

---

Anke Hassel

## Organisationsreform und Organisationsformen

---



*Dr. Anke Hassel, geb. 1965 in Altenkirchen/Westerwald, Studium der Soziologie, Politikwissenschaft, Volkswirtschaft und Rechtswissenschaft in Bonn und London, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln.*

---

Die Frage nach der geeigneten Organisationsform der Gewerkschaften und den Risiken und Chancen von Organisationsreformen ist eine zentrale Frage der Zukunft der Gewerkschaften: davon, wie sie entschieden wird, hängen die Möglichkeiten und Durchsetzungschancen legitimer Vertretungsinteressen und normativer Regulierungswünsche der Beschäftigten auf dem Arbeitsmarkt ab. Darüber hinaus kommt ihr eine entscheidende Rolle für die zukünftige Form der politischen Ordnung in modernen Gesellschaften, insbesondere auch in der Europäischen Union, zu. Das Verhältnis zwischen organisierten Interessen und der öffentlichen Politik entscheidet sich im Wesentlichen über die organisatorische Verfasstheit, die die organisierten Interessen annehmen, da sich daraus das Maß ergibt, in welchem sich staatliche Akteure auf die Absprachen mit den Verbänden verlassen können.

Aus diesen Gründen ist eine Debatte über die geeignete Organisationsform der deutschen Gewerkschaften der Zukunft wünschenswert und auch erforderlich, bevor unwiderrufliche Entscheidungen der Verantwortlichen über die neue Form der Gewerkschaften getroffen werden. Was die Debatte darüber innerhalb der Gewerkschaftsöffentlichkeit angeht, so scheint sie dominiert zu werden von der Einsicht in die ökonomische Notwendigkeit zur Einsparung von Organisationsressourcen und der zunehmenden intergewerkschaftlichen Konkurrenz auf Grund verwischter Branchengrenzen auf der einen Seite und einem gewissen Maß von Unsicherheit ob der mittelfristigen Auswirkungen einer Großorganisation auf die Qualität der Mitgliederbetreuung und der Angst vor dem Verlust gewachsener Traditionen und Kulturen auf der anderen Seite. Zudem geht es dabei um die Vereinbarkeit unterschiedlicher Interessen der gewerkschaftlichen Hauptamtlichen auf der einen Seite und einzelner Mitglieder auf der anderen Seite, deren Position in der innergewerkschaftlichen Hierarchie durch Fusionsbestrebungen verbessert, aber auch bedroht werden können. Die Vielzahl an Dimensionen von gewerkschaftlichen Fusionen lässt sich daher nur schwer nach

einem Kategorienschema von bürokratisch versus mitgliederorientiert, Ressourcenbündelung versus Rationalisierung usw. einordnen.

Auch in Anbetracht der Vielschichtigkeit des Problems ist die Herausforderung eindeutig: Es geht darum, wie die deutschen Gewerkschaften die Transformation von der Industriegewerkschaft zur Dienstleistungsgewerkschaft zu bewerkstelligen vermögen. Im Vergleich zu Gewerkschaften in anderen industrialisierten Ländern haben es die deutschen Gewerkschaften in diesem Transformationsprozess sowohl leichter als auch schwerer.

Sie haben es leichter, da der vergleichsweise hohe Beschäftigungsanteil in der verarbeitenden Industrie und der kontinuierliche Erfolg deutscher Unternehmen auf den Weltmärkten den deutschen Gewerkschaften eine nachhaltig starke Position in der Tarifpolitik verschafft haben. Von dieser Position der Stärke und der finanziellen Absicherung konnten die deutschen Gewerkschaften auch dann noch zehren, als die Gewerkschaften in anderen industrialisierten Ländern bereits deutliche Krisenerscheinungen aufwiesen. Dass die deutschen Gewerkschaften immer noch vergleichsweise gefestigt in den Reformprozess gehen, erhöht die Chance auf ein koordiniertes Verfahren.

Zugleich hat jedoch die starke Verankerung der deutschen Gewerkschaften in der verarbeitenden Industrie zu einem verzögerten Strukturwandel in der Mitgliedschaft geführt. Man muss sich im Klaren darüber sein, dass in den deutschen Gewerkschaften die männlichen Industriearbeiter noch stärker als in vielen - nicht allen - anderen industrialisierten Ländern das Rückgrat der Gewerkschaftsorganisationen bilden. Hier hat die überragende Stellung der Industriearbeiter in den Gewerkschaften die Anpassung an neue Arbeitsmarktstrukturen auch dann noch verhindert, als sich die Arbeitsmärkte schon weiter ausdifferenzierten und deutliche Segmentierungserscheinungen aufwiesen. Die deutsche Vereinigung hat auf Grund der kurzfristigen Erhöhung von Angestelltenanteilen und Frauen in den Mitgliederzahlen diese im Laufe der siebziger und achtziger Jahre zunehmende Schiefelage in der Mitgliederstruktur überdeckt und mögliche Reaktionen darauf weiter verschoben. In diesem Sinne haben es die deutschen Gewerkschaften im internationalen Vergleich als Nachzügler schwerer als die Gewerkschaften solcher Länder, die sich bereits seit Jahrzehnten mit dem Strukturwandel der Arbeitsmärkte aktiv auseinandersetzen mussten.

