

Helmut Bilstein

## Innengewerkschaftliche Demokratie als Bedingung für sozialen Wandel

### I

#### *Einleitung: Die Demokratisierung der Organisation*

Mein Beitrag zum Thema der innengewerkschaftlichen Demokratie, der sich auf politik-soziologische und organisations-soziologische Forschungsdaten und Erklärungsansätze stützt, scheint gegenüber anderen Referaten dieser Tagung auf den ersten Blick verhältnismäßig eng abgegrenzt. Gleichwohl wird sich herausstellen, daß die abzuhandelnden Einzelaspekte — die Beitrittsmotive, die Mitgliederbeteiligung, die Struktur der Aktivgruppen, die Funktionärsauswahl und -Schulung, die Problematik: Führung-Mitgliedschaft — eng mit der Grundsatzfrage der gesellschaftlichen Legitimität gewerkschaftlicher Politik verbunden sind.

In einer Gesellschaft, die seit einigen Jahren durch die neue soziale Bewegung der Studenten, Oberschüler und zunehmend auch der berufstätigen Jugend an Mißstände und an das Auseinanderweisen von Verfassungstheorie und -praxis erinnert wird, tritt auch den Großorganisationen der Arbeitnehmer die Frage entgegen, inwiefern und inwieweit der interne Willensbildungsablauf in sachlicher und personeller Hinsicht den auf Demokratisierung des Gesamtsystems abstellenden gewerkschaftlichen Zielvorstellungen entspricht. Die Septemberereignisse von 1969, d. h. das bei den spontanen Streikaktionen plötzlich auftretende Auseinanderklaffen von Gewerkschaftspolitik und aktuellem Arbeitnehmerinteresse, von Gewerkschaftsapparat und streikenden Mitgliedern, sollten Anlaß genug sein, die Bedingungen und Notwendigkeiten innengewerkschaftlicher Meinungs- und Willensbildung zu überdenken <sup>1)</sup>. Oder wenn, wie zuletzt in Hamburg geschehen, es zum öffentlich ausgetragenen Konflikt zwischen geschäftsführendem DGB-Kreisvorstand und der Gewerkschaftsjugend wegen einer immerhin von allen Beteiligten für dringlich erachteten Berufsschuldemonstration kommen konnte <sup>2)</sup>, so stellt sich unabhängig von Anlaß und politischen Hintergründen die Frage nach den organisatorischen Strukturbedingungen.

### II

#### *Lageanalyse: Motive für den Eintritt*

Warum werden Arbeitnehmer Gewerkschafter? Daß sehr viele Organisierte nicht oder doch nur sehr oberflächlich anzugeben wissen, warum sie Gewerkschaftsmitglieder geworden sind, ist beinahe eine Binsenweisheit; sie gründet auf einigen (älteren) Untersuchungen:

Eine schriftliche Befragung mit Schulungsteilnehmern<sup>3)</sup> ließ folgendes Spektrum deutlich werden: 16,7% folgten elterlicher Tradition; 11,6% wollten eine Außenseiterstellung im gewerkschaftlich gut organisierten Betrieb vermeiden; 41,9 % folgten dem direkten Werben von Arbeitskollegen; 11,4 % wurden mit Erfolg auf Betriebs- und Gewerkschaftsversammlungen angesprochen; 12,1 % zogen die Konsequenz aus Streitigkeiten mit dem Arbeitgeber oder aus

1) In der Forschungsstelle der Hochschule für Wirtschaft und Politik wird z. 2. an einer Analyse der Streikaktionen gearbeitet. Das vorliegende Material zeigt deutlich ein — allerdings an den einzelnen Streikplätzen unterschiedlich starkes — Auseinanderleben von Apparat und Organisierten; vgl. Crusius, Wilke, Otto, Spontane Streiks 1969 (Arbeits-titel), ANALYSEN Bd. 7, Veröffentlichung der Hochschule für Wirtschaft und Politik — Hamburg, hrsg. v. Bilstein, erscheint Opladen 1970.

2) „Frankfurter Rundschau“ v. 14. 3. 1970.

3) Geschäftsbericht des Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes 1952—1953, S. 71.

der Erkenntnis sozialer Mißstände im Betrieb; 6,3 % gaben persönliche Erlebnisse und Unzufriedenheit mit den sozialen Verhältnissen in der Gesellschaft an.

In einer repräsentativen Mitgliederuntersuchung bei Angestellten und Beamten<sup>4)</sup> gab es auf die Frage „Warum treten Sie gerade dem DGB bei (und nicht einer anderen Gewerkschaft)?“, folgendes Ergebnis: 30 %, d. h. die größte Gruppe, konnten keine Angaben machen; 3 % folgten Werbemaßnahmen; 2 % nannten traditionelle Gründe; bei 17 % gingen der Mitgliedschaft „berufliche Gründe, Zwang“ voraus; „die Umstände ergaben“ bei 14% die Angehörigkeit; neben denen, die „anderes“ nannten (2%), zogen 7% mit ihrem Eintritt die Konsequenz aus der Einsicht, daß der DGB die „beste Interessenvertretung ist“; zuletzt bleiben 25%, die „aus Überzeugung“ Gewerkschafter wurden.

