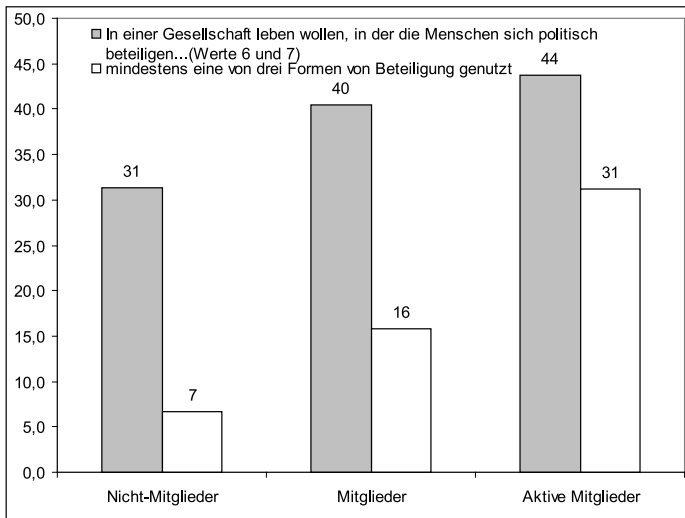
teilgenommen; oder eine Partei im Wahlkampf unterstützt haben, versucht haben, politischen Einfluss zu nehmen und ihren Standpunkt zur Geltung zu bringen, ergeben sich folgende klaren Unterschiede zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern: unter Nichtmitgliedern gaben sieben Prozent an, mindestens eine dieser Aktivitäten ausgeübt zu haben, unter Mitgliedern mehr als doppelt so viele und unter aktiven Mitgliedern sogar knapp ein Drittel (Abbildung 5).

Diese Ergebnisse stützen zum einen die eingangs berichteten Befunde der Partizipationsforschung, die eher von einer Komplementarität anstelle einer Konkurrenz von institutionalisierten und nicht-institutionalisierten Beteiligungsformen ausgeht. Zum anderen lässt sich aus dem überproportionalen Partizipationsbedarf und der überproportional hohen Beteiligung von Mitgliedern schließen, dass sie ein generelles Bedürfnis nach Mitwirkung haben, das damit auch auf die Organisation und in die Organisation gerichtet ist, in der sie Mitglied sind.

Dabei geht es nicht nur um das Ausmaß, sondern wohl auch um die Form, wie der Repertoirewandel politischer Beteiligung dokumentiert. Es geht zunehmend nicht nur um Beteiligung im klassischen Sinne, d. h. im wesentlichen über repräsentative Mechanismen, sondern um die Mitbestimmung und das Mitreden der „Basis“.

Dass diese Interpretation nicht soweit von der Realität der Mitgliederbedürfnisse weg sein kann, unterstreichen Ergebnisse einer Mitgliederbefragung unter verdi-Mitgliedern im Bezirk Nordhessen. Am Abschluss des Berichts heißt es „Auffallend ist, dass den befragten Kolleginnen und Kollegen im vorliegenden Fragebogen offensichtlich eine ganz wichtige und entscheidende Frage fehlte. Die Frage nach der Kommunikation innerhalb der Organisation, dies haben sie kompensiert durch eine Vielzahl von Textantworten zu einzelnen Fragen sowie zusätzlichen Ergänzungen im Fragebogen.“ (verdi 2002). In derselben Befragung wurde auch deutlich, dass sich drei Viertel der Mitglieder durchaus für Aktionen der Organisation mobilisieren lassen, „wenn der Anlass überzeugend ist“. Auch das spricht dafür, dass Mitglieder nicht einfach nur als Ressource der Organisation gesehen werden wollen, sondern eine Auseinandersetzung über Sinn und Unsinn des Organisationshandelns erfolgt.

Abbildung 5: Partizipationsbedarf und Beteiligung von Nichtmitgliedern und Mitgliedern



*In einer Gesellschaft leben wollen:* „Ich lese Ihnen nun einige Beschreibungen vor, wie Gesellschaften aussehen können. Bitte sagen Sie mir anhand dieser Skala von 1 bis 7, wie gerne Sie in einer solchen Gesellschaft leben möchten. In einer Gesellschaft, in der die Menschen ... sich politisch beteiligen.“ Skala 1: „sehr ungern“; 7 „sehr gern“.

*Beteiligung genutzt:* „Wenn Sie einmal an die letzten zwölf Monate zurückdenken, haben Sie die folgenden Dinge getan, um politischen Einfluss zu nehmen und Ihren Standpunkt zur Geltung zu bringen? A) in einer Bürgerinitiative mitgearbeitet; B) an einer Demonstration teilgenommen; C) eine Partei im Wahlkampf unterstützt“.

*Quelle:* German Longitudinal Election Study (GLES), <http://www.gles.eu/>, Nachwahlbefragung 2009 (Studiennummer GESIS Datenarchiv ZA5301).

#### 4. Herausforderungen für die Mitgliederorganisationen

Das vielfach als Mitgliederkrise gekennzeichnete Phänomen sinkender Mitgliederzahlen von Interessenorganisationen ist nicht eine Krise der Mitglieder, sondern eine Krise der Organisationen. Das Ursachenbündel ist komplex und reicht vom sozialen Wandel über den Beschäftigungswandel zur Frage der Effektivität und internen Willensbildung der Organisationen. Weder sozialen Wandel noch Beschäftigungswandel können die Interessenorganisationen wirklich beeinflussen. Sie müssen mit den Mitteln operieren, die für organisatorische Reaktionen

Religion und Politik im vereinigten Deutschland

Was bleibt von der Rückkehr des Religiösen?

Pickel, G.; Hidalgo, O. (Hrsg.)

2013, VI, 406 S. 51 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-531-18344-2