### **Die Bedeutung von Organisationsstrukturen für die gewerkschaftliche Mitgliederentwicklung**

Die Befürworter von zentralisierten Gewerkschaftsorganisationen haben die Erfahrungen der Gewerkschaftssysteme in industrialisierten Ländern eindeutig auf ihrer Seite. Stellt man einen Zusammenhang zwischen den Organisationsformen der Gewerkschaften und ihrer Mitgliederentwicklung her, so lässt sich eine positivere Entwicklung von Mitgliederzahlen und Organisationsgraden bei zentralisierten und einheitlich strukturierten Gewerkschaftssystemen feststellen. Dies lässt sich auf den Umstand zurückführen, dass gerade die Form der Inkorporierung der Gewerkschaften in die politischen Systeme einen entscheidenden Beitrag zur Fähigkeit der Mitgliederrekrutierung leistet. Dort, wo Gewerkschaften zentralisierte Organisationsstrukturen aufwiesen, waren sie auch in der Lage, eine starke institutionelle Unterstützung ihrer Organisationen aufzubauen, die konjunkturelle Krisen wie auch strukturelle Anpassungsprozesse auf den Arbeitsmärkten besser überstehen konnten als dort, wo diese institutionelle Basis fehlte. Bedeutsam ist daher nicht die Organisati-

onsform der Gewerkschaften an sich, sondern welche Art der institutionellen Verankerung der Gewerkschaften sie ermöglicht und wie sie diese für ihre Mitgliederrekrutierung nutzen konnten. Dabei lassen sich drei Muster erkennen.

Als wichtigste Form der institutionelle Verankerung hat sich die Beteiligung von Gewerkschaften an der Sozialversicherung erwiesen. In allen Ländern, die einen Organisationsgrad von über 60 Prozent aufweisen, sind die Gewerkschaften an der Verwaltung der Arbeitslosenversicherungen beteiligt (Dänemark, Schweden, Finnland). In diesen Ländern hat das Vorhandensein des so genannten Ghent-Systems einen antizyklischen Effekt, da es die negativen Auswirkungen von Arbeitslosigkeit auf gewerkschaftliche Mitgliedschaft zumindest kompensiert, wenn nicht überkompensiert. In Dänemark werden über die Arbeitslosenversicherung zudem die Vorruhestandsleistungen abgerechnet, sodass ein zusätzlicher Anreiz zu gewerkschaftlicher Organisation in Zeiten von schwachen Arbeitsmarktentwicklungen besteht. Für den schwedischen Fall konnte man zeigen, dass die Beteiligung der schwedischen Gewerkschaften an der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung nicht nur die Mitgliederbewegung stabilisierte und zu einem hohen Organisationsgrad führte, sondern dass dieser Effekt auch von der damaligen sozialdemokratischen Regierung intendiert war.<sup>1</sup>

Die zweite institutionelle Organisationshilfe für die Gewerkschaften besteht in ihrem Zugang zum Arbeitsplatz und in ihrer Rolle in der betrieblichen Interessenvertretung. Dort, wo Gewerkschaften einen direkten Zugang zu Betrieben gefunden haben, können sie Mitgliederrekrutierung am Arbeitsplatz erheblich einfacher betreiben, als wenn sie vor dem Fabriktor bleiben müssen. Zudem erlaubt die betriebliche Gewerkschaftspolitik einen Eingriff in die Sphäre der Produktion und stellt somit die Legitimation gewerkschaftlichen Handelns quasi an der Wurzel des Geschehens her.

Als dritte Form institutioneller Verankerung lässt sich die Zentralisierung der Tarifvertragssystemen nennen. Die hierbei zu Grunde gelegte Argumentation geht davon aus, dass in zentralisierten Tarifsyste men die Mitgliederrekrutierung der Gewerkschaften einfacher ist, da die tariflichen Erfolge den Gewerkschaften direkt zuzurechnen sind. Auch können Gewerkschaften in zentralisierten Tarifvertragssysteme leichter Machtpositionen besetzen, was an sich bereits ein Organisationsanreiz sein kann, da wohl kein Arbeitnehmer Gewerkschaftsmitglied wird, „wenn schon nicht die Voraussetzungen gegeben sind, dass der Verband seine Ziele auch durchsetzen kann“.<sup>2</sup> Gewerkschaften in dezentralen Verhandlungssystemen haben demgegenüber nur schlechtere Möglichkeiten, ihre Mitglieder in hoch organisierten Sektoren vor Beschäftigungsverlusten zu schützen. Außerdem steigt die intergewerkschaftliche Konkurrenz in dezentralisierten Verhandlungssystemen. Zudem hat gerade die US-amerikanische Erfahrung gezeigt, dass der Widerstand der Arbeitgeber gegenüber den Gewerkschaften in dezentralisierten Tarifsyste men höher ist. Die Dezentralisierung von Tarifvertragsstrukturen in den achtziger und neunziger Jahren kann damit zu einem Erklärungsfaktor für Mitgliederverluste der Gewerkschaften werden.

Auf den ersten Blick haben diese Argumente viel für sich: Korreliert man den Grad der Zentralisierung der Gewerkschaftssysteme mit dem Organisationsgrad der Gewerkschaften, so ergibt sich, dass die Länder mit stark zentralisierten Gewerkschaftssystemen in der Regel höhere Orga-

---

1 Bo Rothstein, Labour Market Institutions and Working Class Strength, in: Sven Steinmo/Kathleen Thelen/F. Longstreth (Hrsg.), Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge, Ma. 1992, S. 33-56.

