
Wolfgang Hasibether

Das Verschwinden der Politik durch den Sachzwang

Ergebnisse einer Studie über Professionalisierung in sozialen Organisationen am Beispiel des DGB

Wolfgang Hasibether, geb. 1951 in Burghausen/Obb., Bankkaufmann, 2. Bildungsweg, Studium der Sozialwissenschaften in Erlangen und Nürnberg, war von 1987 bis 1993 Kreisvorsitzender des DGB in Bayreuth. Seit 1994 arbeitet er als Publizist und Dozent in der Erwachsenenbildung. Demnächst beendet er ein Dissertationsprojekt zur Erforschung sozialer Organisationen an der Universität Bamberg.

Zu Beginn dieses Jahrhunderts hat Georg Simmel in der Begründung seiner formalen Soziologie in einem Essay das Verschwinden der Politik durch den Sachzwang beschrieben.¹ An diese Beschreibung fühlt man sich erinnert, wenn man die Entwicklung der Professionalisierung in den deutschen Gewerkschaften seit ihrem Beginn als Assoziation von Lohnabhängigen vor ziemlich genau hundertfünfzig Jahren empirisch betrachtet.

Von der Entstehung der sogenannten „sozialen Frage“ durch die Herausbildung der kapitalistischen Industriegesellschaft im Nachgang der Reformen von Stein und Hardenberg (1807), mit ihrer Beseitigung der Leibeigenschaft ab 1810 in Preußen, der massenhaften Verbreitung des „freien Lohnarbeiters“, den Brüchen der staatlichen Entwicklung in Deutschland und dem Versuch demokratischer Kontrolle der sozialen Verelendung durch die qualitative Entwicklung der Produktivkräfte in den Märztagen des Jahres 1848, bis zur Diskussion um die zukünftige Gestaltung und Struktur der Organisationen der Lohnabhängigen, von deren Erosion nur die Gewerkschaften bis Mitte des letzten Dezenniums einigermaßen verschont geblieben sind, ist es ein langer Weg historischer Erfahrung. Bringt man empirisches Licht in das Dunkel dieser oft verschlungenen Entwicklungspfade, dann stellt sich immer noch die gleiche Frage: „Was ist die beste Organisationsform für die wirtschaftliche und soziale Interessenvertretung der lohnabhängigen Schichten?“² - oder noch besser formuliert: „Was hindert den Menschen (in unserem Falle die Institution Gewerkschaft und ihre Mitglieder) sich schwierigen Erkenntnissen rechtzeitig zu stellen und entsprechend zu handeln?“ Friedrich Dieckmann antwortet darauf mit einer Analogie aus der Mechanik, dem Trägheitsmoment.³ Die Nichtbewegung ist das Normale, nur die Kraft des Anstoßes von außen bringt Bewegung in die Dinge und damit auch in soziales Handeln.

Die Studie über die professionelle Entwicklung des Dachverbandes DGB und seiner Vorläufer geht von der Entstehung und Entwicklung der Organisationsziele aus, die Ausbreitung der Arbeitsteilung, die Entstehung von Machtzentren zur Kontrolle der Zielerreichung und deren Effizienz sowie der Substitution von Arbeits-

1 Simmel, G.: Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. Berlin 19685 (zuerst 1908).

2 Noch heute gilt die Auffassung von Adolf Braun: „Die Suche nach einem theoretisch und praktisch konsistenten, einem allseitig optimalen „Organisationsprinzip“ kennzeichnete die deutsche Arbeiterbewegung in besonderem Maße“. Vgl. ders.: Die Gewerkschaften nach dem Kriege, Berlin 1921.

3 Vgl. Dieckmann, F.: Was hindert den Menschen? Drei Fragen nach dem Verhältnis von gesellschaftlicher Einsicht und politischer Handlungsfähigkeit, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 4/1998, S 483-491.

kräften. Dieser systemtheoretische Ansatz, wie er in der soziologischen Organisationstheorie vorherrscht⁴, wird ergänzt durch die historische Dimension, um den sozialen Sinn der Handlungen in der Gewerkschaftsorganisation zu untersuchen. Für den Prozeß der Professionalisierung ist die Bürokratiethorie von Max Weber Ausgangspunkt der Hypothesenbildung.⁵ Die historisch vergleichende Untersuchung der Merkmale gewerkschaftlicher Bürokratie kann Antworten geben auf die zentrale Fragestellung: „Welchen Einfluß hat die Entwicklung professioneller Systeme in den Gewerkschaften auf ihre organisatorische Entwicklung?“ und weiter: „Wie beeinflusst die Veränderung der Organisationellen Umwelt die Handlungen der Akteure im Organisationssystem?“. Max Weber sieht in der Entwicklung von Organisationen in der bürgerlichen Gesellschaft fortschreitende Rationalität in der Zweck/Mittel-Entscheidung sozialer Handlungen.⁶ Die Bürokratie sichert die legale Herrschaft und verhindert Willkür in sozialen Handlungen.⁷ So wäre der Aufbau von Bürokratie in den Gewerkschaften und damit die Entstehung professioneller Systeme eine effiziente Lösung zur Durchsetzung der sozialen und politischen Forderungen der lohnabhängigen Schichten in der Gesellschaft. Eine zentrale These der Studie lautet denn auch, daß die Entwicklung der deutschen Gewerkschaften zur professionellen Organisation mit intermediärem Charakter eine Funktion des deutschen Sozialstaates ist. Diese enge Verbindung zeigt sich in der Entwicklung der Organisationsziele und ihrer professionellen Effizienz.