Nur ein Teil — vielleicht 20 % bis 30 % — kann beim Eintritt ein hinreichend begründetes Gewerkschaftsbild bzw. -bewußtsein vorweisen. Für unser Thema ist festzuhalten, daß im Hinblick auf die aktive Beteiligung die Art des Beitrittsmotivs von einigem Stellenwert ist, etwa unter der Fragestellung, ob es durch Motivation und Informationsvermittlung gelingt, den Kreis der „bewußten Gewerkschafter“ zu erweitern.

Eine Infas-Studie von 1968<sup>5)</sup> zeigte, daß nur 9 %, d.h. etwa jeder zehnte *Nicht-Organisierte*, aus einer dezidiert antigewerkschaftlichen Haltung heraus argumentierte; der Rest erwies sich durchgehend als indifferent. Es waren diejenigen, die gar keine Begründung beibringen konnten oder wollten oder Einwände vortrugen, die nicht stichhaltig waren. Wichtig ist, daß ehemalige Mitglieder zum größten Teil wieder ansprechbar und reorganisierbar sind, daß also die u. U. schlechten Erfahrungen während der Mitgliedschaft nicht zur harten Gegnerschaft geführt haben.

Der Katalog der für das *Verlassen einer Gewerkschaft* relevanten Gründe ist breit gefächert. Neben den beinahe „natürlichen“ (z. B. Tod, Wechsel des Industriezweigs, Umzug, Vermeidung des Beitrags) gibt es einige, die differenzierter und schwieriger erklärbar sind. Da ist vor allem die mögliche Isolierung zu nennen, die das neu eingetretene Mitglied durch die bereits länger Organisierten erfährt. Ihm wird der Zugang zum Kreis der schon länger mit der Organisation Vertrauten verwehrt, der Wunsch nach Beteiligung erfährt eine schroffe, frustrierende Abfuhr.

In der Abteilung Organisation beim DGB-Bundesvorstand<sup>6)</sup> ist die Meinung zu hören, daß ausgeschiedene Mitglieder zu 30 % aus organisatorischen Gründen austreten, wobei das Attraktivitäts- und Leistungsgefälle zwischen den einzelnen DGB-Gewerkschaften gemeint ist; bei 40 % liegen Verwaltungsgründe vor, dann gibt es die 30 % sog. Unbeeinflußbaren. Ein Teil von ihnen kommt zu motivierten Austritten aufgrund von Enttäuschungen über den organisations-internen Alltag, Verärgerung über Funktionäre, generelle Unzufriedenheit mit der Gewerkschaftslinie usw.

### *Die aktive Beteiligung*

Die unterschiedlichen Eintrittsmotive treten in ihrer Relevanz für die innere Demokratie zurück angesichts der Daten über die Beteiligung der Eingetretenen. „Zu groß ist noch die Zahl der Abseitsstehenden, und immer noch zu gering ist die Anteilnahme des einzelnen Mitglieds an der Gemeinschaft, die es mitgebildet hat und mitträgt“, hieß es vor zwölf Jahren in einem Geschäftsbericht des DGB; heute dürfte man kaum optimistischer urteilen.

Der regelmäßige Besuch der Mitgliederversammlungen kann m. E. als Indikator gelten für den Willen des Mitglieds zur Identifikation mit Programm und Strategie. Diese Bereitschaft ist aber lediglich bei einer Minderheit zu notieren.

4) Zahlenangaben veröffentlicht bei H. Schellhoss, *Apathie und Legitimität*, München 1967, S. 123.

5) Veröffentlicht in: *Gewerkschaftsspiegel*, H. 7/1969.

6) Zahlenangaben veröffentlicht bei H. Schellhoss, a.a.O., S. 119.

Eine (ältere) Stichprobe<sup>7)</sup> mit 219 Gewerkschaftsangehörigen ergab folgendes Partizipationsbild: 17 % regelmäßige Teilnehmer; 28 % kamen nicht regelmäßig, 17 % nur außerordentlich unregelmäßig; die bei weitem größte Gruppe war die, die niemals Gewerkschaftsversammlungen besuchte, nämlich 38 %.

Ein ähnliches Mißverhältnis zwischen Beteiligung und lediglich beitragszahlendem Konsumentenverhalten zeigen Untersuchungen für andere Länder<sup>8)</sup>: noch nie an Gewerkschaftsversammlungen teilgenommen hatten z. B. in England: 50 %, den Niederlanden: 59 %, den USA: 50 %.

Nimmt man den einigermaßen regelmäßigen Besuch von Versammlungen als Norm für aktive Beteiligung, so trifft das auf etwa 15 — 25 % der Mitglieder zu. Über die Ursachen wird später noch zu sprechen sein. Angemerkt sei an dieser Stelle, daß das gerade verwendete Meßinstrument für aktive Beteiligung — die regelmäßige Teilnahme — notwendig nur formal ist; es sagt in der Tat nichts aus über Inhalt, Richtung und Effizienz der Aktivität.