2 Klaus Armingeon, Arbeitsbeziehungen und Gewerkschaftsentwicklung in den achtziger Jahren: ein Vergleich der OECD-Länder, in: Politische Vierteljahresschrift 30. Jg. (1989), S. 603-628.

nisationsgrade aufweisen als Länder mit stark fragmentierten Gewerkschaften (siehe Abb. 1 und 2). Für das Jahr 1970 weichen nur die Niederlande und Irland von der linearen Beziehung ein wenig ab: In den Niederlande ist der Organisationsgrad im Vergleich zum Grad der Zentralisierung vergleichsweise niedrig, in Irland für ein fragmentiertes Organisationssystem zu hoch.

Für das Jahr 1990 lässt sich diese lineare Beziehung weiterhin nachweisen, aber die Streuung ist breiter geworden als im Jahr 1970. Sowohl in Ländern mit zentralisierten wie auch mit stärker fragmentierten Gewerkschaftssystemen kommt es zu divergierenden Entwicklungen: So können Schweden, Finnland und Dänemark ihren Organisationsgrad im Vergleich zum Jahr 1970 steigern, während Österreich und Norwegen relativ absinken. Die Niederlande sind auffällig tief im Organisationsgrad gesunken, was ihrem Organisationssystem nicht entspricht. Wie die Niederlande verbleibt Deutschland im Lager der stärker zentralisierten Gewerkschaftssysteme in der Mitte, wobei der Organisationsgrad tendenziell ebenfalls zu niedrig ist. Unter den Ländern mit fragmentierten Gewerkschaftssystemen ist der deutliche Rückgang der Organisationsgrade in Frankreich und den USA auffällig. Dies gilt besonders im Vergleich zur kanadischen Entwicklung, wo der Organisationsgrad weitgehend stabil geblieben ist. Der britische Wert sinkt im Vergleich zu 1970, aber da er bereits damals für ein Land mit fragmentierten Gewerkschaften relativ hoch war, findet sich Großbritannien weiterhin an der oberen Grenze der Länder mit fragmentierten Organisationssystemen. Insgesamt kann man daher davon ausgehen, dass während der goldenen Jahre der Gewerkschaftsentwicklung zwischen 1945 und 1990 ein Zusammenhang zwischen einer zentralisierten Organisationsstruktur der Gewerkschaftssysteme und ihrer Stärke bestanden hat, dass dies jedoch für die Zukunft unter neuen Arbeitsmarktbedingungen nicht unbedingt gelten muss.

Abb. 1: Zentralisierungsgrad von Gewerkschaften und Organisationsgrade 1970

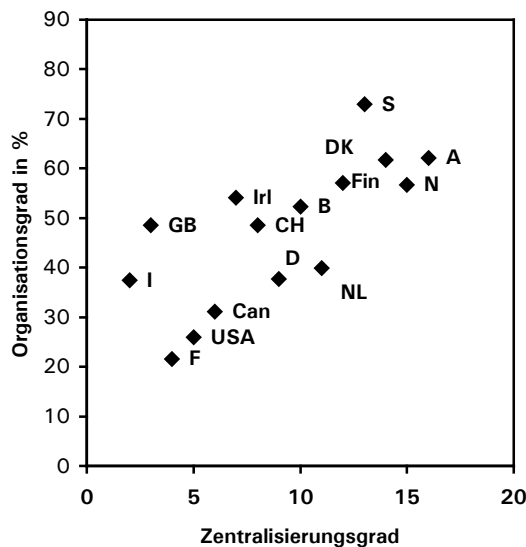
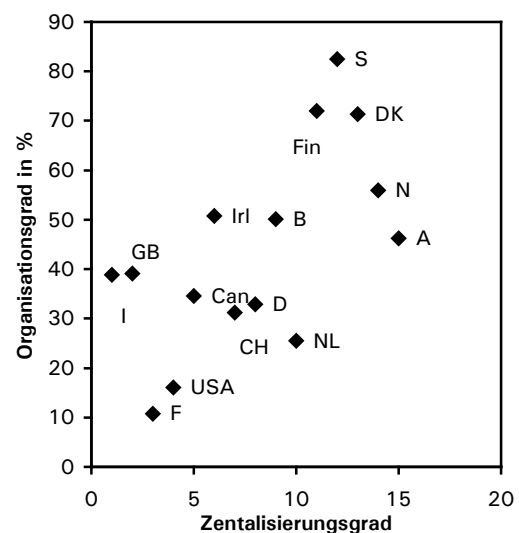


Abb. 2: Zentralisierungsgrad von Gewerkschaften und Organisationsgrade 1990



Quelle: Anke Hassel, Gewerkschaften und sozialer Wandel. Mitgliederrekrutierung und Arbeitsbeziehungen in Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden 1991.

