

Organisatorische Voraussetzungen der Funktionsfähigkeit der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland*

Professor Dr. Fritz W. Scharpf, geboren 1935 in Schwäbisch Hall, Studium der Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft in Yale und Freiburg, Assistant Professor an der Yale University Law School, 1968 Professor im Fachbereich Politische Wissenschaft der Universität Konstanz; seit 1973 Direktor am Internationalen Institut für Management und Verwaltung im Wissenschaftszentrum Berlin.

Eine dauerhafte Abstimmung zwischen den wirtschaftspolitischen Zielen der staatlichen Politik und denen der Gewerkschaften kann sich in der Praxis nur insoweit durchsetzen, wie die Gewerkschaften überhaupt in der Lage sind, Arbeitnehmerinteressen gesamtwirtschaftlich und *solidarisch* zu definieren und zu verfolgen. Diese Fähigkeit ist keineswegs selbstverständlich, sondern an prinzipiell problematische Voraussetzungen gebunden. Einige dieser Voraussetzungen sind in der deutschen Gewerkschaftsbewegung im Prinzip der Einheitsgewerkschaft und der Gliederung nach dem Industrieprinzip besser gewährleistet als in den meisten vergleichbaren Ländern. Deshalb war auch die wirtschaftspolitische Kooperation zwischen Regierung und Gewerkschaften bei uns im ganzen erfolgreicher als anderswo. Aber erfolgreiche Problemlösungen lassen leicht das zugrunde liegende Funktionsproblem in Vergessenheit geraten - mit der Folge, daß auch die Notwendigkeit der die Problemlösung gewährleistenden strukturellen Vorkehrungen wieder in Frage gestellt werden kann. Diese Gefahr zeigt sich in der gegenwärtigen rechtspolitischen Diskussion.

Auch wenn die Existenz der Verbände als Bestandteil unserer gesellschaftlich-politischen Ordnung akzeptiert wird, verlangt man doch, daß - insbesondere in Abgrenzung gegenüber dem Integrationsanspruch der politischen Parteien — im Be-

* Dieser Artikel geht zurück auf die 3. Hugo-Sinzheimer-Gedächtnisvorlesung vom 18.1. 1978, die im Rahmen der Schriftenreihe der Otto-Brenner-Stiftung unter dem Titel „Autonome Gewerkschaften und staatliche Wirtschaftspolitik: Probleme einer Verbändegesetzgebung“ von Spiros Simitis bei der Europäischen Verlagsanstalt, Frankfurt/Köln, herausgegeben wird.

reich der Verbände der Pluralismus herrsche¹. Die Differenzierung der Interessenrichtungen, die Konkurrenz zwischen den Verbänden und die Garantie ihres offenen und gleichen Zugangs zu den staatlichen Willensbildungsprozessen gilt als Gewähr für die bestmögliche Gewinnung des Gemeinwohls aus der pluralistischen Vielfalt². Auf die Gewerkschaftsbewegung bezogen müßten damit die Strukturprinzipien der *Einheitsgewerkschaft* und der *Industriegewerkschaft* in Frage gestellt werden. Die Konsequenzen wären absehbar.

Würde das Prinzip der *Einheitsgewerkschaft* aufgegeben und käme es statt dessen zur Konkurrenz mehrerer Richtungsgewerkschaften gegeneinander (wie dies in Italien oder Frankreich der Fall ist), so würden sich gewerkschaftliche Forderungen gewiß nicht mäßigen, und die Häufigkeit und Härte gewerkschaftlich organisierter Arbeitskämpfe würde eher zunehmen als abnehmen. Unter dem Zwang zur Überbietungskonkurrenz um die Unterstützung der Basis wäre keine einzelne Gewerkschaft mehr in der Lage, ihre Kampfmaßnahmen und die ausgehandelten Kompromisse auf jene gesamtwirtschaftlich noch eben vertretbare optimale Lohnquote zu beschränken, bei der das längerfristige Wachstum der Realeinkommen und nicht die kurzfristige Steigerung der Nominallöhne maximiert wird³.

Ebenso wäre die gesamtwirtschaftliche Orientierung gefährdet, wenn das Prinzip der *Industriegewerkschaft* aufgegeben würde. Käme es anstelle der derzeitigen Konzentration auf eine begrenzte Anzahl relativ großer (und manchmal durchaus heterogener) Branchengruppierungen zu einer weitgehenden Spezialisierung der Einzelgewerkschaften nach Berufsmerkmalen oder Produktgruppen (wie etwa in Großbritannien), so müßte die Strategie jeder dieser Klein-Gewerkschaften in erster Linie an den Interessen der eigenen Mitgliedschaft orientiert sein. Ihr Verantwortungsbereich wäre zu klein, um eine gesamtwirtschaftliche oder solidarische Perspektive zu ermöglichen⁴. Jede wäre darauf angewiesen, für die eigenen Mitglieder das Maximum des kurzfristig Erreichbaren herauszuholen, ohne Rücksicht auf die möglichen Folgewirkungen in anderen Bereichen oder in der Gesamtwirtschaft. Arbeitskämpfe zugunsten von Sondervorteilen für kleine Gruppen in Schlüsselpositionen (nach dem Muster unserer Fluglotsen-Aktionen) wären an der Tagesordnung, und ihr lohnpolitisches Vorpreschen müßte die übrigen Gewerkschaften fast ohne