### *Die aktiven Kerngruppen*

Hier kann die wichtige Fragestellung nicht geklärt werden, welche Elemente der Sozialstruktur stärker oder schwächer partizipieren, also die Behauptung überprüft werden, daß Beamte und Angestellte u. a. aufgrund eines größeren sozialen „Eigenbewußtseins“ und auf der Basis der mit besserer Bildung verbundenen größeren Möglichkeiten zur Entgegennahme und Filterung von Informationen aktiver sind als die in vielfacher Hinsicht unterprivilegierten Arbeiter. Dazu kann nur eine bestätigende Vermutung ausgesprochen werden, die sich stützt auf Beobachtungen im Bereich der politischen Parteien und die ausländische Gewerkschaftsstudien beachtet: Französische und amerikanische Forscher zeigen, daß der sogenannte neue Mittelstand der Angestellten durch häufigeres Teilnehmen eine wesentlich stärkere „Gewerkschaftsgesinnung“ dokumentiert, und daß es z. B. in den Niederlanden eine abfallende Linie der Partizipation vom Beamten über die Angestellten bis zum Arbeiter gibt.

Die Frage nach dem aktiven Kern war gestellt. Wer gehört dazu? Es sind erstens — trotz bekannter gesetzlicher Behinderung durch Betriebsverfassungsgesetz und Personalvertretungsgesetz — die Betriebs- und Personalräte; zweitens die Vertrauensleute und ehrenamtlichen Funktionäre (i. d. R. in Personalunion); drittens die Gewerkschaftsbürokratie.

Zu (1): Bei den organisierten Betriebs- und Personalräten ist, trotz objektiver Schwierigkeiten, ein intensives Verhältnis zur Organisation auszumachen. Das sicherlich auch — aber nicht nur —, weil sie das Hauptreservoir künftiger hauptamtlicher Funktionäre abgeben. Der zahlenmäßige Umfang dieser Mitglieder mit „gehobenem Gewerkschaftsbewußtsein“ ist genau bestimmbar<sup>9)</sup>: 1960 waren 24 180 DGB-Gewerkschafter Personalratsmitglieder, 1961 waren 118 668 Betriebsratsmitglieder.

Zu (2): Zahlenmäßig nicht so präzise zu bestimmen ist der Mitgliederkreis der ehrenamtlichen Funktionäre. Diese Gruppe besteht zum größten Teil in Personalunion aus den Vertrauensleuten, d. h. den vom DGB und den Einzelgewerkschaften ausgesuchten Trägern der „Gewerkschaftsidee im Betrieb“.

Daß die vom Vertrauensmann erwartete Rolle sowohl gewerkschaftliche Überzeugung als auch längere Erfahrung und ein bestimmtes politisches Gespür verlangen, liegt auf der Hand; so ist auch die formal fixierte Bestimmung legitim, die eine längere Mit-

7) A. Mausolff, Gewerkschaft und Betriebsrat im Urteil der Arbeitnehmer, Darmstadt 1952, S. 100. Ähnlich der ehemalige stellv. Chefredakteur der "Welt der Arbeit" O. Stolz, Die Gewerkschaften in der Sackgasse, München 1959, S. 33, der von etwas über 10 % spricht.

8) M. van de Hall, Die Gewerkschaften im Wohlfahrtsstaat, Köln und Opladen 1966, S. 152 f.

9) Zahlenangaben in: Geschäftsbericht des Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes 1959—1961, S. 128 f.

gliedschaft als Voraussetzung postuliert. Kritisch beurteilt werden muß m. E. aber die Regelung, daß sie von den wahlberechtigten, organisierten Betriebsangehörigen nur in Übereinstimmung mit der Ortsverwaltung zu Kandidaten ernannt werden dürfen. Die Zahl der Vertrauensleute ist, wie schon erwähnt wurde, nicht genau zu fixieren. Mir liegt nur eine Zahl von 58 404 für das Jahr 1957 bei der IG Metall vor. Daß der Umfang sich seitdem erhöht hat, läßt sich daraus schließen, daß es im Bereich der DGB-Kreis- und Ortsausschüsse 1960 1665 Orte mit Vertrauensleuten gab, 1961: 1842 und 1962: 2287<sup>10)</sup>.

Zu (3): Das hauptamtliche Element — die sogenannte Gewerkschaftsbürokratie — ist, was Angaben über den zahlenmäßigen Umfang anlangt, ein gut gehütetes Geheimnis aller Gewerkschaften. Das Rückgrat der Gewerkschaftspolitik mit dem Netz der gewählten hauptamtlichen Vorsitzenden, vom Ortssekretär über den Bezirks- oder Landesleiter bis zum geschäftsführenden Hauptvorstand bei den Einzelgewerkschaften, und vom Kreisvorsitzenden über die Landesbezirksvorsitzenden bis zum geschäftsführenden Bundesvorstand des DGB bleibt eine zahlenmäßig unbekannte Größe. Das gilt ebenfalls für die i.d.R. angestellten Fachsekretäre, die Dozenten an Gewerkschaftsschulen, Gewerkschaftsjournalisten und die wissenschaftliche Expertokratie.

