

Politischer Wandel und organisatorische Reformen

Zur Überwindung der gewerkschaftlichen Organisationskrise der sechziger Jahre*

Wolfgang Streeck, geboren 1946 in Lengerich, studierte Soziologie in Frankfurt und New York; von 1974 bis 1976 war er Assistent am Fachbereich für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Münster. Seit 1976 ist er Projektmitarbeiter im Internationalen Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin.

In der organisatorischen Entwicklung der Gewerkschaften des DGB seit dem Ende der fünfziger Jahre lassen sich zwei Phasen deutlich unterscheiden. Während die frühen sechziger Jahre in vieler Hinsicht eine Zeit der Stagnation und nicht selten sogar der Krise waren, beginnt gegen Ende des Jahrzehnts ein bemerkenswerter Aufschwung. Ein wichtiger, aber keineswegs der einzige Maßstab hierfür ist der Organisationsgrad¹. Im Jahre 1960 waren 31,7 Prozent der abhängig Beschäftigten Mitglieder von DGB-Gewerkschaften. Dieser Anteil ging bis 1969 fast stetig auf 30,0 Prozent zurück. Danach jedoch kehrte sich der Trend um. 1970 lag der Organisationsgrad des DGB bei 30,3 Prozent, stieg 1972 auf 31,2 Prozent und kletterte in der Folgezeit kontinuierlich weiter².

Daß dieser Umschwung eine reale Bedeutung hat und mehr ist als nur das Ergebnis einer „zufälligen“ Addition unterschiedlicher Einzeltendenzen, wird deutlich, wenn man die Entwicklung nach Industrien aufschlüsselt³. In zehn von zwölf untersuchten Industrien nahm der Organisationsgrad in den frühen sechziger Jahren ab, in acht erreichte er in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts ein Minimum, in allen

* Der größte Teil der diesem Artikel zugrundeliegenden Daten wurde im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekts „Organisationsstrukturelle Wandlungsprozesse in westdeutschen Gewerkschaften 1960-1975“ (Wolfgang Streeck, Eckbert Treu, Hermann Bayer; durchgeführt an der Universität Münster, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften - Soziologie) zusammengestellt. Es handelt sich bei diesem Aufsatz um eine gekürzte Fassung des UM (International Institute of Management) — Papers 68/15. Die im Text erwähnten Tabellen befinden sich auf den Seiten 632-635.

1 Vgl. die Tabelle Nr. 1 und 2 auf S. 632, 633.

2 ebenda.

3 Vgl. die Tabelle Nr. 2 auf S. 633. Zur Aufgliederung nach Beschäftigtengruppen siehe Hermann Bayer: Bedingungen und Erfolge gewerkschaftlicher Angestelltenrekrutierung in ausgewählten Wirtschaftsbereichen, in: WSI-Mitteilungen H. 10, 31. Jg. (1978).

zwölf stieg er in den frühen siebziger Jahren an, und in elf war er 1975 höher als je zuvor in den vorangegangenen 15 Jahren. Diese Gleichförmigkeit des Verlaufs ist um so erstaunlicher, als die untersuchten Industrien und die in ihnen tätigen Gewerkschaften sich in wichtigen Punkten erheblich voneinander unterscheiden: Zu ihnen gehören kleinbetrieblich (Bauhauptgewerbe, Handel) und großbetrieblich strukturierte Branchen (Steinkohlenbergbau, Automobilindustrie), Dienstleistungsindustrien (Handel, Versicherungen) und güterproduzierende Industrien, Gewerkschaften mit (IGM) und ohne Streikerfahrung (HBV), Arbeitergewerkschaften (IGBSE) und Angestelltengewerkschaften (HBV), Gewerkschaften mit hohem (GTB) und niedrigem Frauenanteil (IGBSE), usw.

Ganz ähnlich wie beim Organisationsgrad verlief die Entwicklung bei den Mitgliederbeiträgen und den Gewerkschaftsfinanzen. Zwischen 1960 und 1965 nahm in allen untersuchten Gewerkschaften der Anteil des Beitrages am Einkommen der Mitglieder teilweise erheblich ab⁴. Dieser Trend setzte sich im folgenden Jahrzehnt bei fünf der sechs Organisationen fort, davon bei vier in verstärktem Ausmaß. Die Ausnahme bildete die IGBE, die aufgrund besonderer Umstände ihre Organisationskrise schon um die Mitte der sechziger Jahre lösen konnte⁵. Zwischen 1970 und 1975 dagegen gelang es drei der untersuchten Gewerkschaften, einen weiteren Beitragsverfall zu verhindern (IGBE, IGCPK) bzw. ihren „Realbeitrag“ zu steigern (GTB), und bei zwei anderen war der Beitragsverfall immerhin geringer als in den beiden vorangegangenen Perioden.

Bemerkenswert ist dies zum einen deshalb, weil die Tendenz zu einem Sinken des realen Gewerkschaftsbeitrags nicht erst aus den sechziger Jahren stammt, sondern sehr viel älter ist. Wie Hirche gezeigt hat, war der von einem Gewerkschaftsmitglied als Beitrag zu entrichtende Einkommensanteil im Kaiserreich höher als in der Weimarer Republik und in den zwanziger Jahren höher als um das Jahr 1970⁶. Die erfolgreiche Eindämmung des Beitragsverfalls in den frühen siebziger Jahren stellt demnach einen Bruch eines sehr langfristigen, historischen Trends dar - ein Umstand, der ihre organisatorische Bedeutung als um so größer erscheinen läßt.

