Gewerkschaften und sozialer Wandel

Mitgliederrekrutierung und Arbeitsbeziehungen in Deutschland und Großbritannien

ANKE HASSEL

INHALTSVERZEICHNIS

Tabellenverzeichnis 4

Abbildungsverzeichnis 6

Abkürzungsverzeichnis 8

Teil I Einführung und theoretische Einordnung 10

1. Kapitel Fragestellung und Erkenntnisinteresse 10

2. Kapitel Empirische Befunde der Mitgliederentwicklung deutscher und britischer Gewerkschaften zwischen 1970 und 1990 18

2.1 Die Entwicklung aggregierter Mitgliederzahlen und Organisationsgrade der Gewerkschaften 19

2.2 Der Wandel von Beschäftigtenstruktur und Mitgliederstruktur 32

2.3 Der Einfluß des Strukturwandels auf die Entwicklung gewerkschaftlicher Organisationsgrade 42

3. Kapitel Der Forschungsstand: Einflußfaktoren gewerkschaftlicher Mitgliederentwicklung 46

3.1 Zyklische Faktoren 47

3.2 Strukturelle Faktoren 49

3.3 Institutionelle Ansätze 54

3.4 Zusammenfassung 60

4. Kapitel Mitgliederrekrutierung in freiwilligen Organisationen und nationale Konfigurationen organisierter Interessen 61

4.1 Bedingungen der Mitgliederrekrutierung in freiwilligen Organisationen 61

4.2 Nationale Konfigurationen organisierter Interessen 69

4.3 Hypothesen und Methode 76

Teil II **Mitgliedermobilisierung in korporatistischen und pluralistischen Organisationssystemen: das Beispiel von Deutschland und Großbritannien** **83**

5. Kapitel **Vielfalt in der Interessenorganisation und die Organisierung sozialer Gruppen** **87**

5.1 Die Beziehung zwischen sozialen Gruppenstrukturen und der Mitgliederrekrutierung in freiwilligen Organisationen 88

5.2 Pluralismus in der Interessenorganisation und Fluktuation in der Verbändestruktur: das Gewerkschaftssystem in Großbritannien 96

5.3 Das segmentierte System der Interessenorganisation in Deutschland: die Einheits- und Industriegewerkschaft 104

5.4 Zusammenfassung 113

6. Kapitel **Die Regulierung interorganisatorischer Beziehungen durch Tarifrecht** **115**

6.1 Interorganisatorische Steuerungsmechanismen 115

6.2 Das Tarifkartell der DGB Gewerkschaften 120

6.3 Kompetitive Marktbeziehungen innerhalb des TUC 127

6.4 Zusammenfassung 135

7. Kapitel **Institutionelle Mechanismen der Mitgliederrekrutierung: Die Systeme der Interessenvertretung** **138**

7.1 Die Bedeutung von Zwang und Koalitionsfreiheit 139

7.2 Interessen der Arbeitgeber: die Bedeutung von Collective Voice 140

7.3 Deutschland: Gesetzliche Gremien der Interessenvertretung als Rekrutierungsmechanismus 144

7.4 Großbritannien: Rekrutierung als Interessenvertretung 154

7.5 Zusammenfassung 163

Teil III **Fallstudien** **166**

8. Kapitel **Die Organisation von Pflegepersonal** **167**

8.1 Die britischen Pflegegewerkschaften in den siebziger und achtziger Jahren: zwischen gewerkschaftlicher Organisation und Berufsverband 168

8.2 Pflegekräfte in der Industriegewerkschaft: die Organisierungserfolge der ÖTV in den achtziger Jahren 179

8.3 Zusammenfassung 188

9. Kapitel **Interessenorganisation der Bankangestellten** **191**

9.1 Deutschland: institutionelle Stabilität unter Bedingungen interorganisatorischer Konkurrenz 193

9.2 Interessenorganisation der britischen Bankenangestellten 203

9.3 Zusammenfassung 213

10. Kapitel **Interessenorganisation in der metallverarbeitenden Industrie 216**

10.1 Dezentrale Interessenvertretung und interorganisatorische Konkurrenz: briti

10.2 Zentralisierung und Vertretungsmonopol: Die Interessenorganisation in der

10.3 Zusammenfassung 238

11. Kapitel **Mitgliederrekrutierung in nationalen Organisationssystemen 240**

11.1 Die Organisationssysteme 241

11.2 Mitgliederrekrutierung im Rahmen sektoraler Arbeitsbeziehungen 248

11.3 Gewerkschaftliche Rekrutierung und Organisationssysteme: Ein Ausblick

12. **Literaturverzeichnis** **256**

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1: Aggregierte Mitgliederentwicklung und Bruttoorganisationsgrad der deutschen und britischen Gewerkschaften 1970-1990 22

Tabelle 2.2.: Anteil nicht-erwerbstätiger Mitglieder in Großbritannien und Deutschland 1970-1990 (in %) 25

Tabelle 2.3: Anteile der arbeitslosen Mitglieder in ausgewählten deutschen Gewerkschaften in % 26

Tabelle 2.4:	Standardabweichung der Wachstumsraten der deutschen und britischen Gewerkschaften 1970-1985 (in%)	27
Tabelle 2.5:	Sektorale Beschäftigungsanteile in Großbritannien und Deutschland 1970, 1980 und 1990 (in%)	33
Tabelle 2.6:	Sektorale Organisationsgrade 1970, 1980 und 1990 (in%)	34
Tabelle 2.7:	Gewerkschaftsmitglieder (in Tausend) und Organisationsgrade (in %) im tertiären Sektor	36
Tabelle 2.8:	Arbeiter und Angestellte in Deutschland und Großbritannien 1970, 1980 und 1990	38
Tabelle 2.9:	Abhängig Beschäftigte nach Geschlecht (in Tausend)	40
Tabelle 2.10:	Differenzen zwischen tatsächlichem und simulierten Organisationsgrad aufgrund struktureller Faktoren 1980-1990	44
Tabelle 4.1:	Organisationsstrukturelle Merkmale der Verbände in korporatistischen und pluralistischen Organisationssystemen	70
Tabelle 4.2:	Ausgewählte Gewerkschaftsorganisationen in drei Sektoren	81
Tabelle 7.1:	Betriebsratswahlen 1972 bis 1990, nach Angaben des DGB und des IW	151
Tabelle 7.2:	Verteilung der Betriebsratsmandate in ausgewählten Sektoren1968-1990 in %	153
Tabelle 7.3:	Zahl der Arbeitnehmer unter Closed-Shop-Vereinbarungen	160
Tabelle 9.1:	Verteilung der Betriebsratsmandate im Organisationsbereich der Gewerkschaft Handel, Banken, Versicherungen 1968-1990 in %,	198
Tabelle 10.1:	Ausmaß der Closed-shop-Vereinbarungen im Jahr 1978	224
Tabelle 10.2:	Alleinvertretungsvereinbarungen vor 1990	226
Tabelle 10.3:	Ergebnisse der Betriebsratswahlen im Organisationsbereich der IG Metall 1968-1990	232

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Veränderung der Mitgliederzahlen britischer Gewerkschaften 1980-1990 (in %) 28

Abbildung 2.2: Veränderung der Mitgliederzahlen deutscher Gewerkschaften 1980-1990 (in %) 29

Abbildung 2.3: Brutto- und Nettoorganisationsgrade in Deutschland 1970-1990 30

Abbildung 2.4: Brutto- und Nettoorganisationsgrade in Großbritannien 1970-1987 31

Abbildung 2.5: Organisationsgrade der Arbeiter und Angestellten in Deutschland 1970-1990 39

Abbildung 2.6: Organisationsgrade der Arbeiter und Angestellten in Großbritannien 1970-1987 39

Abbildung 2.7: Organisationsgrade in Deutschland nach Geschlecht 1970-1990 41

Abbildung 2.8: Organisationsgrade in Großbritannien nach Geschlecht 1970-1987 41

Abbildung 3.1: Korporatismusranking und Organisationsgrade 1970 57

Abbildung 3.2: Korporatismusranking und Organisationsgrade 1990 58

Abbildung 4.1: Analytisches Schema organisatorischer und institutioneller Faktoren der Mitgliederbewegung in Interessenorganisationen 78

Abbildung 5.1: Erweiterung der personalen Organisationsgrenzen 92

Abbildung 5.2: Struktur der gruppenspezifischen Interessenvertretung 93

Abbildung 5.3: Aufbau der Vertretungsstrukturen in ausgewählten Gewerkschaften 95

Abbildung 8.1: Entwicklung des Organisationsgrades im britischen Gesundheitssektor, alle Gewerkschaften 171

Abbildung 8.2: Mitgliederentwicklungen der britischen Pflegegewerkschaften RCN, COHSE und NUPE 1970-1990 172

Abbildung 8.3: Entwicklung des Organisationsgrad der Gewerkschaft ÖTV im Gesundheitssektor 183

Abbildung 9.1: Organisationsgrade von HBV und DAG im Bankensektor 1970-1990 195

Abbildung 9.2: Mitgliederentwicklung der Hauptfachabteilung Banken der HBV und der Berufsgruppe Banken und Sparkasse der DAG 197

Abbildung 9.3: Mitgliederentwicklung von NUBE/BIFU und Staff Associations in den vier großen Clearing Banks 206

Abbildung 9.4: Organisationsgrade der Staff Associations und NUBE/BIFU in den drei Clearing Banken Barclays, Lloyds und Natwest, 1970-1990 207

Abbildung 10.1: Mitgliederentwicklung der britischen Facharbeitergewerkschaften unter 100.000 Mitglieder in den Branchen Maschinenbau, Gießerei und Automobilindustrie 1970-1990 220

Abbildung 10.2: Mitgliederentwicklung einzelner Gewerkschaften der metallverarbeitenden Industrie 1970-1990 221

Abbildung 10.3: Brutto und Nettoorganisationsgrade der IG Metall 1970-1990 230

Abbildung 10.4: Organisationsgrade der IG Metall, Arbeiter und Angestellte 1970-90 231

Abbildung 11.1: Organisationssysteme der Gewerkschaften in Deutschland und Großbritannien 241

Abkürzungsverzeichnis

ACAS	Advisory, Consultation and Arbitration Service
ACTTS	Administrative, Clerical, Technical and Supervisory Trade Group
ADGB	Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund
AEEU	Amalgamated Engineering and Electrical Union
AESD	Association of Engineering and Shipbuilding Draughtsmen
AEU	Amalgamated Engineering Union
AfA	Arbeitsgemeinschaft freier Angestelltenverbände
ALEB	Arbeitnehmerverband land- und ernährungswissenschaftlicher Berufe
APEX	Association of Professional, Executive, Clerical and Computer Staff
AScW	Association of Scientific Workers
ASE	Amalgamated Society of Engineers
ASSET	Association of Supervisory Staffs, Executives and Technicians
AUEW	Amalgamated Union of Engineering Workers
ASTMS	Association of Scientific, Technical and Managerial Staffs
AVG	Angestellten-Versicherungsgesetz
BAGE	Bundesarbeitsgericht Entscheidung
BAU	Gewerkschaft Bau, Agrikultur, Umwelt
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BfG	Bank für Gemeinwirtschaft
BHW	Beamtenheimstättenwerk
BIFU	Banking, Insurance and Finance Union
BSE	Gewerkschaft Bau- Steine-Erden
CAC	Central Arbitration Committee
CBI	Confederation of British Industry
CGB	Christlicher Gewerkschaftsbund
CMV	Christlicher Metallarbeiterverband
CO	Certification Officer
COHSE	Confederation of Health Service Employees
COPPSO	Conference of Professional and Public Service Organisations
CPSA	Civil and Public Services Association
CSEU	Confederation of Shipbuilding and Engineering Unions
DAF	Deutsche Arbeitsfront
DAG	Deutsche Angestelltengewerkschaft
DATA	Draughtsmen and Allied Technicians Association
DBB	Deutscher Beamtenbund
DBfK	Deutscher Berufsverband für Krankenpflege
DBV	Deutscher Bankbeamtenverband, heute: Deutscher Bankangestellten-Verband
DG	Der Gewerkschafter
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DHA	District Health Authority
DHV	Deutscher Handels- und Industrieangestellten-Verband
DOV	Deutsche Orchestervereinigung
DPG	Deutsche Postgewerkschaft
EEF	Engineering Employers Federation
EESA	Electrical and Engineering Staff Association
EETPU	Electrical, Electronic, Telecommunications and Plumbing Union
EKD	Evangelische Kirche Deutschlands
EPA	Employment Protection Act 1975
GDBA	Genossenschaft deutscher Bühnenangehöriger in der DAG
GdP	Gewerkschaft der Polizei

