

# Gewerkschaftsorganisation und industrielle Beziehungen

Stabilitätsprobleme industriegewerkschaftlicher Interessenvertretung\*

---

*Dr. Wolfgang Streeck schrieb zuletzt in 10/78 der Gewerkschaftlichen Monatshefte*

## *Die Dialektik einer Organisationsform: Industriegewerkschaft*

*Einheitsgewerkschaften* sind Interessenvertretungen aller in einem Wirtschaftsbereich beschäftigten Arbeitnehmer, unabhängig von Beruf und Qualifikation, Betriebszugehörigkeit und politischer Orientierung. Im Unterschied zu stärker fragmentierten gewerkschaftlichen Organisationsformen — für die die britische Gewerkschaftsbewegung ein extremes Beispiel darstellt — erheben Einheitsgewerkschaften den Anspruch, die Interessen sämtlicher Arbeitnehmergruppen einer Industrie zu einer gemeinsamen Politik zusammenzufassen und gegenüber allen Arbeitgebern des betreffenden Wirtschaftsbereichs gleichermaßen zur Geltung zu bringen. Die vorliegende Untersuchung steht im Zusammenhang mit einer Reihe von Studien, die sich zum Ziel gesetzt haben, die Bedingungen der Möglichkeit dieser Integrationsleistung sowie ihre organisatorischen Folgeprobleme genauer zu bestimmen.

Die Organisationsform der Industriegewerkschaft unterliegt einer spezifischen *Dialektik*, in der sich das Spannungsverhältnis zwischen *Interessenvertretung* und *Konfliktregulierung*, das für Systeme industrieller Beziehungen allgemein bestimmend ist, in besonderer Weise und mit besonderer Schärfe reproduziert. Auf der einen Seite steht das industriegewerkschaftliche Organisationsmodell in enger historischer und strategischer Beziehung zur sozialistischen Tradition der Arbeiterbewegung, für die es die höchstentwickelte Form gewerkschaftlicher Interessenvertretung überhaupt darstellt. Die gemeinsame Organisation von Arbeitnehmern mit hoher und niedriger Qualifikation, in nicht-manuellen und manuellen Tätigkeiten, in großen und kleinen, rentablen und unrentablen Betrieben entspricht dem Gedanken eines alle Differenzierungen überwiegenden, einheitlichen Klasseninteresses und dem hieraus strategisch wie normativ sich ergebenden Prinzip der Solidarität. Industriegewerkschaftliche Interessenvertretung ermöglicht es den am Markt Schwächeren, an der Verhandlungsmacht der Stärkeren teilzuhaben; zugleich wirkt sie zusätzlicher

---

\* Dieser Aufsatz ist die gekürzte Fassung eines Beitrages zum 19. Deutschen Soziologentag (17.-20. April 1979 und ist in der Reihe der *discussion paper series des International Institute of Management* — Wissenschaftszentrum Berlin, Platz der Luftbrücke 1-3, D-1000 Berlin 42, als Manuskript erschienen und dort erhältlich.

Differenzierung innerhalb der Arbeitnehmerschaft entgegen und verbessert die strukturellen Voraussetzungen weiterer Integration und Solidarisierung. Strategisch gesehen nimmt die einheitsgewerkschaftliche Form der Interessenorganisation den Arbeitgebern die Möglichkeit, ihre Beschäftigten nach Fraktionen gegeneinander auszuspielen. Indem sie die Interessenkonflikte zwischen verschiedenen Arbeitnehmergruppen intern ausgleicht, konzentriert die Einheitsgewerkschaft das politische Handeln der Arbeitnehmer auf den Konflikt mit dem Kapital. Das auf diese Weise aggregierte Interesse ist, da weder beruflich („ständisch“) noch betrieblich („syndikalistisch“) beschränkt, seinem Wesen nach umfassend genug, um sich auf den Zustand und die Veränderung der Gesellschaft als ganzer beziehen und als ein gesamtgesellschaftliches Interesse definieren zu lassen. Dabei bildet die in der Organisationsform der Einheitsgewerkschaft angelegte Möglichkeit eines Macht-Transfers von der betrieblichen Arbeitsgruppe auf Handlungsebenen oberhalb des Betriebs<sup>1</sup> zugleich die Voraussetzung dafür, daß derart allgemein definierte Interessen mit Aussicht auf Erfolg vertreten werden können.

Andererseits und zugleich jedoch spricht vieles dafür, daß Industriegewerkschaften weit mehr als andere gewerkschaftliche Organisationsformen einer Tendenz unterliegen, sich als „verantwortliche“ Partner in eine gemeinsam mit Staat und Arbeitgebern betriebene, gesamtwirtschaftliche Wachstums- und Stabilitätspolitik einbeziehen zu lassen. Dabei scheint es gerade die nicht-partikularistische, im Prinzip gesamtgesellschaftlich-„politische“ Orientierung von Industriegewerkschaften zu sein, die eine wichtige Bedingung der Möglichkeit auch einer kooperativen Politisierung darstellt. Zur Illustration dieses Zusammenhangs bietet sich die britische Gewerkschaftsbewegung an, die eine weitgehende Unempfänglichkeit für die sozialistische Vorstellung eines zentralisierbaren Klasseninteresses — und die entsprechende basis-demokratische Fragmentierung in marktradikale Partikularinteressen - mit einer relativ hohen Resistenz gegen liberal-korporativistische Integrationsversuche verbindet<sup>2</sup>. Vergleicht man die Politik der britischen Gewerkschaften mit der der schwedischen, deutschen und österreichischen, so hegt die Vermutung nahe, daß die organisatorischen und ideologischen Voraussetzungen der Verfolgung eines umfassenden, nicht-partikularistisch definierten Arbeitnehmerinteresses in wichtigen Punkten mit den Voraussetzungen für dessen integrative Modifikation: für seinen Einbau in „konzertierte Aktionen“, „Sozialkontrakte“, „historische Kompromisse“ und das in ihnen institutionalisierte Systeminteresse, identisch sind und die Herstellung der einen unvermeidlich auch die Herstellung der anderen bedeutet. Dieser Zusammenhang scheint vor allem auf dreierlei Weise vermittelt zu werden:

---

1 Leijnse, F.: Workplace Bargaining and Trade Union Power. Paper for the EGOS Workshop on „Labor Unions in a Comparative Perspective“, Berlin, November 1978; Typoskript.