Die Organisationsziele und ihre strukturelle Verfestigung

Die Revolution von 1848 brachte in ihrem radikaldemokratischen Flügel auch die Arbeitervereine und die Gründung erster zentraler Gewerkschaften (Juni 1848 Buchdrucker in Mainz; September 1848 Zigarrenarbeiter in Berlin - sie bestellten den ersten hauptamtlichen Präsidenten).⁸ In der Allgemeinen deutschen Arbeiterverbrüderung, im August 1848 in Berlin auf Initiative des Schriftsetzers Stefan Born hin gegründet, liegt die organisatorische Wurzel der organisierten deutschen Arbeiterbewegung, insbesondere ihres sozialen Zweiges. Die Forderungen trugen sozialreformerischen Charakter und kulminierten in der Feststellung: „Wir Arbeiter müssen uns selbst helfen“.⁹ Der Gedanke der Selbsthilfe als organisatorisches Grundprinzip und die zentrale Organisation hatte sich im Gründungsakt durchgesetzt. 18000 Mitglieder in den 3 Zentralorganisationen verdeutlichten den organisatorischen Zusammenhalt; Statuten, Verbandsbeiträge und Sitz in Leipzig und Berlin wiesen alle Merkmale büro-

4 Vgl. Etzioni, A.: Soziologie der Organisationen, München 1973 und Scott, W.: Organizations - rational, natural and open Systems, Englewood Cliffs N.J., 1992.

5 Vgl. Weber, M.: Wirtschaft und Gesellschaft, Stuttgart 1976, S. 128 ff.

6 Vgl. Luhmann, N.: Zweckbegriff und Systemrationalität, Frankfurt/M. 1973. Darin entwickelt er die Auffassung, daß es eine Art Primat der sozialen und zeitlichen Orientierung gegenüber sachlicher Zweck/Mittel-Rationalität (Historizität, Konflikterfahrung usw.) gibt. Diese sei wichtig im Verhältnis Organisation und gesellschaftlicher Umwelt. Durch das Wachstum von Entscheidungen und damit von Komplexität in Organisationen sei die Lösung von Organisationsproblemen, die Reduktion von Komplexität und damit die Selektion von Entscheidungen wichtig. Er modernisiert damit die Bürokratiethorie von Max Weber.

7 Dieses idealtypische Konstrukt, an bestimmte Merkmale gebunden, das in seiner historischen Begriffsbildung verstanden werden muß, stellt Hans-Ulrich Derlien gegen kritische Einwände der Organisationslehre dar. Es wird operationalisiert in den Organisationsmerkmalen Hierarchie, Arbeitsteilung, Regelgebundenheit, Unpersönlichkeit des Verwaltungshandelns, Schriftlichkeit des internen und externen Verkehrs, Fachschulung und Hauptamtlichkeit des Personals, Entlohnung in Geld, Disziplin und Berufsethos, d.h. methodische Lebensführung, sowie Trennung von Haushalt und Betrieb. Diese Merkmale sind der Kern der zunehmenden Rationalisierung der modernen Industriegesellschaft (vgl. in: Die selektive Interpretation der Weberschen Bürokratiethorie in der Organisations- und Verwaltungslehre, Verwaltungsarchiv III, Bd. 22, Stuttgart 1989, ebenso ders.: Bürokratie, in: HWO 1992, S. 391-400, Stuttgart 1992).

8 Vgl. Schönhoven, K.: Die deutschen Gewerkschaften. Frankfurt/M. 1987, S. 16-24.

9 Die Verbrüderung, Correspondenzblatt aller deutschen Arbeiter, Leipzig, 3.10.1848, in: Bartel, H. u.a.: Deutsche Geschichte, Köln 1984, Bd. 4. S. 341.

kratischer Organisation auf. Mit dem Verbot von 1850 und dem Streik- und Koalitionsverbot 1854 in Preußen wurde die junge (auch im Alterssinne!) moderne Bewegung zerschlagen.

Die starken sozialen und politischen Ideen erlebten einen erneuten Aufschwung mit der Bildung von Gewerkschaftsverbänden ab 1865. Zigarrenarbeiter und Drucker waren wiederum die Vorreiter, deren Unterstützungskassen die organisatorische Keimzelle der wieder auflebenden zentralen Gewerkschaftsorganisation bildeten. Lokale Zahlstellen und ihr Verbund auf Reichsebene waren die bürokratischen Grundlagen. Babels Statutenentwurf vom November 1868 für die Deutschen Gewerksgenossenschaften schufen dann die ideellen Voraussetzungen für die Gründung von Verbänden der „Preisfechter für die Ware Arbeitskraft“ (Karl Marx). Nach Überwindung der Spaltung der sozialdemokratischen Dachverbände in Gotha 1875 zählte die sozialdemokratische Gewerkschaftsbewegung Ende 1877 etwa 23 zentrale bzw. überregionale und fünf lokale Verbände mit rund 49055 Mitgliedern.¹⁰ Die sozialliberale Gewerkschaftsbewegung der Hirsch-Dunkerschen Gewerkvereine zählte 1878 etwa 16.500 Mitglieder. Die Dominanz der sozialistischen Gewerkschaften hatte sich aufgrund der Streikbewegungen zur Zeit der Reichsgründung und der damit einhergehenden wirtschaftlichen Aufschwungphase durchgesetzt. Mit dem Verbot der sozialdemokratischen Vereine und Gewerkschaften durch das Bismarcksche Sozialistengesetz von 1878 war ein vorübergehender Abbruch zu verzeichnen. Die Ziele der Gewerkschaftsbewegung hatten sich durch die gesellschaftliche Praxis der vorausgegangenen Jahre klar konturiert. Durch den Selbsthilfegedanken, der Streikerfahrung in der Lohnpolitik und Arbeitszeitfrage und der Forderung nach gesellschaftlicher Teilhabe auch in den Betrieben, wurden die Schutz- und Gestaltungsfunktion der Gewerksgenossenschaften der sozialistischen Richtung klar bestimmt. Wenn auch die organisatorische Selbständigkeit von der sozialdemokratischen Partei ideologisch umstritten blieb, die Macht des Faktischen hatte die Gewerkschaften zur sozialen Interessenvertretung der Lohnabhängigen gemacht, die von der Gegenseite der Unternehmer bekämpft wurde und als unbefestigte Organisation nach wie vor um ihre Existenz kämpfen mußte. Bis dahin waren lediglich Grundzüge bürokratischer Organisation zu verzeichnen.