GdED	Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GGLF	Gewerkschaft Gartenbau, Landwirtschaft und Forstwirtschaft
GGVÖD	Gemeinschaft von Gewerkschaften und Verbänden im Öffentlichen Dienst
GHK	Gewerkschaft Holz und Kunststoff
GMB	General, Municipal and Boilermakers Union
GMWU	General and Municipal Workers' Union
GTB	Gewerkschaft Textil und Bekleidung
HBV	Gewerkschaft Handel, Banken, Versicherungen
HMSO	Her Majesty's Stationery Office
IG BE	Industriegewerkschaft Bergbau und Energie
IG CPK	Industriegewerkschaft Chemie-Papier-Keramik
IGM	Industriegewerkschaft Metall
ILO	International Labour Organisation
IW	Institut der deutschen Wirtschaft
MATSA	Managerial, Administrative, Technical and Supervisory Association
NALGO	National and Local Government Officers Association
NGA	National Graphical Association
NGG	Gewerkschaft Nahrung und Genußstätten
NHS	National Health Service
NUBE	National Union of Bank Employees
NUM	National Union of Mineworkers
NUPE	National Union of Public Employees
NUR	National Union of Railwaymen
NUT	National Union of Teachers
NUVB	National Union of Vehicle Builders
NVQ	National Vocational Training Qualification
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
RCN	Royal College of Nursing
SLADE	Society of Lithographic Artists, Designers, Engravers and Process Workers
SOGAT	Society of Graphical and Allied Trades
TASS	Technical Administrative and Supervisory Section
TdL	Tarifgemeinschaft deutscher Länder
TGWU	Transport and General Workers' Union
TSB	Trustee Savings Bank
TUC	Trades Union Congress
TULRA	Trade Union and Labour Relations Act 1974
TULRCA	Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992
UCATT	Union of Construction, Allied Trades and Technicians
UCW	Union of Communication Workers
USDAW	Union of Shop, Distributive and Allied Workers
VkA	Vereinigung kommunaler Arbeitgeber
VwA	Verband weiblicher Angestellter
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut

Teil I Einführung und theoretische Einordnung

1. Kapitel Fragestellung und Erkenntnisinteresse

Das Thema der vorliegenden Arbeit sind die Bedingungen, unter denen Gewerkschaften Mitglieder mobilisieren. Dabei geht es insbesondere um die Rolle national-spezifischer Institutionen und Strukturen gewerkschaftlicher Organisationssysteme für die Anpassung der gewerkschaftlichen Mitgliedschaft an sich verändernde Arbeitsmarktstrukturen.

Gewerkschaften sind die bedeutendste Form organisierter Interessen auf dem Arbeitsmarkt. Als Arbeitnehmerkoalition nehmen sie unmittelbar auf die Struktur und Flexibilität national verfaßter Arbeitsmärkte Einfluß. Zugleich sind sie über ihre Rolle in der tariflichen Lohngestaltung neben den Unternehmen und Arbeitgeberverbänden ein wesentlicher Akteur, den die staatliche Wirtschaftspolitik berücksichtigen muß.

Wie sich die Gewerkschaften als Tarifpartei verhalten, hängt in erster Linie von ihrer Stärke und ihrer Organisationsstruktur ab. Die Struktur und Stärke organisierter Interessen ist von überragender Bedeutung für die Leistungsfähigkeit und Steuerbarkeit nationaler Volkswirtschaften. Organisierte Interessen lassen sich in zwei Fallgruppen unterscheiden (Olson 1991). Auf der einen Seite wirken kleine partikularistische Interessengruppen als Verteilungskoalitionen, die ungeachtet der gesamtwirtschaftlichen Folgen ihres Handelns eine klientelistische Politik betreiben können. Auf der andern Seite sind 'umfassende' Interessenverbände im Sinne Olsons[1] nicht in der Lage, die Folgen ihres Handelns auf andere abzuwälzen und daher an möglichst geringen sozialen Kosten bei der Umverteilung von Einkommen an ihre Mitglieder interessiert. Aufgrund ihrer gesamtwirtschaftlichen Orientierung werden umfassende Organisationen auch zu unmittelbaren Teilhabern an den Entscheidungsprozessen der Wirtschaftspolitik, und sie können damit die wechselseitige Abstimmung über bestimmte Arten von makroökonomischen Strategien erleichtern (Scharpf 1987: 30).

Die Diskussion der siebziger und achtziger Jahre über die makro-ökonomische Steuerungsfähigkeit durch neo-korporatistische Beteiligungsformen hat gezeigt, daß es bei der 'Umfassenheit' nicht nur auf die Mitgliederstärke ankommt, sondern auch darauf, ob die Verbände für die Gesamtheit ihres Klientels sprechen können, unabhängig davon, wie viele davon in ihrer Mitgliedschaft vertreten sind (für viele Visser 1989). Umfassend sind demnach Verbände, die ein hohes Maß an Zentralisierung und Verpflichtungsfähigkeit aufweisen können.

Dennoch bedrohen Mitgliederverluste die Stellung und Steuerungsfähigkeit umfassender Interessenverbände, und zwar in zweierlei Hinsicht. Erstens ist das

[1] Umfassende oder 'inklusive' Interessenorganisationen definieren sich bei Olson ausschließlich darüber, daß sie einen großen Teil der Gesamtgesellschaft in ihrer Mitgliedschaft haben. Im Unterschied zu sektionalen Sonderinteressenorganisationen sind daher ein großer Teil der Gesellschaft wie auch ihrer Mitgliedschaft von den Folgen ihres Handelns direkt betroffen. Sie können daher die Folgen ihres Handelns nicht auf andere externalisieren (Olson 1991: 62).

interessenpolitische Verhalten der Akteure selbst im hohen Maße von der Stabilität ihrer verbandlichen Organisation abhängig. Wenn sich Interessenorganisationen nicht mehr auf die etablierten Reproduktionsformen ihrer Mitgliedschaft verlassen können, müssen sie ihre Interessenpolitik stärker an den unmittelbaren Interessen der Mitglieder orientieren. Unter den Bedingungen zunehmender Unsicherheit in ihrer Umwelt wächst damit für die Verbände die Bedeutung der Mitgliederlogik auf Kosten der Imperative der Einflußlogik (Streeck 1987). Gewerkschaften stehen dann zunehmend unter dem Druck, wieder stärker als Verteilungskoalition aufzutreten, um die Interessen ihrer Mitglieder zu befriedigen. Ein Verlust an Umfassenheit kann auch zum Desinteresse der politischen Führung der Gewerkschaften an gesamtgesellschaftlicher Stabilität führen. Es sind insbesondere die Veränderungen in den Mitgliederzahlen von Interessenverbänden, die das verbandliche Verhalten beeinflussen. Für die Mechanismen der gesellschaftlichen Steuerung sind somit die Mitgliederbewegungen der Gewerkschaften ein wichtiger Einflußfaktor.

Zweitens gewinnt die Frage an Bedeutung, wessen Interessen von den Gewerkschaften vertreten werden. Die einseitige Ausrichtung der Mitgliedschaft an Arbeitern in den großen Gewerkschaften erodiert die Vertretungsfähigkeit der allgemeinen Arbeitnehmerinteressen in dem Maße, wie sich die relativen Anteile der Arbeiter an der Arbeitnehmerschaft reduzieren. Je schneller sich die Struktur und Zusammensetzung von Arbeitsmärkten von hoch organisierten Arbeitnehmergruppen zu niedrig organisierten Gruppen entwickelt, desto bedeutender wird daher die Fähigkeit der einzelnen Organisationen und Organisationssysteme, sich neuen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt zuzuwenden und sie in ihre Mitgliedschaft zu überführen. Da die Zusammensetzung der gewerkschaftlichen Mitgliedschaft der einzige Indikator ist, der über die Anpassungsfähigkeit der Organisationssysteme an den Strukturwandel des Arbeitsmarktes Aufschluß geben kann, gewinnt die Mitgliederstruktur von Gewerkschaften an Bedeutung. Die Fähigkeit der Gewerkschaften, Mitglieder unter den Wachstumsgruppen des Arbeitsmarktes zu mobilisieren, ist entscheidend für ihre zukünftige Rolle in der Wirtschafts- und Tarifpolitik.

Im Kontext des fortschreitenden Strukturwandels des Arbeitsmarktes und der abnehmenden Organisationsgrade der Gewerkschaften in den meisten industrialisierten Ländern stellt sich daher die Frage, welche Faktoren für die Anpassungsfähigkeit von gewerkschaftlichen Organisationssystemen an veränderte Strukturen der Arbeitsmärkte ursächlich sind und über welche Mechanismen sich diese Anpassungsprozesse vollziehen.[2]

[2] Das Kernproblem der Mitgliederrekrutierung der Gewerkschaftsorganisationen in den achtziger und neunziger Jahren kann man daher auch so formulieren: Warum konnten die Gewerkschaften in den achtziger Jahren ihre Mitgliederverluste in ihren Kernbereichen der verarbeitenden Industrie nicht mehr wie in den siebziger Jahren durch die Rekrutierung von Beschäftigten in expandierenden Sektoren und Arbeitnehmergruppen kompensieren (Galenson 1994: 19)?

Der Erklärungsansatz

In den letzten Jahren haben institutionalistische Erklärungsansätze für die Tendenzen der gewerkschaftlichen Mitgliederentwicklungen im internationalen Vergleich zunehmend an Einfluß gewonnen.[3] Sie gehen davon aus, daß sich Unterschiede in den Formen und Erfolgen der Mitgliederrekrutierung der Gewerkschaften auf die Einbettung der Gewerkschaftssysteme in die nationalen Institutionen der Arbeitsbeziehungen zurückführen lassen. Im Verhältnis zwischen Staat und Tarifparteien haben sich im Laufe des zwanzigsten Jahrhunderts nationale Entwicklungspfade herausgebildet, die in einzelnen Ländern über die einfache Übertragung staatsfreier Autonomie an die organisierten Arbeitsmarktparteien im Bereich der Tarifpolitik hinausgingen. Eine wachsende Verschränkung von Staatsaufgaben mit verbandlicher Interessenpolitik basierte auf der Grundlage der bereits bestehenden staatlichen Legitimierung des verbandlichen Handelns – den Gewerkschaften als 'privaten Gesetzgebern' (Sinzheimer 1907) – und war durch eine zunehmende Aufgabenteilung zwischen Staat und Verbänden gekennzeichnet. Der Staat übernahm die Aufgabe der Regulierung der sozialen Sicherungssysteme, während die Verbände über ihre Übernahme der staatsfreien Regulierung der Arbeitsverhältnisse zunehmend Kompetenzen im Bereich der makroökonomischen Steuerung erhielten.