Zum anderen fällt auf, daß die aus der Tabelle ersichtliche Verbesserung des realen Beitragsniveaus zeitlich mit dem Anstieg des Organisationsgrades zusammenfällt. Dies stimmt mit der Erfahrung zahlreicher Gewerkschafter überein, daß zwischen Beitragshöhe und Organisationsdichte ein positiver Zusammenhang besteht: Wo eine Gewerkschaft einen hohen Organisationsgrad erreichen kann - und nur dort -, kann sie auch hohe Beiträge durchsetzen, und wo sie nur wenige Mitglieder hat, bleiben auch ihre Beiträge niedrig. Den Organisationsgrad durch Senkung des

4 Vgl. die Tabelle Nr. 3 auf S. 634.

5 Vgl. die Tabelle Nr. 2 auf S. 633.

6 Kurt Hirche, Die Finanzen der Gewerkschaften, Düsseldorf 1972.

Beitragsniveaus erhöhen zu wollen (die Politik des „billigen Jakob“), ist demnach offenbar nicht nur eine gewerkschaftspolitisch zweifelhafte, sondern vor allem eine ungeeignete Methode. Die Fähigkeit einer Gewerkschaft zur Organisation von Mitgliedern und ihre Fähigkeit zur Durchsetzung eines ausreichenden Beitrags sind zwei Seiten derselben Sache: Sie sind zwei Aspekte einer allgemeinen gewerkschaftlichen „Mobilisierungsfähigkeit“, die sich in beiden Bereichen gleichermaßen auswirkt und die, wie die Zahlen zeigen, bei den Gewerkschaften des DGB seit dem Ende der sechziger Jahre offenbar erheblich zugenommen hat.

Im Gegensatz zu weitverbreiteten Vorstellungen über den Umfang des Gewerkschaftsvermögens ist die Höhe der Beiträge für die Handlungsfähigkeit einer Gewerkschaft nicht weniger wichtig als der Organisationsgrad. Der langjährige Beitragsverfall hatte in den sechziger Jahren dazu geführt, daß bei zahlreichen Gewerkschaften das Beitragsaufkommen nicht mehr (oder nur gerade noch) ausreichte, um die laufenden Ausgaben (ohne Streikkosten) zu decken (IGBSE 1969, IGBE 1964/65, IGCPK 1966-1969, HBV bis Mitte der siebziger Jahre, GTB 1963-1970). Gewerkschaften müssen jedoch Jahr für Jahr einen erheblichen Beitragsüberschuß erwirtschaften (allermindestens zehn Prozent des Beitragsaufkommens, besser jedoch fünfzehn oder zwanzig Prozent), um Arbeitskämpfe finanzieren und ihren Streikfonds auffüllen zu können. Die Zunahme der gewerkschaftlichen Mobilisierungsfähigkeit in der ersten Hälfte der siebziger Jahre hat zur Folge gehabt, daß die teilweise existenzbedrohenden (IGCPK, HBV, GTB) Finanzkrisen des vorangegangenen Jahrzehnts überwunden werden konnten; um 1975 lagen die Beitragsüberschüsse bei drei der sechs Organisationen immerhin zwischen fünf und zehn Prozent des Beitragsaufkommens und bei den drei anderen zwischen zehn und fünfzehn Prozent⁷.

Wie sehr sich die Organisationen des DGB in den letzten Jahren stabilisiert haben, zeigt ein Vergleich zwischen den organisatorischen Auswirkungen der Rezessionen von 1966/67 und 1974 ff. Im Jahre 1967 ging die durchschnittliche Beschäftigtenzahl gegenüber dem Vorjahr um 729 000 zurück; gleichzeitig verlor der DGB 129 427 Mitglieder⁸. Zwischen 1973 und 1975 betrug der Beschäftigungsrückgang 1,14 Millionen, die Zahl der DGB-Mitglieder jedoch nahm um 197 389 zu. Obwohl in den folgenden Jahren das Beschäftigungsniveau nicht wesentlich anstieg, setzte sich die Aufwärtsentwicklung der Mitgliederzahlen fort; Ende 1977 hatte der DGB gegenüber dem Ende des Jahres 1975 weitere 106 055 Mitglieder hinzugewonnen. Ähnlich verhielt es sich bei den Beiträgen. Während 1966/67 die Beitragsdurchschnitte der meisten Gewerkschaften stagnierten oder gar sanken, scheint die Wirt-

7 Es besteht kein Zweifel, daß auch dies angesichts der auf die Gewerkschaften zukommenden Belastungen noch immer zu wenig ist. Trotz der Fortschritte in den letzten Jahren ist die Beitragsfrage noch keineswegs als gelöst anzusehen. Daß dies den Gewerkschaften selber in starkem Maße bewußt ist, zeigen unter anderem die vom Gewerkschaftstag 1977 der IG Metall beschlossenen neuen Beitragssätze und Kassierungsverfahren (vgl. auch unten, S. 597 ff.).

8 Vgl. die TabeUe Nr. 1 auf S. 632.

schaftskrise Mitte der siebziger Jahre das gewerkschaftliche Beitragsniveau bisher kaum beeinträchtigt zu haben. Insgesamt waren die Gewerkschaften des DGB 1974 und danach weit besser in der Lage als ein knappes Jahrzehnt vorher, sich gegen die Folgen des wirtschaftlichen Rückgangs zu schützen und trotz ungünstiger gewordener äußerer Umstände funktionsfähig zu bleiben. Die erfolgreich beendeten Arbeitskämpfe des Jahres 1978 sind hierfür die beste Bestätigung.