Ab 1890 entwickelte sich dann die Gewerkschaftsbewegung, die mit dem wirtschaftlichen Aufschwung von 1895 zur Massenorganisation wurde. Mit dem Dachverband, der Generalkommission, wurde für die Freien Gewerkschaften eine Stütze für die sich nun überall bildenden Gewerkschaftskartelle gegründet, der zwar keine Durchgriffsrechte auf die lokalen Zusammenschlüsse hatte, aber zentrale bürokratische Aufgaben zur Unterstützung der Kartelle übernahm. Die Aufgabenstellung reichte von der Formalisierung der Schriftlichkeit durch Satzungen und Statute für die örtlichen Gliederungen, über das Führen von Statistiken bis zur Anregung der Anstellung von Arbeitersekretären in den Ortskartellen (1894 übernahm der Organisator der Generalkommission, Martin Segitz, in Nürnberg das erste Arbeitersekretariat) und die Beeinflussung der Arbeits- und Sozialgesetzgebung. Der Beginn des deutschen Sozialstaates in den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts wurde zu einem Ausgangspunkt der Freien Gewerkschaften. Die organisatorische Spaltung der Gesamtbewegung wurde jedoch nicht überwunden. Neben den liberalen Gewerkvereinen entstanden Ende der neunziger Jahre die christlichen Gewerkschaften. Ihre wirtschaftsfriedliche Haltung rührte überwiegend aus der katholischen Soziallehre.

Bis zum Ersten Weltkrieg waren die Gewerkschaften zu Massenorganisationen mit professioneller Bürokratie geworden. Die Freien Gewerkschaften zählten 1913 rd. 2,5

¹⁰ Schönhoven, S. 45, spricht für Mitte 1878, bevor das Sozialistengesetz administrativ griff, sogar von rund 53 000 Mitgliedern.

Millionen Mitglieder in 820 Ortskartellen im Reichsgebiet mit 130 Arbeitersekretariaten und 207 angestellten Gewerkschaftsbeamten. Insgesamt waren bei allen Verbandsorganisationen der Freien Gewerkschaften 2867 Gewerkschaftsbeamte angestellt. Die Bürokratie entsprach hinsichtlich Hierarchie, Arbeitsteilung und Schriftlichkeit des Verkehrs weitgehend dem Idealtypus von Max Weber. Betrachtet man die Arbeit des Arbeitersekretärs¹¹, dann dürfte zwar die Behauptung von Theo Pirker, daß die Gewerkschaft eine „Bürokratie in Latschen“ sei,¹² übertrieben sein, aber eine mangelnde Arbeitsteilung und die Überlastung der professionellen Träger ist bis heute empirisch nicht von der Hand zu weisen. Der Prozeß der Bürokratisierung war nach Schönhoven 1914 abgeschlossen¹³ und die Phase der unbefestigten Gewerkschaft mit der staatlichen Anerkennung der Gewerkschaften durch das „Vaterländische Hilfsdienstgesetz“ 1916 ebenso. Die Zielvorstellungen waren in der Satzung der Generalkommission fest umrissen: Selbstorganisation, Hebung der sozialen Lage durch Einfluß auf Arbeits- und Sozialgesetzgebung, tarif- und wirtschaftspolitische Gestaltung des Arbeitsverhältnisses, Streik- und Arbeitslosenunterstützung und Betätigung in der Selbstverwaltung der Sozialversicherung, Rechtsberatung und -Vertretung sowie Bildungsarbeit für die Mitglieder. Seit 1906 waren die Freien Gewerkschaften gegenüber der Sozialdemokratischen Partei faktisch selbständig. Sie waren im Rahmen der beim Mannheimer SPD-Parteitag beschlossenen Arbeitsteilung für die tagespolitische Ad hoc-Aktion zur Verbesserung der sozialen Lage der Lohnabhängigen zuständig. Die weitgehende Personenidentität bei Gewerkschafts- und Parteifunktionen und die Ausübung von politischen Mandaten verbanden jedoch die soziale Basis der Gewerkschaftsorganisation mit den gesellschaftspolitischen Zielen der Sozialdemokratischen Partei, wenn auch meist mit ihrem reformistischen Flügel. Mit dem Aufschwung zur Massenorganisation auf dem Hintergrund der starren Klassengrenzen des autoritären Kaiserreichs ging zugleich die Entwicklung der Organisationen der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung im politischen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bereich einher. Volkshäuser boten der Verwaltung die materielle Infrastruktur, die Alte Volksfürsorge und die Arbeiterbank sowie die Bau- und Konsumgenossenschaften stellten auch ideologisch reformistische Zielvorstellungen in der Praxis dar. Die kulturellen Arbeitervereine versprachen in der engen Klassengesellschaft des autoritären Obrigkeitsstaates eigene Zielverwirklichung in Freizeit und Bildung. Alle diese Organisationen stellten professionelle Anforderungen und boten in der personellen Selektion der Arbeiterschaft einigen Funktionären sozialen Aufstieg durch die Übernahme von Führungspositionen. Die fachliche Schulung beschränkte sich in der Phase der unbefestigten Gewerkschaft bis zum Ersten Weltkrieg auf autodidaktische Selbstunterweisung, Erfahrung in der Selbstverwaltung der Sozialversicherung bzw. beim Militärdienst. Nach 1918, mit der Bildung des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes (ADGB), der Ausbildung des verfassungsrechtlich garantierten Sozialstaates durch Tarifautonomie (wenn auch durch staatliche Zwangsschlichtung sehr schnell eingeschränkt), Betriebsrätegesetz und Ausweitung der Sozialversicherung nahm die Komplexität professioneller Tätigkeit in den Gewerkschaften rasch zu. Die Fachschulung wurde in der ADGB-Bundesschule geleistet (allerdings nicht durchgängig), und akademisch gebildete Funktionäre gelangten in die Stäbe der Vorstände.