Ob und inwieweit die nationalen Verbände diese Aufgaben wahrnehmen konnten, hing von ihrer organisationsstrukturellen Verfassung ab sowie davon, ob und inwieweit der Staat ihnen im Gegenzug für die Wahrnehmung von Implementationsaufgaben staatlicher Politik ihre Organisationen materiell absicherte. Dieser Prozeß, der im Anschluß an die Charakterisierung von Philippe C. Schmitter Mitte der siebziger Jahre als Neo-Korporatismus seinen Ausgang in der politikwissenschaftlichen Debatte nahm, hatte wiederum in den Ländern, in denen er sich vollzog, weitreichende Konsequenzen für die beteiligten Akteure (Schmitter 1974 und 1982).

Die Folgen für die betroffenen Interessenverbände waren im wesentlichen organisatorischer Natur. Die Verbände durchliefen eine "organisatorische Umwandlung pluralistischer pressure groups in private Interessenregierungen" (Streeck/Schmitter 1985:147), die sie zwang, ihren traditionellen Mangel an Formalisierung und Professionalisierung als freiwillige Mitgliederorganisation mehr und mehr aufzugeben. Einerseits mußten sie durch stärkere organisationsinterne Reformmaßnahmen ihre Organisationen an die neuen Aufgaben anpassen; andererseits ihre Organisationsleistungen durch Tauschverfahren mit Arbeitgebern und staatlichen Stellen stärker an diese abgeben. Diese Transformation der Verbände betraf im Kern die verbandliche Reproduktion und damit in

[3] Als Ansatzpunkt erweisen sich hier die Beiträge des 'neuen' Institutionalismus, und hier wiederum insbesondere die neo-korporatistischen Interpretation des Verhältnisses zwischen Staat und Verbänden, als besonders fruchtbar, da dort das Verhalten von Organisationen in historischen gewachsenen Institutionen für die Erklärung politischer Prozesse im Vordergrund steht (March/Olson 1984; siehe auch stellvertretend für die mittlerweile breite Debatte in der Politikwissenschaft Thelen /Steinmo 1992).

einem großen Maße die Mitgliederrekrutierung (Streeck 1981a; 1982; Streeck/Schmitter 1985). Durch die Übernahme öffentlicher Aufgaben, die zunehmende Produktion öffentlicher Güter durch die Verbände und ihren eigenen Erfolg in der Absicherung der Arbeitsverhältnisse großer Teile der Bevölkerung waren insbesondere 'umfassende' Interessenverbände, die im Neo-Korporatismus die tragende Rolle spielten, sowohl stärker von Rekrutierungsproblemen betroffen als auch eher geneigt, den Angeboten von staatlicher Seite und Arbeitgeberseite, ihnen bei ihrer Rekrutierung behilflich zu sein, entgegen zu kommen.

Für Interessenverbände, die nicht 'umfassend' organisiert waren, galt dieser Mechanismus hingegen nur in einem sehr eingeschränkten Maß. Zwar erreichten die Gewerkschaften in allen industrialisierten Ländern ein gewisses Niveau an rechtlicher Absicherung, doch im Unterschied zu den neo-korporatistischen Ländern blieben die Interessenverbände in den stärker dem Bild der pluralistischen 'pressure politics' verpflichteten Politikmodellen auch stärker den klassischen Rekrutierungsformen der Mitglieder verhaftet.

Akzeptiert man die vorangegangene knappe Beschreibung der Folgen der Inkorporierung der Gewerkschaften in die kapitalistischen Demokratien im zwanzigsten Jahrhundert[4], ergeben sich aus dieser Interpretation erste Hinweise auf die national-spezifischen Formen und Ergebnissen der Mitgliederrekrutierung von Gewerkschaften in Ländern mit unterschiedlichen Politikmodellen. Die Annahme scheint gerechtfertigt, daß die unterschiedlichen Rollen der Gewerkschaften in neo-korporatistischen und pluralistischen Systemen sich folgerichtig auch in der Struktur der Mitgliederentwicklung niederschlagen. Gewerkschaften in stark korporatistischen Systemen müßten 'andersgeartete' Mitgliederentwicklungen zu verzeichnen haben als Gewerkschaften in stärker pluralistischen Politiksystemen.

Da die beobachtbaren Prozesse gewerkschaftlicher Inkorporation und der Policy-Abstimmung nicht immer widerspruchsfrei sind, soll jedoch hier der Blick verstärkt auf die darunter liegenden kausalen Mechanismen des Zusammenwirkens der Verbände und ihre Regulierung durch Recht gerichtet werden. Der im folgenden zu entwickelnde Ansatz muß dabei auf folgende Fragen Antwort geben: Welches sind die wesentlichen Mechanismen der Mitgliederrekrutierung von freiwilligen Organisation? Welche Rolle spielen unterschiedliche Formen der Institutionalisierung von Rekrutierungsmechanismen, und wie sind Gewerkschaften in der Lage, diese Mechanismen einzurichten und zu nutzen?

Deutschland und Großbritannien

Institutionalistische Erklärungsansätze legen eine komparative Herangehensweise nahe, da erst aus der vergleichenden Sicht die national-spezifische Interaktion zwischen Institutionensystem und Organisationen erkennbar wird. Die

[4] zur ausführlicheren Behandlung der Inkorporierung von Gewerkschaften siehe Briefs 1965; Müller-Jentsch 1985b und Streeck 1981a. Für eine ältere Beschreibung siehe Lester 1958.

Auswahl der untersuchten Länder erfolgte aufgrund von zwei Kriterien. Zunächst lassen sich Deutschland und Großbritannien in dem hier gewählten Erklärungsmodell als Vertreter zweier unterschiedlicher Traditionen im Verhältnis von Staat und Verbänden wie auch in der Struktur ihres gewerkschaftlichen Organisationssystems einordnen. Bereits in den siebziger Jahren galten sie als zwei Pole in dem Spektrum 'kooperativer' und 'konfliktorischer' Vertretungspolitik der Gewerkschaften (Bergmann u.a. 1975).

Deutschland ist ein gutes Beispiel für ein neo-korporatistisches Politikmodell. Obwohl die Intensität und Stabilität der Konzertierung hier weniger ausgeprägt sind als in Österreich oder den skandinavischen Ländern, läßt sich der Korporatismusbegriff dennoch für die deutsche Form staatlicher Regulierung konfligierender gesellschaftlicher Gruppen anwenden (Lehmbruch 1996: 746). Auch im Bereich der Arbeitsmarktregulierung ist die deutsche Form der Konzertierung stärker als die formalen Meßverfahren der Beteiligung der Spitzenverbände an politischen Entscheidungsprozessen es vermuten lassen. Die deutschen Gewerkschaften bilden ein funktionierendes Tarifkartell, in dem umfassende und verpflichtungsfähige Verbände Tarifverträge für eine große Zahl von Arbeitnehmern abschließen. Über 80% der deutschen Arbeitnehmer werden von Tarifverträgen erfaßt (BMA 1995), die von den Gewerkschaften des Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) maßgeblich bestimmt werden.

Großbritannien ist hingegen ein Beispiel für ein pluralistisch geprägtes Verhältnis zwischen Staat und Verbänden. Das britische Gewerkschaftssystem ist mit noch immer mehr als 200 tarifpolitisch aktiven Einzelorganisationen stark fragmentiert. Die Tarifbeziehungen sind weitgehend dezentral organisiert, und Tarifverträge mit einzelnen Betrieben oder Unternehmen können keine breitere Außenwirkung entfalten. Zwar konnte man Großbritannien in den siebziger Jahren aufgrund des 'Social Contract', den die Labour-Regierung Mitte der siebziger Jahre mit den Gewerkschaften eingegangen war, als 'halb-korporatistisch' in der Policy-Abstimmung bezeichnen. Jedoch konnte der Mißerfolg der Konzertierungsversuche zwischen der Labour-Regierung und der Gewerkschaften auch niemanden besonders erstaunen, da die organisationsstrukturellen Voraussetzungen für eine solche Politik nicht gegeben waren (Regini 1984). Nach den desillusionierenden Erfahrungen mit sozialdemokratischer Krisenpolitik trat hier in den achtziger Jahren zudem eine Rückorientierung an stärker pluralistischen Politikformen ein, in deren Folge der Staat sämtliche Beziehungen zu den Gewerkschaften beendete und eine aktive Verdrängung der Gewerkschaften aus der politischen Arena betrieb.

Zweitens gehören Deutschland und Großbritannien im OECD-Vergleich zu den Ländern, die in der Nachkriegsentwicklung eine ähnliche Mitgliederentwicklung zu verzeichnen hatten. Nimmt man etwa die Länder der OECD im Vergleich, so finden sich für die Nachkriegsphase drei Ländergruppen mit unterschiedlichen Entwicklungslinien: Die erste wird durch einen mehr oder weniger beständigen Anstieg im Organisationsgrad gekennzeichnet. Belgien, Dänemark, Finnland und Schweden können alle auf deutliche Anstiege im Organisationsgrad verweisen. Außer Finnland begannen alle Länder dieser Gruppe mit einem Organisati-

onsgrad von etwa 60% in den fünfziger Jahren, den sie bis in die achtziger Jahre auf über 80% steigern konnten. Die zweite Ländergruppe ist durch eine stabile und relativ hohe Mitgliederzahl gekennzeichnet. Darunter fallen Australien, Österreich, Kanada, Deutschland, Irland, Italien, Neuseeland, Norwegen und Großbritannien. Der Organisationsgrad dieser Gruppe beträgt zwischen 30 und 60%, wobei Österreich am oberen Ende und Kanada am unteren Ende steht. Die dritte Gruppe besteht aus Frankreich, Japan, den Niederlanden, der Schweiz und den USA. Bei diesen Ländern ist ein beständiger Rückgang der Organisationsgrade festzustellen. Im Jahr 1990 hatten sie Organisationsgrade zwischen 14 und 25%.

Während sich die aggregierten Organisationsgrade für die meisten OECD-Länder seit Mitte der achtziger Jahre verschlechtert haben, gilt dies nicht ausnahmslos für alle Länder und nicht im gleichen Maße. Die Organisationsgrade der Länder der ersten Gruppe sind auch in den achtziger und neunziger Jahren weitgehend stabil geblieben. Die Gewerkschaften der Länder inder zweiten Gruppe verlieren an Organisationsgrad, jedoch nur moderat. Nur die Länder der dritten Gruppe scheinen einem unaufhaltbaren säkularen Trend fallender Organisationsgrade zu folgen.[5]

Bei der Betrachtung der Anteile der Gewerkschaftsmitglieder an der Arbeitnehmerschaft liegen Deutschland und Großbritannien im Mittelfeld der OECD. In beiden Ländern beträgt der Anteil der Beschäftigten, die sich in Gewerkschaften organisieren, in den letzten 25 Jahren zwischen 30% und 50%. Beide Länder haben den für die meisten europäischen Länder typischen Aufschwung in der Mitgliedschaft in den siebziger Jahren und Abschwung in den achtziger Jahren vollzogen, wenn auch in beiden Länder die Mitgliederkrise der achtziger Jahre unterschiedliche Ausmaße annahm. Die deutschen Gewerkschaften konnten die Wende von den siebziger zu den achtziger Jahren weitgehend stabil hinter sich bringen und hatten nur geringfügige Mitgliederverluste zu verzeichnen. Die britischen Gewerkschaften mußten nach einem vergleichsweise steileren Anstieg des Organisationsgrads in den siebziger Jahren auch einen rapideren und anhaltenden Mitgliederverlust in den achtziger Jahren hinnehmen. In der Literatur wurden die deutschen Gewerkschaften daher mit einer entschieden günstigeren Zukunftsprognose bedacht, die britischen Gewerkschaften wurden hingegen auf der Schwelle des Übergangs zur Gruppe der Länder mit einem stetigen Mitgliederverlust eingestuft (Visser 1992a).