Alle aufgeführten Gruppen mit ihrer „exklusiven Bedeutung“ für die Politik der Gewerkschaft lassen sich nicht zu einer Gesamtzahl der aktiven Mitglieder addieren; sie läßt sich nur bestimmen aufgrund der Funktionen. Der oben bereits erwähnte Wert von etwa 15 — 20 % Aktiven erfährt hier also z. T. seine „funktionale Aufschlüsselung“.

## II

### I Innere Demokratie trotz „Organisation“?

Die Organisation ist „die Mutter der Herrschaft . . . der Delegierten über die Delegierenden“; mit diesem vielzitierten Satz begründete *Robert Michels*<sup>11)</sup> vor einem halben Jahrhundert seine pessimistisch-düstere Prognose von der angeblichen Unmöglichkeit, das Auseinanderklaffen von Führungs- und Mitgliederebene, das Eigenleben und die „Herrschaft der Wenigen“ (Oligarchie), den blinden Gehorsam, die Organisationsgläubigkeit, den Verehrungswillen der Massen etc. zu beseitigen.

An Michels ist in der Folgezeit viel kritisiert worden<sup>12)</sup>; vor allem sein psychologisierender, radikaldemokratischer Ansatz. Ein tendenziell richtiges Element seiner Theorie, die sich an dieser Stelle eng an *Max Weber* orientiert, soll im folgenden diskutiert werden: das der Bürokratisierung der Organisationen der Arbeiterbewegung.

#### *Entwicklung der Bürokratie — Herrschaft der Bürokraten?*

Jede Organisation ist ein „bewußt geschaffener und gesteuerter Zweckverband . . . Wesentlich ist die Zweckrationalität“<sup>13)</sup>. Der Zweck der Massenorganisationen der

10) Zahlenangaben bei H. Schellhoss, a.a.O., S. 135. Auf das oft diskutierte Spannungsverhältnis zwischen Betriebsrat einerseits und gewerkschaftlichem Vertrauensleutkörper andererseits kann hier nicht näher eingegangen werden. Die Gewerkschaften in der BRD werden aber zunehmend mit der Frage befaßt, wie „eine lebendige unmittelbare Verbindung zwischen den beiden Bereichen Betrieb und Gewerkschaft“ herzustellen wäre; vgl. R. Hoffmann, Rechtsfortschritt durch gewerkschaftliche Gegenmacht, Frankfurt/M. 1968, insbes. S. 4 S.

11) R. Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Neudruck der zweiten Auflage, Stuttgart (1957), S. 370. Der Titel des Buches könnte irreführen; bekanntlich aber standen bis 1933 sozialdemokratische Partei und freie Gewerkschaften in einem interdependenten (organisatorischen) Verhältnis (s. a. die folgende Fußnote).

12) Dazu nur die wichtigsten Beiträge: B. Pichler, Organisationsfragen, in: „Neue Zeit“, Stuttgart 1913; Ph. A. Koller, Das Massen- und Führerproblem in den freien Gewerkschaften, in: „Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik“, Tübingen 1920; Th. Cassau, Die Gewerkschaftsbewegung — Ihre Soziologie und ihr Kampf, Halberstadt 1925; A. Schiffrin, Kritik an der Organisation, in: „Die Gesellschaft“, Berlin 1931; O. Stammer, Demokratie und Elitenbildung, in: „Gewerkschaftliche Monatshefte“, 1953; außerdem ders. mit verschiedenen Beiträgen in: O. Stammer, Politische Soziologie und Demokratieforschung, Berlin 1965. W. Abendroth, Innerparteiliche und innerverbandliche Demokratie, in: „Politische Vierteljahresschrift“ 1964.

14) Th. W. Adorno, Individuum und Organisation (Darmstädter Gespräch 1953), Darmstadt 1954, S. 22.

Arbeitnehmer fordert, daß sie sich bürokratisieren<sup>14</sup>). Das heißt: Mit Staats- und Unternehmensbürokratien konfrontiert, können sie ihre Ziele nur erreichen, wenn sie sich ebenfalls in die bürokratische Form fügen. Damit wird auch eine Hierarchie entwickelt. Ein festes System der Zuständigkeiten und der Über- und Unterordnung bildet sich heraus. Das bedeutet für die Mitglieder: „Nur filtrierte durch das engmaschige Instanzensieb dringen Mitgliederwünsche“ bis zur Verbandsspitze durch<sup>15</sup>). So unentbehrlich die Organisationen der Arbeitnehmer sind, die Freiheitschancen der wirtschaftlich und sozial Benachteiligten gegenüber der öffentlichen und privaten Macht zu vergrößern, so tragen sie eben doch auch wegen der genannten bürokratischen Gesetzmäßigkeit immer das Potential der Einengung der Freiheitsräume in sich; d. h. oft tritt dem einzelnen Mitglied die hierarchisch geordnete Organisation als eine seiner unmittelbaren Partizipation weitgehend entzogene fremde Gewalt entgegen.

