

Apathie und innergewerkschaftliche Demokratie

Die eingehende Untersuchung über die Organisation und Struktur der britischen Transportarbeitergewerkschaft, die der junge amerikanische Sozialforscher *Joseph Goldstein* unter dem Titel „The Government of British Trade Unions“¹⁾ veröffentlicht hat, hat auch in Deutschland Beachtung gefunden, nachdem sie in der britischen Öffentlichkeit lebhaft Diskussionen und zum Teil heftige Auseinandersetzungen ausgelöst hatte. Allein der Umstand, daß mit dieser Arbeit zum ersten Male seit vierzig Jahren eine wissenschaftliche Untersuchung über das „Innenleben“ einer großen demokratischen Organisation vorliegt, rechtfertigt ein solches Interesse, das zudem durch die brennende Aktualität ihrer Problematik noch wesentlich verstärkt wird. Indes ist nicht zu verkennen, daß das plötzlich fast zu einem Best-Seller gewordene Buch seinen Erfolg nicht zuletzt dem Unbehagen verdankt, das gewisse Kreise der Öffentlichkeit den heutigen machtvollen Gewerkschaften gegenüber empfinden. Man glaubt, in dieser, auf die modernen Methoden der empirischen Sozialforschung zurückgehenden und auf einer Fülle exakten, fleißig zusammengestellten Zahlenmaterials beruhenden Untersuchung für die Gewerkschaften eine Bestätigung und Bekräftigung jener Schlußfolgerungen zu finden, die vor mehr als einem Menschenalter *Robert Michels*²⁾ am Beispiel einer modernen Massenpartei als „ehernes Gesetz der Oligarchie“ bezeichnet, aber nicht genügend empirisch belegt und ausgewiesen hat. Goldsteins Arbeit wird in ihren Ergebnissen als nunmehriger Erweis dieser Michelsschen Hypothesen betrachtet; die Gewerkschaften selbst erscheinen als ihrer wahren Struktur nach oligarchische Gebilde, in denen ein bürokratischer Apparat den politischen Einfluß der Mitglieder mehr oder weniger ausschaltet und Millionen von Mitgliedern von einer kleinen Minderheit regiert werden. Demgemäß wird Goldsteins Buch als „Anklageschrift erster Ordnung“ und „niederschmetterndstes Dokumentarwerk“ bezeichnet, das seit langem über das Gewerkschaftswesen veröffentlicht worden sei³⁾. Es ist jedoch zu bezweifeln, ob eine derartige Interpretation, die Goldsteins Arbeit gleichsam im Lichte der Michelsschen Hypothesen sieht, dem Charakter der vorliegenden Arbeit und den in ihr getroffenen Feststellungen gerecht zu werden vermag.

I. Was sagt Goldstein wirklich?

Goldsteins Anliegen geht dahin, in einer konkreten empirischen Untersuchung am Beispiel der Transportarbeitergewerkschaft (TGWU), der größten und ihrer Berufszusammensetzung nach vielseitigsten britischen Gewerkschaft, festzustellen, in welchem Ausmaß das einfache Gewerkschaftsmitglied aktiv am Leben der Gewerkschaft und an der Bildung und Formung ihres sozialen und politischen Willens teilnimmt. Das ist es, was er als die Frage nach dem demokratischen Prozeß („the democratic process“) in der Gewerkschaft bezeichnet: Die Frage nach der Mitwirkung des einzelnen Mitgliedes einer solchen Massenorganisation an den gesellschaftlichen und politischen Entscheidungen, die in seinem Namen getroffen werden, und an der Willensbildung, die sich innerhalb der Organisation vollzieht. Zu diesem Zweck stellt Goldstein der Verfassung der TGWU mit ihren Statuten und Geschäftsordnungen („The Union in Theory“) die „Verfassungswirklichkeit“ („The Union in Practice and Action“) gegenüber und vergleicht das Bild, das die TGWU in der Theorie bietet, mit dem Bild, das sich aus der Praxis in der Orts-

1) Joseph Goldstein: *The Government of British Trade Unions*, Verlag Allen and Unwin Ltd., London 1952
Vgl. *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 8/52, S. 509 ff.