Mitgliedermobilisierung und Soziale Gruppen

Als 'intermediäre' Organisationen sind Gewerkschaften eine Vermittlungsinstanz zwischen der Gesellschaft und dem Individuum (Streeck 1987).[6] Als Mit-

[5] Western 1997; von Beyme 1977; Visser 1992a. Dieser Trend läßt auch nicht auf Konvergenzentwicklungen schließen, wie sie von den Modernisierungstheoretikern der sechziger und siebziger Jahre erwartet worden waren (Kerr et al. 1973).

[6] Müller-Jentsch faßt den Begriff der intermediären Organisation enger, indem er ihn auf die Vermittlungsleistung der Gewerkschaften zwischen Arbeitgebern und Mitgliedern in der Tarifauseinandersetzung bezieht (Müller-Jentsch 1982).

gliederorganisationen repräsentieren sie die Summe sozialer Identitäten einzelner Arbeitnehmer, die sich als Angehörige unterschiedlicher sozialer Gruppen in den Gewerkschaften wiederfinden. Als Interessenorganisationen bündeln sie diese Interessen und interpretieren sie nach einem von ihnen entwickelten Interpretationsraster. Als korporative Akteure sind sie darüber hinaus Mitglieder von größeren gesellschaftlichen Zusammenhängen: dem gewerkschaftlichen Organisationssystem, dem Tarifsystem und dem politischen Entscheidungssystem. In diesen Arenen vermitteln gewerkschaftliche Organisationen die ihnen anvertrauten und interpretierten Interessen zugleich nach oben und nach unten, und sie sind in jedem dieser Teilsysteme selbst wieder ein Akteur bei der Herstellung nationaler Institutionen und Verhaltensmuster. National-spezifische Ausformungen der Organisationssysteme finden so ihre korrespondierenden Institutionen der Tarifsysteme und betrieblichen Interessenvermittlung, die wiederum die bestehenden Mechanismen in der Verbänderegulierung verstärken.

Diese Form der Interessenvermittlung beschreibt einen weiten Bogen, der sich von der Makroebene gesellschaftlicher Institutionen bis zur Mikroebene der einzelnen Mitgliedschaft spannen läßt. Die spezifische Ausformung, die die gewerkschaftliche Interessenvertretung nimmt, und die Beziehungen, die Gewerkschaften mit den einzelnen Arbeitgebern eingehen, variieren dabei je nach der sozialen Gruppe, die sie in ihrer Mitgliedschaft hat, nach der Form der gewerkschaftlichen Organisation und nach der Struktur des wirtschaftlichen Sektors. Um diese Prozesse empirisch zu beobachten, muß man an den Ort der Mitgliedermobilisierung vordringen und den weiten Weg von den Eigenschaften einer sozialen Gruppe von Arbeitnehmern auf dem Arbeitsmarkt über die gewählte Form der gewerkschaftlichen Organisation bis hin zu den sektor-spezifischen Beziehungen der Gewerkschaften zu den Arbeitgebern verfolgen. Nur im Konkreten läßt sich die Bedeutung der Institutionen der Arbeitsbeziehungen und der Struktur des Organisationssystems für die Mobilisierung von Mitgliedern erkennen. Dies kann nur gruppen- und sektorspezifisch erfolgen. Daher wurden in beiden Ländern drei Sektoren ausgewählt, anhand derer das Zusammenspiel zwischen Organisationssystem, Tarifsystem und gruppenspezifischer Interessenpolitik nachvollzogen wird.

Gang der Untersuchung

Die Arbeit teilt sich in drei Teile. Der erste Teil der Arbeit beschäftigt sich mit einem Problemaufriß und einem möglichen Erklärungsmodell des Problems. In Kapitel 2 werden die empirischen Ergebnisse der aggregierten und gruppenspezifischen Mitgliederentwicklungen in Deutschland und Großbritannien in systematischer Weise vorgestellt. Es wird gezeigt, daß unterhalb der parallelen Bewegungen in den aggregierten Mitgliederzahlen sich in beiden Ländern unterschiedliche gruppenspezifische Prozesse der Mitgliederentwicklung vollzogen haben. Insbesondere in bezug auf die Statusunterscheidung zwischen Angestellten und Arbeitern ergeben sich in beiden Ländern große Unterschiede. Die Analyse der aggregierten Mitgliederentwicklung und der Zusammensetzung der Mitgliedschaft ist auf den Zeitraum von 1970 bis 1990 beschränkt. Der Grund dafür liegt in den verfügbaren Daten. In Großbritannien gibt es eine sektorale

und statusbezogene Aufbereitung gewerkschaftlicher Mitgliederzahlen nur bis 1987. Für den Zeitraum ab 1989 stehen Daten aus dem Mikrozensus zur Gewerkschaftsmitgliedschaft zur Verfügung, die jedoch nach anderen Kategorieren aufgeteilt sind. In Deutschland hat die Wiedervereinigung die Tendenzen in der Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften beeinflußt. Obwohl einiges darauf hinweist, daß diese Intervention nur kurzfristige Spuren in der Zusammensetzung der Gewerkschaftsmitgliedschaft hinterlassen wird, kann man diese Entwicklung noch nicht abschließend beurteilen.

In Kapitel 3 folgt eine Darstellung des Forschungsstandes über Faktoren der Mitgliederentwicklung in Gewerkschaften, wobei die Lücken insbesondere bei der Überbrückung von makrosoziologisch feststellbaren Korrelationen und den dafür offerierten Erklärungen auf der mikro-soziologischen Ebene aufgezeigt werden sollen. In Kapitel 4 werden einige theoretische Annahmen zur Lösung des Problems getroffen. Die Lösungsvorschläge beziehen sich einerseits auf die allgemeinen Rekrutierungsprobleme freiwilliger Organisationen und andererseits auf die strukturelle Verfaßtheit der Organisationssysteme.

Darauf aufbauend behandeln die Teile 2 und 3 das Erklärungsproblem auf zwei Ebenen. Teil 2 befaßt sich mit der Entwicklungslogik der nationalen Organisationssysteme in der Interaktion mit dem tariflichen und betrieblichen System der Interessenvertretung. Allgemeine Funktionsweisen der Regulierung der Organisationssysteme werden systematisch erfaßt und auf ihre Implikationen für die Mitgliederrekrutierung hin untersucht. Das 5. Kapitel analysiert die Mechanismen der Interessenformation in den bestehenden Organisationssystemen, insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit sektionaler Interessenartikulation. Im 6. Kapitel gehe ich der Frage nach, wie Organisationen untereinander ihre Mitgliederströme regulieren und von welchen Faktoren es abhängt, ob sich Organisationen Mitgliedermonopole schaffen können oder nicht. Es wird gezeigt, unter welchen Bedingungen der Zusammenschluß von Einzelorganisationen eine Kartellwirkung hat, die den Zutritt anderer Organisationsformen wirkungsvoll verhindert. Das 7. Kapitel beschäftigt sich mit den betrieblichen Rekrutierungsmechanismen durch die betrieblichen und tariflichen Systeme der Interessenvertretung. Hier spielen die Interessen der Arbeitgeber hinsichtlich der Einrichtung betrieblicher Interessenvertretungsgremien sowie die institutionellen Veränderungen in beiden Ländern in den siebziger und achtziger Jahren eine wesentliche Rolle.

Der Interaktion von Makro- und Mesoebene nachfolgend, werden in Teil 3 die konkreten Mechanismen gruppenspezifischer Organisierung in Gewerkschaften anhand von drei Sektoren nachvollzogen. Auf welche Weise soziale und berufliche Gruppen in bestimmten Sektoren von Gewerkschaften rekrutiert werden und welche Faktoren für den Organisationserfolg bedeutsam sind, ist Thema der Fallstudien über die Bankangestellten, das Pflegepersonal im Gesundheitssektor und die Beschäftigten der metallverarbeitenden Industrie. Im Schlußkapitel 11 werden schließlich die Ausgangsfrage anhand der wesentlichen Ergebnisse beider Teile beantwortet und die in den einzelnen Kapiteln angelegten Argumentationsstränge wieder zusammengeführt.

2. Kapitel Empirische Befunde der Mitgliederentwicklung deutscher und britischer Gewerkschaften zwischen 1970 und 1990

Bei der Betrachtung von gewerkschaftlichen Mitgliederzahlen im internationalen Vergleich sind mehrere definitorische und konzeptionelle Probleme zu beachten.[7] Während definitorische Probleme durch allgemein akzeptierte Standards und Offenlegung der zugrunde gelegten Daten gelöst werden können, sind die konzeptionellen Probleme schwerer auszuräumen. Wann man in der Mitgliederrekrutierung freiwilliger Organisationen von Organisationserfolgen und -mißerfolgen sprechen kann, ist bei der Benutzung relativer Werte ein schwieriges Unterfangen, das nur durch die Berücksichtigung der zugrundegelegten absoluten Werte geklärt werden kann.

Grundsätzlich trifft man bei der Auswertung gewerkschaftlicher Mitgliederzahlen auf das Phänomen, daß absolute Mitgliederzahlen und Organisationsgrade sehr unterschiedliche Aussagen über die Organisationssysteme wie auch über die Einzelorganisationen zulassen. Organisationsgrade ermöglichen Rückschlüsse auf die Handlungsmöglichkeit einer Organisation herstellen können und sind im Verhältnis zu anderen Akteuren auf dem Arbeitsmarkt bedeutsam sind, wogegen sich absolute Mitgliederzahlen auf die Funktionsweise der Organisation selbst beziehen.

Für die Gewerkschaft als Organisation ist daher die absolute Mitgliederzahl – zumindest der Teil der zahlenden Mitglieder – der entscheidende Referenzpunkt und nicht der Organisationsgrad. An ihrer Größe bemißt sich die Ausstattung der Organisation, ihr Finanzrahmen und politisches Gewicht.[8] Die positive Veränderung von Mitgliederzahlen ist für die Strategien und Handlungsmuster einzelner Organisationen bedeutend, selbst wenn der Organisationsgrad in dem Sektor insgesamt sinkt.[9] Gleiches gilt für die absolute Größe von Organisationen:

---

[7] Für die folgenden Ausführungen wurden folgende statistische Quellen benutzt: Für die deutschen aggregierten und sektoralen Mitgliederzahlen sowie Beschäftigtenzahlen das Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, die amtlichen Mitteilungen der Bundesanstalt für Arbeit und Schnabel/Pege 1992, für nicht-erwerbstätige Gewerkschaftsmitglieder Armingeon 1988a, Employment Outlook (OECD 1991b) sowie die Geschäftsberichte der Einzelgewerkschaften. Für die britischen aggregierten Mitgliederzahlen wurden die Annual Reports of the Certification Officer for Trade Unions and Employers' Confederations und TUC Reports sowie ab 1989 der Labour Force Survey herangezogen. Für Beschäftigtenzahlen der Employment Gazette Historical Supplement. Für sektorale und geschlechtsspezifische Mitgliederzahlen Bain/Price 1980; Price/Bain 1988, die Jahresberichte des TUC und Waddington 1992. Für weitere Beschäftigtenzahlen der OECD Labour Force Survey 1970-90 (OECD 1991a).