Mit dem Eindringen der Gewerkschaften in das staatlich-politische Leben, mit wachsendem Aufgabenkatalog und steigendem Einfluß gingen immer mehr gewerkschaftsinterne Funktionen auf den *arbeitsteiligen Apparat* der Angestellten über. Der Schritt vom ehrenamtlichen zum berufsmäßigen Führertum war getan. Die sich bürokratisierende Gesamtgesellschaft fand ihre Verlängerung in den gewerkschaftlichen Verbänden. Dadurch, daß das ursprünglich zum nebenamtlichen Delegierten auf Zeit bestellte Mitglied zum hauptamtlichen Funktionär auf Dauer wird, steigert sich seine Überlegenheit aufgrund von mehr und besseren und kontinuierlich eingehenden Informationen. Zunehmendes taktisches Wissen, Organisationsgeschick und Verfügungsgewalt bewirken die „Zentrierung der Macht“.

Bürokratie ist m. E. — sehr entgegen landläufiger Meinung — nichts prinzipiell Schlechtes; sie kann es aber werden. Nämlich dann, wenn aus Engstirnigkeit, Organisationsfetischismus, Angst um Besitzstand, Alltagsroutine etc. wichtigen Fragen, die schnelles und unorthodoxes Handeln fordern, ausgewichen wird, oder wenn man die anstehenden Probleme gar nicht erst erkennt. Das ist dann das, was der Soziologe mit dem Begriff „Bürokratismus“ als durchgängiger negativer Verhaltensweise belegt. Bürokratie ist zudem nicht prinzipiell gefährlich, gegen die innere Demokratie gerichtet. Sie kann es aber sein. Nämlich dann, wenn aufgrund des akkumulierten Informationsvorsprungs und/oder unter Verwendung von Geheimhaltungsbarrieren die Mitgliedschaft manipuliert wird, wenn alles getan wird, sie apathisch zu halten oder zu machen, wenn „abweichende Meinungen“ nicht zugelassen werden, wenn so Konkurrenzdruck behindert wird etc. Genau an diesen beiden möglichen Verharschungsstellen bürokratischer Organisation beginnt die Problematik.

#### *Das Vordringen der Experten*

Mit dem Wandel der Gewerkschaften von „Kampfverbänden zu Dienstleistungsbetrieben“ reüssiert bei der Führungsauslese nicht mehr der ideologisch versierte Agitator, sondern der sachverständige, diplomatisch, geschickte Funktionär, „der Manager von Interessen“<sup>16</sup>). Je sachverständiger, desto erfolgreicher arbeitet ein Vorstand. An allen Clearing-Stellen des Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und wirtschaftlichen Entscheidungsprozesses hat er sich ins Spiel zu bringen. Die Mitgliedschaft erwartet das. Diese Aktivität hat aber zur Folge u. a. eine Zentralisierung des Willensbildungsprozesses und der Gewerkschaftsführung von den unteren regionalen Organisationsebenen weg zu den Dachinstanzen.

14) M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 4., neu hrsg. Auflage, Tübingen 1956, S. 128.

15) H. Pross, *Zum Begriff der pluralistischen Gesellschaft*, in: *Zeugnisse*. Theodor W. Adorno zum sechzigsten Geburtstag, Frankfurt/M. 1963, S. 449.

16) G. Hartfiel, *Gewerkschaftsprobleme in der entwickelten Industriegesellschaft*, in: „*Soziale Welt*“, 1968, S. 297 f.

*Denkbare „Lenkungsmittel“ für Vorstände*

Die Struktur des DGB zeigt den für moderne Massenorganisationen typischen Aufbau. Zwar soll das höchste Willensbildungsorgan, der Bundeskongreß — ein Parlament, dessen Mitglieder auf der untersten Ebene gewählt werden —, die Richtlinien der gesamten Arbeit bestimmen und den Vorstand wählen. Und zweifellos zeigen die Delegiertenlisten eine erfreuliche Fluktuation. Nur ist zu fragen, ob hier auch tatsächlich immer die wichtigsten Entscheidungen fallen. Oder ob nicht in vieler Hinsicht auf sachlichem und personellem Gebiet Entscheidungen nur noch nachvollzogen werden. (Rolle der Antragskommission).

Eine Möglichkeit der Steuerung bietet sich auch bei der Methode der Urabstimmung, die sehr zu Recht als größtmögliche Garantie demokratischer Willensbildung und Partizipationstechnik gilt (sie fehlt leider in den politischen Parteien). Aber auch hier sind Fehlentwicklungen denkbar: Am englischen Beispiel zeigte *Holtzmann*<sup>17)</sup>, daß man manipulieren kann. Die Führungselite bestimmte z. B. auf der Basis besserer Informationen, wann die Abstimmung stattfinden sollte, sie formulierte (vorentscheidend) die den Mitgliedern vorzulegende Frage.