Wie alle Ereignisse von Bedeutung, so hatte auch die organisatorische Trendwende von 1969/70 mehr als nur eine Ursache. Inwieweit bei ihr ein „Bewußtseinswandel“ der Arbeitnehmer eine Rolle gespielt hat, ist mit den hier zur Verfügung stehenden Daten nicht zu entscheiden. Allerdings spricht vieles dafür, den Einfluß des „Bewußtseins“ auf Organisationsgrad und Beitragsniveau nicht zu hoch zu veranschlagen; anders als bei der Stammitgliedschaft und bei den ehrenamtlichen Funktionären bestehen gerade bei den gewerkschaftlich „marginalen“ Gruppen, auf die es zur Steigerung des Organisationsgrads und zur Erhöhung des Durchschnittsbeitrags vor allem ankommt, keinerlei mobilisierbare Bindungen an gewerkschaftliche Traditionen und Werte. Im übrigen handelte es sich bei den Organisationsproblemen der fünfziger und sechziger Jahre zumindest insofern überhaupt nicht um „Bewußtseins“-Probleme, als schon damals auch die Unorganisierten in ihrer übergroßen Mehrzahl der Ansicht waren, daß Gewerkschaften, und vor allem die des DGB, gut und nützlich und die einzigen zuverlässigen Interessenvertreter der abhängig Beschäftigten seien⁹ - eine Bestätigung des Prinzips, daß gerade gegenüber großen Organisationen Bewußtsein und Handeln keineswegs dasselbe sind (das universale Problem der „Trittbrettfahrer“).

Das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 hat die nach 1967/1969 eingetretenen, zunächst informellen Veränderungen der betrieblichen Bedingungen gewerkschaftlicher Organisation dadurch „festgeschrieben“, daß es den traditionellen Doppelcharakter der Betriebsräte — als gesetzliche Interessenvertretung aller Beschäftigten einerseits und als faktischer Kern der betrieblichen Gewerkschaftsorganisation andererseits — nach der gewerkschaftlichen Seite hin verschoben hat. Diese politisch herbeigeführte Veränderung hat dazu beigetragen, daß den Gewerkschaften des DGB der mit dem Regierungswechsel Ende der sechziger Jahre verbundene Wandel ihrer politischen und gesellschaftlichen Funktionen organisatorisch nicht nur nicht geschadet, sondern im Gegenteil genutzt hat. Obwohl die kausalen Zusammenhänge der Differenzierung bedürfen, ist es alles andere als ein Zufall, daß die Gewerkschaften der Bundesrepublik zum selben Zeitpunkt, zu dem sie auch offiziell zum Partner der staatlichen Wirtschafts- und Einkommenspolitik wurden, eine langdauernde organisatorische Abwärtsentwicklung beenden und umkehren konnten. Es liegt im Interesse der Gewerkschaften, diesen Zusammenhang bei ihrer gegenwärtigen Dis-

⁹ Zahlreiche Belege hierfür finden sich in: W. Nickel, Zum Verhältnis von Arbeiterschaft und Gewerkschaft, Köln 1974.

kussion über ihr Verhältnis zur amtierenden Bundesregierung und über die Fortsetzung der auf dreiseitiger Konsultation und Kooperation beruhenden Wirtschaftspolitik nicht aus den Augen zu verlieren.

Läßt man mögliche „Bewußtseins“-Einflüsse und die Veränderung der politischen Rahmenbedingungen durch die Regierungswechsel von 1967 und 1969 beiseite, so sind die Organisationserfolge auf die Reformen der gewerkschaftlichen Organisationsstrukturen zurückzuführen, die als Antwort auf die Organisationskrisen der sechziger Jahre eingeleitet wurden. Dem soll im folgenden nachgegangen werden.

Der Einfluß organisatorischer Reformen

In den sechziger Jahren begannen zahlreiche Gewerkschaften unter dem Druck der sich verschärfenden Organisationskrisen mit Versuchen, ihre überkommenen Organisationsstrukturen an die veränderten gesellschaftlichen Bedingungen anzupassen und dadurch effektiver zu machen. Die Erfahrungen während der Rezession von 1966/67 wirkten dabei als ein zusätzlicher Anstoß. Gegen Ende des Jahrzehnts zeigten sich die ersten Erfolge; gleichzeitig ging der Modernisierungsprozeß mit erhöhtem Tempo weiter. Die bis Mitte der siebziger Jahre erzielten Ergebnisse lassen die Feststellung zu, daß die in den Mitgliedsverbänden des DGB seit langem diskutierte „Gewerkschaftsreform“ trotz des öffentlich zur Schau getragenen Pessimismus längst im Gange und auf zahlreichen Gebieten bereits weit fortgeschritten ist. Die folgende Darstellung beschränkt sich auf vier Entwicklungslinien, die für die Stärkung der gewerkschaftlichen Organisationsfähigkeit nach 1969/70 von besonderer Bedeutung waren.

Die Reform der untersten Organisationsebene

Der organisatorische Schwerpunkt der deutschen Gewerkschaften lag traditionell eher außerhalb als innerhalb des Betriebes. Dies war zum Teil eine Folge der spezifischen Gewerkschaftsfeindlichkeit der deutschen Betriebsverfassung, zum anderen aber auch eine notwendige Konsequenz des von Anfang an überbetrieblichen Charakters des Tarifverhandlungssystems. Als unmittelbare Nahtstelle zwischen Gewerkschaften und Mitgliedern fungierten dabei lange Zeit kleine, nach dem Wohnsitz der Mitglieder definierte Ortsverbände, die ehrenamtlich geleitet wurden und meist nicht mehr als höchstens 300 Mitglieder hatten. Jeweils eine Anzahl von ihnen gehörte zu einer Verwaltungsstelle, innerhalb derer die Ortsverbände die unterste politische und administrative Ebene (Beitragskassierung!) bildeten¹⁰.

¹⁰ Die Terminologie ist von Gewerkschaft zu Gewerkschaft verschieden. Statt von „Ortsverbänden“ sprechen manche Gewerkschaften zum Beispiel von „Nebenstellen“; in anderen Organisationen heißen die Verwaltungsstellen „Bezirksverbände“, usw.