2) Robert Michels: *Zur Soziologie des Parteiwesens an der modernen Demokratie*, 1. Aufl. 1911

3) Peter de Mendelssohn: *Die Herrschaft der Wenigen*. Zum Problem der englischen Gewerkschaften. *Der Monat*, 4. Jahrgang, Heft 48 (Sept. 1952), S. 581 ff.

gruppen- und Zweigstellenebene ergibt. Er fragt nach den Möglichkeiten der Teilnahme, die gegeben sind, und prüft, in welchem Umfang diese Möglichkeiten von dem einfachen Mitglied zu lebendiger Beteiligung und Einflußnahme ausgenutzt werden. Besteht ein psychologischer Nexus zwischen dem Mitglied, dem Verband und der offiziellen Verbandspolitik? In welchem Maße und mit welchem Erfolg ist die Administration bemüht und in der Lage, bei ihren Mitgliedern jene Fähigkeiten, Einstellungen und gesellschaftlichen Verantwortlichkeiten zu entwickeln, deren Fortschritt der Entwicklung zur sozialen Demokratie unumgänglich bedarf?

Es liegt auf der Hand, daß eine derart umfassende und grundlegende Fragestellung umfangreiche und sorgfältige Einzeluntersuchungen und -feststellungen erfordert. Goldstein hat sich dieser schwierigen Aufgabe mit bemerkenswertem Fleiß und unter voller Unterstützung der britischen Gewerkschaften unterzogen. Er hat Statistiken und Dokumente der Gewerkschaftsarchive ebenso wie unveröffentlichte Protokolle und Stenogramme interner Delegiertenversammlungen und vertraulicher Konferenzen studiert, zu denen ihm *Arthur Deakin*, der Generalsekretär der TGWU, in erfreulicher, hoch anzuerkennender Aufgeschlossenheit den Zugang eröffnete. Er hat TGWU-Offizielle aller Grade und Funktionen systematisch interviewt, die sich ihm bereitwillig zu Auskünften und Diskussionen zur Verfügung stellten. Schließlich hat die TGWU selbst den jungen amerikanischen Studenten, der an der London School of Economics studierte, 1947 in einer ihrer Ortsgruppen als Mitglied aufgenommen, so daß dieser in die Lage versetzt war, als Mitglied unter anderen Mitgliedern in einem Londoner Industrievorort unmittelbar am Leben der Gewerkschaft teilzunehmen und so in „teilnehmender Beobachtung“ jene Schranke zu überwinden, die normalerweise dem Außenstehenden wichtige und für eine sachgerechte und verlässliche Beurteilung unentbehrliche Feststellungen und Erkenntnisse verschließt. Ergänzt wurde die teilnehmende Beobachtung durch eine sorgfältige und eingehende Befragung eines repräsentativen Querschnitts der Gesamtmitgliedschaft, die Goldstein wertvolle und wesentliche Erkenntnisse über die Einstellungen und Verhaltensweisen sowohl der aktiven als auch der inaktiven Mitglieder vermittelte und damit entscheidend zum Gesamterfolg der Untersuchung beitrug.

Weder die Wahlen zu den gewerkschaftlichen Exekutivorganen, so stellt Goldstein im Ergebnis seiner Ermittlungen fest, noch die Beschlußfassungen, Berichts- und Diskussionsversammlungen in den gewerkschaftlichen Grundeinheiten können sich auf eine lebhaftige Beteiligung ihrer jeweils aufgerufenen Mitglieder berufen. Die Transportarbeitergewerkschaft zählte als größte britische Gewerkschaft, aufgegliedert in 14 verschiedene Trade Groups, im Zeitpunkt der Goldsteinschen Untersuchung 1 317 000 Mitglieder, die sich auf 4021 Zweigorganisationen (Branches) verteilen. Für die Gesamtheit dieser Zweigstellen ergeben jedoch Goldsteins Wahlanalysen, daß in 80 zwischen 1937 und 1947 abgehaltenen Wahlkämpfen für die alle zwei Jahre stattfindenden Wahlen zum Allgemeinen Exekutivrat der Gewerkschaft die Wahlbeteiligung lediglich 37 vH der Mitgliedschaft betrug. Nur um 1 vH höher war die Wahlbeteiligung 1945 bei der wichtigen Wahl des Generalsekretärs der TGWU, als es darum ging, den Nachfolger für den zum Außenminister berufenen *Ernest Bevin* zu bestimmen.