2 Streeck, W.: Staatliche Ordnungspolitik und industrielle Beziehungen. In: U. Bernbach, Hrsg., Politische Wissenschaft und politische Praxis. Sonderheft 9/1978 der Politischen Vierteljahresschrift: S. 106-139.

1. Überbetriebliche Einheitsgewerkschaften verhandeln, anders als die meisten berufs- oder betriebsgebundenen Interessenvertretungen, für eine so große Zahl von Arbeitnehmern, daß ihr Verhalten direkte und vorhersagbare makroökonomische Konsequenzen hat. Dies macht für sie auch solche gesamtwirtschaftlichen (Neben-) Folgen ihres Handelns strategisch kalkulierbar, die den von ihnen vertretenen Interessen widersprechen bzw. die die von ihnen erreichten Erfolge ganz oder teilweise wieder rückgängig machen würden. Für eine Industriegewerkschaft sind deshalb die makroökonomischen Zusammenhänge zwischen dem Lohnniveau einerseits und der Entwicklung von Produktivität, Investitionen, Beschäftigung, Geldwertstabilität usw. in ganz anderem Maße relevant als für betriebliche Verhandlungsführer von der Art britischer Shop Stewards. Insofern als die strategische Perspektive von Industriegewerkschaften makroökonomische Variablen einschließt, die für Akteure mit geringerem Aktionsradius lediglich unbeeinflussbare Randbedingungen sind, stimmt sie zumindest in den grundlegenden technischen Prämissen mit der einer an Wachstum und Inflationsbekämpfung orientierten staatlichen Einkommenspolitik überein.

2. Überbetriebliche Einheitsgewerkschaften sind in ihrer Mitgliedschaft so heterogen, daß die von ihnen verfolgten Ziele nicht mit den unmittelbaren Interessen einer bestimmten Mitgliedergruppe identisch sein können. Die Politik einer Industriegewerkschaft ist das Resultat der Aggregation unterschiedlicher Teilinteressen und ihrer Transformation in ein einheitliches Gesamtinteresse, das gegenüber den in es eingegangenen Partikularinteressen auf spezifische Weise abgehoben ist. In einer Industriegewerkschaft können deshalb die Interessen der Mitglieder nicht in ihrer ursprünglichen Form, sondern stets nur „verarbeitet“, zur Geltung kommen. Dabei werden insbesondere „extreme“ Interessen einzelner Gruppen dadurch relativiert, daß sie, bevor sie in die Organisationspolitik eingehen können, zunächst mit den Ansprüchen der übrigen Mitgliedschaft in Einklang gebracht werden müssen. Dies führt unter anderem dazu, daß „ständische“ Ansprüche auf Konservierung traditioneller Berufe, Forderungen nach staatlicher Subventionierung von in Krisen geratenen Unternehmen und Widerstand gegen berufliche, innerbetriebliche und interbetriebliche Mobilität von Industriegewerkschaften weit seltener und in der Regel weit schwächer vertreten werden als von berufs- oder betriebsbezogenen Gewerkschaften — nicht nur weil Industriegewerkschaften von wirtschaftlichem Wandel organisatorisch weniger Schaden nehmen, sondern auch weil ihre übrigen Mitglieder zu denjenigen gehören, die als Lohnempfänger oder Steuerzahler für eine Konservierung unwirtschaftlich gewordener Strukturen aufzukommen hätten.

3. Als Koalitionen heterogener Interessen müssen überbetriebliche Einheitsgewerkschaften Strukturen ausbilden, mit denen sie ihren organisatorischen Zusammenhalt trotz des Kompromißcharakters ihrer Politik absichern und die gemeinsame Politik für alle Mitgliedergruppen verbindlich halten können. Strukturen die-

ser Art, die die organisatorische Verpflichtungsfähigkeit<sup>3</sup> erhöhen und die Organisation vor interessenpolitischer Fragmentierung schützen, sind jedoch nicht nur zur Durchsetzung interner Kompromisse geeignet, sondern lassen sich ebensogut zur Gewährleistung externer Kompromisse in Dienst stellen. Insofern sind die organisatorischen Voraussetzungen operativer Solidarität mit denen effektiver Selbstdisziplinierung identisch. Der Allgemeinheit und „Abgehobenheit“ des von Industriegewerkschaften vertretenen Interesses entsprechen auf der strukturellen Ebene starke interne Kontrollmechanismen, mit denen die Mitglieder auch dann auf eine bestimmte Politik verpflichtet werden können, wenn diese ihren in der jeweiligen Situation wahrgenommenen Interessen nur teilweise gerecht wird. Industriegewerkschaften sind deshalb besser als andere gewerkschaftliche Organisationsformen in der Lage, in ihrer Politik die Interessen ihrer Mitglieder gegebenenfalls so („langfristig“) zu interpretieren, daß sie in den Rahmen einer gemeinsam mit Staat und Arbeitgebern betriebenen verantwortlichen Systempolitik hineinpassen.