Diese Organisationsform erwies sich in den fünfziger und sechziger Jahren immer mehr als unzulänglich. Ein wichtiges Symptom hierfür war der deutliche Rückgang des Versammlungsbesuchs, ein anderes, eher noch wichtigeres die schwächer werdenden Impulse, die von den Ortsverbänden auf dem Gebiet der Mitgliederrekrutierung ausgingen. Die Ursachen hierfür waren nicht schwer herauszufinden. Die Interessen der Arbeitnehmer als abhängig Beschäftigte entstehen im Betrieb, richten sich in erster Linie auf die betriebliche Arbeitssituation und müssen deshalb von den Gewerkschaften gerade im Hinblick auf die Organisation neuer Mitglieder betriebsnah aufgegriffen und vertreten werden. Der Grund, weshalb letzteres in der Vergangenheit trotz eines primär ortverbandlichen Organisationsprinzips erfolgreich hatte geschehen können, bestand unter anderem darin, daß gerade in den klassischen Kernbereichen gewerkschaftlicher Aktivität zwischen Betriebszugehörigkeit und Wohnort ein enges Verhältnis bestand: Wer der Belegschaft eines industriellen Großbetriebes angehörte, wohnte fast immer auch in dessen unmittelbarer Nachbarschaft. Dies hatte zur Folge, daß die für ihn zuständige Ortsgruppe in der Praxis zugleich eine betriebliche Gliederung darstellte und eine entsprechend betriebsbezogene Politik betreiben konnte. Mit der Entwicklung neuer Siedlungsstrukturen nach dem zweiten Weltkrieg („Schlafstädte“) und der zunehmenden Mobilität der Arbeitnehmer (Motorisierung) änderte sich dies grundlegend: Die Ortsverbände wurden in bezug auf die Betriebszugehörigkeit ihrer Mitglieder so heterogen, daß sie ihre Funktionsfähigkeit als unmittelbare Kontaktstelle zu Mitgliedern und Beschäftigten nach und nach einbüßten.

Für die Gewerkschaften ergab sich hieraus in wachsendem Maße die Notwendigkeit, ihre unterste Organisationsebene den veränderten sozialstrukturellen Bedingungen anzupassen und insbesondere das Verhältnis zwischen ihren betrieblichen und außerbetrieblichen Organisationsteilen an der „Basis“ einer gründlichen Überprüfung zu unterziehen. Dabei lassen sich in der langfristigen Entwicklung seit Anfang der sechziger Jahre fast durchgängig zwei zum Teil noch immer in Gang befindliche Tendenzen beobachten, die sich gegenseitig bedingen und verstärken: die „Austrocknung“ der Ortsverbände zum Zweck der Verlagerung der ehrenamtlichen Gewerkschaftsarbeit in den Betrieb (einschließlich einer Intensivierung der gewerkschaftlichen Fachgruppenarbeit) auf der einen Seite sowie die Konzentration und Professionalisierung der Verwaltungsstellen mit dem Ziel einer effektiven Anleitung und Unterstützung der betrieblichen Gewerkschaftsarbeit auf der anderen. Eine entscheidende Rolle spielt hierbei der Aufbau betrieblicher Vertrauenskörper, durch den in zunehmendem Maße das organisatorische Potential der früheren Ortsverbände aufgenommen und neuen Funktionen zugeführt wird - eine Entwicklung, die als „Umwandlung des Hauskassierers (oder auch des Schriftführers im Ortsverbandsvorstand) zum Vertrauensmann“ von den Vorständen fast aller Gewerkschaften, freilich nach Maßgabe der in ihren Bereichen bestehenden betrieblichen Organisationsbedingungen, aktiv gefördert wird. Daß derart einschneidende Verände-

rungen sich nicht ohne erhebliche innere und äußere Widerstände durchsetzen lassen, liegt auf der Hand; die oben erwähnte Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes im Jahre 1972 dürfte für die Gewerkschaften insofern bei der Verlagerung ihres organisatorischen Schwerpunkts auf den Betrieb eine willkommene Hilfe dargestellt haben¹¹.

Gleichzeitig mit dem Bedeutungszuwachs betriebsbezogener Grundorganisationen fanden innerhalb der gebietlichen Organisationsgliederungen komplementäre Entwicklungen statt, die ebenfalls in den meisten Gewerkschaften ähnlich verliefen. In derselben Weise, wie die politischen Aufgaben der Ortsverbände allmählich auf den betrieblichen Teil der Organisation übergingen, wurden ihre administrativen Funktionen mehr und mehr von den Verwaltungsstellen und Vorstandsverwaltungen übernommen. Damit wurden die Ortsverbände, auch wo ihre formale Auflösung bis heute ausgeblieben ist, praktisch funktionslos; als unterste gebietliche Organisationsebene fungierten immer mehr die Verwaltungsstellen. Diese wiederum wurden auf Betreiben der Vorstandsverwaltungen in einem jahrelangen Prozeß gegen erhebliche Widerstände reorganisiert: Die Zahl der Verwaltungsstellen wurde verringert, die durchschnittliche Mitgliederzahl pro Verwaltungsstelle entsprechend erhöht, die Verwaltungsstellen ohne hauptamtliches Personal wurden fast völlig abgeschafft, und die personelle Besetzung der Verwaltungsstellen wurde verbessert (z. B. Abschaffung der sogenannten „Ein-Mann-Verwaltungsstellen“). Auf diesem Wege gelang es in zunehmendem Maße, nicht nur ein flächendeckendes professionalisiertes Organisationsnetz aufzubauen, sondern auch und zugleich das auf der Verwaltungsebene vorhandene hauptamtliche Personal durch Konzentration in einer kleineren Zahl von Einheiten produktiver einzusetzen (innerhalb gewisser Grenzen hängt die Leistungsfähigkeit einer Verwaltungsstelle weniger von der Relation zwischen Personal und Mitgliedern als vielmehr von der absoluten Zahl des Personals ab).