Vielmehr lässt sich zeigen, dass die Anpassungsfähigkeit der europäischen Gewerkschaftssysteme an neue Arbeitsmarktstrukturen unterschiedlich ausgeprägt ist, je nach der spezi-

*fischen* Form der institutionellen Integration der Gewerkschaften in die jeweiligen politischen und tarifvertraglichen Systeme. So kann man zum Beispiel feststellen, dass sowohl stark zentralisierte Gewerkschaftssysteme wie die skandinavischen als auch stark fragmentierte Gewerkschaftssysteme wie das angelsächsische einen besseren Zugang zu Arbeitnehmern gefunden haben, die nicht zu den Kerngruppen der Gewerkschaften gehören. In beiden Systemen stellen heute Frauen die Mehrheit der Gewerkschaftsmitglieder, und die Kluft zwischen Arbeiter- und Angestelltenorganisationsgrad ist erheblich kleiner als in kontinental-europäischen Ländern. Dies lässt sich jedoch auf sehr unterschiedliche Faktoren zurückführen: In den skandinavischen Länder hat das hohe und stabile Niveau der gewerkschaftlichen Organisationsgrade zu einem Spill-over-Effekt auf andere Beschäftigtengruppen geführt. In Großbritannien und den USA war es hingegen der Zusammenbruch der etablierten Vertretungs- und Rekrutierungsmechanismen in der verarbeitenden Industrie, der zu einer graduellen Verschiebung der Mitgliedergruppen von den männlichen Industriearbeitern zu Frauen, Einwanderern und ungeschützten Angestelltengruppen geführt hat, die heute in den britischen und US-amerikanischen Gewerkschaften die Mehrheit stellen.

In kontinental-europäischen Ländern mit einer betrieblichen Verankerung zentralisierter Gewerkschaftsorganisationen wie in Deutschland, Österreich und den Niederlanden ist dies jedoch anders. Hier findet man zwar stabile gewerkschaftliche Organisationen in der verarbeitenden Industrie, aber erheblich größere Probleme des Übergangs von der Industriegewerkschaft im klassischen Sinne zur Dienstleistungsgewerkschaft oder Angestelltengewerkschaft im Sinne gewandelter Arbeitsmarktstrukturen. Während Österreich und Deutschland in dieser Situation gefangen zu sein scheinen, hat in den Niederlanden der verstärkte Strukturwandel des Arbeitsmarktes hin zu neuen Arbeitnehmergruppen nach einer langen Verzögerungsphase zumindest in den letzten Jahren zu stärkeren Mitgliederzuwächsen aus diesen Gruppen geführt. Der Grund für die Stagnation in Deutschland und Österreich liegt in der sehr spezifischen Integration der Industriegewerkschaften in das System der industriellen Beziehungen mit seiner Zerteilung in betriebliche und tarifliche Vertretungsstrukturen, wie das deutsche Beispiel zeigt.

### **Die Erosion der deutschen Industriegewerkschaften**

Für die deutschen Gewerkschaften haben sich die prinzipiell gewerkschaftsunabhängigen Gremien der Betriebsverfassung zu wesentlichen Rekrutierungsinstrumenten entwickelt. Knapp drei Viertel aller Betriebsräte sind in einer DGB-Gewerkschaft organisiert und sind in der Regel durch ihre Gewerkschaftsmitgliedschaft in diese Position gelangt. Betriebsräte und Gewerkschaften gehen ein symbiotisches Verhältnis miteinander ein: Es besteht eine personelle Vernetzung zwischen örtlichen Betriebsräten und den Verwaltungsstellen der Gewerkschaften. Verwaltungstellenvorstände und Tarifkommissionen setzen sich mehrheitlich aus Betriebsräten zusammen, und die Mehrheit der Betriebsratsvorsitzenden, die überbetriebliche gewerkschaftliche Funktionen ausüben, sind im Vorstand von Verwaltungsstellen vertreten. Betriebsratskandidaten rekrutieren sich in der Regel über Kandidatenaufstellungen der Vertrauensleute, die versuchen, den Zugang zu den Organen der betrieblichen Interessenvertretung nur gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern vorzubehalten. Werden Gewerkschafter in den Betriebsrat gewählt, so profitieren sie als organisierte Betriebsräte von den Schulungen und Hilfe-

stellungen der Gewerkschaften, die sie auf eine vertretungswirksame Funktion gegenüber dem Arbeitgeber vorbereiten.

Betriebsräte rekrutieren Mitglieder über ihre Machtposition im Betrieb, z.B. über das Zustimmungsbedürfnis der Betriebsräte bei der Einstellung neuer Arbeitnehmer. Darüber hinaus hat das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 den Betriebsräten jedoch auch verbesserte Konsultationsrechte im Bereich der Personalplanung und des Personalabbaus an die Hand gegeben. Diese Beteiligungsrechte sind insbesondere bei Betriebsänderungen relevant: Die wachsende Geschwindigkeit technischer Veränderungen wie auch die beständige Zunahme von Unternehmensumstrukturierungen und Einstellung von Betriebsteilen haben die Fälle von negativ betroffenen Arbeitnehmern durch wirtschaftlichen und technischen Wandel seit Mitte der siebziger Jahre erheblich erhöht.

Eine direkte Auswirkung davon ist die zunehmende soziale Schließung der Unternehmen gegenüber Randgruppen auf dem Arbeitsmarkt, die durch die Beteiligungsrechte des Betriebsrates weiter unterstützt wird: So kann der Betriebsrat auf betriebsinterne Stellenausschreibungen bestehen und die Bevorzugung interner Bewerber bei der Vergabe offener Stellen erzwingen. Bei Neueinstellungen hat der Betriebsrat die Möglichkeit, der Einstellung zu widersprechen, wenn betriebsinterne Bewerber sich für die Stelle eignen. Der Betriebsrat ist auf Grund seines Wahlamts an einer Kontinuität der Belegschaft und daher an einem soliden Sockel fest angestellter Beschäftigter interessiert und agiert in diesem Sinne im Interesse der Insider gegen die Outsider.