-
- 1 Vgl. etwa: B. Blanke, Verbände in der Parteidiskussion: Zu Fragen des Verhältnisses von Parteien und Verbänden in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 8/77, S. 45-54; und die Beiträge bei: W. Dettling (Hg.), MachJ der Verbände, Ohnmacht der Demokratie?, München 1976.
- 2 Vgl. hierzu die Beiträge in: F. Nuscheier, W. Steffani, (Hg.), Pluralismus: Konzeptionen und Kontroversen, München 1972; und die Darstellung und Kritik der amerikanischen Pluralismustheorie in: F. W. Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Kronberg/Ts. 1975.
- 3 Die französischen und italienischen Gewerkschaften waren deshalb bisher auch für eine Kooperation mit der staatlichen Wirtschaftspolitik nicht zu gewinnen. Vgl. dazu: Klaus von Beyme, Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in kapitalistischen Ländern, München 1977, Kap. IV.
- 4 W. Streeck, Staatliche Ordnungspolitik und industrielle Beziehungen: Der Britische Industrial Relations Act von 1971, IIMV IIM/78-3, Berlin 1978.

Rücksicht auf die jeweilige Lage ihres Wirtschaftszweigs (für den sie im ganzen ja nicht verantwortlich wären) zum Nachziehen zwingen. Eine Kooperation mit der staatlichen Wirtschaftspolitik wäre nur mit hohem politischem Aufwand (nach dem Muster des britischen Social Contract) und mit vielen Durchbrechungen und deshalb vermutlich auch nur auf begrenzte Zeit möglich.

Funktionsprobleme der Gewerkschaften: Handlungsbereitschaft der Mitglieder

Aber auch wenn die Strukturprinzipien der Einheitsgewerkschaft und der Industrie-Gliederung gewahrt sind, bleibt doch die Umsetzung gesamtwirtschaftlicher Perspektiven in effektive Lohnpolitik eine höchst voraussetzungsvolle und problematische Aufgabe. Die Formulierung dieser Perspektive ist in erster Linie Sache der Gewerkschaftszentralen und ihrer Experten. Für sich genommen bleiben jedoch deren Einsichten und Ziele ohne praktische Bedeutung, wenn sie nicht im Arbeitskampf tatsächlich durchgesetzt werden können. Daraus folgt die doppelte Bedingtheit jeder gewerkschaftlichen Strategie durch die Konfliktsituation gegenüber den Arbeitgebern und durch die Abhängigkeit von der eigenen Mitgliedschaft. Beide Bedingungen stehen überdies im positiven wie im negativen Sinne in einem Zusammenhang wechselseitiger Verstärkung: Die solidarische Unterstützung durch die eigene Basis verstärkt die Durchschlagskraft gewerkschaftlicher Strategien gegenüber der Kapitaleseite und wird ihrerseits durch sichtbare und vorzeigbare Erfolge im Konflikt mit den Arbeitgebern erzeugt und verstärkt. Umgekehrt wird durch mangelnde Durchsetzungserfolge gegenüber dem Tarifgegner auch die Unterstützung der Mitgliedschaft gefährdet, ohne die die Erfolgchancen künftiger Gewerkschaftsstrategien sinken müssen.

In diesem sich negativ wie positiv verstärkenden Zirkel von Abhängigkeiten erfolgreich zu operieren und unter wechselnden Wirtschaftsbedingungen, bei wechselnden „Stimmungen“ in der eigenen Mitgliedschaft und gegenüber wechselnden Strategien der Gegenseite ein gesamtwirtschaftlich definiertes Ergebnis anzustreben und zu erreichen - dies erfordert von den Gewerkschaftsführungen nicht nur ein hohes Maß an strategischer Intelligenz und taktischem Geschick, sondern es setzt auch die prinzipielle Möglichkeit strategisch-taktischer Flexibilität voraus. Je mehr also die Gewerkschaften aus eigener Einsicht oder in der Reaktion auf den staatlichen „Überredungsdirigismus“ spezifische, gesamtwirtschaftlich definierte Tarifabschlüsse erreichen wollen oder sollen, desto wichtiger werden die strategisch-taktischen „Freiheitsgrade“ der Gewerkschaftsführung sowohl gegenüber der Arbeitgeberseite wie gegenüber der eigenen Mitgliedschaft.