In der Zweigstelle, deren Mitglied Goldstein war, nahm nur ein geringer Bruchteil der Mitgliedschaft an den Versammlungen teil. Die Zweigstelle hatte damals 1059 Mitglieder, von denen durchschnittlich ganze 27 bei den Versammlungen anwesend waren. Die Zusammenstellung der entsprechenden Zahlen für den Zeitraum von 1942 bis 1947 ergibt, daß bei dieser Gruppe im Höchsthalle 7, im Mindesthalle 3 vH der Mitglieder an den Zusammenkünften teilnahmen, daß bei Beschlußfassungen, Berichts- und Diskussionsversammlungen nur zwischen 2 und 6,9 vH beteiligt und für mindestens 60 vH der beschlossenen Maßnahmen nur 0,6 bis 2,7 vH der Mitglieder mitverantwortlich waren. Auch an den Fortbildungskursen der TGWU von 1936 bis 1947 haben nur zwischen 0,02 und 0,36 vH teilgenommen. Während der ganzen Zeit, in der Goldstein

Mitglied der Zweigstelle war, hat die Zahl der Mitglieder, die aktiv an der Arbeit der Zweigstelle teilnimmt, Resolutionen ausarbeitet und beantragt, Berichte fertigstellt und Diskussionen anregt, zu keiner Zeit mehr als 30 betragen, und innerhalb dieses bei einer Gesamtmitgliedschaft von über tausend außerordentlich kleinen Kreises aktiver Mitglieder bestimmte ein „Innerer Ring“ von sechs bis sieben Mitgliedern, wovon überdies nicht weniger als fünf damals eingestandenermaßen Mitglieder der Kommunistischen Partei waren, die gesamte Haltung und Tätigkeit. Hier kommt es dann zu jenem an das Groteske grenzenden Fall, daß die Zweigstelle mangels Gegenkandidaten überhaupt keine Wahl ihrer Funktionäre vorzunehmen braucht und bei einer Wahl von Distriktsdelegierten zum Allgemeinen Exekutivrat der Gewerkschaft ein einziges Prozent der Mitglieder die nötige Stimmenzahl „produziert“.