Der Rekrutierungsmechanismus der Betriebsräte für die deutschen Gewerkschaften ist in den siebziger und achtziger Jahren weitgehend stabil. Allerdings wirkt er tendenziell einseitig auf bestimmte Arbeitnehmergruppen wie auch bestimmte Sektoren. Drei Tendenzen sind zu beobachten: Erstens unterminiert die Tendenz zu Kleinbetrieben die Vertretung von Betriebsräten in der verarbeitenden Industrie. Zweitens haben die Gewerkschaften trotz der verbesserten Zutrittsbedingungen durch die Novellierung der Betriebsverfassung 1972 nicht alle Sektoren gleichmäßig mit gewerkschaftlich organisierten Betriebsräten besetzen können. Und drittens hat der Zwang zur Vereinheitlichung gewerkschaftlicher Kandidatenlisten innerhalb eines Betriebs generell zu einem trade-off geführt, sodass Minderheitengruppen nur schwer durch die auf Arbeiter zugeschnittene Interessenpolitik angesprochen werden konnten.

### **Sinkende Verbreitung von Betriebsräten**

Die erste Tendenz spiegelt sich in dem sinkenden Anteil der durch Betriebsräte vertretenen Arbeitnehmer wider. Wie die Mitbestimmungskommission der Hans-Böckler-Stiftung und der Bertelsmann Stiftung in ihrem Bericht ausführt, kann man seit Mitte der achtziger Jahre beobachten, dass die Beschäftigung in der privaten Wirtschaft insgesamt relativ schneller steigt als in Betrieben mit Betriebsrat. Als Konsequenz sinkt der Anteil der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat an der Beschäftigung von 52,4 Prozent im Jahr 1981 auf 51,4 Prozent im Jahr 1984, auf 49,9 Prozent im Jahr 1987 und 47,3 Prozent im Jahr 1990. Der drastischste Rückgang erfolgt jedoch zwischen 1990 und 1994 von 47,3 Prozent auf 41,6 Prozent.<sup>3</sup>

---

3 Kommission Mitbestimmung, Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen. Bilanz und Perspektiven, Gütersloh 1998.

Spiegelbildlich betrachtet steht den Beschäftigten in mitbestimmten Betrieben ein mitbestimmungsfreies Gebiet gegenüber, in dem es keine betriebliche Mitbestimmung gibt. Dies sind vor allem Kleinunternehmen und ein Teil der größeren Unternehmen des Dienstleistungsbereichs, in denen Betriebsräte nicht errichtet werden, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen dafür gegeben sind. Dieser Anteil der Beschäftigten in Betrieben ohne Betriebsrat an der Beschäftigung im privaten Sektor wächst in dem Maße, wie die Vertretungsquote sinkt. In nominalen Zahlen ist die Zahl derjenigen, die nicht im Einflussbereich der betrieblichen Mitbestimmung beschäftigt sind, von 8,6 Millionen im Jahr 1981 auf 13,8 Millionen im Jahr 1994 angestiegen. Insgesamt umfasst der Anteil der Beschäftigten in Betrieben ohne Mitbestimmung im Jahr 1994 ca. 45 Prozent der Gesamtbeschäftigung im Vergleich zu 36,8 Prozent im Jahr 1984.

Die wichtigste Erklärung für die langfristig abnehmende Tendenz der Vertretung der Beschäftigten durch Betriebsräte liegt im Trend zur kleineren Betriebsgröße und dem Wandel der Beschäftigtenstruktur. Vorliegende Befragungen von Unternehmen und Betrieben verweisen allesamt auf die Bedeutung der Betriebsgröße für die Existenz eines Betriebsrats. Nach den Ergebnissen des Hannoveraner Firmenpanels besteht in weniger als einem Prozent der Betriebe mit fünf bis zehn Beschäftigten ein Betriebsrat. Erst bei Betrieben mit zwischen fünfzig und hundert Beschäftigten liegt der Anteil der Betriebe mit Betriebsrat bei 67,7 Prozent; bei 250 und mehr Beschäftigten beträgt er 98,3 Prozent.<sup>4</sup> Auch hier verstärkt die Vereinigung den bestehenden Trend weiter. In Ostdeutschland beträgt die durchschnittliche Betriebsgröße lediglich zwischen 50 und 70 Prozent jener in den alten Ländern und vermindert so die Wahrscheinlichkeit eines gewählten Betriebsrats.<sup>5</sup> Damit verringert sich auch in den gewerkschaftlichen Kernsektoren die Wahrscheinlichkeit gewählter Betriebsräte und damit die Chance der etablierten Rekrutierungsmechanismen von Gewerkschaftsmitgliedern.