Die Freiheitsgrade der Gewerkschaftsstrategie sind in der Bundesrepublik durch einen im internationalen Vergleich ungewöhnlich hohen Grad der Verrechtlichung von Arbeitsbeziehungen schon weitgehend beschränkt. Das große Risiko einer Verbändegesetzgebung z. B. läge deshalb darin, daß durch die weitere Erstreckung

rechtlicher Regelung und Kontrolle auf den Bereich der internen Organisation und Willensbildung in den Gewerkschaften deren Fähigkeit zu strategisch-taktischer Flexibilität vollends so weit beschränkt werden könnte, daß eine gesamtwirtschaftlich orientierte Gewerkschaftspolitik nicht mehr erfolgreich verfolgt werden kann. Dies ist kein Plädoyer gegen Mitgliederrechte und demokratische Willensbildung in den Gewerkschaften, wohl aber eine Warnung vor der schematischen Anwendung idealistisch-formaler Regelungsprinzipien ohne Rücksicht auf die realen Abhängigkeitsverhältnisse, unter denen die Gewerkschaften operieren⁵. Unter diesen ist die Abhängigkeit von der eigenen Mitgliedschaft für die Gewerkschaften die ausschlaggebende. Sie manifestiert sich sowohl in

- der Abhängigkeit der Gewerkschaftsorganisation von der Bereitschaft der Arbeitnehmer, Gewerkschaftsmitglieder zu werden und zu bleiben, als auch in
- der Abhängigkeit der Gewerkschaftsstrategie von der Handlungs- und Folgebereitschaft der Mitglieder.

„Demokratie“ wird für fast alle Organisationen als ein Problem der Willensbildung und nicht als ein Problem der Willensausführung definiert. Die Mitwirkung der Basis beschränkt sich auf die Wahl des Führungspersonals und eine — mehr oder minder offene und mehr oder minder intensive - Mitwirkung an den Willensbildungsprozessen, in denen die zentrale Politik der Organisation formuliert wird. Die Ausführung dieser Politik ist dann jedoch Sache der zentralen Führung und ihres besoldeten und weisungsabhängigen Funktionärsstabs. In seiner reinsten Form ist dieses Modell in der parlamentarischen Demokratie selbst verwirklicht; nach ähnlichen Mustern eines mehr oder minder demokratischen „Zentralismus“ verläuft jedoch auch der Entscheidungsprozeß in den politischen Parteien, in fast allen Interessenverbänden oder beispielsweise auch in den großen Aktiengesellschaften mit breitgestreuten Anteilen.

Nicht so bei den Gewerkschaften. Sie erreichen zwar auch im Hinblick auf den Demokratisierungsgrad ihrer Wahl- und Willensbildungsprozeduren im Vergleich zum parlamentarischen Staat, den politischen Parteien und den übrigen Verbänden mehr als nur den guten Durchschnitt. Aber im Gegensatz zu fast allen anderen Organisationen beschränkt sich bei ihnen die Mitwirkung der Mitgliedschaft nicht auf den Willensbildungsprozeß und auf die nachträgliche Kontrolle des Führungspersonals. Bei dem wichtigsten Element gewerkschaftlicher Strategie, der Entscheidung über die Durchführung und Beendigung von Arbeitskämpfen, sind Träger der Entscheidungsausführung eben nicht die Gewerkschaftszentralen und der besoldete

⁵ Selbstverständlich kann Verrechtlichung, wie vor allem Wolfgang Streeck, a.a.O., gezeigt hat, auch die Abhängigkeit der Gewerkschaften von ihren Mitgliedern oder von der Kooperationsbereitschaft der Arbeitgeber mindern, die Autonomie der Organisation stärken und ihren Handlungsspielraum erweitern. Die derzeit diskutierten Vorschläge tendieren jedoch in die entgegengesetzte Richtung.

Funktionärsstab, sondern die Mitgliedschaft an der Basis selbst. Wenn die Mitgliedschaft streikt, ob das der Gewerkschaft in die Politik paßt oder nicht, dann ist Arbeitskampf; und wenn die Mitgliedschaft nicht streikbereit ist, dann kann eine noch so militante Gewerkschaftsführung keinen Arbeitskampf vom Zaune brechen. Insofern ist also der Entscheidungsprozeß in den Gewerkschaften in einem fundamentalen und unaufhebbaren Sinne „demokratischer“ als in fast allen vergleichbaren Organisationen.

Diese fundamentale Abhängigkeit der Gewerkschaftsführung von der Handlungsbereitschaft der Mitglieder besteht unabhängig von allen formalen Regelungen. Deshalb sind auch die Satzungsbestimmungen über Tarifkommissionen, Urabstimmungen und Streikführung weder Ausdruck eines gewissermaßen „freiwilligen“ und besonders idealistischen Demokratieverständnisses noch juristisch beliebig interpretierbare Rechtstechnologie⁶. Sie sind nichts weiter als ein Reflex der realen Abhängigkeit gewerkschaftlich geführter Arbeitskämpfe von der Handlungsbereitschaft der Mitglieder an der Basis. Diese Abhängigkeit wird sich faktisch durchsetzen, gleich wie das formelle Verfahren geregelt ist. Sie bedarf deshalb grundsätzlich auch nicht der gesetzlichen Regelung und des gerichtlichen Schutzes⁷.