II. Sind die Gewerkschaften oligarchische Gebilde:

Dies sind im einzelnen und in ihrer Gesamtheit gewiß ernstzunehmende und bedenkliche Erscheinungen innerhalb einer großen Gewerkschaftsorganisation, die weder unterschätzt noch bagatellisiert werden dürfen. Berechtigen sie indes zu der Schlußfolgerung, daß die Gewerkschaft ein oligarchisches Gebilde sei? Vom Standpunkt wissenschaftlicher Kritik muß eingewendet werden, daß dem Wesen einer empirischen Untersuchung gemäß Einzelfeststellungen, wie sie Goldstein hier getroffen hat, nicht ohne weiteres verallgemeinert werden können. Bereits Goldsteins methodisches und praktisches Vorgehen muß kritisch dahin geprüft werden, inwieweit es möglich war, Fehlerquellen, denen die Untersuchung eines einzelnen kaum entgehen kann, auszuschalten. Ferner muß darauf hingewiesen werden, daß Goldstein nur einen Ausschnitt aus der Gewerkschaftsbewegung behandelt hat. Es darf nicht übersehen werden, daß die Zahl der gesamten Mitgliedschaft, ihre berufliche Homogenität und ihr Interesse an den jeweils behandelten Fragen, die Größe der einzelnen Zweigstellen und eine Fülle organisationstechnischer Handhabungen und Einzelheiten bei den verschiedenen Gewerkschaften stark voneinander abweichen. Man muß auch erkennen, daß Goldsteins Untersuchung in einen Zeitraum fällt, der von den britischen Gewerkschaften angesichts der Veränderungen im gesellschaftlichen und politischen Gesamtbereich, die sich damals vollzogen, nicht anders als eine kritische Situation empfunden werden konnte. Mit Recht kann Arthur Deakin in dem Vorwort, das er der Veröffentlichung beigegeben hat, erklären, daß Goldstein vieles, was er gesehen, mißverstanden und in seiner Bedeutung nicht erkannt hat. Vor allem aber muß vermerkt werden, daß der Aufweis von Erscheinungen selbst dann, wenn diese Erscheinungen sich im Lichte bestimmter theoretischer Konzeptionen zu einem anscheinend runden Bilde vereinigen lassen, nicht ohne weiteres zu der Feststellung von Tendenzen und Gesetzmäßigkeiten führen kann. Die Wissenschaft muß unterscheiden zwischen der Aufzeigung von Erscheinungen, der Feststellung von Tendenzen und der Erkenntnis sozialer „Gesetzmäßigkeiten“. Auch wenn Erscheinungen nachweisbar sind, die Oligarchisierungstendenzen zu begünstigen vermögen, ist man nicht ohne weiteres berechtigt, im Michelsschen Sinne von der Oligarchisierung als einem sozialen Gesetz, dem die Gewerkschaft unterliegt, zu sprechen.

Goldstein selbst trifft diese weitgehende Schlußfolgerung übrigens nicht. Wenn er die Gewerkschaftsorganisation, die er untersucht hat, als eine „Oligarchie im demokratischen Gewande“ (oligarchy parading in democracy's trappings) bezeichnet, so schränkt er diese Feststellung sogleich dadurch ein, daß er ausdrücklich erklärt, diese oligarchische Herrschaft sei keineswegs unvermeidlich. Er bejaht die Frage, ob Vorsorge dafür getroffen ist, daß die Mitglieder in der Gewerkschaftsführung in genügendem Umfange vertreten sein können, und billigt den Mitgliedern reale Chancen des Aufstiegs zu Funktionärstellen zu. Ebensowenig zieht er in Zweifel, daß die Gewerkschaftsführung sich weitgehend auf das Vertrauen ihrer Mitglieder stützen und ihrer stillschweigenden Zustimmung gewiß sein kann, und er stellt auch nicht in Abrede, daß die Gewerkschaft-

ten von ihren angestellten Funktionären und gewählten Repräsentanten so geführt werden, daß die Interessen ihrer Mitglieder gewahrt werden, auch wenn nur eine Minderheit aktiv am organisatorischen Leben teilnimmt und ein großer Teil die Versammlungen nicht besucht. Unter diesen Umständen ist es aber auch nicht angängig, den Terminus „Oligarchie“ auf eine demokratische Gewerkschaft anzuwenden, der im wesentlichen lediglich die unzulängliche Anteilnahme ihrer Mitglieder am gewerkschaftlichen Leben und nicht genügende innere Verlebendigung vorgeworfen wird. Die soziologische Fragestellung muß, wenn sie in der wissenschaftlichen Durchdringung der Großintegrate unseres gesellschaftlichen Lebens, zu denen neben anderen gerade auch die heutigen Gewerkschaften gehören, zu fruchtbaren Erkenntnissen gelangen will, zwischen Willens- und Meinungsbildung unterscheiden und der Erkenntnis Rechnung tragen, daß der Prozeß der gesellschaftlich-politischen Willensbildung sich unter den Bedingungen der heutigen Massengesellschaft nicht nach dem alten demokratischen Modell von unten nach oben vollziehen kann, sondern bei der zunehmenden Komplizierung aller Probleme und Entscheidungen aktiver Minderheiten als Führungsgruppen bedarf, ohne daß schon deshalb von „Oligarchisierung“ gesprochen werden könnte.