Der Katalog der möglichen „Lenkungsmittel“ ist vielfältig. Er reicht von den hier genannten Beispielen über die abweichende Meinungen ignorierende Steuerung der Publikationsmittel bis zu nur mit bestimmten Themen und Referenten besetzten Arbeitstagen (am zuletzt genannten Beispiel wird deutlich, daß das Vorstandspotential nicht zum Tragen kommen muß, die Tagung von Bad Kreuznach ist hierfür Beleg).

*Funktionsbedingte Hindernisse*

Die Gewerkschaften stehen als Interessengruppen der Öffentlichkeit, den Arbeitgebern, dem Staat als politisch Fordernde gegenüber. Ein gewisses Maß an innerer Geschlossenheit erscheint daher notwendig. Dabei sind die Ziele viel weniger als in den politischen Parteien umstritten. Es geht vor allem darum, den besten Weg zu finden, sie zu realisieren. Die zuletzt formulierte Prämisse, in den Gewerkschaften seien die Ziele weniger umstritten als in den heutigen Integrationsparteien („Volksparteien“), wird von vielen bezweifelt. Ich halte sie aber für zutreffend. Es gibt in der Tat weniger Anlaß und Raum für das Entwickeln von „grundsätzlichen Alternativen“ und somit auch für eine permanente (programmgestützte) innergewerkschaftliche Opposition, die „Gegeneliten“ bestärken könnte. So kann m. E. in den Gewerkschaften die Partizipation der Mitglieder auch weniger das allgemeine Programm als vielmehr die Kontrolle der dieses Programm ausführenden Führungsgruppe betreffen. Es bleibt also das Problem der Kontrolle der Exekutiv- und Leitungsorgane.

Eine Mitgliedschaft, die sich daran gewöhnt hat (oder daran gewöhnt wurde), daß „die da oben“ schon alles zum Besten wenden, ist kaum in der Lage, eine eventuelle Abweichung der Verbandsstrategie von den Interessen der Mitglieder rechtzeitig zu erkennen und Gegenmaßnahmen gegen die sich so verselbständigende Bürokratie zu ergreifen. So kann es in der Tat zur „Herrschaft der Wenigen“ kommen. Andererseits wird es unter dieser Bedingung einer Führung schwerlich gelingen, eine Mitgliedschaft von stummen Nur-Konsumenten politisch einzusetzen.

*Konsumentenverhalten bei vielen Mitgliedern*

Nicht immer existiert die bruchlose Kommunikation. Die organisatorischen Bedingungen wurden eben angedeutet. Es gibt aber auch die Kehrseite der Medaille: die

17) A. Holtzmann, *Interest Groups and Lobbying*, New York/London 1966.

geringe Aktivitätsbereitschaft trotz Mobilisierungsanstrengungen von oben. Die geringe Aktivität muß nicht notwendig aus Unzufriedenheit mit der Führung entstanden sein, darin kann sich auch ganz einfach Einverständnis mit einer erfolgreichen Verbandspolitik ausdrücken.

Die seit *Abendroth* und *Stammer* diskutierte Frage, ob das Konsumentenverhalten ein Reflex auf den entpolitisierten Zustand der Gesamtgesellschaft ist oder aber in spezifischen Mechanismen des Subsystems selbst begründet liegt (deshalb auch korrigierbar ist), kann hier nicht ausdiskutiert werden. Nur so viel sei gesagt: Wir erleben heute — entgegen *Abendroth's* historisch gebundener Analyse — eine politisierende Verlebendigung der Gesellschaft. Das ist der soziologische Aspekt. Man sollte aber auch nach den *psychologisch* zu deutenden Motivstrukturen beim aktiven Mitglied fragen (und so zugleich die Chance erhalten, Nichtaktive zu mobilisieren).

Folgender Katalog von Motiven ist denkbar: a) das Bedürfnis nach affektiver Bindung, b) das Bemühen um Einsicht in soziale und wirtschaftliche Zusammenhänge, c) Macht und Status, d) Verantwortungsbewußtsein, e) Durchsetzung gesellschaftspolitischer und betriebspolitischer Ziele.

Die für unser Thema relevante Grundfrage: „Welche Auswirkungen hat die aufgrund der o. a. organisatorischen und politischen Faktoren stets mögliche Nichtrealisierung dieser personalen Motive für die weitere Aktivität des einzelnen?“ stelle ich mit zur Diskussion.