[8] „It is nice to be big, of course" erklärt so Turner die Fusionsbemühungen der britischen Gewerkschaften in den fünfziger Jahren mit dem Bestreben nach der Erhöhung absoluter Mitgliederzahlen (Turner 1956: 60).

[9] Die wenigsten Gewerkschaften machen sich von Zeit zu Zeit die Mühe, ihren Organisationsgrad in einem bestimmten Sektor tatsächlich zu errechnen, zumeist um in der Öffentlichkeit zu belegen, daß ein Mitgliederschwund ganz natürlich ist, da in dem betreffenden Wirtschaftssektor Arbeitsplätze abgebaut wurden. In den meisten Fällen ist den Gewerkschaften hingegen ihr tat-

Gewerkschaften mit einer absoluten Mitgliederzahl von über einer Million Mitglieder sind bedeutende Akteure in der Arbeitspolitik, selbst wenn der gewerkschaftliche Organisationsgrad insgesamt gering ist.

Dieses Phänomen betrifft nicht nur die interne Bewertung von Mitgliederbewegungen: Auch für die Bewertung von Organisationserfolgen von ganzen Organisationssystemen ist zwischen absoluter und relativer Mitgliederentwicklung zu relativieren, weil bei der Berechnung des Organisationsgrades Veränderungen der Beschäftigtenzahlen miteinfließen: Ist ein Gewerkschaftssystem, das unter der Bedingung sinkender Beschäftigtenzahlen seine Mitgliederzahlen stabil halten und damit den Organisationsgrad steigern kann, in seiner Mitgliederrekrutierung erfolgreicher als ein Gewerkschaftssystem, das unter den Bedingungen steigender Beschäftigtenzahlen seine Mitgliederzahl leicht erhöht, dessen Organisationsgrad jedoch sinkt?

Das Verhältnis von Mitgliederzahlen und Organisationsgraden muß daher komplementär betrachtet werden: ohne Kenntnis über die absolute Veränderung von Mitgliederzahlen sind Organisationsgrade allein nicht aussagekräftig, wie auch Mitgliederzahlen ohne Bezug zur Beschäftigungsentwicklung nur die Hälfte der Darstellung ausmachen.

2.1 Die Entwicklung aggregierter Mitgliederzahlen und Organisations-grade der Gewerkschaften

Der folgende Abschnitt beschäftigt sich mit dem Vergleich aggregierter Mitgliederzahlen und Organisationsgrade der Gewerkschaften in beiden Ländern in den siebziger und achtziger Jahren. Da in beiden Ländern der Organisationsgrad traditionell unterschiedlich berechnet wird, muß zunächst die Definitionsproblematik geklärt werden. Im zweiten Schritt werden Bruttoorganisationsgrade und Nettoorganisationsgrade getrennt analysiert. Schließlich gibt eine Betrachtung gewerkschaftlicher Fluktuationsraten und jährliche Veränderungsraten Aufschluß über die Bindung der Mitglieder an die Organisationen.

Zur Definition von Organisationsgraden

Der Organisationsgrad von Gewerkschaften setzt sich aus zwei veränderbaren Variablen zusammen: der Zahl der Gewerkschaftsmitglieder und der Zahl der potentiellen Mitglieder. Veränderungen im Organisationsgrad können daher zweierlei Ursachen haben: entweder hat sich die Zahl der Beschäftigten verändert oder die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder – in der Regel verändert sich jedoch beides (Visser 1986).

Die in der internationalen Forschung verwirrende Vielfalt von unterschiedlichen Angaben über Organisationsgrade ist auch der Vielzahl an Berechnungsweisen geschuldet (OECD 1991b). Sowohl die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder als

---

sächlicher 'Marktanteil' an den abhängig Beschäftigten in einem bestimmten Sektor nicht bekannt.

auch die Zahl des Organisationspotentials können je nach Definition unterschiedlich ausfallen. Es gibt insbesondere in bezug auf das Organisationspotential Unterschiede zwischen der angelsächsischen Forschung und der deutschen Berechnungsweise. In der britischen und international vergleichenden Forschung werden mindestens vier unterschiedliche Größen für dessen Berechnung benutzt (Kelly/Bailey 1989; Waddington 1992; Visser 1989):

(1) die zivilen Beschäftigten;

(2) die zivilen Beschäftigten einschließlich der Arbeitslosen;

(3) alle Arbeitskräfte minus Streitkräfte;

(4) alle abhängig Beschäftigten.

Alle vier Größen werden in unterschiedlichen Kontexten verwendet, wobei sich jedoch durch die führende Rolle der Arbeiten von Bain und Price in der britischen Literatur die zweite Variante (zivile Beschäftigte einschließlich der Arbeitslosen) durchgesetzt hat und in den meisten Studien Anwendung findet (Bain/Elksheik 1976, Bain/Price 1980). Diese auch in international vergleichenden Arbeiten vorherrschende Definition (Visser 1989, OECD 1991b) stimmt jedoch nicht mit der deutschen Konvention überein. In den deutschen Arbeiten, die sich auf gewerkschaftliche Organisationsgrade konzentrieren, wird mit dem Organisationspotential generell die Zahl der abhängig Beschäftigten (Variante 4) bezeichnet, welche die Arbeitslosen grundsätzlich ausschließt, jedoch die Streitkräfte einbezieht (Armingeon 1988a; Schnabel/Pege 1992; Müller-Jentsch 1986).

Wenngleich sich keine stichhaltige Begründung dafür finden läßt, daß die eine Berechnungsweise an sich zu besseren Ergebnissen führt als die andere, ist jedoch offensichtlich, daß beide Arten der Berechnung zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Im britischen Fall beträgt die Diskrepanz zwischen der Berechnung des Organisationsgrades bezogen auf alle Gewerkschaftsmitglieder nach Variante (1) und Variante (2) 3 Prozentpunkte im Jahr 1979 und 6,4 Prozentpunkte im Jahr 1986 (Kelly/ Bailey 1989: 57). In dieser Arbeit soll sich die deutschen Berechnungsweise für die Organisationsgrade zugrunde gelegt werden, wobei für die britischen Zahlen, die Streitkräfte weiterhin ausgeschlossen bleiben, da in Großbritannien Angehörige der Streitkräfte keiner Gewerkschaft angehören dürfen. Es gilt also

- für Deutschland: die Zahl der abhängig Beschäftigten
- für Großbritannien: die Zahl der zivilen abhängig Beschäftigten

als Organisationspotential.

Problematisch ist auch die Wahl der Kennziffer für die Mitgliederzahl. Nimmt man alle statistisch erfaßten Gewerkschaftsmitglieder als Bezugsgröße (Bruttoorganisations-grad), wird der Organisationsgrad tendenziell überschätzt, da diese Maßzahl auch solche Mitglieder umfaßt, die nicht abhängig beschäftigt sind. Das Einen korrekten Bezug von Mitgliederzahl und Erwerbstätigen stellt daher nur der Nettoorganisationsgrad her, der den Teil der nicht-erwerbstätigen Mitglieder ausschließt. Aufgrund der begrenzten Datenlage kann diese Berechnung

jedoch nur bei der Diskussion der aggregierten Mitgliederentwicklung verwendet werden, nicht jedoch bei den sektoralen, geschlechtsspezifischen und statusbezogenen Organisationsgraden. Hier muß auf den Bruttoorganisationsgrad zurückgegriffen werden.[10]

Aggregierte Mitgliederentwicklung und Bruttoorganisationsgrade in den siebziger und achtziger Jahren

Die Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften in Großbritannien und Deutschland läßt sich in der Nachkriegsphase in drei Phasen einteilen: als erstes eine Phase der Stagnation in den fünfziger und sechziger Jahren, in der die Mitgliedschaft zwar leicht anstieg, jedoch nicht mit der Beschäftigungsentwicklung mithalten konnte. Zwischen den späten sechziger Jahren und 1980 kann man die zweite Phase erkennen, in der die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder überproportional wuchs und sich der Organisationsgrad demnach deutlich erhöhte. In Deutschland stieg der Organisationsgrad aller Gewerkschaften von 36,9% im Jahr 1969 auf 40,6% im Jahr 1978. Damit wurde in Deutschland der höchste Organisationsgrad seit 1959 erreicht. In Großbritannien ist der Anstieg noch rapider verlaufen: von 43% im Jahr 1970 stieg der Organisationsgrad auf 56,2% im Jahr 1980.

Diese Richtung der Mitgliederentwicklung in der Nachkriegsphase ist für die meisten der westeuropäischen Gewerkschaften typisch: auch in Österreich, Irland und Italien stagnierten die Organisationsgrade in den fünfziger und sechziger Jahren, während sie in Schweden, Dänemark und Norwegen nur leicht anstiegen. Das Jahr 1968 war für die meisten Gewerkschaften in Westeuropa ein Wendepunkt, der sich in nahezu allen Ländern bemerkbar machte. In allen Ländern – außer Frankreich – lagen die Wachstumsraten der gewerkschaftlichen Organisation über denen der sechziger Jahre, und in allen Ländern war am Ende der siebziger Jahre der Organisationsgrad höher als im Jahr 1970.

Die achtziger Jahre brachten sodann eine Umkehr in der Mitgliederentwicklung. Sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien konnten die Gewerkschaften den Anstieg des Organisationsgrades aus den siebziger Jahre nicht halten. In Deutschland sank der Bruttoorganisationsgrad im Jahr 1990 auf das gleichen Niveau wie 1973, nämlich auf knapp 37,5%; in Großbritannien wurde der Stand der beginnenden siebziger Jahre bereits 1985 erreicht. Am Ende der achtziger Jahre waren so in beiden Ländern die Mitgliedergewinne der siebziger Jahre wieder verlorengegangen (Tabelle 2.1).

[10] Die Unterscheidung in Brutto- und Nettoorganisationsgrade findet sich auch in einigen international vergleichenden Studien, jedoch wiederum auf die Arbeitskräfte und nicht auf die abhängig Beschäftigten bezogen. Siehe Visser (1989).

Tabelle 2.1: Aggregierte Mitgliederentwicklung und Bruttoorganisationsgrad der deutschen und britischen Gewerkschaften 1970-1990

	Bundesrepublik Deutschland			Großbritannien		
Jahr	Gewerk-schafts-mitglieder	Organi-sations-grad	abhängig. Beschäftig-te (in Tsd.)	Gewerk-schafts-mitglieder	Organi-sations-grad	abhängig. Beschäftig-te (in Tsd.)
1970	8.203.012	37,0	22.138	11.178.000	50,8	21.979
1971	8.354.893	37,1	22.501	11.135.000	51,4	21.648
1972	8.489.391	37,5	22.740	11.359.000	52,4	21.650
1973	8.672.916	38,9	23.128	11.456.000	51,6	22.182
1974	8.925.585	39,8	22.945	11.764.000	52,7	22.297
1975	8.917.888	40,3	22.377	12.026.000	54,1	22.213
1976	9.042.790	40,3	22.420	12.386.000	56,1	22.048
1977	9.112.979	40,6	22.597	12.846.000	58,0	22.126
1978	9.280.129	40,3	22.872	13.112.000	58,8	22.273
1979	9.422.297	40,3	23.388	13.289.000	58,7	22.638
1980	9.486.583	39,8	23.818	12.636.355	56,2	22.432
1981	9.572.129	40,2	23.825	12.311.234	57,6	21.362
1982	9.459.789	40,2	23.544	11.744.390	56,2	20.896
1983	9.344.447	40,3	23.197	11.299.879	54,9	20.556
1984	9.259.018	39,8	23.251	10.773.953	51,9	20.722
1985	9.323.719	39,7	23.455	10.818.949	51,5	20.995
1986	9.350.526	39,3	23.806	10.598.008	50,2	21.079
1987	9.344.270	40,6	24.034	10.480.150	49,0	21.388
1988	9.387.704	38,7	24.260	10.387.238	48,3	21.494
1989	9.462.996	38,4	24.651	10.043.606	45,6	22.024
1990	9.550.240	37,5	25.470	9.810.019	44,1	22.234

Quelle: Certification Officer for Trade Unions and Employers' Association, Statistisches Bundesamt, Labour Force Survey, Price/Bain (1988: 188); Schnabel/Pege (1992), Employment Gazette Historical Supplement (1994)

Betrachtet man die Mitgliederzahlen und aggregierten Bruttoorganisationsgrade der siebziger und achtziger Jahre in Deutschland und Großbritannien genauer, werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen beiden Ländern deutlich:

Bereits in den siebziger Jahren war der Anstieg in den britischen Organisationsgraden stärker dem schwachen Beschäftigungsanstieg geschuldet und weniger

einem höheren Anstieg in der Mitgliederzahl. Während zwischen 1970 und 1981 die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder in Deutschland um 1,3 Millionen und in Großbritannien um 1,2 Millionen Mitglieder zunahm, stand diesem Anstieg in Großbritannien lediglich ein Anstieg in der Beschäftigung um 0,6 Millionen Arbeitnehmer gegenüber. In Deutschland wuchs hingegen die Beschäftigung mit einem Plus von 1,6 Millionen Arbeitnehmer stärker als die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder.