### **Mangelnde Verbreitung von Betriebsräten im Dienstleistungssektor**

Gleichzeitig zieht sich der Rückgang der Vertretungsquoten durch Betriebsräte durch alle Sektoren. Zwischen 1981 und 1994 sinkt die Vertretungsquote im Organisationsbereich der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen (HBV) von 30 auf 22 Prozent, im Organisationsbereich der Gewerkschaft Bauen - Agrar - Umwelt von 43 auf 35 Prozent, im Organisationsbereich der IG Metall von 77 auf 68 Prozent und im Organisationsbereich der IG Bergbau, Chemie, Energie von 77 auf 73 Prozent. Damit ergibt sich ein doppelter Effekt: Mit der relativen Zunahme der Dienstleistungsanteile an der Gesamtbeschäftigung verringert sich auch der Anteil derjenigen, die durch Betriebsräte vertreten werden, da in den privaten Dienstleistungen 1994 nur knapp ein Viertel der Beschäftigten vertreten wurden. Zusätzlich ist dieser Anteil in den letzten Jahren von 30 Prozent auf 22 Prozent gesunken. Die geringe und zurückgehende Vertretungsquote im Dienstleistungssektor trifft daher mit der Zunahme der Beschäftigten im gleichen Bereich zusammen.

---

4 J. T. Addison/C. Schnabel u.a., Betriebsräte in der deutschen Industrie - Verbreitung, Bestimmungsgründe und Effekte, in: Knut Gerlach/Olaf Hübler/Wolfgang Meyer (Hrsg.), Ökonomische Analysen betrieblicher Strukturen und Entwicklungen. Das Hannoveraner Firmenpanel, Frankfurt/New York 1998, S. 59-87.

5 W. Rudolph/W. Wassermann, Betriebsräte im Wandel. Aktuelle Entwicklungsprobleme gewerkschaftlicher Betriebspolitik im Spiegel der Betriebsratswahlen, Münster 1996.

Blickt man auf die sektorale Verteilung der gewerkschaftlichen Organisation der Betriebsräte, zeigt sich zweierlei. Erstens bestätigt sie die zentrale Rolle des Betriebsrates für die Mitgliederwerbung: In fast allen Sektoren spiegelt der Anteil der DGB-Gewerkschaften an den Betriebsratssitzen den Organisationsgrad der Gewerkschaften wider. In gewerkschaftlich schwach organisierten Sektoren wie den privaten Dienstleistungen, bei Versicherungen und Banken sowie in der Land- und Forstwirtschaft stellen die Gewerkschaften auch einen geringeren Anteil der Betriebsratsmitglieder. Im Bereich der privaten Dienstleistungen, dem Organisationsbereich der HBV, teilen sich die Gewerkschaften HBV und Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) sowohl Mitglieder als auch Betriebsratsmitglieder.

Zweitens belegt die sektorale Verteilung der Betriebsratsmandate die sektorspezifischen Probleme der Rekrutierungskompetenz der Einzelgewerkschaften: In allen Organisationsbereichen findet sich der allgemeine Trend zu wachsenden Anteilen von Nicht-Organisierten. Jedoch vollzieht sich dieser Anstieg in den Branchen, in denen die Betriebsräte bereits gewerkschaftlich hoch organisiert sind, relativ langsamer, und die Gewerkschaften können ihre Position weitgehend halten. In den Branchen mit relativ niedrigerem Organisationsgrad der Betriebsräte, insbesondere im Bereich der privaten Dienstleistungen, steigt die Zahl der Nicht-Organisierten hingegen relativ schneller. Dies legt die Schlussfolgerung nahe, dass die Gewerkschaften auch nach den verbesserten Zugangsbedingungen durch das Betriebsverfassungsgesetz 1972 ihre Position nur in solchen Bereichen wirklich institutionalisieren konnten, in denen sie bereits vorher über eine starke Organisationsmacht verfügten. Das Betriebsverfassungsgesetz hat bestehende Machtpositionen verfestigt, jedoch nur in beschränktem Maße neue eröffnet.

### **Segmentierte Interessenpolitik**

Das Zusammenspiel zwischen Industriegewerkschaft und Betriebsräten basierte auf der klaren organisationspolitischen Zuordnung der Gewerkschaften untereinander, die keine interessenpolitische Differenzierung zulässt. Die zunehmende Vielfalt von Identitäten der Arbeitnehmer führte nur dort zu einer heterogeneren Landschaft organisierter Interessen oder gar einer Pluralisierung von Organisationsformen, wo neue Organisationen tarifpolitisch die Chance hatten, als Interessenorganisationen anerkannt zu werden. Dies war in Deutschland auf Grund der hohen Segmentierung des Organisationssystems nicht der Fall. Die neuen sozialen Proteste von bisher noch nicht als Gruppe organisierten Interessen wie ausländischen Arbeitern, Frauen und Jugendlichen gegen Ende der sechziger Jahre resultierten daher nicht in der Gründung neuer Ausländer- oder Frauengewerkschaften, sondern sie wurden in bestehende Organisationsstrukturen einbezogen, ohne dass sich diese Organisationen in ihrer Ursprungsidentität grundlegend geändert hätten. Minderheitengruppen auf dem Arbeitsmarkt waren dementsprechend auch Minderheitengruppen in den Gewerkschaften. Allerdings blieben die Mehrheitsgruppen in den Gewerkschaften auch dann noch in der interessenpolitischen Mehrheit, als sie auf dem Arbeitsmarkt bereits zur Minderheit geworden waren.