### *Integrationsleistung*

Zu den organisatorischen Problemen, durch deren Lösung sich der Zusammenhang von industriegewerkschaftlicher Politik und industrieller Konfliktregulierung vermittelt, gehört das der gemeinsamen Vertretung der Belegschaften verschiedener Betriebe<sup>4</sup>. Der Organisationsbereich einer Industriegewerkschaft umfaßt sowohl Groß- als auch Mittel- und Kleinbetriebe; Betriebe mit fortgeschrittener und Betriebe mit überholter Technologie; florierende und Grenzbetriebe, Betriebe mit hohem und Betriebe mit niedrigem gewerkschaftlichem Organisationsgrad, usw. Unterschiedliche betriebliche Bedingungen jedoch bringen divergierende Interessen und Interessenwahrnehmungen hervor und bedeuten unterschiedliche gewerkschaftliche Handlungsmöglichkeiten und Erfolgchancen. Einheitliche Interessenvertretung erfordert deshalb, daß die Einflüsse betriebsspezifischer Faktoren auf das gewerkschaftliche Handeln möglichst neutralisiert und die handlungsrelevanten Interessendefinitionen möglichst vereinheitlicht werden. Darüber hinaus neigen speziell betriebsbezogene Interessenwahrnehmungen dazu, die Kosten ihrer - betrieblichen - Durchsetzung für Außenstehende zu vernachlässigen bzw. Strategien hervorzubringen, die auf die Externalisierung dieser Kosten zu Lasten anderer Betriebe - einschließlich der in diesen beschäftigten Arbeitnehmer - hinauslaufen. Die Folge sind Interessenkonflikte zwischen den Arbeitnehmern verschiedener Betriebe, die nicht auf unterschiedlichen Interesseninhalten, sondern im Gegenteil auf einer Konkurrenz gleichgerichteter Interessen beruhen. Um handlungsfähig zu sein, müssen Industriegewerkschaften deshalb bei der Formulierung und Durchsetzung ihrer Po-

3 Weitbrecht, H.: Legitimität und Effektivität der Tarifautonomie. Berlin 1969.

4 Streeck, W., P. Seglow, P. Bayley: Railway Unions in Britain and West Germany. Structural Sources of Cross-National Differences and Similarities. Beitrag zum Workshop über „Labor Unions in a Comparative Perspective“ der European Group for Organizational Studies (EGOS), Berlin, November 1978. (Vgl. Internationales Institut für Management und Verwaltung, discussion paper 78-80.)

litik die betriebsspezifischen Perspektiven ihrer Mitglieder aussondern und in eine umfassende Interessendefinition überführen, die von der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Betrieb unabhängig ist.

In strategischer Hinsicht besteht das betriebliche Integrationsproblem einer Industriegewerkschaft vor allem darin, Belegschaften in Betrieben mit überdurchschnittlich guter Wirtschaftslage davon abzuhalten, ihre Interessen separat zu verfolgen. Industriegewerkschaftliche Politik beruht auf einer internen Umverteilung von Verhandlungsmacht innerhalb der Arbeitnehmerschaft von den am Markt Begünstigten zu den durch ihre Marktposition Benachteiligten. Dabei entspricht es den für Industriegewerkschaften grundlegenden Prinzipien einer „solidarischen Interessenpolitik“, daß die auf diese Weise ermöglichte politische Verbesserung der Markt- und Lebenschancen der Schwächeren notfalls auch um den Preis erkaufte wird, daß die Stärkeren durch sie an der vollen Ausnutzung ihrer ökonomischen Macht gehindert werden. Eine solche Politik setzt unter anderem die dauerhafte Eingliederung der Belegschaften mit starker Verhandlungsposition in einen umfassenden „Solidarverband“ voraus, dem auch die Belegschaften marginaler Betriebe angehören. Nur in dem Maße, wie es gelingt, vom Markt privilegierte Mitgliedergruppen davon abzuhalten, diesen Verband zu verlassen und ihre Interessen selbständig zu vertreten, sind die mit dem Gedanken der „Solidarität“ verknüpften ideologischen Werte - die der einheitsgewerkschaftlichen Organisationsform seit je ihre spezifische Legitimität verliehen haben - praktisch realisierbar.

Auf organisatorischer Ebene führt das Spannungsverhältnis zwischen betrieblichen Sonderinteressen und gemeinsamen, industrieweiten Interessen zur Spaltung des industriegewerkschaftlichen Organisationsaufbaus in einen betrieblichen und einen überbetrieblichen Zweig. Entscheidend für die Funktionsfähigkeit einer Industriegewerkschaft ist das zwischen beiden bestehende Verhältnis. Das für Industriegewerkschaften konstitutive Postulat einheitlichen Handelns über betriebliche Unterschiede hinweg erfordert, daß betriebsspezifische Interessen aus dem Willensbildungsprozeß der Organisation ausgefiltert und von der Bestimmung des kollektiven Handelns der Mitglieder im Betrieb ausgeschlossen werden. Dies wiederum verlangt einen politischen und operativen Primat der überbetrieblichen über die betrieblichen Gliederungen. Dementsprechend erfordert die Lösung des betrieblichen Integrationsproblems von Industriegewerkschaften, die betrieblichen Organisationseinheiten so im Rahmen der überbetrieblichen zu institutionalisieren, daß sie für sich genommen handlungsunfähig und strukturell darauf angewiesen werden, ihre Aktivitäten über die überbetriebliche Organisation zu vermitteln.