Das Kernproblem für alle diese gesellschaftlichen Großintegrate liegt darin, daß der gesellschaftspolitische Wille der Führungsgruppen immer wieder mit den Meinungen der Mitglieder in Übereinstimmung gebracht werden und die Auslese der Funktionäre von unten her durch eine demokratische Aktivierung der Mitglieder gewährleistet sein muß (*Stammer*). Sind aber alle Chancen für die Herstellung einer solchen Übereinstimmung, für eine Auslese von unten her und für die demokratische Aktivierung der Mitglieder vorhanden, so kann von einer Oligarchie nicht die Rede sein.

III. Die Teilnahmslosigkeit — Goldsteins eigentliches Problem

Es läßt sich hier, zum Problem der Oligarchisierung, der Vorwurf nicht vermeiden, daß Goldstein an die aufgeworfene Problematik mit nicht ganz zureichender Begriffsbildung herangegangen ist und infolgedessen die Fülle des von ihm zusammengetragenen Materials und der von ihm gemachten Beobachtungen begrifflich nicht immer zureichend bewältigt hat. Um so mehr Beachtung verdienen jedoch die Feststellungen, die Goldstein zum *Apathieproblem* getroffen hat. Nicht das Oligarchieproblem in der von Michels vorgezeichneten Fragestellung ist der eigentliche Gegenstand der Untersuchung, sondern das Apathieproblem, d. h. die Teilnahmslosigkeit und Gleichgültigkeit der Mitglieder gegenüber ihrer Organisation und den an sie herantretenden gesellschaftlichen und politischen Fragen und Aufgaben.

Die Verharschungs- und Erstarrungserscheinungen in der innergewerkschaftlichen Demokratie, die Goldstein aufgezeigt hat, beruhen auf einer tiefen Gleichgültigkeit und Uninteressiertheit der Mitgliedermassen. Von den 92 inaktiven Mitgliedern seiner Zweigstelle, die Goldstein befragt hat, kannten kaum 24 die Gewerkschaftsstatuten, und mehr als die Hälfte aller Befragten hatte nie etwas von der Gewerkschaftszeitung gehört, die nach Goldsteins Feststellungen lediglich acht von zehn Mitgliedern lasen. Für die überwiegende Mehrzahl aller inaktiven Mitglieder verkörperte der Gewerkschaftsobmann des Betriebes (*shop Steward*) gewissermaßen die gesamte Organisation und bedeutete den ersten und zumeist einzigen Kontakt, den sie mit dem Gewerkschaftsverband hatten. Aber oft ist auch dieser Obmann in dem betreffenden Betrieb nicht gewählt worden, sondern hat sich selbst ernannt, so daß auch diese „informale Verbindung“ des Gewerkschaftsmitgliedes mit seiner Organisation unklar und fragwürdig bleibt. Als Gründe für die mangelnde Teilnahme an einer Organisation, der Arbeiter und Angestellte freiwillig beigetreten sind, zu der sie Beiträge zahlen und mit deren Unterstützung in ihren Lohnforderungen und Versorgungsansprüchen sie nachdrücklich rechnen, gibt Goldsteins Befragung an: Schüchternheit, ein Gefühl, an den Zweigstellen-Versammlungen fehl am

Platz zu sein, ungünstige Versammlungszeiten und ungünstig gelegene Versammlungsorte, häusliche Pflichten, Familienverhältnisse und — nicht zuletzt — eine allgemeine Gleichgültigkeit gegenüber der Gewerkschaft überhaupt.