#### *Innengewerkschaftliche Beteiligung und Demokratie: Ein reales Modell*

Die soziologisch bedingte Problematik der Gewerkschaften heute ist die Schwierigkeit, die Führungs- und Sachnotwendigkeiten einer modernen hochbürokratisierten Apparatur mit den genossenschaftlich-demokratischen Selbsthilfeimpulsen der Arbeitnehmerschaft auf einen Nenner zu bringen. Interne Demokratie meint deshalb die Gewährleistung eines bruchlosen Ablaufs der Meinungs- und Willensbildung unter dem Gesichtspunkt breitester Mitgliederbeteiligung. Diese Sollvorstellung kann in der Tat mit Forderungen nach Schlagkraft, schnellem Handeln und Effizienz kollidieren. Hier ist ein Konfliktpunkt, für dessen Lösung es kein Patentrezept gibt.

Der Informationsfluß soll innerhalb der vertikalen Organisation in beide Richtungen gehen können. Wegen der Forderung nach u. U. schnellem Handeln kann nicht jedes Mitglied an jeder Entscheidung direkt beteiligt werden. Ein anderes Demokratiemodell, das auf unvermittelte, dauernde Partizipation abhobe, ist m. E. Utopie. Dagegen ist schon viel erreicht, wenn durch ausreichende Information von oben die Mitglieder an ' der Basis in die Lage geraten, das Handeln der Führung in seinen wichtigsten Trends und Phasen zu verfolgen und an den gewerkschaftlichen Zielen zu messen. Die Vorbedingung, die notwendig ist zur größeren Partizipationsbereitschaft bei mehr Mitgliedern, wäre erfüllt. Damit wäre auch die Gefahr ausgeschaltet, daß unrentable Vereinsmeierei oder sentimentale Gesinnungspflege mit politischer Beteiligung verwechselt werden.

#### *Denkbare Verallgemeinerungen*

Auf der Basis empirischer Forschung lassen sich in Anlehnung an *Lipset*<sup>18)</sup> einige allgemeine Sätze formulieren, die ich mit zur Diskussion steilen möchte:

(a) Je größer das Interesse der Mitglieder an einer Gewerkschaft, um so mehr beteiligen sie sich an der Verbandspolitik und um so größer sind die Chancen für Verbandsdemokratie;

18) S. M. Lipset u. a., *Union Democracy. The International Typographical Union*, Glencoe/IH. 1956, S. 415 f.

(b) je größer die Zahl und die Differenziertheit der Funktionen, die die Gewerkschaft für ihre Mitglieder erfüllt, um so größer werden Interesse und Partizipation;

(c) je mehr Rollen in die Beziehungen von Arbeitnehmern untereinander einbezogen sind, je interessanter die Arbeit ist und je mehr sich die einzelnen mit ihr identifizieren, um so größer ist das Interesse am Gewerkschaftsleben.

#### *Einige Demokratisierungsmittel*

Die vielzitierte organisationssoziologische Studie von *Goldstein*<sup>19)</sup> über die Mitgliederapathie in der britischen Transportarbeitergewerkschaft zeigte deutlich, daß für die aufgetretenen Erstarrungserscheinungen auch die mittlere (ehrenamtliche) Funktionärs Ebene verantwortlich war, wodurch es zum Auseinanderleben, zur Entfremdung zwischen oberster Führung und Mitgliedschaft kam. Das ist auch ab und an bei unseren Gewerkschaften zu notieren. Eine reale Chance zum Ausbau der Demokratie sehe ich deshalb a) in einem *erweiterten Ausbau des ehrenamtlichen Funktionärskörpers* bei gleichzeitigem Abbau der „Bestellungsrechte“ der Ortsverwaltungen und b) in einer *Verbreiterung der Aufgabenbereiche*. Letzteres gilt auch für die Eigenständigkeit von gewerkschaftlichen Jugendorganisationen.

Die Chance der inneren Demokratie besteht auch in der „offenen“ Führungsauslese. Das leider oft vollzogene Prinzip der Kooptation von oben anstatt der Delegation von unten hat sich auch bei Mitgliedern herumgesprochen. Änderungen, d. h. wirkliche Konkurrenzsituationen mit Wahlmöglichkeiten, sollten nicht nur auf der höchsten Ebene erfolgen; auch mittlere und untere Positionen sollten mehr (und nicht bereits vorentschieden) zur Disposition stehen. Das Beispiel im Parteibereich mit dem Abbau von überkommenen Erbhöfen könnte Ansporn sein<sup>20)</sup>.

Eine Anmerkung zur Funktionärsbildung vor allem für Leitungsfunktionen: Ohne den hohen Stellenwert gewerkschaftsinterner Bildungsarbeit verkennen zu wollen, erscheint es mir doch dringlich, darüber nachzudenken, wo und wie die für die sich ausweitende und intensivierende Gewerkschaftspolitik notwendigen immer mehr und immer höher qualifizierten Führungskräfte und Experten ausgebildet werden<sup>21)</sup>. Die Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg (früher: Akademie für Wirtschaft und Politik) z. B. hat dazu bisher — wie sich an bekannten Namen der Gewerkschaftsbewegung dokumentiert — einen nicht geringen Beitrag geleistet. Das beizubehalten ist Intention der gesamten Hochschulöffentlichkeit. Festzustellen ist aber, daß in den letzten Jahren die Zahl der Examinierten, die an den verschiedenen Stellen der Gewerkschaften arbeiten, rückläufig ist. Viele heutige Studenten meinen — und das sind vorzugsweise die, die den Gewerkschaften politisch nahestehen —, daß sie im Gewerkschaftsbereich nicht ihrer wissenschaftlichen Ausbildung entsprechend beschäftigt würden. Sollte *Pirker*<sup>22)</sup> mit seiner Ansicht Recht haben, man setze dort lieber auf den funktionalen Organisator denn auf den kritischen Intellektuellen?