Von besonderer Bedeutung für die Vertretungsfähigkeit einer Industriegewerkschaft ist der Aufbau überbetrieblicher organisatorischer Kontrollen in bezug auf die Ausübung des Streikrechts. Arbeiter verhandeln mit dem - und auf die Dauer nur mit dem -, von dessen Entscheidungen der „Arbeitsfrieden“ abhängt. Gewerk-

schatten, die für eine ganze Industrie verhandeln wollen, müssen deshalb auch für die gesamte Industrie, einschließlich der wirtschaftlich begünstigten Betriebe, als Streikführer auftreten können. Nur wo ein solches effektives „Streikmonopol“ besteht, kann es auf die Dauer ein industriegewerkschaftliches Verhandlungsmonopol geben. Dies macht es erforderlich, daß Industriegewerkschaften notfalls auch über Mittel verfügen, von denen ihnen nicht autorisierte Streiks einzelner Mitgliedergruppen oder Betriebe, die zu einer Fragmentierung der Interessenvertretung führen könnten, zu verhindern oder zu beenden.

Eine derartige organisatorische Unterordnung der betrieblichen unter die überbetriebliche Interessenpolitik stößt jedoch auf systematische Schwierigkeiten, in denen sich die grundlegende Dialektik zwischen Konfliktregulierung und Interessenvertretung innerorganisatorisch in veränderter Form erneuert. Betriebliche Gewerkschaftsorgane stehen den unmittelbaren Interessen und Erfahrungen der Mitglieder näher als die über den Betrieb hinausreichenden, territorialen Organisationsgliederungen. Während ihnen dies einerseits organisationsintern starke demokratische Legitimationen verschafft, macht es sie andererseits und zugleich aus der Perspektive einer einheitlichen industriegewerkschaftlichen Politik zu ständigen Krisenherden, die so gut wie möglich isoliert und überwacht werden müssen. Letzteres jedoch wird durch den Umstand erschwert, daß betriebliche Gewerkschaftsorgane auch in Industriegewerkschaften zentrale politische Funktionen erfüllen und namentlich als sozialer Ort jener direkten und unmittelbaren Kontakte zwischen Organisation und Mitglied unentbehrlich sind, über die in politischen Organisationen die Mobilisierung von Ressourcen (Mitgliedschaften, Beiträgen), Konsens und Aktionen verläuft. In dem Maße aber, wie Mobilisierung freiwillige Beteiligung voraussetzt, erfordern Mobilisierungsfähigkeit und Steuerbarkeit betrieblicher Organisationen jeweils verschiedene institutionelle Strukturen, die dazu tendieren, sich gegenseitig auszuschließen. Freiwillige Beteiligung wird nämlich vor allem von der Aussicht motiviert, wichtige, die eigenen Interessen betreffenden Entscheidungen wirksam beeinflussen zu können. Wenn Mobilisierung Partizipation erfordert, werden deshalb betriebliche Gewerkschaftsorganisationen dazu neigen, ihre Mobilisierungsfunktion nur in dem Maße zu erfüllen, wie ihnen Kontrolle über ihre Politik eingeräumt wird. Oder, anders formuliert, je effektiver Betriebsorganisationen als Träger organisatorischer Mobilisierungsprozesse sind, desto stärker wird ihre Tendenz sein, sich politisch selbständig zu machen und den überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisationen sozusagen aus dem Ruder zu laufen. Industriegewerkschaften sehen sich damit in ihrem Verhältnis zu ihren Betriebsorganisationen dem auch in anderen Zusammenhängen beschriebenen Problem der Gleichzeitigkeit von Über- und Untermotivation gegenüber<sup>5</sup>: Was sie unter dem Gesichtspunkt der Mobilisierungsfunktion ihrer betrieblichen Organisationseinheiten an Motivierung benöti-

---

<sup>5</sup> Offe, Claus: Das politische Dilemma der Technokratie. In: Koch, L. und D. Senghaas, Hrsg., Texte zur Technokratiediskussion, Frankfurt 1970, S. 156 ff.,

gen, ist unter der Perspektive der Aufrechterhaltung überbetrieblicher Kontrolle nur allzuoft „zuviel“; was dagegen mit den Erfordernissen einer einheitlichen, überbetrieblichen Politik vereinbar wäre, ist für die Mobilisierung der erforderlichen Unterstützung häufig „zuwenig“.

Industriegewerkschaften, die auseinanderstrebende betriebliche Interessen zu integrieren versuchen, stehen also vor einem strukturellen Dilemma: Sie benötigen betriebliche Organisationen, die einerseits als solche aus dem politischen Entscheidungsprozeß der Organisation ausgeschaltet und damit im strengen Sinne entpolitisiert, andererseits und zugleich aber in der Lage sind, im Rahmen der Gewerkschaft zentrale politische Funktionen zu erfüllen. Die Lösung dieses Problems entscheidet sich auf der Ebene organisatorischer Gestaltung. Industriegewerkschaften müssen für ihre betrieblichen Gliederungen Organisationsformen finden, die eine effektive politisch-strategische Disziplinierung gewährleisten, ohne dadurch die für die Organisation als ganze lebenswichtigen Funktionen betrieblicher Gliederungen zu beeinträchtigen. Eben dies scheint den westdeutschen Industriegewerkschaften bisher in erstaunlichem Maße gelungen zu sein. In den Satzungen der Industriegewerkschaften der Bundesrepublik werden die betrieblichen Gewerkschaftsorgane formal von jeder Beteiligung an der internen Willensbildung ausgeschlossen und alle Kompetenzen zu strategischen Entscheidungen bei überbetrieblichen, territorial konstituierten Organen angesiedelt. Diese Struktur hat sich in der Praxis als realisierbar und lebensfähig erwiesen; ihre Durchsetzung hat die Einheit und die Reproduktionsfähigkeit der gewerkschaftlichen Organisation nicht gefährdet. Insbesondere haben sich die westdeutschen Industriegewerkschaften als fähig erwiesen, ihre betrieblichen Gliederungen auch in den florierenden Großbetrieben an überbetrieblich ausgehandelte Flächentarifverträge zu binden und — mit wenigen gelegentlichen Ausnahmen — ein Ausbrechen aus dem gemeinsamen Solidarverband zu verhindern. Diese bemerkenswerte Leistung steht in so krassem Gegensatz zu der Unfähigkeit vor allem britischer Gewerkschaften, ihre betrieblichen Organisationen von außen bzw. von oben zu kontrollieren, daß sie nach Erklärung verlangt. Eine solche Erklärung, die die Bedingungen zu rekonstruieren hätte, unter denen die Gewerkschaften der Bundesrepublik das strukturelle Dilemma industriegewerkschaftlicher Organisation für sich zu neutralisieren vermocht haben, kann zugleich darüber Aufschluß geben, welchen organisatorischen Imperativen die möglichen Politiken der westdeutschen Industriegewerkschaften genügen müssen.