Der konjunkturell und politisch kurze Aufschwung nach dem Kriege brachte den Gewerkschaften erheblichen Mitgliederzuwachs. Sie waren von Staat und Arbeit-

11 Vgl. Hasibether, W.: Seine Universität war das Leben. Der Arbeitersekretär Adam Seeser, in: Archiv für Oberfranken, Bd. 77, Bayreuth 1997. Darin wird die Fülle der Arbeit und die mangelnde Arbeitsteilung im Arbeitersekretariat in der Provinz beschrieben.

12 Ders. im Vorwort: Die blinde Macht. München 1960, Bd. 1.

13 Vgl. ders., Expansion und Konzentration. Studien zur Entwicklung der freien Gewerkschaften im Wilhelminischen Deutschland 1890-1914, Stuttgart 1980, S. 228 ff.

geberrn anerkannt, hatten eine stabile Bürokratie mit wachsenden Finanzen und Personalzuwachs sowie einer steigenden Zahl von Gewerkschaftshäusern. Die befestigte Gewerkschaft erweiterte mit dem Konzept der Wirtschaftsdemokratie und durch Aktionsprogramme des ADGB programmatisch ihre Zielvorstellungen und zeigte deutliches Selbstbewußtsein gegenüber den politischen Parteien der Arbeiterbewegung. Das Industrieverbandsprinzip stellte (neben traditionellen Berufsverbänden) die neue Organisationsbasis der Mitgliedsverbände im ADGB dar. Die abnehmende Zahl von 52 Verbänden im Jahre 1919 auf 28 im Jahr 1932 zeigt die zunehmende Konzentration der Interessenvertretung. Allerdings gab es neben den zahlenmäßig starken Arbeitergewerkschaften jetzt auch jeweils Angestelltenorganisationen, die eigene Spitzenorganisationen bildeten. Dies und die Spaltung in weltanschauliche Gewerkschaftsorganisationen erwies sich für die einheitliche Interessenvertretung als Hindernis. Auf dem Höhepunkt der Wirtschaftsentwicklung nach dem Ersten Weltkrieg hatten die Freien Gewerkschaften fast 8 Mio., die christlichen Gewerkschaften circa 2 Mio. und die liberalen Gewerkschaften etwa 530.000 Mitglieder. Zum Ende der Weimarer Republik waren es durch die katastrophale Wirtschaftsentwicklung bei den Freien nur noch gut 4 Mio. (mit insgesamt 6651 hauptamtlichen Angestellten), bei den christlichen circa 1 Mio. und den liberalen Gewerkschaften rd. 376.000 Mitglieder.

Die Zerschlagung der Gewerkschaften 1933 und die Erfahrung des Widerstandes gegen den Nationalsozialismus beeinflussten nach 1945 den Gewerkschaftsaufbau in Westdeutschland durch die Einheitsgewerkschaft im DGB mit 16 autonomen Mitgliedsgewerkschaften nach dem Industrieverbandsprinzip und dem zentralistischen Einheitsbund FDBG mit unselbständigen Fachgewerkschaften im Osten. Die Trennung wurde durch die Abspaltung der DAG, den Neuaufbau des Deutschen Beamtenbundes und des Entstehens des Christlichen Gewerkschaftsbundes Mitte der fünfziger Jahre nicht ganz überwunden. Die überwiegende Zahl der organisierten Lohnabhängigen mit fast 90 Prozent schließt sich aber bis heute einer DGB-Gewerkschaft an. Erstmals seit der Entstehung der Gewerkschaftsbewegung wurde 1949 auf dem Gründungskongreß des DGB ein Grundsatzprogramm verabschiedet, die die Zielvorstellung der Interessenvertretung der Lohnabhängigen auf politischem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiet umriß. Der Gedanke der Wirtschaftsdemokratie mit Kontrolle der Schlüsselindustrien und der Demokratisierung der Wirtschaft mit voller Teilhabe der Lohnabhängigen wurde zur gemeinsamen Zielvorstellung. In den folgenden Grundsatzprogrammen von 1963, 1981 und 1996 wurden die gesellschaftspolitischen Vorstellungen modifiziert und zuletzt auf die soziale Marktwirtschaft reduziert.