#### *Gewerkschaftsdemokratie — staatliche Demokratie*

Die Gewerkschaften haben eine zweifache Bedeutung für die Demokratie in einem Lande: durch die spezifische Rolle in der pluralistischen Gesellschaft und durch den Grad der innerverbandlichen Demokratie. Viele Millionen sind in ihnen organisiert. Breite Partizipation und ungebrochene innere Demokratie sind deshalb wesentlich für den „Lernprozeß von Staatsbürgern“<sup>23)</sup>. Dafür bieten sich die Massenorganisationen der

19) J. Goldstein, *The Government of British Trade Unions*, Glencoe 1952; vgl. hierzu den Bericht von R. Mündler, *Apathie und innergewerkschaftliche Demokratie*, in: „Gewerkschaftliche Monatshefte“ 1953.

20) Deutlich sichtbar beim innerparteilichen Kandidatenfindungsprozeß zur Bundestagswahl 1969; vgl. hierzu: H. Bilstein, *Kandidatenaufstellung oder "wie demokratisch sind unsere Parteien?"* in: „Gegenwartskunde“ 1/1969, S. 3 ff., sowie meine anderen parteiensoziologischen Beiträge in H. 2, 4/1969 u. H. 1, 2/1970 derselben Zeitschrift.

21) Die Notwendigkeit der „besten Ausbildung der Führer“ an Hochschulen betonte schon Th. Cassau, a.a.O., S. 14.

22) Th. Pirker, *Die blinde Macht* (Bd. I), München 1960, S. 11.

23) K. T. Beyme, *Interessengruppen in der Demokratie*, München 1969, S. 187.

Arbeitnehmer u. a. aufgrund ihrer Tradition und des im Vergleich zu anderen Gruppen großen Mitgliederpotentials wie kaum andere an. Ohne Demokratie in den Organisationsbereichen unterhalb der staatlichen Ebene kann die Demokratie auf der obersten Ebene nicht funktionieren!

Gewerkschaftliche Zielvorstellungen in Hinblick auf Wandel in allen Sektoren der Gesellschaft — Mitbestimmung, Entfaltung und Entwicklung der Persönlichkeit, Förderung der Selbstverantwortung durch Bildung, Eigentumsbildung etc. — sind nur dann politisch zu realisieren, wenn genügend viele Menschen für sie interessiert und aktiviert sind. In der BRD wie in den anderen westlichen Industriestaaten ist eine revolutionäre Situation derzeit weder vorhanden, noch ist sie machbar, noch m. E. vertretbar.

„Das Warten und Hoffen auf eine Krise, die das System an den Grundlagen erschüttert, ist heute auch ökonomisch nicht zu begründen.“<sup>24)</sup>

Daran hat sich jede auf Veränderung zielende Strategie zu orientieren. Anstöße zur Demokratisierung lassen sich in allen gesellschaftlichen Bereichen<sup>25)</sup> und Institutionen ausmachen. In diesem Politisierungsprozeß wollen alle Gewerkschaften ihre politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Alternativen ins Spiel bringen. Für den intendierten sozialen Wandel aber ist Grundbedingung, was *Harold Laski* vor zwanzig Jahren schon formulierte<sup>26)</sup>:

„Zunächst müssen die Gewerkschaften in sich demokratisch sein. Dann müssen sie in der Lage sein, ihre Macht wirksam auf der politischen Ebene auszuspielen. Wenn es eine ernsthafte Schwäche in einer dieser beiden Fragen gibt, würde der gesamte Aufbau der Demokratie in Gefahr sein.“

Dem ist auch 1970 nichts hinzuzufügen.

24) U. Jaeggi, *Macht und Herrschaft in der Bundesrepublik*, Frankfurt/M. und Hamburg 1969, S. 216.

25) Ein Beispiel ist die gegen große Widerstände der Traditionalisten erreichte Verbreiterung der Bildungsmöglichkeiten durch die politische Agitation von Studenten in Kooperation mit den Gewerkschaften; vgl. H. Bilstein, *Studenten als Bildungsreformer. Bilanz der Aktion Bildungswerbung*, ANALYSEN Bd. 3, Veröffentlichung der Hochschule für Wirtschaft und Politik — Hamburg, hrsg. v. H.-J. Winkler, Opladen 1970.

26) H. Laski, *Die Gewerkschaften in der neuen Gesellschaft*, Köln 1952, S. 16.