Die fundamentale Abhängigkeit von der Handlungsbereitschaft der Mitglieder bedeutet nun gewiß nicht, daß in den Gewerkschaften die Führungsfunktion bedeutungslos wäre. Im Gegenteil: Gerade die großen Industriegewerkschaften können ihre Schlagkraft nach außen und ihre Integration nach innen nur erhalten, wenn es der Führung immer wieder gelingt, aus den unterschiedlichen Interessen der Mitglieder in unterschiedlichen Branchen, Betrieben, Regionen und Berufsgruppen eine konsensfähige, solidarische Gesamtstrategie zu entwickeln und die Mitglieder trotz ihrer unterschiedlichen Interessenlage jeweils davon zu überzeugen, daß im Vollzuge dieser solidarischen Strategie Arbeitskämpfe von Fall zu Fall zu beginnen, zu beenden oder zu unterlassen seien. Aber diese Führungsleistung läßt sich in den Gewerkschaften noch weniger als sonst durch Planen, Beschließen, Anordnen, Kontrollieren und Sanktionieren - kurz: mit den klassischen Mitteln der hierarchischen Steuerung - erbringen. Statt dessen ist Führung hier im letzten auf nichts anderes zu gründen als auf die Überzeugung der Geführten, daß die Unterstützung des vorgeschlagenen Kurses im ganzen auch den eigenen Interessen dienen werde.

6 Geradezu absurd erscheint unter diesem Gesichtspunkt das Urteil des Berliner Kammergerichts vom 9.9.1976, das den Berliner Druckerstreik von 1973 deshalb für rechtswidrig erklärt, weil ohne ausdrückliche Ermächtigung in der Gewerkschaftssatzung eine zentrale Streikleitung gebildet worden war, an der neben dem (nach Ansicht des Gerichts zuständigen) geschäftsführenden Hauptvorstand noch weitere Gewerkschaftsmitglieder beteiligt waren. Vgl. hierzu: R. Erd, Vereinsrecht ohne Verbandsautonomie — Arbeitskampfrecht ohne Streiks? Anmerkungen zum Urteil des Kammergerichts Berlin zum Druckerstreik 1973, in: Kritische Justiz 1977, S. 49—58.

7 A. O. Hirschman hat zwei Mechanismen der Einflußnahme Betroffener auf das Leistungsverhalten von Organisationen unterschieden: Mitbestimmung („voice“) und Abwanderung („exit“). Im Verhältnis der Gewerkschaften zu ihren Mitgliedern wird ein dritter Einflußmechanismus sichtbar, den man als „Verweigerung notwendiger Kooperation“ bezeichnen könnte. Er ist gewiß nicht minder durchschlagskräftig als die von Hirschman analysierten Einflußmechanismen: A. O. Hirschman, *Ejdt, Voice and Loyalty*, Cambridge 1970.

Gewiß ist hier viel Spielraum für notwendige und legitime Überzeugungsarbeit von oben: für Informationsvermittlung, für Situationsinterpretationen und auch für Angebote zur situationsgerechten Definition der jeweiligen Interessen der Mitgliedschaft. All dies ist notwendige Führungsaufgabe, die nur von einem sehr naiv-idealistischen Demokratiebegriff her mit grundsätzlichem Manipulationsverdacht belegt werden dürfte. Aber selbst die bedenkenloseste Manipulation fände rasch ihre Grenze, wenn ihr nicht reale, für die Mitgliedschaft einsehbare Leistungen der Gewerkschaft entsprächen. Führung in der Gewerkschaft ist ein Austauschverhältnis, in dem Folgebereitschaft nur durch Leistung zu gewinnen und zu erhalten ist. Und die wichtigste Gewerkschaftsleistung, der Abschluß von Tarifverträgen über Lohnhöhe, Rationalisierungsschutz und Arbeitsbedingungen, ist von den Mitgliedern ganz unmittelbar zu erfahren und einzuschätzen. Im Gegensatz zu fast allen anderen freiwilligen Organisationen unterliegt deshalb die Gewerkschaftsführung einer weitgehend manipulationsfesten, von den Mitgliedern jederzeit selbst nachzuvollziehenden Erfolgskontrolle. Auch unter diesem Aspekt besteht also im Hinblick auf die Gewerkschaften weniger Anlaß zur Sorge um den Schutz von Mitgliederrechten gegenüber „oligarchischen“ Führungsgruppen als bei Verbänden mit weniger manipulationsfesten Leistungsindikatoren.