In der Regel erlangen Berufsgruppen stärkere Beteiligungsrechte an der internen Willensbildung als Personengruppen. Abgegrenzte beruflich oder sektoral definierte Mitgliedergruppen erhalten gewöhnlich tarifpolitische Entscheidungsrechte. Eigene gewerkschaftspolitische Beteiligungsstrukturen, wie besondere Antragsrechte auf Gewerkschaftstagen und eigene Konferenzen, werden hingegen mehrheitlich Personengruppen



zugestanden. Darunter fallen insbesondere Frauen und Jugendliche, im abgeschwächten Maße noch Arbeitslose und Rentner. Intraorganisatorische Vertretungsstrukturen für Personengruppen haben die Funktion, Konsens und Folgebereitschaft der entsprechenden Gruppen für die allgemeine politische Zielsetzung der Organisation herzustellen, nicht jedoch tatsächliche gruppenspezifische tarifpolitische Ziele zu formulieren.

Wesentlich ist, dass die interessenpolitische Vereinheitlichung aller Beschäftigter in einem Betrieb unabhängig von ihrem Beschäftigtenstatus ein Grundprinzip des deutschen Modells industrieller Beziehungen ist und die daraus entstehenden Kosten in Kauf genommen werden mussten, um den Einfluss der Industriegewerkschaften und ihre Position im Tarifsysteem nicht zu gefährden. Auf Grund des Strukturwandels des Arbeitsmarktes wird diese Ambivalenz zwischen einer einheitlichen Interessenvertretung im Betrieb und deren unterschiedlichen Interessen zunehmend zu einem Problem, das sich nicht mehr durch eine allgemeine Forderung im Interesse aller Beschäftigter lösen lässt, wenn man nicht von Beginn an große Gruppen auf dem Arbeitsmarkt diskriminieren will. Damit dies nicht in eine zersplitterte und beliebige Tarifpolitik umschlägt, müssen erheblich mehr innerorganisatorische Ausgleichsmechanismen und Formeln der *Gleichwertigkeit* unterschiedlicher tarifpolitischer Forderungen geschaffen werden als sie zurzeit in den Gewerkschaften bestehen.

### **Organisationsformen und Organisationsreformen**

In dem Maße, wie die einheitliche Interessenvertretung durch die Gewerkschaften des DGB die Voraussetzung für ihre Institutionalisierung in einem typisch deutschen System der industriellen Beziehungen war, sind die deutschen Gewerkschaften im DGB ein Tauschgeschäft eingegangen, das eine gruppenspezifische Interessenvertretung verhinderte und dafür starke Machtpositionen gewerkschaftlich organisierter Betriebsräte erhielt. So lange dieses Vertretungssystem in der bestehenden Form weiter existiert, dürfte es wahrscheinlich sein, dass die deutschen Industriegewerkschaften ihre Stellung in zentralisierten Tarifsysteemen und ihre Rolle als Monopolisten in der betrieblichen und tariflichen Interessenvertretung auch weiterhin gegen Verluste von Mitgliedergruppen werden tauschen müssen. Ihre Rolle als Monopolist kann dabei auch für den eigenen Anpassungsprozess hinderlich sein, da sie - wie jeder Monopolist auf dem Markt - die Wünsche der Umwelt weniger zur Kenntnis nehmen müssen und sich im Wesentlichen auf ihre etablierte Position im politischen System verlassen können.

Wenn es im Zuge der veränderten Organisationslandschaft zu Gewerkschaftskonglomeraten kommt, verstärkt sich das Problem für die deutschen DGB-Gewerkschaften gegenüber neuen Beschäftigtengruppen zumindest dann, wenn eine zunehmende Binnendifferenzierung der Interessenpolitik verhindert wird und die innerorganisatorischen Mehrheitspositionen weiterhin von den traditionellen Kerngruppen der Gewerkschaften besetzt werden. Die Beantwortung dieser Frage wird wahrscheinlich stärker von den spezifischen Umständen einzelner Mitgliedergruppen in spezifischen Organisationen abhängen als von allgemeinen Prinzipien. Es kann zum Beispiel der bereits sehr heterogenen Gewerkschaft ÖTV und dem in ihr lange Zeit vorherrschenden Berufsprinzip leichter fallen, sich auf bestimmte Berufsbilder einzustellen, als der auf das homogene Bild der qualifizierten Arbeiterschaft rekurrierenden IG Metall. Insofern könnte eine zur Dienstleistungsgewerkschaft gewandelte ÖTV mit dem Schwerpunkt im öffentlichen Dienst und einem Appendix im

privaten Dienstleistungssektor auch zu einer Verschiebung der internen Mehrheitsverhältnisse führen, die die gesamte Organisation für die Belange von bisherigen Randgruppen wie Angestellten, Frauen und Teilzeitbeschäftigten stärker öffnet, als es bisher aufgrund der Dominanz der hoch organisierten Arbeiter in den Kommunen möglich war. Da die dienstleistungsorientierten Gewerkschaften schon seit längerem mit zunehmenden Vertretungsproblemen von prekär Beschäftigten betroffen sind, man denke etwa an die Lage freier Mitarbeiter im Medienbereich, könnten die besonderen Arbeitsmarktprobleme selbstständig oder scheinselfständig Beschäftigter eher aufgegriffen werden und sich zukunftsorientierte Lösungsmodelle vielleicht schneller durchsetzen als in den traditionellen Industriegewerkschaften. Dies gilt auch für gewerkschaftliche Tabuthemen, wie etwa die tarifpolitische Regulierung von Leiharbeit, für die eine stärker von prekär Beschäftigten geprägte Gewerkschaft ein größeres Regulierungsinteresse entwickeln könnte.