Auf der Ebene aggregierter Mitgliederzahlen verlief der Rückgang der Mitgliederzahlen in der ersten Hälfte der achtziger Jahre in beiden Ländern schneller als in der zweiten Hälfte. Die Mitgliederzahlen der deutschen Gewerkschaften sanken zu Beginn der achtziger Jahre auf einen Tiefstwert von 9.2 Millionen Mitgliedern im Jahr 1984. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zogen die Mitgliederzahlen jedoch wieder etwas an, so daß sie am Ende der Dekade leicht über dem Wert von 1980 standen. In Großbritannien hingegen begann ab dem Jahr 1979 ein stetiger Mitgliederschwund, der sich durch das gesamte folgende Jahrzehnt hindurchzog. Zwischen 1980 und 1984 betrug der jährliche Mitgliederverlust bis zu 4,6%. In diesen ersten vier Jahren der achtziger Jahre verloren die britischen Gewerkschaften so bereits knapp 1,9 Millionen Mitglieder oder 14,7% ihrer Gesamtmitgliedschaft. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahren entspannte sich die Mitgliederentwicklung auch hier ein wenig. Allerdings bezifferte sich der Mitgliederrückgang immer noch auf eine Million Mitglieder oder 10% (bezogen auf das Jahr 1984).

Parallel dazu – jedoch um ein Jahr zeitlich vorgelagert – verlief die Beschäftigtenentwicklung. Auch hier waren die Jahre 1980 bis 1983 von sinkenden Beschäftigtenzahlen gekennzeichnet. Das Jahr 1983 stellte in beiden Ländern den Wendepunkt der Beschäftigtenentwicklung dar, die sich ab diesem Zeitpunkt wieder positiv verhielt. Jedoch galten auch in der Beschäftigtenentwicklung unterschiedliche Dimensionen. In Großbritannien betrug der Rückgang der Beschäftigung zwischen 1980 und 1983 über 8%, in Deutschland sanken die Beschäftigtenzahlen im gleichen Zeitraum nur um 2,6%. Zudem fiel der danach folgende Anstieg der Beschäftigtenzahlen in Großbritannien langsamer aus als in der Bundesrepublik Deutschland: Zwischen 1983 und 1990 stieg die Beschäftigung in Deutschland um 2,273 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. In Großbritannien war im gleichen Zeitraum nur ein Zuwachs von 1,6 Millionen Beschäftigte zu verzeichnen. Insgesamt lag die Zahl der abhängig sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland am Ende der Dekade um 6,9% höher als im Jahr 1980, während in Großbritannien das Niveau der Beschäftigung von 1980 im Verlauf der achtziger Jahren nicht mehr erreicht wurde.

Die unterschiedliche Entwicklung der Organisationsgrade reflektiert die unterschiedliche Geschwindigkeit der Veränderungsraten der anderen beiden Größen: In Deutschland und Großbritannien stiegen die Mitgliederzahlen in den siebziger Jahren in etwa im gleichen Maße. Allerdings verlief in Großbritannien das Beschäftigungswachstum bereits in den siebziger Jahren wesentlich langsamer, so daß der Organisationsgrad schneller zunehmen konnte. Zu Beginn der achtziger Jahre stieg in Deutschland zunächst der Organisationsgrad, da sinken-

den Beschäftigtenzahlen relativ stabile Mitgliederzahlen gegenüberstanden. Zwischen 1984 und 1987 schwankte der Organisationsgrad um die 40% Marke und sank erst ab 1987 stetig bis auf 37,5% im Jahr 1990. Auch in Großbritannien war der Bruttoorganisationsgrad in den ersten Jahren der achtziger Jahre stabil und stieg im Jahr 1981 sogar nochmals auf 57,6% an. Dieser kurzfristige Anstieg ist auf die massiv zurückgehenden Beschäftigtenzahlen in den Jahren 1979 bis 1981 zurückzuführen. Ab 1982 sank der Organisationsgrad jedoch kontinuierlich, und zwar um so schneller, je deutlicher die Beschäftigtenzahlen sich ab 1983 nach oben entwickelten. Am Ende der achtziger Jahre stand dem Rückgang des deutschen Organisationsgrades um 2,3 Prozentpunkte einem Einbruch des britischen Organisationsgrades von 12,1 Prozentpunkten gegenüber.

Nicht-erwerbstätige Mitglieder und die Entwicklung der Nettoorganisationsgrade

Die scheinbar große Diskrepanz zwischen der bundesdeutschen Stabilität und dem britischen Einbruch in der Mitgliederentwicklung verringert sich bei der Betrachtung der Nettoorganisationsgrade. Nimmt man bei der Berechnung des Organisationsgrades nur die erwerbstätigen Gewerkschaftsmitglieder zur Grundlage, verringert sich der deutsche Organisationsgrad erheblich schneller ab als bei der Betrachtung der gesamten Mitgliederentwicklung. In Großbritannien hingegen verläuft die Entwicklung der Nettoorganisationsgrade nahezu parallel zur Entwicklung der Bruttoorganisationsgrade.

Der Grund dafür liegt in dem zunehmenden Anteil nicht-erwerbstätiger Mitglieder in den deutschen Gewerkschaften bei einem relativ geringeren Wachstum nicht-erwerbstätiger Mitgliederzahlen in den britischen Gewerkschaften. Kelly und Bailey berechnen für das Jahr 1986 für Großbritannien den Anteil der Rentner mit 5,2% und den Anteil arbeitsloser Mitglieder mit 2,1%. Ihre Angaben resultieren aus einer Umfrage bei allen Gewerkschaften mit mehr als 500.000 Mitgliedern und darauf basierenden Schätzungen (Kelly/Bailey 1989). Untersuchungen über den Verbleib Arbeitsloser in den Gewerkschaften des Trades Union Congress (TUC) kommen zu ähnlich niedrigen Annahmen für den Anteil der Arbeitslosen an der Mitgliedschaft (Barker et al. 1984, Lewis 1989).[11] Die Annahme, daß arbeitslose Gewerkschaftsmitglieder in Großbritannien in der Regel nicht in der Gewerkschaft bleiben, wird auch durch die Entwicklung der Mitgliederzahlen der frühen achtziger Jahre gestützt. Im Zeitraum zwischen 1980 und 1984 fielen sowohl die Beschäftigtenzahlen als auch die Mitgliederzahlen um nahezu 2 Millionen. Es erscheint plausibel, daß der größte Teil dieser Zahl Gewerkschaftsmitglieder waren, die bei Verlust ihres Arbeitsplatzes auch die Gewerkschaftsmitgliedschaft aufgaben.

Jeremy Waddington geht von einem noch niedrigeren Anteil nicht-erwerbstätiger Mitglieder in den britischen Gewerkschaften aus. Nach seinen Angaben ist es nicht möglich, eine Zeitreihe nicht-erwerbstätiger Mitglieder in

[11] Diese Arbeiten beziehen sich nur auf ein Jahr und treffen keine Trendaussage.

Großbritannien zu erstellen, die nach Arbeitslosen und Rentnern differenziert, da die Gewerkschaften über diese Angaben nicht verfügten. Unter der Berücksichtigung der Angaben der Gewerkschaften berechnet er den Anteil nicht-erwerbstätiger Mitglieder in Großbritannien mit 3,1% im Jahr 1980 (Tabelle 2.2). Dieser Wert steigt auf 5,7% im Jahr 1987 an (Waddington 1992: 290).[12]

Diesem relativ geringen Wert steht ein erheblich höherer Anteil nicht-erwerbstätiger Mitglieder in den deutschen Gewerkschaften gegenüber. Auf der Datenbasis der verfügbaren Zahlen von Armingeon und aus den Angaben der Einzelgewerkschaften berechnet, findet sich für das Jahr 1980 ein Anteil von nicht-erwerbstätigen Mitglieder von knapp 15%, der sich auf 22% im Jahr 1990 erhöht (Tabelle 2.2).

Tabelle 2.2.: Anteil nicht-erwerbstätiger Mitglieder in Großbritannien und Deutschland 1970-1990 (in %)[13]

	1970	1980	1985	1990
GB	4,5%	3,1%	4,9%	5,7%*
D	16%	15%	17%	22%

Quelle: Waddington 1992, Certification Officer, Statistisches Bundesamt, Armingeon 1988a, Geschäftsberichte der Gewerkschaften, eigene Berechnungen.

* 1987

Wer sind die nicht-erwerbstätigen Mitglieder in den deutschen Gewerkschaften? In den achtziger Jahren waren dies insbesondere steigende Rentneranteile an der Mitgliedschaft. Insgesamt stieg der Anteil der pensionierten Mitglieder in den deutschen DGB-Gewerkschaften zwischen 1980 und 1990 von 13% auf 16,4% (Visser 1989; Schnabel/Pege 1992; Künemund 1994). In einigen Branchen und Gewerkschaften scheint die Gewerkschaftsbindung traditionell so stark verankert zu sein, daß die Fluktuation der Mitglieder nach Eintritt in den Ruhestand sehr gering ist. Dies stimmt insbesondere für die Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED) und die Industriegewerkschaft Bergbau und Energie (IGBE), bei denen der Rentneranteil Ende der achtziger Jahre knapp 35% bzw. 41,1% der Mitglieder betrug. Eher gering war der Anteil der Rentner in den kleineren Gewerkschaften und den Dienstleistungsgewerkschaften; im Mittelfeld lagen die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes und die IG Metall. Der über-

[12] Berechnungen der Differenz der Zahlen des Certification Officers und der von Waddington zugrunde gelegten Zahlen. Hier werden auch Mitglieder berücksichtigt, die nicht in Großbritannien leben.