Funktionsbedingungen der Gewerkschaften: Strategische und organisatorische Flexibilität

Die Gewerkschaften stehen also vor einem doppelten Funktionsproblem: Sie sind nicht nur in der Ausführung ihrer Strategie, sondern auch in ihrer organisatorischen Existenz selbst von der freiwilligen Unterstützung der Mitgliedschaft abhängig. Wenn sie die Stimmung der Mitglieder falsch einschätzen und diesen Strategien zumuten, die nicht akzeptiert werden, dann laufen sie nicht nur Gefahr, im Arbeitskampf von der Basis desavouiert zu werden, sondern riskieren überdies die Finanzkrise der eigenen Organisation, wenn unzufriedene Mitglieder dieser in größerer Zahl den Rücken kehren. Unter solchen Bedingungen wird eine an gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen orientierte Tarifpolitik der Gewerkschaften zum permanenten Hochseilakt, bei dem einerseits Konzessionen gegenüber der staatlichen Wirtschaftspolitik, die den Mitgliedern nicht mehr vermittelt werden können, die Handlungsfähigkeit der Organisation gefährden, während andererseits eine die Militanz der Basis ungefiltert aufnehmende aggressive Arbeitskampf-Strategie nicht nur den Erfolg der staatlichen Wirtschaftspolitik, sondern auch die längerfristigen Arbeitsplatz- und Einkommensinteressen der Arbeitnehmer gefährden könnte.

Ob die Balance zwischen beiden Risiken gehalten werden kann, hängt dabei nicht allein von der zutreffenden Einschätzung der Handlungsbereitschaft und Belastbarkeit der eigenen Basis, der Verhandlungssituation und Kampfbereitschaft des Tarifgegners und der gesamtwirtschaftlichen Lage durch die Gewerkschaftsführung ab, sondern vor allem auch von ihren Möglichkeiten der flexiblen strategisch-takti-

schen Reaktion auf die jeweils gegebene Situation. Diese Handlungsfreiheit wird durch rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen strukturiert und beschränkt. Ebenso wie etwa das Tarifvertrags- und Arbeitskampfrecht bestimmte gewerkschaftliche Strategien zuläßt und andere ausschließt⁸, so ermöglicht und begünstigt auch die Organisationsstruktur der Gewerkschaften bestimmte Strategien und erschwert oder verhindert andere. Wenn die durch derartige Strukturen zugelassenen Handlungsmöglichkeiten für situationsangemessene Strategien nicht mehr ausreichen, dann kann die gesamtwirtschaftliche Funktion der Gewerkschaften nicht mehr erfüllt werden.

Für die Organisationsgliederung der Gewerkschaften gibt es drei absolut vorrangige Maximen: Sie muß sich (1) der Interessenstruktur der Mitglieder in bestmöglicher Weise anpassen; sie muß (2) für die Umsetzung der jeweiligen gewerkschaftlichen Strategie gegenüber den Unternehmen geeignet sein; und sie muß (3) bei vertretbarem finanziellem Aufwand mit dem verfügbaren Personal und technischen Apparat funktionsfähig sein. Bei jedem dieser drei Parameter kann es Veränderungen geben, die eine Anpassung der Organisationsstruktur erfordern. Dafür ein noch nicht aktuelles, aber auch nicht ganz hypothetisches Beispiel:

Die nach dem Territorialprinzip gegliederten Ortsverwaltungen haben bei zunehmenden Pendlerentfernungen zunehmende Schwierigkeiten bei der Erfassung, Integration und Repräsentation von Ein- und Auspendlern. Dies gilt insbesondere für Großbetriebe, die in höherem Maße Fernpendler beschäftigen. Andererseits gehören solche Großbetriebe oft zu Großunternehmen, die in der ganzen Bundesrepublik Zweigbetriebe unterhalten. Selbst die Bezirksgliederung der Gewerkschaften reicht dann nicht aus, um die Interessen aller Beschäftigten gegenüber der Unternehmensleitung zu repräsentieren. Wenn sich dann noch die Tendenz zur Entscheidungscentralisierung in solchen Unternehmen durchsetzt, dann fehlt den lokalen und regionalen Sprechern der Arbeitnehmer auf der Unternehmensseite der kompetente und verhandlungsfähige Gesprächspartner.

Die Novelle zum Betriebsverfassungsgesetz von 1972 hat dieser Entwicklung durch die Einrichtung von Gesamtbetriebsräten mit unternehmensweiter Zuständigkeit Rechnung getragen. Die neue Aufgabe der gewerkschaftlichen Betreuung von Gesamtbetriebsräten hat innerhalb der Gewerkschaften bereits jetzt zu einer Aufgabenverlagerung von den Verwaltungsstellen zu den Zentralen (und dort auf