Der strukturelle Aufbau von Bundesvorstand, Landesbezirken und Kreisen wurde formal bis heute satzungsgemäß durchgehalten. Hatte der DGB in seinen Gewerkschaften 1949 annähernd 6 Mio. Mitglieder und 6192 Angestellte sind es im Jahre 1997, also fast ein halbes Jahrhundert später und nach vollzogener staatlicher Einheit seit 1990. mehr als 8,6 Mio. Mitglieder und 12.667 Beschäftigte.¹⁴ Allerdings ist die Zahl der DGB-Kreise (1950 für Westdeutschland etwa 260 Kreise in 8 Landesbezirken, 1957 kam das Saarland als 9. Bezirk hinzu) um nahezu die Hälfte bei 13 Landesbezirken in ganz Deutschland 1997 auf 139 gesunken. Die gemeinsame Zielvorstellung und deren Integration in die Gewerkschaftsorganisation ist über den Verlauf von 150 Jahren gekennzeichnet durch Bürokratisierung in festen Organisationsformen, die in der Dialektik von Aufschwung und Verbot ihren Bestand immer wieder neu und auf höherer Stufenleiter durchsetzen konnten. Dabei konnte der historische Fundus des

14 Alle Zahlen in diesem Abschnitt sind den jeweiligen Geschäftsberichten von DGB und seinen Vorläuferorganisationen entnommen, die übrigen Gewerkschaften stammen aus dem Internationalen Gewerkschaftshandbuch von Mielke (Hrsg.), Opladen 1983, S. 341 f.

gewerkschaftlichen Zielkatalogs nach Schutz- und Gestaltungsfunktion eine überindividuelle Identität der Organisation entwickeln, die im historischen Kontinuum für ihre jeweiligen Mitglieder Anpassung und Normdurchsetzung gewährleistete. Die Kollektivität des Ideenkanons vermittelte Solidarität und Durchsetzungsmacht. Durch eine wenig visionäre Programmatik, die mehr der innerorganisatorischen Konsensbildung als der gesellschaftlichen Zukunftsgestaltung und flexibler Strukturanpassung dient, ist eine erstaunlich hohe Reduktion von Komplexität in den Organisationsstrukturen festzustellen. Von ursprünglich mehr als 60 Einzelverbänden in der Generalkommission sind im DGB durch die Fusionsbeschlüsse der letzten Jahre nur noch 11 Mitgliedsverbände zusammengeschlossen. Branchengrenzen werden überschritten. Aber diese formale Betrachtung genügt für eine empirische Aussage zum Einfluß professionellen Handelns auf die Entwicklung der Gewerkschaftsorganisation nicht. Die innerorganisatorische Arbeitsteilung und Machtdifferenzierung muß ebenfalls untersucht werden.

Entwicklung der Arbeitsteilung und der Machtzentren in der Gewerkschaftsorganisation

Schon 1872 hat Theodor York, der Vorsitzende des Holzarbeiterverbandes, eine Union aller Gewerkschaften im gemeinsamen Kampf für die Verbesserung der sozialen Lage der Lohnabhängigen gefordert. Erst 1949 wurde seine Vorstellung durch die Gründung des DGB annähernd Realität. Hatte zu Beginn der deutschen Arbeiterbewegung immer der Wunsch nach Einheit der Bewegung gestanden, wurden in der Realität immer neue Barrieren zur Verhinderung errichtet. Mit der Gründung der Generalkommission wurde ein Zwischenschritt zur einheitlichen Willensbildung geschaffen. Die Machtbalance zwischen Mitgliedsverbänden und zentraler Leitung war äußerst schwierig zu bewerkstelligen, da mit der Ausweitung der industriellen Basis im Deutschen Reich die ursprünglich handwerklich geprägte gewerkschaftliche Grundstruktur durch die zahlenmäßige Ausweitung von Metallarbeiterverband und Fabrikarbeiterverband gründlich verändert wurde. Dies wurde mit dem gleichen Stimmrecht aller Organisationen in der Generalkommission jedoch ausgeglichen. Die lokalen Gewerkschaftskartelle sorgten ihrerseits durch eigenständige Finanzierung für eine Machtbalance zwischen Zentrale und Peripherie in der Organisation. Sie waren für alle Gewerkschaftsaufgaben vor Ort verantwortlich. Um eine einheitlichere Tarifpolitik in den Verbänden und den effizienteren Einsatz finanzieller Mittel zu gewährleisten, wurde bereits 1899 die Entscheidung über Streikmaßnahmen an die Zentralvorstände abgegeben. Die Generalkommission hatte jedoch nur vermittelnde Aufgaben und sollte insbesondere auf die staatliche Sozialpolitik einwirken. Der Finanzaufwand und die Personalausstattung machten die Generalkommission zu einer Zentralinstanz für die Kommunikation zwischen den Verbänden (vor allem im Gewerkschaftsausschuß) und für die Sozialpolitik. Die eigentliche Macht lag bei den Einzelverbänden.¹⁵ Im Organisationsaufbau waren die Einzelverbände mehrdimensionale Matrixorganisationen (d.h. mit horizontaler und vertikaler Differenzierung in den Entscheidungswegen der sozialen Handlungen), mit teilautonomen Orts- und Bezirksvorständen, die in Kassen- und Personalfragen selbst entschieden und nur im Bereich der tarifpolitischen Aktion durch Satzung gegenüber der Zentrale weisungsgebunden waren. Dies hat sich in verschiedenen Industriegewerkschaften bis heute so erhalten.