Organisationen sind bei der Lösung ihrer Probleme von den Mitteln und Möglichkeiten abhängig, die ihre Umwelt ihnen zur Verfügung stellt. Auf welche Weise und mit welchem Erfolg Gewerkschaften ihre Organisationsprobleme lösen können, wird deshalb weitgehend von der Struktur des sie umgebenden Systems der industriellen Beziehungen bestimmt. Die im folgenden vertretene These ist, daß die geringe Fragmentierung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung in der Bundesrepublik und die hohe Stabilität der westdeutschen Industriegewerkschaften ent-

scheidend mit der Existenz eines verfaßten Systems betrieblicher Interessenvertretung zu tun haben, das formal von den Gewerkschaften unabhängig ist, tatsächlich aber wichtige gewerkschaftsinterne Funktionen erfüllt.

*Das „duale System“ als Stabilitätsfaktor*

Das strukturbestimmende Element des westdeutschen Systems der industriellen Beziehungen ist die Existenz einer rechtlich garantierten, einheitlichen und formal gewerkschaftsunabhängigen betrieblichen Interessenvertretung. Aufgrund gesetzlicher Bestimmungen, die in ihren Ursprüngen bis auf die Zeit unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg zurückgehen, haben in der Bundesrepublik alle Arbeitnehmer in Betrieben mit mindestens fünf Beschäftigten ein Recht, zur Vertretung ihrer Interessen gegenüber dem Arbeitgeber einen Betriebsrat zu wählen. Die Einzelheiten des Zustandekommens von Betriebsräten sowie die Rechte und Pflichten des Betriebsrats gegenüber der Belegschaft und dem Arbeitgeber sind bis ins Detail vom Gesetz geregelt. Ein Betriebsrat wird demzufolge auf die Dauer von drei Jahren in geheimer Abstimmung gewählt, wobei sämtliche Beschäftigten unabhängig von ihrer Gewerkschaftszugehörigkeit aktiv und passiv wahlberechtigt sind. Gegenüber dem Arbeitgeber verfügt er auf zahlreichen Gebieten über arbeitsgerichtlich einklagbare Mitbestimmungs-, Anhörungs- und Informationsrechte. Damit der Betriebsrat seine Aufgaben wahrnehmen kann, ist der Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet, ihm als Repräsentanten der Belegschaft anzuerkennen und ihm die für seine Tätigkeit erforderlichen Mittel— Freistellung von der Arbeit, Büroräume, Schreibkräfte usw. —zur Verfügung zu stellen.

Der quasi-öffentliche Charakter des Betriebsratssystems und seine konstitutive Unabhängigkeit gegenüber der Gewerkschaft werden häufig zum Anlaß genommen, von einem „dualen System der Interessenvertretung“ zu sprechen<sup>6</sup>. Dieses Konzept reflektiert die Tatsache, daß Arbeitnehmerinteressen in der Bundesrepublik zwei verschiedene Organisationsformen vorfinden, die auf den ersten Blick miteinander in Konkurrenz zu liegen scheinen: eine sozusagen anstaltsmäßige, rechtlich gewährleistete mit gesetzlicher Zwangsmitgliedschaft und eine formal „pluralistische“, „freie“ und „freiwillige“. Die Vorstellung eines „Dualismus“ gründet sich dabei auf das unterschiedliche Verhältnis der beiden Organisationsformen zum vom Staat gesetzten formalen Recht: Während die eine als Institution vom Staat begründet und garantiert wird, ist die andere wesentlich „gesellschaftlicher“ Natur und figuriert in den Kategorien des formalen Rechts lediglich als privates Rechtssubjekt.

Charakteristisch für die meisten mit dem Begriff des „dualen Systems“ operierenden Untersuchungen ist, daß sie, soweit sie ihr Thema unter dem Gesichtspunkt der Rolle der Gewerkschaften diskutieren, fast ausschließlich die Dysfunktionen, kaum jemals aber die Funktionen der verfaßten Interessenvertretung behandeln.

---

<sup>6</sup> Teschner, E.: Lohnpolitik im Betrieb. Frankfurt am Main 1977.