⁸ Die „September-Streiks“ von 1969 und die ihnen nachfolgende Lohnpolitik haben gezeigt, wie gefährlich eine zu weit gehende Beschränkung gewerkschaftlicher Handlungsfähigkeit durch starre Regelungen des Tarifvertrags- und Arbeitskampfrechts für die Beziehungen zwischen Gewerkschaftsorganisation und Mitgliedschaft werden kann, und welche (wirtschaftspolitisch möglicherweise durchaus problematischen) Anstrengungen die Gewerkschaften unternehmen müssen, um durch sichtbare Verhandlungserfolge die „Loyalität“ der Basis zurückzugewinnen. Vgl. dazu: Konrad Schacht, Lutz Unterseher, Das Tarifverhandlungssystem der Bundesrepublik, in: Werner Meisner, Lutz Unterseher, (Hg.), Verteilungskampf und Stabilitätspolitik; Bedingungen der Tarifaufeinandersetzung, Stuttgart 1972, S. 79-118.

die für die Betriebsratsarbeit zuständigen Abteilungen) geführt. Schon dies sind wesentliche, wenn auch nicht unbedingt planmäßige Organisationsveränderungen. Es wäre jedoch immerhin denkbar, daß die Gewerkschaften nicht nur ihre Betriebsratsbetreuung, sondern auch ihre tarifpolitische Strategie der Unternehmensentwicklung anpaßten und wenigstens in den hochkonzentrierten Branchen von den Regionaltarifen zu Firmentarifen übergängen⁹. Spätestens eine solche tarifpolitische Strategie müßte jedoch eine grundlegende Veränderung der Gewerkschaftsgliederung nach sich ziehen. Neben die territorial gegliederten Ortsverwaltungen (die zur Betreuung der in kleinen und mittleren Unternehmen Beschäftigten weiterbestehen müßten) müßten nach Betrieben gegliederte „Verwaltungsstellen“ neuer Art und ein mitgliedschaftlicher Unterbau treten, der die auf das Gesamtunternehmen bezogenen gewerkschaftlichen Strategien tragen und legitimieren kann. Die technischen Voraussetzungen für eine solche komplexere Organisationsstruktur scheinen durch den Aufbau computergestützter Mitglieder-Informationssysteme in den Gewerkschaften inzwischen vorhanden zu sein¹⁰.

Selbstverständlich würde eine solche Organisationsveränderung mit ihrem unvermeidlichen Nebeneinander von territorialen und unternehmensbezogenen Untergliederungen erhebliche innergewerkschaftliche Spannungen und Probleme erzeugen. Es geht hier auch gar nicht darum, eine solche Organisationsentwicklung vorherzusagen oder gar zu empfehlen. Jede gesetzliche Regelung der Organisationsstruktur jedoch - wenn sie überhaupt wirksam sein soll - liefe in diesem Falle Gefahr, zur Zwangsjacke der Organisationsentwicklung zu werden. Angesichts des strategischen Stellenwerts der Gewerkschaftsorganisation für die Erfassung und Umsetzung von Mitgliederinteressen und für die Schlagkraft gewerkschaftlicher Strategien müssen deshalb gerade aus gewerkschaftlicher Sicht die Risiken organisationsrechtlicher Festlegungen sehr hoch eingeschätzt werden.

Die Problematik einer schematischen und starren gesetzlichen Regelung zeigt sich auch bei Fragen der innerorganisatorischen Willensbildung. Hier hat die Sorge um die innerorganisatorische Demokratie, um die Durchsetzung des Prinzips der „Willensbildung von unten nach oben“ und um die Beschränkung der Macht „oligarchischer Führungsgruppen“ vorrangige Bedeutung innerhalb der Verbändediskussion gewonnen¹¹. Die derzeitige Satzung der IG Metall könnte vor dieser Norm, wäre sie schon Gesetz, schwerlich bestehen. Sie sieht nämlich vor, daß die Bezirksleiter vom Bundesvorstand angestellt werden, wobei die von den Bezirkskonferenzen

9 Ein Vorstoß des Bezirks Hessen der IG Chemie zugunsten einer „betriebsnahen Tarifpolitik“ scheiterte 1970 am Widerstand der Arbeitgeber und an der ambivalenten Reaktion anderer Tarifbezirke und des Hauptvorstandes: Schacht/Unterseher, a.a.O., S. 106 ff.

10 Streeck, Administrative Rationalization in Voluntary Organizations, IIMV dp 77-53, Ms. Berlin 1977.

11 So etwa: U. von Alemann, Innerverbandliche Demokratie - Privatsache oder Politikum? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/77, S. 3—22, und G. Teubner, ebenda; Skeptisch: E.-W. Böckenförde, Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträgerin der sozialstaatlichen Demokratie: Ein Beitrag zum Problem der „Regierbarkeit“, Der Staat 1976, S. 457 ff., S. 461 f.