Die Umstrukturierung der Verwaltungsebene nach Kriterien „administrativer Rationalität“¹², die noch lange nicht beendet ist und deren Tempo sich in letzter Zeit deutlich beschleunigt hat, steht insofern in einem engen Zusammenhang mit der Verlagerung des Organisationsschwerpunkts auf den Betrieb, als sie dazu beiträgt, ein von diesem ausgehendes Folgeproblem zu lösen. Die Handlungsfähigkeit einer Industriegewerkschaft hängt vor allem davon ab, inwieweit sie ihre betrieblichen Organisationsgliederungen effektiv zu koordinieren vermag. Jede Stärkung der betrieblichen Gewerkschaftsorganisationen beinhaltet unter dieser Perspektive die Gefahr einer „syndikalistischen“ Zerfaserung der Gewerkschaft und einer Aufweichung der *operativen Solidarität* auf überbetrieblicher Ebene. Die Ef-

11 Dies gilt für die verbesserten betrieblichen Zugangsrechte ebenso wie für die Erhöhung der Zahl der Betriebsratssitze, die u. a. zu einer Vermehrung der Beteiligungschancen engagierter Gewerkschaftsmitglieder im Betrieb geführt hat.

12 Child, J. u. a., Towards an Organizational Study of Trade Unions. In: *Sociology*, 7 (1973), S. 71—91.

fektivierung der Verwaltungsstellen und die durch sie bewirkte Steigerung des Führungspotentials der außerbetrieblichen Organisationselemente gegenüber den betriebsgebundenen Unterorganisationen wirken dieser Tendenz entgegen; sie sorgen dafür, daß trotz des notwendig gewordenen organisatorischen Wandels die strukturellen Voraussetzungen überbetrieblicher und gesamtwirtschaftlicher Interessenvertretung nicht verschwinden.

Die Auswirkungen der Reform der untersten Organisationsebene auf den gewerkschaftlichen Organisationsgrad sind nicht ohne weiteres quantifizierbar. Die Erfahrung sämtlicher DGB-Gewerkschaften spricht jedoch dafür, daß Mitglie­derwerbung dann am erfolgreichsten ist, wenn sie betriebsbezogen durchgeführt wird, und daß personell gut ausgestattete Verwaltungsstellen regelmäßig größere Werbungserfolge erzielen als schlecht ausgestattete oder gar ehrenamtlich geleitete. Von entscheidender Bedeutung ist dabei, daß zwischen betrieblichen und außerbetrieblichen Organisationsgliederungen eine funktionsgerechte Arbeitsteilung zustande kommt, bei der die ehrenamtlichen Betriebsfunktionäre sich auf den unmittelbaren Kontakt zum potentiellen Mitglied beschränken können und in allen technischen, administrativen, rechtlichen, wirtschaftlichen und ähnlichen Angelegenheiten von der Verwaltungsstelle bzw. vom Vorstand unterstützt und entlastet werden.

Die Professionalisierung der außerbetrieblichen Organisationsstruktur

Nicht nur in den Verwaltungsstellen, sondern auch und gerade auf der Ebene der Hauptverwaltungen und Bezirksleitungen haben die Gewerkschaften seit Anfang der sechziger Jahre ihre Ausstattung mit hauptamtlichem Personal stark verbessert. Dies gilt sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Wie Tabelle 4 zeigt, ist im Untersuchungszeitraum der relative Umfang des hauptamtlichen Apparats im Vergleich zur Mitgliedschaft bei den meisten Gewerkschaften deutlich gewachsen, und zwar teilweise trotz eines beträchtlichen Anstiegs der Mitgliederzahlen (IGCPK, IGM). Die stärksten Zuwächse fanden bei den Hauptverwaltungen statt; in ihnen spiegelt sich ein langfristiger Funktionswandel der Gewerkschaftszentralen, der zum einen durch eine zunehmende „Politisierung“ des gewerkschaftlichen Aufgabenspektrums (intensivere Beteiligung an der staatlichen Wirtschafts- und Strukturpolitik) und zum anderen durch die Zentralisierung zahlreicher verwaltungstechnischer Aufgaben bedingt ist (siehe unten). Gleichzeitig ist das Ausbildungsniveau der Gewerkschaftssekretäre im Durchschnitt deutlich gestiegen, wozu sowohl die zunehmende Beschäftigung akademisch ausgebildeter Experten als auch, und vor allem, eine verbesserte Schulung der aus dem Betrieb stammenden Nachwuchssekretäre beigetragen haben.

So populär es wäre, die in Tabelle 4 dargestellte Entwicklung als „Bürokratisierung“ abzutun, so falsch wäre es auch. In einer Zeit, in der die sachlichen Probleme gewerkschaftlicher Interessenvertretung ständig komplizierter und die Mitglieder

immer anspruchsvoller werden, ist ein ausreichender und qualifizierter hauptamtlicher Apparat für eine Gewerkschaft lebenswichtig. Dies gilt besonders in dem Maße, wie sich die Verhandlungsbeziehungen zwischen den Gewerkschaften einerseits und den Bürokratien des Staates und der Unternehmer andererseits ausweiten und intensivieren und die Gewerkschaften gezwungen sind, den Expertenstäben ihrer jeweiligen Gegenseite etwas wenigstens annähernd Vergleichbares entgegenzusetzen. Ein Beispiel unter vielen für die gestiegenen organisatorischen Anforderungen sind die zusätzlichen Aufgaben, die den Gewerkschaften durch das neue Betriebsverfassungsgesetz und durch die Ausweitung der Mitbestimmung von 1976 zugewachsen sind. Von der Fähigkeit der Gewerkschaften, in diesen und anderen Bereichen sachlich kompetent und auf den Einzelfall bezogene Politiken zu entwickeln, wird nicht zuletzt auch ihre Attraktivität gegenüber bestimmten Beschäftigtengruppen, wie etwa dem wachsenden Potential qualifizierter Angestellter, abhängen, die in ihrer großen Mehrzahl einer gewerkschaftlichen Organisation zur Zeit noch distanziert gegenüberstehen.