[13] Diese Berechnungen beruhen im Fall Großbritanniens auf der Erfassung nicht-erwerbstätiger Mitglieder durch Waddington und im Fall Deutschlands auf den Angaben der Einzelgewerkschaften und der Berechnung eines Deflators. Der Anteil der nicht-erwerbstätigen Mitglieder ist für Deutschland noch unterschätzt, da keine Zahlen von dem Deutschen Beamtenbund (DBB) und dem Christlichen Gewerkschaftsbund (CGB) verfügbar sind und der zugrunde gelegte Deflator sich nur auf die DGB-Gewerkschaften und die DAG bezieht. Zudem wurden in einigen Fällen auch nur die Rentneranteile mitberechnet und nicht der Anteil der Studierenden und der Arbeitslosen, wie bei den Gewerkschaften Holz und Kunststoff (GHK), Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft (GGLF) und Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden (BSE).

durchschnittliche Anstieg der Rentneranteile in den achtziger Jahren betraf wiederum besonders stark die Industriegewerkschaft Metall (IGM) und die IGBE mit jeweils 6%.

Zudem muß von einer steigenden Zahl arbeitsloser Mitglieder ausgegangen werden, deren Anteil in den deutschen Gewerkschaften erheblich schwerer zu bestimmen ist als die der Rentner. Bis Mitte der achtziger Jahre lag der Anteil der arbeitslosen Mitglieder in den einzelnen Gewerkschaften zwischen 1% und 6% der Gesamtmitgliedschaft (Visser 1989; Armingeon 1988a), danach stieg er kontinuierlich an (siehe Tabelle 2.3). Gegen Ende der achtziger Jahre betrug der Arbeitslosenanteil bei den deutschen Gewerkschaften über 5%, im Vergleich zu knapp 2% in Großbritannien. [14]

Tabelle 2.3: Anteile der arbeitslosen Mitglieder in ausgewählten deutschen Gewerkschaften in %

	IGCPK	ÖTV	GTB	HBV	IGM
1970	0,2*	0,9	-	0,4	-
1980	2,2%	2,7%	5,5%**	3,2%***	3,0****
1990	4,8%	8,1%	7,3%	5,7%	ca.7%*****

Quelle: Armingeon 1988a für die Zahlen für 1980, Angaben der Gewerkschaften.

* 1965; ** 1985, *** 1979, **** 1983, ***** Anteil der Mitglieder ohne Vollbeitrag abzüglich der Rentner; - keine Werte ausgewiesen.

Zur Bedeutung der Fluktuation und Mitgliederverschiebungen zwischen Gewerkschaften

Die stärkere Volatilität der Mitgliederzahlen in britischen Gewerkschaften im Vergleich zu deutschen findet ihren Niederschlag auch in den Unterschieden in der Mitgliederfluktuation und in den Mitgliederverschiebungen zwischen Gewerkschaften. Die Verringerung von Fluktuationsraten ist ein säkulares Phänomen der Gewerkschaften im zwanzigsten Jahrhundert.[15] Der Prozeß der Professionalisierung der Mitgliederverwaltung durch die Rationalisierung interner Verwaltungsabläufe durchzieht die Geschichte der Gewerkschaften im 20. Jahrhundert von unbefestigten Interessenverbänden zu einer modernen Mitgliederorganisation. Waren noch bis zum ersten Weltkrieg jährliche Fluktuationsraten von 100% keine Seltenheit in deutschen, holländischen oder amerikanischen Gewerkschaften, so haben sich seitdem Fluktuationsraten beständig verringert

[14] Die Gegenüberstellung verdeutlicht, daß der Anteil arbeitsloser Gewerkschaftsmitglieder nicht als Indikator für die Fähigkeit der Gewerkschaften, ihre Mitglieder vor Arbeitslosigkeit zu schützen, benutzt werden kann. Gerade britische Gewerkschaftsmitglieder waren stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Nicht-Mitglieder, da sie in Sektoren beschäftigt waren, die erhebliche Arbeitsplatzverluste aufzuweisen hatten. Siehe zum Gegenargument: Armingeon (1987) und (1988b); Hertle (1988):

[15] Unter Fluktuationsrate wird dabei der Anteil der Abgänge an der Gesamtmitgliedschaft verstanden.

(Visser 1989). In den fünfziger Jahren stellte Mark van de Vall Fluktuationsraten von 30-40% in großen britischen, deutschen und niederländischen Gewerkschaften fest (van de Vall 1970), und in den späten sechziger Jahren beobachtete Streeck den Rückgang von Fluktuationsraten in den deutschen Gewerkschaften von 15% auf nahezu 10% (Streeck 1981a).

Tabelle 2.4: Standardabweichung der Wachstumsraten der deutschen und britischen Gewerkschaften 1970-1985 (in%)

	Deutschland	Großbritannien
1970-80	0,98	1,92
1980-85	1,02	1,85

Quelle: Visser 1989: 88

Im Jahr 1990 betrug die Fluktuationsrate der Gewerkschaft IG Metall knapp 7%. In Großbritannien sind die Fluktuationsraten der Gewerkschaften im allgemeinen höher als in den vergleichbaren deutschen Gewerkschaften. Die Gewerkschaft Transport & General Workers Union (TGWU) hatte im Jahr 1990 eine Mitgliederfluktuation von nahezu 20%. Während in Deutschland die Fluktuation auch in den achtziger Jahren stabil blieb, ergibt Vissers Analyse einen Anstieg der Fluktuation bei den britischen Gewerkschaften im gleichen Zeitraum.

Fluktuationsraten geraten zumeist dann in den Blickwinkel der Organisationen, wenn Mitgliederbestände absolut oder relativ zur Beschäftigungsentwicklung sinken, da es organisationsintern als kostengünstiger angesehen wird, Abgänge zu verhindern anstatt Neuzugänge zu organisieren. Streeck argumentiert für die sechziger Jahre, daß verwaltungsinterne Maßnahmen zur Sicherung der Organisation dann favorisiert werden, wenn die Bedingungen zur externen Rekrutierung ungünstig sind (Streeck 1979). Andererseits haben die Maßnahmen zur besseren Kontrolle von Mitgliederzugängen und -abgängen in vielen Gewerkschaften, etwa durch zentrale Mitgliederkarteien, nicht immer zur Sicherung von Organisationsbeständen geführt, sondern zunächst erst einmal zur Bereinigung von Mitgliederstatistiken. So führte der TUC-Vorsitzende Norman Willis 1990 aus: "*The loss of membership is obviously disappointing. In part it is due to computerisation of records which gives us more accurate reports. But more important it emphasises once again the crucial importance of recruitment work in a rapidly changing society*" (zitiert nach Mason/Bain 1992: 37).

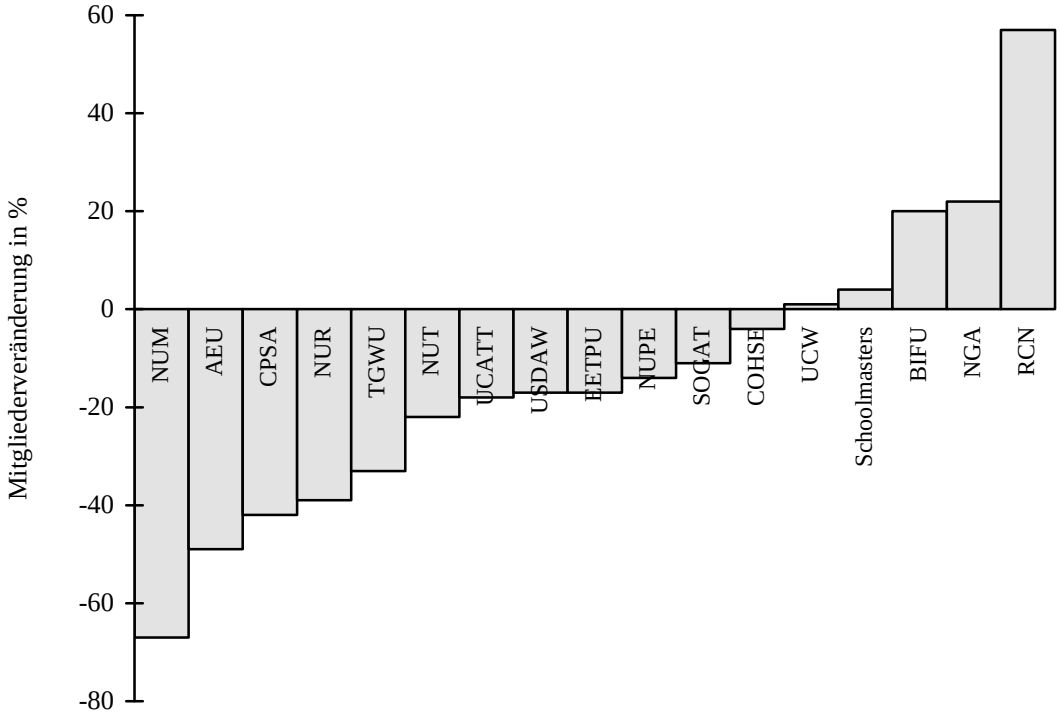
Die andere Seite der Fluktuation ist hingegen, daß sie Wandel ermöglicht: eine hohe Fluktuationsrate erzwingt bei den einzelnen Organisationen eine hohe Rekrutierungsrate, um Mitgliederzahlen zu halten. Dies eröffnet größere Möglichkeiten der Rekrutierung in neuen Feldern im Vergleich zur Entwicklung weiterer Mechanismen zum Erhalt von Mitgliedern, wie es die deutschen Gewerkschaften bevorzugen.

Mitgliederverschiebungen in Gewerkschaftssystemen

Ein Vergleich von Mitgliederentwicklungen der Einzelorganisationen in Deutschland und Großbritannien reproduziert die Ergebnisse der Analyse aggregierter Mitglieder-entwicklungen, wie die Abbildungen 2.1 und 2.2 verdeutlichen. Zunächst verteilen sich Verlierer und Gewinner in die Bereiche, die man nach dem Strukturwandel erwarten würde.
In beiden Ländern gehören die Gewerkschaften der Eisenbahner (NUR, GdED), des Bergbaus (NUM, IGBE) und der Bauarbeiter (UCATT, BSE) zu den absoluten Mitgliederverlierern. Hinzu kommen in Großbritannien jedoch noch die Gewerkschaften des produzierenden Gewerbes und insbesondere der Metallindustrie (EETPU, TGWU, AEU), während sich diese in Deutschland (IG Metall, IG CPK) erwartungsgemäß stabil verhalten. Die Gewinner befinden sich in beiden Ländern unter den Dienstleistungssektoren, insbesondere im öffentlichen Dienst (RCN, ÖTV) und im privaten Dienstleistungssektor, hier besonders im Finanzdienstleistungssektor (BIFU, HBV).

Unterschiede ergeben sich zwischen den beiden Ländern in der Höhe der Veränderungsraten und der Verschiebungen innerhalb einzelner Sektoren. Während in Deutschland die Zuwächse und Rückgänge bei den Mitgliederzahlen die Grenze von 25% nicht übersteigen, sind in Großbritannien die Veränderungsraten der Einzelorganisationen sowohl im positiven als auch im negativen Sinn erheblich höher. Die Bergbaugewerkschaft NUM erlittt in den achtziger Jahren einen Mitgliedereinbruch von 67%, gefolgt von der Metallgewerkschaft AEU mit 49%. Gleichzeitig konnte die Krankenschwestergewerkschaft RCN einen Mitgliederanstieg von 57% für sich verbuchen. Zudem lassen sich die britischen Gewinne und Verluste nicht so einfach auf die Beschäftigungsentwicklung in einzelnen Sektoren beziehen, wie das in Deutschland der Fall ist. So gibt es einige Bereiche, in denen Gewerkschaften sowohl abnehmende als auch zunehmende Mitgliederzahlen zu verzeichnen haben.