gewählte Bezirkskommission lediglich ein unverbindliches Vorschlagsrecht hat¹². Noch bedenklicher müßte es dann erscheinen, daß bei der IG Metall selbst auf der unteren, mitgliedernächsten Organisationsebene das Prinzip der Willensbildung von unten nach oben nicht rein durchgeführt wird. Zwar wird die Ortsverwaltung von einer Vertreterversammlung der Mitglieder gewählt¹³, aber die demokratisch gewählte Ortsverwaltung bedarf nach der Satzung der IG Metall der Bestätigung durch den Bundesvorstand¹⁴, und der Vorstand hat sogar unter bestimmten Voraussetzungen das Recht, eine beauftragte Ortsverwaltung einzusetzen¹⁵. Eine voreilige Kritik an derart zentralistischen Regelungen übersähe jedoch zwei Strukturmerkmale der Gewerkschaften, die eine schematische Anwendung des Prinzips der Willensbildung von unten nach oben verbieten sollten: Zum einen sind die Gewerkschaften nicht nur und nicht einmal in erster Linie Willensbildungs-Organisationen, sondern vor allem auch Willens-Ausführungsorganisationen. Wenn die Möglichkeit einer einheitlichen Tarifpolitik und einheitlicher Arbeitskampf-Strategien erhalten werden soll, dann muß der Einfluß der Gewerkschaftszentrale auf die Ausführung tarifpolitischer Strategien in den Bezirken und in den Ortsverwaltungen gewährleistet bleiben. Das Recht der Bestellung von Bezirksleitern und der Bestätigung von Ortsverwaltungen ist eine Möglichkeit, diesen für die Funktionsfähigkeit der Gewerkschaften wichtigen Einfluß auf die Durchführung zu sichern. Vor allem aber übersieht eine ausschließlich auf formelle Regelungen abstellende Betrachtungsweise die Bedeutung der faktischen Abhängigkeit der Gewerkschaftsführung von der mitgliedschaftlichen Basis. Da gewerkschaftliche Strategien nur durchzuführen sind, wenn die Mitglieder selbst sie ausführen, ist auch die zentrale Einflußnahme auf die Auswahl von Führungspersonen auf der unteren und mittleren Ebene nur insoweit möglich und wirksam, wie diese Führungspersonen selbst das Vertrauen und die Unterstützung der Basis genießen. Bestellungs- und Bestätigungsrechte des Vorstandes sind deshalb zumindest in den Gewerkschaften niemals Instrumente eines einseitigen Oktrois, sondern allenfalls verbesserte Verhandlungspositionen in einem umfassenden Abklärungsprozeß, bei dem nach personellen Lösungen gesucht werden muß, die für beide Ebenen - die Basis und die Zentrale - akzeptabel sein sollen.

Die schematische Anwendung des Prinzips der Willensbildung von unten nach oben könnte dieses ausgewogene Gleichgewicht zerstören und im Ergebnis zu einer für die staatliche Wirtschaftspolitik außerordentlich riskanten Dezentralisierung und Fragmentierung gewerkschaftlicher Arbeitskämpfe und der daraus resultierenden Lohnpolitik führen. Die gesamtwirtschaftliche Orientierung der Lohnbildung würde durch eine derart forcierte Dezentralisierung ebenso in Frage gestellt wie

12 IG Metall, Satzung: Beschlossen auf dem 11. ordentlichen Gewerkschaftstag in Hannover: Gültig ab 1. Januar 1975 (weiterhin zitiert als „IG-Metall-Satzung“), § 16.

13 IG-Metall-Satzung, § 14.

14 ebenda.

15 ebenda.

durch eine Preisgabe der Strukturprinzipien der Einheitsgewerkschaft und der Industriegewerkschaft .

In einem ähnlichen Spannungsverhältnis zu den Funktionserfordernissen der Gewerkschaften steht auch die z. B. von der FDP vorgeschlagene Regelung über den Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft. Es soll ein Rechtsanspruch auf Aufnahme dann gewährt werden, wenn der Verband „eine wirtschaftliche oder soziale Monopolstellung“ besitzt und die Ablehnung „des auf die Mitgliedschaft angewiesenen Bewerbers“ zu einer „unbilligen Benachteiligung“ führt¹⁶; und Ausschluß aus dem Verband soll nur zugelassen sein, wenn das Mitglied „gegen die Satzung oder erheblich gegen Grundsätze oder die Ordnung des Verbandes verstößt“, wobei der ordentliche Rechtsweg jederzeit offenstehen soll¹⁷. Hinter diesen Regelungsvorschlägen steht die gewiß legitime Sorge um eine möglicherweise diskriminierende Aufnahme- und Ausschlußpraxis von Monopolverbänden. Sie leuchtet ein, wenn man an die Rassendiskriminierung in einigen amerikanischen Berufsgewerkschaften denkt, hinter der die Sanktion des „closed shop“ und damit der faktische Ausschluß der diskriminierten Minderheit von den gewerkschaftlich organisierten Berufszweigen stand.