Die Rationalisierung der Gewerkschaftsverwaltung

Eine wichtige Ursache der gewerkschaftlichen Organisationskrise der sechziger Jahre bestand darin, daß die traditionellen Formen der Gewerkschaftsverwaltung immer weniger in der Lage waren, eine zuverlässige Bearbeitung der administrativen Seite des Verhältnisses zwischen Gewerkschaften und Mitgliedern zu gewährleisten. In dieser Hinsicht machten den Gewerkschaften vor allem drei Probleme zu schaffen: zu geringe „Beitragserlichkeit“ (die meisten Mitglieder zahlten weit weniger als den satzungsmäßigen Beitrag), eine zu niedrige „Kassierungsrate“ (längst nicht alle Mitglieder zahlten Beiträge) und eine zu hohe „Fluktuation“ (in jedem Jahr verschwand ein großer Teil der Mitglieder aus dem Blickfeld der Organisation, verwandelte sich in „Karteisoldaten“ und mußte schließlich aus der Mitgliederliste gestrichen werden). Zwischen den beiden zuletzt genannten Problemen bestand insofern ein Zusammenhang, als auflaufende Beitragsrückstände Mitglieder häufig dazu veranlaßten, ihre Mitgliedschaft einschlafen zu lassen¹³.

Während einige Gewerkschaften diese Probleme mit Hilfe eines umfassenden Beitragsinkassos durch die betrieblichen Lohnbüros überwandten (IGBE: 1966; GTB: 1971), begannen sich andere, allen voran die IGCPK, die IGBSE und die Gewerkschaft Holz und Kunststoff, schon in den frühen sechziger Jahren für eine Umstellung von Beitragskassierung und Mitgliederkartei auf elektronische Datenverarbeitung (EDV) zu interessieren. Hierin lag insofern eine Alternative zur Lohnbüro-kassierung, als die etwa zum gleichen Zeitpunkt einsetzende Einführung der bargeldlosen Lohn- und Gehaltszahlung die Möglichkeit eröffnete, die Beiträge direkt und zentral vom Konto des Mitglieds abzubuchen und den Kassierer als unzuverläss-

¹³ Siehe u. a.: W. Nickel, (Anm. 9), S. 132 ff.

siges und überdies teures Zwischenglied einzusparen. Da im Prinzip bei diesem Verfahren einer automatischen Anpassung der Beitragshöhe an eingetretene Einkommenssteigerungen nichts im Wege steht - die satzungsmäßigen Voraussetzungen hierfür sind in den letzten Jahren zunehmend geschaffen worden -, ließ sich auf diese Weise das Ziel der „Beitragsehrlichkeit“, wenn auch bislang noch in geringerem Maße als bei bestimmten Formen des Beitragsabzugs durch das Lohnbüro (GTB), so doch jedenfalls weit besser als bei Anwendung der traditionellen Kassierungsmethoden erreichen. Die Einsatzmöglichkeiten einer computergestützten Beitragskassierung nahmen weiter zu, als zu Anfang der siebziger Jahre das Großrechenzentrum der Bank für Gemeinwirtschaft ein System entwickelte, mit dessen Hilfe es das Bankeinzugsverfahren für solche (kleinen) Gewerkschaften durchführen kann, für die sich die Anschaffung einer eigenen EDV-Anlage nicht lohnt (z. B. HBV, GTB).

Die bei der Kassierungsreform erzielten Fortschritte stehen in deutlichem Zusammenhang mit der Verbesserung der Relation zwischen Einkommen und Beiträgen (Tab. 3, S. 634) sowie mit der Entwicklung der Kassierungsraten. Am spektakulärsten ist dieser Effekt zweifellos bei der IGCPK, deren zentrale Computerdatei seit 1970 voll in Funktion ist, sowie bei der GTB (Beitragsreform 1971, danach Einführung des Bankeinzugs als „Reservesystem“) und der IGBE (Umstellung auf Lohnbürokassierung 1966). Ähnliche Entwicklungen deuten sich als Folge der zunehmenden Einführung des Bankeinzugs bei der IGBSE¹⁴ und der IGM an. Am weitesten zurück lag die Kassierungsreform Mitte der siebziger Jahre bei der HBV, deren Probleme in bezug auf Beitragsehrlichkeit und Kassierungsdichte unter den sechs untersuchten Organisationen entsprechend am größten waren.

Ein entscheidender Vorteil der neuen Kassierungsmethoden besteht darin, daß sie die Abschaffung der herkömmlichen Beitragstabellen zugunsten eines automatisch gleitenden „Prozentbeitrags“ ermöglichen. Als erste Gewerkschaft ist dieser Schritt 1970/71 von der GTB getan worden. Der damit erzielte eindrucksvolle Erfolg hat andere Organisationen zur Nachahmung veranlaßt; heute haben bereits fünf der sechs hier untersuchten Gewerkschaften einen auf prozentualer Basis errechneten Beitrag, der mit Hilfe der neueingeführten Kassierungsverfahren laufend und ohne Zutun des Mitglieds an eingetretene Einkommenssteigerungen angepaßt werden kann¹⁵. Ein Nebeneffekt dieser Entwicklung ist, daß die Gewerkschaften des DGB heute der seit 1949 immer wieder vergeblich geforderten Angleichung der Beiträge näher sind als je zuvor. (Ähnliches gilt für das Unterstützungswesen; s. u.).