Dies hat nicht nur historische Gründe. Die Betonung der formalen Eigenständigkeit der Betriebsräte gegenüber der Gewerkschaft lenkt die Aufmerksamkeit unvermeidlich auf die - für die Gewerkschaften als solche ja nicht geltende - „arbeitsgemeinschaftliche“ Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten der Betriebsräte. Betriebsräte sind zur „vertrauensvollen Zusammenarbeit“ mit dem Arbeitgeber verpflichtet und dürfen vor allem keine Streiks ausrufen. Betriebliche Interessensgegensätze, die durch das Betriebsratssystem kanalisiert werden, gehen deshalb den Gewerkschaften in der Regel als Ansatzpunkte für weitergehende Mobilisierung verloren. Dies um so mehr, als die Betriebsräte als Organe der Betriebsverfassung nicht nur auf eine pragmatisch-partnerschaftliche Politik hin konstruiert sind, sondern darüber hinaus aufgrund ihrer organisatorischen Selbständigkeit über die Mittel verfügen, eine solche Politik notfalls auch gegen den Widerstand der Gewerkschaft zu verfolgen. Vielen Gewerkschaftern erscheint deshalb die Betriebsverfassung bis heute im Grunde als ein Versuch des Staates zur Installierung „gelber“, wirtschaftsfriedlicher Hausgewerkschaften. Der Begriff der „dualen Interessenvertretung“, wie er in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion Verwendung findet, hat diese Perspektive im großen und ganzen übernommen.

Unerwähnt bleibt oder nur am Rande diskutiert wird dabei die Tatsache, daß die formale Trennung zwischen verfaßter und freiwilliger Interessenvertretung nur ein Aspekt einer erheblich komplexeren Wechselbeziehung ist. Die Gewerkschaften des DGB gewinnen regelmäßig mehr als 80 Prozent der Betriebsratssitze und verfügen damit in den Organen der Betriebsverfassung über eine beherrschende Stellung. Obwohl rechtlich den Betriebsräten jede Vermischung von Betriebsrats- und Gewerkschaftstätigkeit untersagt ist, haben viele Arbeitgeber angesichts der großen Mehrheiten der Gewerkschaften bei Betriebsratswahlen sowie der vielfältigen wirtschaftlichen Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte im Interesse störungsfreier Verhandlungsbeziehungen immer weniger auf Einhaltung des formalen Rechts bestanden. Die Folge war, daß sich wichtige gesetzliche Rechte der Betriebsräte in der Praxis in Gewerkschaftsrechte verwandelt haben. Organisatorisch hat dies für die Gewerkschaften ähnliche Vorteile wie die Durchsetzung von „recognition“ in den angelsächsischen Ländern (Streeck, 1979), wobei die Rolle der „anerkannten“ betrieblichen Gewerkschaftsorganisation in der Bundesrepublik von den Betriebsräten wahrgenommen wird. So werden beispielsweise als Folge der weitgehenden „Übernahme“ des Betriebsratssystems durch die Gewerkschaften zahlreiche westdeutsche Gewerkschaftsmitglieder unter Ausnutzung der personalpolitischen Mitwirkungsrechte des Betriebsrats gegenüber dem Arbeitgeber von gewerkschaftlich organisierten Betriebsräten rekrutiert. Die Grundlage hierfür bilden informelle Übereinkünfte zwischen Betriebsräten und Arbeitgebern, die in der Praxis auf eine vom Betriebsrat überwachte Gewerkschaftspflicht aller neu eingestellten Arbeitnehmer nach Art des amerikanischen „union shop“ hinauslaufen. Ähnliches gilt, bzw. galt bis vor kurzem, für die Beitragskassierung, die im wesentlichen von den or-

ganisierten Betriebsräten, und zwar entweder direkt oder vermittelt einer Betriebsvereinbarung mit dem Arbeitgeber, durchgeführt wird.

Obwohl jedoch die praktische Bedeutung des Betriebsrats als gewerkschaftliche Organisationsbasis im Betrieb seit langem bekannt ist<sup>7</sup>, ist ihr bisher systematisch kaum Rechnung getragen worden. Die Tatsache, daß die Organe der Betriebsverfassung in der Bundesrepublik de facto zentrale Funktionen betrieblicher Gewerkschaftsorganisationen übernommen haben, wird allenfalls als Ausnahme von der Regel bzw. als Abweichung von der nach wie vor als gültig angesehenen Norm der Dualität aufgefaßt - sei es „von rechts“ als gesetzwidriger Mißbrauch der Betriebsverfassung für Gewerkschaftszwecke, oder sei es „von links“ als mögliche Ursache eines Autonomieverlusts der Gewerkschaft gegenüber den auf partnerschaftliche Politik verpflichteten Betriebsräten. In Wirklichkeit jedoch ist die Verwischung der Grenzen zwischen „verfaßten“ und „freien“, „öffentlichen“ und „privaten“ Formen der Interessenvertretung eben nicht die Ausnahme, sondern der Normalzustand. Geht man von den tatsächlich bestehenden funktionalen Zusammenhängen aus, so erscheint für die meisten Gewerkschaften und in der Mehrzahl der Betriebe die verfaßte Interessenvertretung im Betrieb als Teil der (industrie-)gewerkschaftlichen Organisationsstruktur bzw., genauer, als Basis und Zentrum der betrieblichen Gewerkschaftsorganisation. Damit aber wird das Konzept der „dualen Interessenvertretung“ ebenso und aus denselben Gründen revisionsbedürftig wie die traditionelle Vorstellung von einem Dualismus von „Staat“ und „Gesellschaft“. Hier wie dort erscheint es empirisch realistischer und theoretisch fruchtbarer, das Postulat einer formalen Zweiteilung durch den Gedanken einer widersprüchlichen Einheit abzulösen, innerhalb derer verschiedene konstituierte Strukturen symbiotisch aufeinander bezogen sind und ihre Funktionen je nach Bedarf untereinander vertauschen. Ähnlich wie ein solcher Perspektivenwechsel auf makrosoziologischer Ebene das Konzept einer Vergesellschaftung des Staates bzw. einer Verstaatlichung der Gesellschaft ermöglicht, führt er im Bereich der industriellen Beziehungen auf die Vorstellung einer gegenseitigen Inkorporation von verfaßter und freiwilliger Interessenvertretung, durch die der Betriebsrat ebenso zum Bestandteil der Gewerkschaft wird wie die Gewerkschaft zum Bestandteil der Betriebsverfassung.