Solange der „closed shop“ und der „union shop“ bei uns jedoch weder rechtlich noch faktisch existieren, kann sich das Problem in dieser Schärfe von vornherein nicht stellen. Allerdings gibt es auch bei uns Unterschiede im Organisationsgrad zwischen den Arbeitnehmern, und diese Unterschiede können sich auch durchaus in der innergewerkschaftlichen Willensbildung und damit möglicherweise auch in der gewerkschaftlichen Tarifpolitik und insbesondere im indirekten Einfluß der Gewerkschaften auf die Mitwirkung der Betriebsräte bei Einstellungen und Entlassungen auswirken. Die Vermutung ist jedenfalls nicht von vornherein von der Hand zu weisen, daß die zunehmende Verlagerung der Arbeitslosigkeit auf „Randgruppen“ innerhalb der Arbeitnehmerschaft - Ungelernte, Jugendliche, Gastarbeiter, Frauen - auch etwas damit zu tun haben könnte, daß eben diese Gruppen auch unter den Mitgliedern der Gewerkschaften und in der aktiven Klientel der Betriebsräte deutlich unterrepräsentiert sind¹⁸. Nichts spricht jedoch dafür, daß diese - aus der Lebenssituation der Betroffenen erklärliche — Unterrepräsentation der Randgruppen durch ein aktives Diskriminierungsverhalten der deutschen Gewerkschaften begründet oder auch nur verstärkt wird. Im Gegenteil: Die Gewerkschaften, die ihre Organisa-

16 Kommission des Bundesvorstandes der F.D.P., „Gesellschaftliche Großorganisationen“, Entwurf eines Verbandsgesetzes in der Fassung, die auf der IX. Sitzung am 19. 12. 1976 in Murrhardt verabschiedet wurde, Ms. O.O., o. J., §10.

17 ebenda.

18 Vgl. G. Schmid, Strukturelle Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland. IIMV IIM/77-6, Berlin 1977; H. G. Mendius, R. Schultz-Wild, Personalabbau und Interessenvertretung durch den Betriebsrat, in: Leviathan 4 (1976) S. 465-484; C. Offe, K. Hinrichs, Sozialökonomie des Arbeitsmarktes und die Lage „benachteiligter“ Gruppen von Arbeitnehmern, in: C. Offe, (Hg.), Opfer des Arbeitsmarktes: Zur Theorie der strukturierten Arbeitslosigkeit. Neuwied 1977, S. 3 ff., insbes. S. 45-48.

tionsarbeit ausschließlich aus Mitgliederbeiträgen finanzieren müssen, und deren Kampfkraft mit dem Organisationsgrad steigt, müssen im eigenen Interesse alle Anstrengungen unternehmen, um die überhaupt für die Gewerkschaftsarbeit zu interessierenden Arbeitnehmergruppen zu erreichen, für die Organisation zu gewinnen und in der Organisation zu halten. Eine gegen die Diskriminierung bestimmter Gruppen bei der Aufnahme und beim Ausschluß von Mitgliedern gerichtete Regelung wäre insofern also weder erforderlich noch für die Gewerkschaftspraxis problematisch.

Anders verhält es sich dort, wo Entscheidungen über Aufnahme und Ausschluß einzelner Mitglieder als Instrument zum Schutz der inneren Geschlossenheit und der Arbeitskampf-Disziplin der Gewerkschaften eingesetzt werden. Hier steht dem Interesse des Bewerbers an der freien gewerkschaftspolitischen Betätigung das Interesse an der Handlungsfähigkeit und Schlagkraft der Organisation entgegen, die durch eine - die innere Willensbildung blockierende - politische „Unterwanderung“ ebenso gefährdet werden könnte, wie durch undisziplinierte Einzelaktionen im Arbeitskampf. Beide Interessen sind legitim, aber solange der Gewerkschaftsausschluß nicht den Verlust des Arbeitsplatzes und vielleicht sogar ein „Berufsverbot“ nach sich zieht, muß das öffentliche Interesse an der Funktionsfähigkeit der Gewerkschaften als höherrangig eingeschätzt werden gegenüber dem Betätigungs- und Oppositionsinteresse gewerkschaftspolitischer Non-Konformisten¹⁹. Ihre Betätigungsfreiheit beruht ohnehin weniger auf den formellen Verfahrensregelungen der Gewerkschaftssatzungen und der Möglichkeit gerichtlicher Kontrolle als auf der immer gegenwärtigen Notwendigkeit, auch beim Umgang mit der gewerkschaftsinternen Opposition auf den Sinn für Fairneß und die Solidarisierungsbereitschaft der Basis Rücksicht zu nehmen. Der Manipulationsspielraum der Gewerkschaftsführung ist also auch hier viel enger begrenzt, als dies bei einer rein formalen Betrachtung der Satzungen deutlich wird.

¹⁹ Das Spannungsverhältnis zwischen organisatorischer Schlagkraft und innergewerkschaftlicher Demokratie ist damit gewiß nicht zureichend erörtert. Vgl. hierzu etwa: F. Vilmar, Strategien der Demokratisierung. Band II: Modelle und Kämpfe der Praxis, Neuwied 1973, S. 445 ff.