Mit Gründung des ADGB verlagerte sich das Gewicht von den Einzelverbänden hin zum Bund. Die Dominanz des Metallarbeiterverbandes blieb aufgrund seiner Mitgliederstärke erhalten, der ADGB wurde, im Vergleich zur Generalkommission, finan-

15 Vgl. Cassau Th.: Die Gewerkschaftsbewegung, Haiberstadt 1925, S. 107.

ziell besser gestellt, verfügte durch die Beteiligungen an genossenschaftlichen Unternehmen über mehr finanzielle Mittel und erhielt aufgrund der sozialstaatlichen Entwicklung im Verlauf der Weimarer Republik mehr Kompetenzen. Detlev Brunner beschreibt in seiner Studie über den ADGB ausführlich die Arbeits- und Machtteilung innerhalb der Gewerkschaftsorganisation¹⁶ und kommt zu dem Schluß, daß der gewerkschaftliche Zentralisationsprozeß durch den Machtzuwachs und die Führungsrolle des ADGB beschleunigt wurde. Die Erweiterung des Verwaltungsapparats entwickelte die Professionalisierung fort. Die zunehmende Bürokratisierung hatte nach seiner Ansicht aber auch durch die zentralisierte Willensbildung einen innergewerkschaftlichen Demokratieverlust zur Folge. Andere Untersuchungen¹⁷ legen das Schwergewicht mehr auf die Schwäche des ADGB im Verhältnis zu den Mitgliedsverbänden. Die Endphase der Weimarer Republik mit dem Verhalten der ADGB-Führung und ihrer Politik des Sachzwangs, mangelnder innergewerkschaftlicher Willensbildung und daraus folgender Fehleinschätzung wirklicher gesellschaftlicher Machtverhältnisse, macht deutlich, daß alle verwendeten Indikatoren zur Operationalisierung des Einflusses von Bürokratie (oder anders: professioneller Entscheidung über Politik) nicht trennscharf genug sind, um Ursache und Wirkung empirisch zu analysieren.

Ähnliches gilt auch für die Neuformierung der Gewerkschaften im DGB. Theo Pirker konstatierte eine Schwäche in der Wahrnehmung der gesellschaftlichen Wirklichkeit der Bundesrepublik, hervorgerufen durch eine Programmatik des Sozialrevolutionären Scheins und einer Praxis der Anpassung in die kapitalistischen Verhältnisse der Nachkriegsära einhergehend mit Blindheit für die Möglichkeiten der Einflußnahme und damit einer faktischen Schwäche des DGB.¹⁸ Die Ursache sah er im übermächtigen Einfluß der IG Metall und ihres Vorsitzenden Otto Brenner. Er nähert sich damit dem Klassiker der Organisationssoziologie Robert Michels an, der mit seinem „ehernen Gesetz der Oligarchie“ den negativen Einfluß der Bürokratie in den Organisationen der Arbeiterbewegung analysiert und damit auf die mangelnde demokratische Willensbildung der Mitglieder und das daraus resultierende Versagen bei der wirklichen Demokratisierung der gesellschaftlichen Verhältnisse zielt.¹⁹ In der sozialwissenschaftlichen Forschung ist diese These auf die Entwicklung von Organisationen und deren Machtteilung allgemein angewandt worden. Der bloße Machterhalt des Apparates werde zum Selbstzweck und richte sich damit gegen die Intentionen der Organisierten. Um diese These, die einen professionellen Einfluß auf die Entwicklung der Organisation impliziert, genauer zu untersuchen, muß man die tatsächliche Größe des „Apparates“ und seiner Machtzentren empirisch betrachten.

Professioneller Apparat und Effizienz der Zielerreichung

Eine trennscharfe Meßgröße für die Bürokratieentwicklung²⁰ ist der Anteil der Gewerkschaftsangestellten im Verhältnis zu den Mitgliedszahlen. In der historischen Zeitreihe, seit Beginn der Beschäftigung von Gewerkschaftsangestellten vor rund hundert Jahren, oszilliert der Quotient um die Meßgröße 1.²¹ War es um die Jahrhundertwende ein Wert von 0,9 Angestellten pro tausend Mitglieder, erhöhte sich der Wert bis 1914 auf 1,4, lag Ende der Weimarer Republik bei 1,5, lag 1949 wieder bei 0,9

16 Vgl. ders.: Bürokratie und Politik des ADGB 1918/19-1933. Frankfurt/M. 1992.

17 Z.B. Potthoff, H.: Freie Gewerkschaften 1918-1933, Düsseldorf 1987.

18 Vgl. Pirker, Th.: Die blinde Macht, Bd. 1 und 2, München 1960.

19 Vgl. Michels, R.: Soziologie des Parteiwesens, Leipzig 1911 (neu hrsg. von Werner Conze, Stuttgart 1957).

20 Armington, K.: Die Entwicklung der westdeutschen Gewerkschaften 1950-1985, Frankfurt/M. 1988, S. 42 ff.

21 Quelle: eigene Berechnungen aufgrund diverser Statistiken von Generalkommission, ADGB und DGB im Archiv des DGB-BV. Zu beachten ist dabei, daß es immer die Beschäftigten des Dachverbandes und seiner Mitgliedsverbände sind.