Eine solche interessenpolitische Öffnung muss jedoch den Zugang zu neuen Beschäftigtengruppen im Dienstleistungssektor nicht automatisch erleichtern, da zugleich traditionsbewusste und traditionell beschützte Beschäftigtengruppen (wie etwa Lehrerinnen und Lehrer) sich nur schwer in der neuen Dienstleistungsgewerkschaft zurecht finden würden. Für die GEW hätte sich daher eine Fusion nur aus Gründen der interessenpolitischen Durchsetzungsfähigkeit gerechtfertigt, jedoch gewiss nicht aus Gründen der besseren Rekrutierungsfähigkeit von Lehrern.

Die Fusion zur Großgewerkschaft wird die Rekrutierung neuer Mitgliedergruppen nicht erleichtern, wenn zu den innerorganisatorischen Problemen der Koordinierung unterschiedlicher Interessen noch solche mit der mangelhaften Verankerung der Betriebsräte im Dienstleistungssektor hinzu kommen. Eine Bündelung von neuen Arbeitnehmergruppen alleine führt noch nicht zu einer besseren interessenpolitischen Vertretung und höherer Attraktivität für potenzielle Mitglieder, wie das österreichische Beispiel zeigt. In Österreich gibt es traditionell eine im ÖGB integrierte Angestelltengewerkschaft - die Gewerkschaft der Privatangestellten (GPA). Hier zeigt sich zwar, dass eine solche Integration jenseits von Branchenabgrenzungen auch in zentralisierten Gewerkschaftssystemen funktioniert. Die GPA ist mittlerweile mit Abstand zur größten Gewerkschaft Österreichs geworden und bezieht weitgehend am modernen Arbeitnehmer orientierte interessenpolitische Positionen. Das Rekrutierungsproblem hat sie jedoch nicht zu lösen vermocht, da auch sie Angestellte nach wie vor im Vergleich zu den Arbeitergewerkschaften nur weit unterdurchschnittlich organisiert. Allerdings könnte hier eine ressourcenstärkere Großorganisation das Problem der Verankerung von Betriebsräten im privaten Dienstleistungssektor und in Klein- und Mittelbetrieben ebenfalls strategischer angehen als die ressourcenschwächeren Einzelgewerkschaften jetzt, insbesondere dann, wenn sich dadurch das tarifpolitische Geschäft etwas belebt.

Zwei Gefahrenpunkte birgt die Großfusion außerdem. Der erste betrifft die organisatorische Abgrenzungsfrage zwischen Gewerkschaften. Das ungünstigste Szenario für die deutschen DGB-Gewerkschaften wäre eine Tendenz zur gewerkschaftlichen Großorganisation, die das Problem der zunehmenden Überschneidung von industriell definierten Mitgliederdomänen und Tarifgemeinschaften nicht löst. Ein interorganisatorischer Wettbewerb von großen Gewerkschaften um die gleichen Mitgliedersegmente im gleichen Unternehmen und innerhalb des gleichen Dachverbands würde das deutsche Modell nahe an die Strukturschwächen fragmentierter Gewerkschaftssysteme in der Interessenpolitik heranführen, ohne die Vorteile der gruppenspezifischen Mitgliederrekrutierung über größere Möglichkeiten des Interessenpluralismus zu bieten. Daher ist die Gestaltung des Verhält-

nisses zwischen der zu schaffenden Dienstleistungsgewerkschaft und den Industriegewerkschaften ein entscheidender Punkt. Hier müssten die Chance, die sich aus einer umfassenden Reorganisation der Organisationsstrukturen ergibt, auch zu einem Verständigungsprozess im DGB über zukünftige Zuständigkeitsbereiche genutzt werden.

Die zweite Gefahr liegt in der Absorption der organisationseigenen Ressourcen durch den Fusionsprozess selbst. Die Erfahrung mit Gewerkschaftsfusionen in anderen Ländern, insbesondere in Großbritannien, hat gezeigt, dass sich die Einbeziehung kleinerer Gewerkschaften in Großorganisationen dann ganz gut bewerkstelligen ließ, wenn man für die aufgenommene Minderheitengruppe für einen bestimmten Übergangszeitraum besondere Strukturen und Vertretungsrechte schuf. Sie hat jedoch auch gezeigt, dass Fusionen zwischen gleichgewichtigen Großorganisationen, wie etwa bei der Schaffung der britischen Großgewerkschaft im öffentlichen Dienst UNISON, auf Grund unterschiedlicher Traditionen und Organisationskulturen zu großen Reibungsverlusten und innerorganisatorischen Problemen führen kann. In der Industrieökonomie gibt es zahlreiche Beispiele für missglückte Übernahmen von Industrieunternehmen, die an dem organisatorischen Innenleben der Einzelunternehmen scheiterten. Wäre die neu geschaffene Dienstleistungsgewerkschaft für die nächsten fünf Jahre nur noch mit sich selbst beschäftigt, so wären die erhofften positiven Effekte der Fusion schnell obsolet.