14 Die seit Mitte der sechziger Jahre relativ hohe Kassierungsrate der IGBSE geht (ebenso wie die relativ niedrige Mitgliederfluktuation) nur zum Teil auf den Einsatz von EDV zurück; der andere Teil beruht auf der 1961 eingeführten „Kündigungsklausel“ in Verbindung mit einem zentralisierten Mahnverfahren.

15 Daß diese einschneidenden Veränderungen ohne Mitgliederverluste durchsetzbar waren, dürfte zum großen Teil an der gleichzeitig eingetretenen, hauptsächlich politisch bedingten Verbesserung der äußeren Organisationsbedingungen gelegen haben.

Mitgliederzahl und Organisationsgrad einer Gewerkschaft lassen sich nicht nur durch die Rekrutierung neuer Mitglieder, sondern auch durch die Verhinderung des Verlusts bereits rekrutierter Mitglieder erhöhen. „Interne“ (im Unterschied zu „externer“) Organisation wird für eine Gewerkschaft besonders dann wichtig, wenn aufgrund ungünstiger Bedingungen am Arbeitsmarkt neue Mitglieder nur noch schwer zu finden sind. Die in den letzten Jahren erreichte Effektivierung der Gewerkschaftsverwaltung hat die Organisationsfähigkeit der Gewerkschaften auf diesem Gebiet in zweifacher Weise verbessert. Zum einen ist durch die Modernisierung der Kassierungsmethoden die Gruppe derjenigen, die aufgrund von Beitragsrückständen aus der Organisation herausfallen, erheblich verkleinert worden. Zum anderen verhindert die mit der Umstellung auf EDV verbundene Zentralisierung der Mitgliederkarteien eine zu frühzeitige Streichung von „Karteisoldaten“ und ermöglicht der Hauptverwaltung, die Verwaltungsstellen bei der Bekämpfung von Mitgliederverlusten zu einem einheitlichen und methodischen Vorgehen anzuhalten.

Maßgeblich für den Einfluß der neuen Verwaltungsmethoden auf die Mitgliederzahl ist die Entwicklung der Fluktuationsraten (Tabelle 5; die Fluktuationsrate ist der Prozentsatz der Mitglieder am Ende eines Jahres, die die Organisation im Laufe des folgenden Jahres wieder verlassen). Bei der Erklärung der hier zu beobachtenden Veränderungen ist zu berücksichtigen, daß der erhebliche Abfall der Fluktuation nach 1973 zum Teil auch auf die durch das Betriebsverfassungsgesetz bewirkte Verbesserung der betrieblichen Organisationsbedingungen sowie auf die wirtschaftliche Entwicklung zurückgeht. Wo nach Jahren aufgeschlüsselte Zahlenwerte vorliegen, läßt sich feststellen, daß auch im Krisenjahr 1967 die Mitgliederfluktuation gesunken ist. Der gemeinsame Einfluß der seit dem Ende der sechziger Jahre veränderten organisatorischen und politisch-rechtlichen Bedingungen auf das Fluktuationsniveau läßt sich deshalb am besten durch Vergleich zwischen dem Rückgang in der Krise 1974/75 mit dem von 1967 ermitteln¹⁶.

Die Reform des gewerkschaftlichen Unterstützungswesens

Der in den sechziger Jahren vor allem auf Betreiben der Gewerkschaften selber erfolgte Ausbau des staatlichen Systems der sozialen Sicherung hat die klassischen gewerkschaftlichen Unterstützungsleistungen (mit Ausnahme natürlich der Streik- und Gemaßregelunterstützung) weitgehend überflüssig gemacht. Für die Gewerkschaften war dies insoweit mit unerwünschten Nebenfolgen verbunden, als auf diese Weise ein bis dahin wichtiges Instrument der Mitgliederwerbung seine Wirksamkeit weitgehend verlor. Auf der anderen Seite bot der Bedeutungsverlust der „konfliktfernen“ Unterstützungen den Gewerkschaften die Gelegenheit, die bisher

¹⁶ Die organisatorischen Folgen der Einführung elektronischer Datenverarbeitung gehen weit über das hier Erwähnte hinaus. So bieten Datenbanken den Gewerkschaftsvorständen Möglichkeiten der planmäßigen Leitung und Entwicklung ihrer Organisationen auf der Grundlage von systematisch ausgewerteten Informationen und erlauben insbesondere ein rasches und wirkungsvolles Reagieren auf sich anbahnende Organisationskrisen.

für diesen Zweck aufgebracht, teilweise erheblichen Beträge einer anderen, mehr gewerkschaftsspezifischen Verwendung zuzuführen. Diese Gelegenheit wurde, auch unter dem Druck der gewerkschaftlichen Finanzkrise, weitgehend genutzt. Obwohl dabei starke interne Widerstände zu überwinden waren, gelang es den Vorständen der sechs untersuchten Gewerkschaften, den Anteil der konfliktfernen Unterstützungen am Beitragsaufkommen durch Streichung oder Reduzierung von Leistungen von durchschnittlich 13,8 Prozent im Jahre 1960 auf 9,1 Prozent im Jahre 1970 und auf 7,4 Prozent im Jahre 1975 zu senken¹⁷. Gleichzeitig wurde die Struktur des Unterstützungssystems grundlegend verändert. Im Mittelpunkt des Unterstützungswesens fast aller DGB-Gewerkschaften steht heute die „Freizeitunfallversicherung“, die in dreifacher Hinsicht einen neuen Typ gewerkschaftlicher Unterstützungsleistungen verkörpert: Sie ist auch im technischen Sinn eine Versicherung - die Gewerkschaft zahlt für ihre Mitglieder Beiträge an ein gemein wirtschaftliches Versicherungsunternehmen, das allein für die Abwicklung zuständig ist -; die den Mitgliedern im „Versicherungsfall“ ausgezahlten Beträge richten sich, anders als die meist progressiv gestaffelten traditionellen Unterstützungen, linear nach dem gezahlten Gewerkschaftsbeitrag; und sie bezieht sich auf einen Lebensbereich — die „Freizeit“ -, der bis dahin nicht oder nur ausnahmsweise Gegenstand gewerkschaftlicher Aktivität gewesen war. Unter organisatorischen Gesichtspunkten besteht die Bedeutung der Freizeitunfallversicherung — zusätzlich zu der Tatsache, daß der für sie erforderliche finanzielle und administrative Aufwand weit geringer ist als bei den klassischen Unterstützungen - vor allem in ihrem Beitrag zur Eindämmung der Fluktuation und zur Hebung der „Beitragsehrlichkeit“; inwieweit sie sich positiv auf die Mitgliederwerbung ausgewirkt hat, ist dagegen umstritten.