Ein Vorzug dieses von Funktionen statt von Formen ausgehenden Ansatzes ist, daß er es erlaubt, von den formalen Besonderheiten des westdeutschen Systems industrieller Beziehungen zu abstrahieren, und dadurch Vergleiche mit anderen nationalen Systemen ermöglicht. So sind beispielsweise die häufig hervorgehobenen Schwierigkeiten der westdeutschen Gewerkschaften bei der politischen Kontrolle auch organisierter Betriebsräte von vielen Beobachtern der Betriebsverfassung und der durch sie begründeten „dualen Struktur“ zur Last gelegt worden. Faßt man je-

---

<sup>7</sup> Bergmann, J., O. Jacobi, W. Müller-Jentsch: Gewerkschaften in der Bundesrepublik. Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Systemzwängen. Frankfurt-Köln 1975, S. 302.

doch den Betriebsrat als Zentrum der betrieblichen Gewerkschaftsorganisation auf, so erscheinen seine Verselbständigungsbestrebungen lediglich als ein Spezialfall der allen betrieblichen Gewerkschaftsorganisationen, und insbesondere denen von überbetrieblichen Einheitsgewerkschaften, eigenen zentrifugalen Tendenzen. Daß diese durch die Verrechtlichung der betrieblichen Interessenvertretung nicht hervorgebracht, sondern allenfalls auf bestimmte Weise geformt und modifiziert werden, zeigt sich im Vergleich mit Großbritannien. Obwohl dort die betrieblichen Arbeitsbeziehungen fast völlig außerhalb des formalen Rechts liegen und die Unabhängigkeitsbestrebungen der betrieblichen Gewerkschaftsorganisationen keinerlei rechtliche Unterstützung finden, ist die Fähigkeit der Gewerkschaftsspitzen, die Politik betrieblicher Gewerkschaftsvertreter zu beeinflussen, nicht nur nicht größer, sondern deutlich geringer als in der Bundesrepublik.

Ein weiterer wichtiger Vorteil einer funktionalistischen Auflösung des Dualismusbegriffs liegt darin, daß mit ihrer Hilfe die einseitige Betonung der Dysfunktionen der Betriebsverfassung für die Gewerkschaften überwunden und neben den Dysfunktionen auch die Funktionen sichtbar gemacht werden können. Während nämlich die Verrechtlichung der betrieblichen Interessenvertretung einige der Verselbständigungstendenzen betrieblicher Gewerkschaftsorganisationen formal absichert, setzt sie anderen, für Industriegewerkschaften besonders problematischen, enge und wirkungsvolle Schranken. Dies vor allem in zweierlei Hinsicht. Zum einen verpflichtet das Betriebsverfassungsgesetz in § 2,1 Betriebsrat und Arbeitgeber zur „Beachtung der geltenden Tarifverträge“ und sichert dadurch dem überbetrieblichen Verhandlungssystem einen rechtlichen Primat über das betriebliche. Dieser wird in § 77,3 durch die Bestimmung präzisiert, daß „Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden“, nicht Gegenstand von Vereinbarungen zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber sein können — es sei denn, daß „ein Tarifvertrag den Abschluß ergänzender Betriebsvereinbarungen ausdrücklich zuläßt“. Zum anderen erklärt das Betriebsverfassungsgesetz „Maßnahmen des Arbeitskampfes zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat“ ohne Ausnahme für „unzulässig“; „Arbeitskämpfe tariffähiger Parteien“ würden durch dieses Verbot „nicht berührt“ (§ 74,2). Berücksichtigt man nun, daß in der Praxis verfaßte Interessenvertretung und betriebliche Gewerkschaftsorganisation weitgehend miteinander identisch sind, so wird deutlich, daß diese Regelungen, anders als zunächst aus ihrem formalen Status ersichtlich, sich auch auf den Aktionsspielraum der betrieblichen Gewerkschaftsorganisation als Beschränkungen auswirken, und zwar gerade in solchen Bereichen, die für den Bestand und die Funktionsfähigkeit von Industriegewerkschaften besonders kritisch sind. Dies gilt zum einen in bezug auf die Unterwerfung der Organe der Betriebsverfassung unter den Tarifvertrag, die in dem Maße, wie dieselben Organe gleichzeitig die

---

8 Ebenda.

Funktionen betrieblicher Gewerkschaftsorganisationen erfüllen, auch und zugleich den Vorrang der industriegewerkschaftlichen über die betriebliche Interessenpolitik absichern hilft. Und es gilt zum anderen und entsprechend für das im Bereich der Betriebsverfassung herrschende Arbeitskampfverbot, das mit fortschreitendem Hineinwachsen der betrieblichen Gewerkschaftsorganisationen in die rechtlichen Formen der Betriebsverfassung zur Stützung des industriegewerkschaftlichen Streikmonopols beiträgt.

Betrachtet man diesen Zusammenhang unter dem Gesichtspunkt der industriegewerkschaftlichen Organisationsstruktur im engeren Sinne und ihrer spezifischen Stabilitätsprobleme, so kommt die Verrechtlichung der betrieblichen Interessenvertretung einer Ergänzung und Verstärkung des Kontrollpotentials der überbetrieblichen Gewerkschaftsorgane über die betrieblichen durch staatlich institutionalisierte, rechtliche Kontrollmechanismen gleich. Industriegewerkschaften innerhalb des westdeutschen Systems der industriellen Beziehungen sind bei der Lösung ihrer Integrationsprobleme nicht allein auf ihre „private“ Organisationsfähigkeit angewiesen, sondern werden zusätzlich von den Wirkungen des staatlichen Rechts unterstützt. Indem dieses dabei innerorganisatorische Kontrollfunktionen übernimmt, wird es in der Praxis selbst zum Bestandteil der gewerkschaftlichen Organisationsstruktur. Diese faktische „Beleihung“ der überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisation mit dem Kontrollpotential des Staates ist in entscheidendem Maße für die organisatorische Stabilität der westdeutschen Industriegewerkschaften verantwortlich.