Nur in wenigen Fällen hält die Unzufriedenheit mit der Leitung ihrer Zweigstelle die Mitglieder vom Versammlungsbesuch ab. Mehr als ein Drittel aller aktiven Mitglieder führt berufliche Beanspruchung sowie Haushalts- und Familienpflichten als Hinderungsgrund an. Ein ganz großer Teil der Mitgliedschaft aber, nicht weniger als 59 vH der Befragten, erklärt unumwunden, daß er der Gewerkschaft und ihren Problemen mehr oder weniger uninteressiert und gleichgültig gegenübersteht. Hier verzeichnet Goldsteins Befragung Mitglieder, die von der Existenz der Gewerkschaftsversammlungen überhaupt nichts wußten, durch andere Interessen in Anspruch genommen wurden oder sich mit der Erklärung begnügten: „Ehrlich gestanden, interessiert mich das alles nicht. Ich zahle meinen Beitrag, und das übrige hat die Gewerkschaft zu erledigen.“ Es ist dies der hervorstechendste Teil jener zahlreichen Mitglieder, welche, obgleich aufgeschlossene und bewegliche Menschen, die an Sport, Kino, Basteln und Gartenarbeit lebhaften Anteil nehmen, sich nicht bewußt sind, daß sie neben der beruflichen Funktion in ihrer Gewerkschaft auch eine soziale und politische Funktion zu erfüllen haben. Sie treten der Gewerkschaft bei, weil alle beitreten und sie zur Sicherung ihrer materiellen Existenz des Rückhalts bedürfen, den ihnen ihre Gewerkschaft im Betriebe und in der Gesellschaft verleiht. Aber sie verbinden mit ihrem Beitritt nicht die persönliche Entscheidung, sich am Leben der demokratischen Gemeinschaft aktiv zu beteiligen.

IV. Die Teilnahmslosigkeit nicht unüberwindbar

Niemand wird verkennen, daß diese tief verwurzelte Apathie eine Grunderscheinung unseres heutigen öffentlichen Lebens darstellt, die allen demokratischen Massenorganisationen eigentümlich ist. Die entsprechenden Protokolle etwa einer demokratischen Partei würden kaum anders aussehen, wenn sie mit der gleichen Sorgfalt auf die Anwesenheit und Beteiligung der Mitglieder an jeder Versammlung, jeder Diskussion, Beschlußfassung oder Sitzung geprüft würden. Auch die Gründe der inaktiven Mitglieder für ihre mangelnde Teilnahme dürften durchweg die gleichen sein. Es ist deshalb für alle demokratischen Massenorganisationen eine gleichermaßen dringende und unumgängliche Aufgabe, diese weitverbreitete Indifferenz und Teilnahmslosigkeit, die sich zu einem schweren Hemmnis für die innere Entwicklung der demokratischen Organisationen auszuwachsen droht, durch geeignete Maßnahmen zu überwinden. Eine Gewerkschaft ist heute keine Versicherungsanstalt, sondern ein integrierender Bestandteil der modernen demokratischen Gesellschaftsordnung, in der sie sich als große „Schule des Gemeininteresses“ (*Abendroth*) zu bewähren hat. Gerade auch die deutschen Gewerkschaften müssen in dem Maße, in dem ihnen in der veränderten gesellschaftlichen Situation neue Aufgaben und Verantwortungen zufallen, ihr Augenmerk auf die Erhaltung und ständige Erneuerung der innergewerkschaftlichen Demokratie lenken.

Die Bedeutung dieser Aufgabe für die Gewerkschaften ist bereits in dem „Europäischen Gespräch“ in Recklinghausen in vollem Umfang erkannt worden. Sie wurde in der Feststellung *Prof. Alfred Webers* zum Ausdruck gebracht, daß die Legitimation der Gewerkschaften für ihre Rolle als aktiver politischer Faktor der demokratischen Ordnung darin erblickt werden müsse, daß sie selbst in ihren Organisationen demokratisch funktionieren, und von *Prof. Stammer* in einem eingehenden Diskussionsbeitrag dahin präzisiert, daß Verharschungserscheinungen innerhalb der Organisation, die sich in mangelnder Auslese, ungenügender Teilnahme von unten, schlechter Ventilation der Meinungsbildung, in Ämterüberlastung und innerorganisatorischer Abkapselung bemerkbar machen, einen ständigen Anreiz für die Gewerkschaften darstellen müssen, ihre demokratische Legitimation immer von neuem zu überprüfen und Wege zu suchen zur inneren Verlebendigung der gewerkschaftlichen Gruppen und Verbände.