Schlußfolgerungen und Ausblick

Seit dem Ende der sechziger Jahre haben die Gewerkschaften der Bundesrepublik Deutschland organisatorisch eine bemerkenswerte Aufwärtsbewegung zu verzeichnen. Hierzu haben sowohl politische Faktoren in der „Umwelt“ der Gewerkschaften als auch Veränderungen innerhalb der gewerkschaftlichen Organisationen selber beigetragen. In politischer Hinsicht bestätigt die deutsche Entwicklung nach 1967/69 die Erfahrungen der skandinavischen Länder, Österreichs und Großbritanniens, wonach Gewerkschaften von einer gesamtwirtschaftlich orientierten Kooperation mit einer unter sozialdemokratischem Einfluß stehenden Regierung auch organisatorisch profitieren. Die Klage der Arbeitgeber gegen das Mitbestimmungsgesetz von 1976, die nichts anderes ist als ein kalkulierter Versuch, das west-

17 Der Preis hierfür bestand meist in einer Erhöhung der Sätze für die Streik- und Gemaßregeltenunterstützung. Das hat den Vorteil, die laufenden Ausgaben der Gewerkschaften nicht zu belasten; der Nachteil jedoch ist, daß der angesammelte Streikfonds, zumal in Verbindung mit den eingetretenen faktischen Beitragserhöhungen, empfindlich entwertet wird. Das Argument, daß manche hohe Streikunterstützungen die Kampfkraft (und darüber hinaus die Führungsfähigkeit der Vorstände) eher schwächen als stärken, ist unter diesem Gesichtspunkt nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen.

deutsche System der industriellen Beziehungen insgesamt in Frage zu stellen und die Gewerkschaften aus ihrer vor 1967 lange vergeblich geforderten gesamtwirtschaftlichen Verantwortung wieder herauszudrängen, zeigt, daß sich auch nach Ansicht der Arbeitgeber die Position der Gewerkschaften in den letzten Jahren jedenfalls nicht verschlechtert hat. Das derzeit offenbar überwiegende Desinteresse der Arbeitgeberseite an einer Weiterführung der Konzertierten Aktion und die Wiederbelebung des Projekts eines „Verbändegesetzes“ sind unter diesem Gesichtspunkt insofern verwandte Phänomene, als in beiden die aufgestaute Unzufriedenheit der Arbeitgeber mit dem derzeitigen Verhältnis zwischen Staat und Gewerkschaften sowie der Wunsch zum Ausdruck kommt, dieses Verhältnis zum Nachteil der Gewerkschaften wieder konfliktreicher zu gestalten.

Was die gewerkschaftliche Organisationsreform angeht, so befindet sich diese trotz aller bereits erreichten Erfolge gerade erst in ihrem Anfangsstadium. Berücksichtigt man die zu erwartende weitere Verschärfung der verteilungspolitischen Auseinandersetzung (Flächenaussperrung!), so gilt heute mehr denn je, daß die Gewerkschaften des DGB kein Mitglied und keine Mark zu verschenken haben. In den meisten Gewerkschaften bestehen nach wie vor erhebliche Rationalisierungsreserven, die relativ kurzfristig und mit vergleichsweise einfachen Mitteln ausgeschöpft werden können. Schwierigere Probleme, die eine noch viel weitergehende organisatorische Modernisierung fordern werden, ergeben sich aus dem Wandel der Unternehmensstrukturen, So erweist sich angesichts der zunehmenden Zentralisierung der betrieblichen und unternehmerischen Entscheidungen in den Vorstandsetagen großer Konzerne die traditionelle Gliederung der Gewerkschaften nach gebietlich definierten Verwaltungsstellen und Bezirken zunehmend als unzulänglich. Wenn die Gewerkschaften ihren Einfluß auf wichtige Unternehmensentscheidungen nicht verlieren oder sogar verstärken wollen, dann werden sie Wege finden müssen, um ihre politischen und operativen Strukturen enger an die Entscheidungsstrukturen der großen Unternehmen heranzubringen. Die Betreuung der vom Gesetzgeber 1972 als Reaktion auf den wirtschaftlichen Konzentrationsprozeß eingerichteten, für die betriebliche Interessenvertretung immer wichtiger werdenden Gesamtbetriebsräte durch die Vorstandsverwaltungen ist ein erster, freilich noch lange nicht ausreichender Schritt in diese Richtung. Weitere, ähnliche Anstöße zu organisatorischen Veränderungen werden von der Verwirklichung der erweiterten Mitbestimmung, von der wachsenden Bedeutung der multinationalen Konzerne oder auch von den Schwierigkeiten bei der Organisation einer wachsenden und strukturell immer stärker differenzierten Angestelltenschaft ausgehen. Die beachtliche organisatorische Reformfähigkeit, die die Gewerkschaften des DGB im Laufe des letzten Jahrzehnts bewiesen haben, berechtigt zu der Erwartung, daß sie auch die hiermit verbundenen Probleme am Ende werden lösen können.