Die Rolle der Betriebsverfassung bei der organisatorischen Integration der westdeutschen Industriegewerkschaften beschränkt sich nicht allein auf die zwischenbetriebliche Dimension. Innerhalb des Betriebes wirkt das Vorhandensein einer einheitlichen und formal gewerkschaftsunabhängigen Interessenvertretung in verschiedener Hinsicht als Hindernis gegen gewerkschaftliche Zersplitterung und begünstigt dadurch unter anderem auch die für die „Vergewerkschaftung“ der verfaßten Interessenvertretung erforderliche Bildung breiter Mehrheiten bei Betriebsratswahlen. Da Betriebsräte sich schon aus wahlstrategischen Gründen nicht auf die Vertretung sektionaler Sonderinteressen beschränken können, sind sie gezwungen, interessenpolitisch im Prinzip dieselben Aggregationsleistungen zu erbringen wie eine Industriegewerkschaft auf industrieller Ebene. Die durch den Betriebsrat vermittelte Vereinheitlichung der betrieblichen Interessen kann deshalb von der Industriegewerkschaft als eine Art Vorleistung in Anspruch genommen werden, durch die ihr eigener organisatorischer Prozeß zugleich strukturiert und entlastet wird. Zweitens begünstigen der einheitliche Charakter des Betriebsrats und das für seine Entscheidungen ausschlaggebende Mehrheitsprinzip große (Einheits-)Gewerkschaften und erlauben es der jeweiligen Mehrheitsgewerkschaft, ihre Konkurrenten von den organisatorischen Vorteilen des verfaßten Systems weitgehend auszuschließen.

Ben<sup>9</sup>. Drittens wird durch das staatlich garantierte Vertretungsmonopol des Betriebsrats in den entscheidenden Bereichen der betrieblichen Interessenpolitik eine „Anerkennung“ sektionaler Interessenvertretungen durch den Arbeitgeber außerordentlich erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht. Neu hinzukommende „Splitter“-Gewerkschaften finden unter diesen Umständen keinerlei betriebliche Ansatzpunkte für ihre organisatorische Entwicklung. Viertens schließlich ermöglicht die regelmäßig fällige Wiederwahl des Betriebsrats eine wirksame Sanktionierung der „Mehrheitsgewerkschaft“ bzw. ihrer betrieblichen Repräsentanten, ohne daß es dazu der Unterstützung einer Konkurrenzorganisation bedürfte. Konflikte um die Politik der betrieblichen Interessenvertretung sind auch aus diesem Grund in der Bundesrepublik typischerweise nicht Konkurrenzkämpfe zwischen mehreren Gewerkschaften, sondern spielen sich innerhalb der Einheitsgewerkschaft ab und stellen deren Organisationsmonopol in der Regel nicht in Frage.

Auf allgemeiner Ebene wirft die enorme Bedeutung des verfaßten Systems der Interessenvertretung für die Stabilität der westdeutschen Industriegewerkschaften die Frage auf, ob Industriegewerkschaften ohne rechtliche Institutionalisierung des betrieblichen Verhandlungssystems bzw. ohne äquivalente organisatorische Abstützung durch staatliche Ordnungsleistungen überhaupt möglich sind. Ein wichtiges Indiz für die Notwendigkeit staatlicher Intervention bildet die Situation in Großbritannien, wo eine weitgehende Rechtsfreiheit der industriellen Beziehungen mit einer starken Fragmentierung und betrieblichen Dezentralisierung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung zusammenfällt. Obwohl hier wie anderswo Existenz und Wirkungsweise einer direkten kausalen Beziehung schwierig nachzuweisen sind, steht doch außer Zweifel, daß die in Großbritannien fast ein Jahrhundert lang mit peinlicher Genauigkeit eingehaltene Doktrin der „Nichteinmischung“ des Staates in die industriellen Beziehungen stets auch bedeutet hat, daß die Gewerkschaften bei der Lösung ihrer Organisationsprobleme ganz und gar sich selbst überlassen blieben. Was immer deshalb zusätzlich dazu beigetragen haben mag, daß es in Großbritannien nur in wenigen Ausnahmefällen zur Bildung überbetrieblicher Einheitsgewerkschaften gekommen ist, ist jedenfalls in seiner Wirksamkeit nicht dadurch behindert worden, daß das politische und rechtliche Institutionensystem die Entwicklung oder Erhaltung derartiger Organisationsformen von außen unterstützt hätte. Der unter anderem von der Donovan-Kommission beschriebene Zusammenbruch des „offiziellen“, überbetrieblichen Verhandlungssystems in Großbritannien und die als Folge der Vollbeschäftigung eingetretene Verlagerung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung auf ein „inoffizielles“ betriebliches System (Donovan, 1968) sprechen dabei für die Vermutung, daß freiwillige Organisationen ohne derartige Unterstützung und allein auf sich gestellt mit den komplexen Integrationsproblemen überbetrieblicher Einheitsgewerkschaften überfordert sind.

---

9 Streeck, Seglow, Bayley: Railway Unions in Britain and West Germany (vgl. Anmerkung 4)