und erhöhte sich bis 1997 auf 1,4. Zieht man die gestiegenen professionellen Anforderungen aufgrund der zunehmenden Verrechtlichung (im Sinne Max Webers: Rationalisierung) der industriellen Beziehungen der vergangenen 100 Jahre in Betracht, dann ist diese Meßgröße eher ein Indiz für die Verringerung von Bürokratie als für deren Zunahme. Das professionelle Profil der hauptamtlichen Angestellten beschreibt folgender Idealtypus des Gewerkschaftssekretärs zutreffend: „Der typische Gewerkschaftssekretär ist männlich, zwischen 40 und 50 Jahre alt, hat Volksschulabschluß und gewerbliche Lehre, kam über Mitbestimmungsmandat (Jugendvertreter, Betriebs- oder Personalrat) zur gewerkschaftlichen Weiterbildung (Akademie der Arbeit, Sozialakademie etc., bzw. innergewerkschaftliche Schulung), ist über 25 Jahre Gewerkschaftsmitglied und seit 22 Jahren hauptamtlich. Er ist Mitglied der SPD“.²² Diese Merkmalsausprägungen galten bis vor wenigen Jahren als statistischer Durchschnitt und sind seitdem, wie auch die gesamte Organisationsstruktur im DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften, einem dynamischen Wandel ausgesetzt. Unterzieht man die Thesen von Pirker und Michels beim Vergleich der Entwicklung der gewerkschaftlichen Bürokratie einer Prüfung, dann ist festzustellen, daß in zentralen Politikfragen der Sachzwang der Tagespolitik die Willensbildung von oben oktroyierte. Die Politik der Zentralen Arbeitsgemeinschaft 1918/19, die Entscheidungen im Frühjahr 1933, die Vorgehensweise beim Kampf um das Betriebsverfassungsgesetz 1952 und auch die Reformentscheidungen der neunziger Jahre waren stets geprägt von Ad hoc-Entscheidungen, von dem charakteristischen Ausharren im Moment der Trägheit (vgl. die erwähnte These von Dieckmann). Es darf dabei nicht übersehen werden, daß die Kommunikationskanäle zwischen Basis und Führung über hundert Jahre lang vom mechanischen Ablauf der Organisationsmaschine geprägt waren. Der Treibriemen zwischen Mitgliedern und Führung funktionierte so lange, bis Sand von außen ins Getriebe kam. Die Basis hatte die Führung, die sie verdiente. Professionelles Handeln in Selbsthilfeorganisationen reicht immer so weit, wie es dem Bewußtseinsstand der Mitglieder entspricht. Wie die Entwicklungen im DGB in jüngster Zeit gezeigt haben, ist die Außenwirkung der gesellschaftlichen Entwicklung immer auch Motor für die Bewegung im Inneren. Der Prozeß der Professionalisierung hat seine Grenzen für die Zielerreichung der Organisation dort, wo die Umweltbedingungen sich dramatisch verändern. Es läßt sich empirisch nicht feststellen, welche Machtzentren durch Arbeitsteilung zu welchem Zeitpunkt die richtige oder falsche Entscheidung getroffen haben, ob die Selektion des Personals und die Kontrolle der Effizienz diese oder jene Ergebnisse erzielt hätten. Ein monokausaler Zusammenhang ist nicht herstellbar. Insofern ist Luhmann zuzustimmen, wenn er die suboptimale Qualität und Handlungsheterogenität von Entscheidungen in sozialen Systemen betont. Die gesellschaftliche Umwelt der Organisation muß immer in die Betrachtung der Entwicklung von Organisationsprozessen einbezogen werden.

Der Sozialstaat als Determinante gewerkschaftlicher Organisation

Am historischen Material der Gewerkschaftsentwicklung ist in Deutschland, im Gegensatz zu anderen europäischen Entwicklungen, festzustellen, daß die staatliche Intervention in die sozialen Auswirkungen ökonomischer Verhältnisse auf die Organisationsstruktur erheblichen Einfluß ausübte. Die intermediäre Funktion der Gewerkschaften als Ordnungsfaktor wurde spätestens im Ersten Weltkrieg offenkundig. Mit der Anerkennung durch Staat und Unternehmerschaft wurde die Rolle der Gewerkschaften als Integrator und Stabilisator der Lohnabhängigen systemimmanent. Durch dieses „Gebrauchtwerden“ zum Zwecke von Neujustierung und Stabilisierung gesellschaftlicher Macht begann erst die „Erfolgsstory“ der modernen

²² Vgl. die Untersuchung von W. Hasibether (Bayreuth 1995) über die Beschäftigten im DGB-Kreis. Auszüge davon in: GMH 1/1995, S. 12-21.

Gewerkschaftsbewegung in Deutschland. Der Dachverband gelangte in seiner Bedeutung über die Funktion der Kommunikationsdrehscheibe zwischen den Verbänden hinaus und errang Eigengewicht. Durch die stärkere Verflechtung mit den gesellschaftlichen Subsystemen der Sozial- und Wirtschaftspolitik wurde er mehr als nur die Summe seiner Teile. Daraus ist seine stärkere Abgrenzung gegenüber den politischen Parteien der Arbeiterbewegung und die Herausbildung eines eigenen professionellen Apparats mit zunehmenden Handlungsfeldern in der Wirtschafts-, Tarif-, Sozial- und Bildungspolitik zu verstehen. Folglich war es konsequent, eine Programmatik für die ganze Organisation als verbindliches Normensystem zu entwickeln. Diese von außen indizierte Bedeutungszunahme setzte allerdings auch Konflikte in der Organisation frei. Konkurrenz über Bedeutung der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik in den Verbänden war einerseits Hemmnis für die Konzentration der Interessenvertretung in einer Organisation, andererseits auch immer Korrektiv gegen zu große Systemanpassung und damit das globale Ziel, Schutz- und Gestaltungsmacht gleichermaßen zu sein. In diesem Sinne war die Gewerkschaftsorganisation, entgegen der Auffassung von Michels, nicht Selbstzweck ihrer hauptamtlichen Funktionäre. Die Verbesserung der sozialen Lage durch Tarifverträge, die Betreuung der betrieblichen Interessenvertretung in ihrem Recht auf Selbstbestimmung am Arbeitsplatz, die Einwirkung auf die Sozialpolitik usw. standen und stehen im dialektischen Spannungsverhältnis von Ordnungs- und Gegenmacht, die beide in Auseinandersetzung mit haupt- und ehrenamtlichen Mitgliedern der Organisation immer wieder neu entwickelt werden. Die derzeitige Schwächung der Organisationsaufgaben des DGB, abzulesen am Rückzug aus der Fläche (innerhalb von vier Jahren Reduktion der Kreisebene auf fast die Hälfte ihrer Geschäftsstellen), der Ausgliederung der Rechtsstellen, am Personalabbau (über 600 Stellen im Vierjähresturnus) und am Neuzuschnitt der Mitgliedsgewerkschaften (bedingt nicht nur durch die Veränderung der Wirtschaftsstruktur, sondern auch durch massive Mitgliederverluste) hängt nicht ursächlich mit unprofessionellen Verhaltensweisen in der Organisation zusammen²³, sondern ist Ausfluß der neoliberalen Politik zur Veränderung des Sozialstaats. Die Dialektik der wechselseitigen Beeinflussung von Organisationssystem und sozialer Umwelt wurde in der bisherigen Reformdiskussion in den DGB-Gewerkschaften zu wenig beachtet. Dies muß bei den Strukturveränderungen in den DGB-Gewerkschaften zukünftig einbezogen werden.

Entwicklungstendenzen gewerkschaftlicher Organisation

Bei den Organisationsreformen in den Mitgliedsgewerkschaften des DGB stehen Entwicklungsmodelle aus der Betriebswirtschaft hoch im Kurs. Mit der Effizienzvorstellung von professioneller Dienstleistung (vgl. etwa die Begründungen für die Ausgliederung des Rechtsschutzes im DGB), die sich an Qualitätsmanagement und Leitbildidentität orientieren, liegen marktwirtschaftliche Vorstellungen von Käufer und Verkäufer zugrunde, die die Historizität von Organisation völlig außer acht lassen. Organisationen als „verlängerte Arme“ des Individuums, die in der modernen Gesellschaft die Hilflosigkeit des Einzelnen in kollektiver Aktion überwinden helfen, sind mehr als „mutual benefit“-Systeme. Sie haben ein Bewußtsein (historisch gewachsene Normen und Rollen), das man als kollektives bezeichnen kann, welches über die Individuen einer bestimmten Epoche hinausreicht. Sie stehen gleichsam auf den Schultern ihrer Vorgänger, werden von deren in Strukturen geronnenen Erfahrungen in ihren Handlungen beeinflusst und tradieren diese wiederum an ihre Nachfolger. Die derzeitige Diskussion im DGB um Einbeziehung der Mitglieder in die zukünftige Entwicklung der Organisation versucht gewissermaßen ein Gegenmodell zu einer

23 Das meinten viele Befragte in der Untersuchung der DGB-Kreise: vgl. die Untersuchung von Hasibether (1995). S. 16.

hochdifferenzierten und institutionell verfaßten Politik. Ähnlich der Utopie von Karl Marx, die Rücknahme des Staates in die Gesellschaft betreffend, soll die Trennung von Basis und Apparat aufgehoben werden. Damit ist die Vorstellung verbunden, nicht zuletzt auch durch Aufklärung fragmentierter Lebenserfahrung, diesen Zusammenhang als einheitliches Total wieder herzustellen. Es ergibt sich daraus die Problematik der Rücknahme von Leitung und Steuerung einer Organisation durch die Massenbasis. Aber es bleibt das Problem des Verhältnisses Apparat - Basis. Die Totalität ist nicht herstellbar durch die Aufhebung der Fragmentierung. Die dialektische Spannung zwischen Führung und Basis in der Willensausübung muß ausgehalten werden. Die Organisation ist nur möglich als Spannungsbogen zwischen rationalen und irrationalen Elementen, in dem die bisherigen mechanistischen Vorstellungen von Organisation dem digitalen Zeitalter angepaßt werden könnten. In Projektsteuerung und schneller digitaler Kommunikation in der Organisation könnten neue Formen des sozialen Handelns gefunden werden. Die professionelle Zersplitterung in Teilsysteme könnte im DGB aufgehoben werden. Heinz-Werner Meyer könnte dann doch noch recht bekommen.²⁴

²⁴ Vgl. GMH 6/1994, S. 329-336, wo der verstorbene DGB-Vorsitzende in einem Interview die Überzeugung äußerte, daß der DGB am Ende der Reform gestärkt sein würde.