Abbildung 2.1: Veränderung der Mitgliederzahlen britischer Gewerkschaften 1980-1990 (in %)

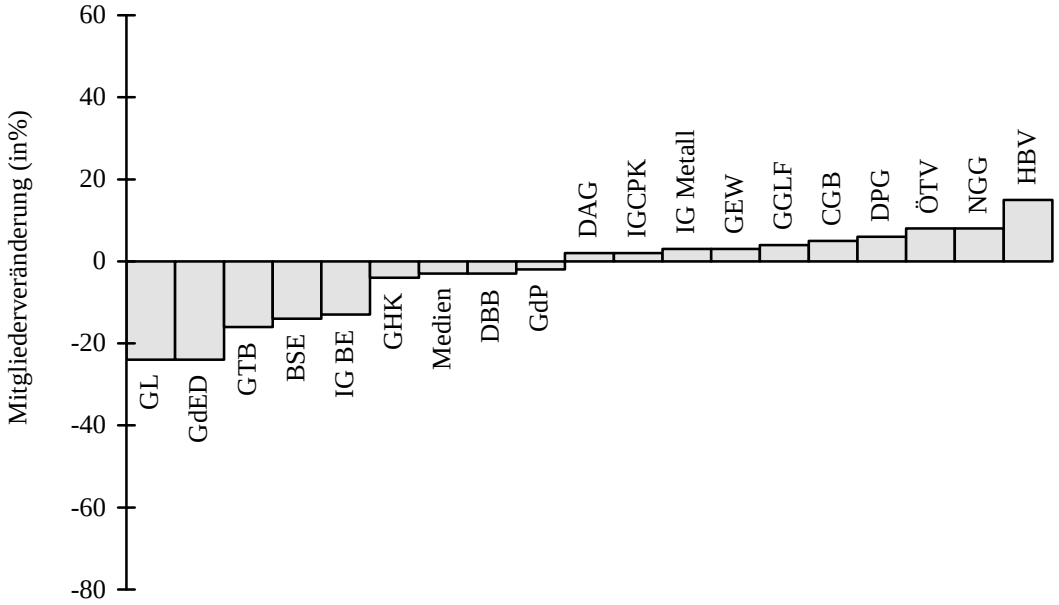


Quelle: Certification Officer; eigene Berechnungen.

Anmerkung: die Abkürzungen stehen für folgende Organisationen: National Union of Mineworkers (NUM), Amalgamated Engineering Union (AEU), Civil and Public Services Association (CPSA), National Union of Railwaymen, Transport & General Workers' (TGWU), Union, National Union of Teachers (NUT), Union of Construction, Allied Trades and Technicians (UCATT), Union of Shop, Distributive and Allied Workers (USDAW), Electrical, Electronic, Telecommunications and Plumbing Union (EETPU), National Union of Public Employees (NUPE), Society of Graphical and Allied Trades (SOGAT), Confederation of Health Service Employees (Cohse), Union of Communication Workers (UCW), National Association of School Masters and Union of Women Teachers (Schoolmasters), Banking Insurance and Finance Union (BIFU), National Graphical Association (NGA), Royal College of Nursing (RCN)

Im Gesundheitssektor wächst die Krankenschwestergewerkschaft RCN, die allgemeine Gesundheitsgewerkschaft COHSE verliert an Mitgliedern. Ähnliche Phänomene finden sich im Erziehungswesen, wo die Lehrergewerkschaft NUT Mitglieder verliert, die Association of Schoolmasters jedoch Mitglieder gewinnt. Es gibt demnach unterhalb der Ebene allgemeiner sektoraler Beschäftigungsentwicklung noch organisationsspezifische Faktoren der Mitgliederbewegung, die sich in Großbritannien stärker niederschlagen als in Deutschland. Eine parallele Entwicklung in den achtziger Jahren läßt sich lediglich für die Mitgliederverschiebung zwischen dem Deutschen Beamtenbund und der Gewerkschaft ÖTV finden. Hier gewinnt die ÖTV eindeutig Mitglieder dazu und der Beamtenbund verliert.

Abbildung 2.2: Veränderung der Mitgliederzahlen deutscher Gewerkschaften 1980-1990 (in %)



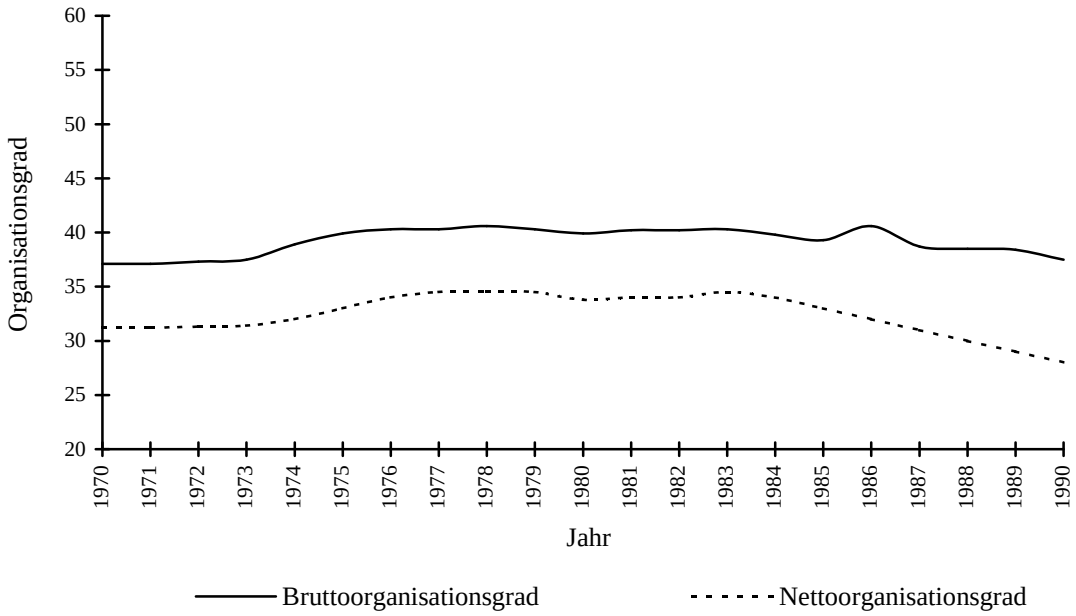
Quelle: Statistische Jahrbücher, mehrere Jahrgänge; eigene Berechnungen.

Anmerkung: Die im Text noch nicht erläuterten Abkürzungen der Gewerkschaften stehen für Industriegewerkschaft Metall (IGM), Industriegewerkschaft Chemie-Papier-Keramik (IG CPK), Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV), Gewerkschaft Handel-Banken-Versicherungen (HBV), Gewerkschaft Leder (GL), Gewerkschaft der Polizei (GdP), Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG), Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), Deutsche Postgewerkschaft (DPG), Gewerkschaft Nahrung und Genußstätten (NGG).

Zusammenfassung: Brutto- und Nettoorganisationsgrade im Vergleich

Das Bild der größeren Stabilität deutscher gewerkschaftlicher Organisationen im Vergleich mit dem Anstieg und Einbruch gewerkschaftlicher Mitgliederzahlen in Großbritannien in den siebziger und achtziger Jahren wird bei der Betrachtung von absoluten Mitgliederzahlen und Bruttoorganisationsgraden bestätigt. Dies muß jedoch relativiert werden, wenn man sich die Zusammensetzung der Mitgliedschaft und die Nettoorganisationsgrade betrachtet. Die deutschen Gewerkschaften haben demnach in den achtziger Jahren gute 5 Prozentpunkte ihres Nettorganisationsgrades verloren, während es in Großbritannien 13 Prozentpunkte waren.

Abbildung 2.3: Brutto- und Nettoorganisationsgrade in Deutschland 1970-1990



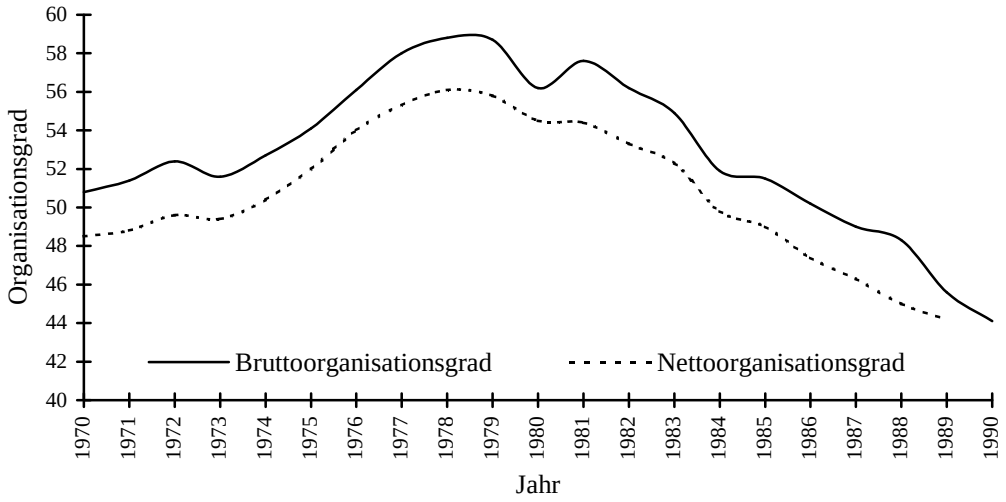
Quelle: Statistisches Jahrbuch, Geschäftsberichte der Gewerkschaften, Armingeon (1988a.)

Anmerkung: Da nicht für alle Jahre und alle Gewerkschaften Angaben über nicht-erwerbstätige Mitglieder vorlagen, wurden einige Größen geschätzt und auf die Grundgesamtheit hochgerechnet.

Der Rückgang des Nettoorganisationsgrades in Deutschland ist dabei zum größten Teil auf den wachsenden Anteil nicht-erwerbstätiger Mitglieder zurückzuführen. Bemerkenswert im Vergleich zu den britischen Gewerkschaften ist dabei, daß der Anteil arbeitsloser Mitglieder in Großbritannien nur leicht anstieg, obwohl der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder, die zu Beginn der achtziger Jahre mit Arbeitslosigkeit konfrontiert wurden, erheblich höher war als in Deutschland.

Die höhere Mitgliederfluktuation in britischen Gewerkschaften läßt vermuten, daß die deutschen Gewerkschaften die Bindung zu ihren Mitglieder im stärkeren Maße gefestigt haben. In den britischen Gewerkschaften hingegen herrscht ein größeres Kommen und Gehen. Stärkere Eintritts- und Austrittswellen führten sowohl zu einer größeren Fluktuation innerhalb der einzelnen Organisation als auch zu größeren Verschiebungen zwischen einzelnen Organisationen. Diese auffälligen Unterschiede im Organisationsverhalten der Arbeitnehmer in beiden Ländern haben sich zudem im Laufe der zwei Dekaden von 1970 bis 1990 nicht angenähert, sondern im Gegenteil ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre weiter verstärkt.

Abbildung 2.4: Brutto- und Nettoorganisationsgrade in Großbritannien 1970-1987



Quelle: Waddington 1992, eigene Berechnungen.

2.2 Der Wandel von Beschäftigtenstruktur und Mitgliederstruktur

Im folgenden Abschnitt werden gruppen- und sektorspezifische Organisationsgrade für beide Länder dargestellt. Hier geht es sowohl um den Organisationserfolg der Gewerkschaften bei der Rekrutierung unterschiedlicher sozialer Gruppen als auch um die Frage, welche Rolle der Strukturwandel der Beschäftigung für die gewerkschaftliche Organisierung spielt und wie er sich in den beiden Ländern ausgewirkt hat. Dabei beziehe ich mich ausschließlich auf statistische Zusammenhänge aggregierter Mitgliederzahlen. Grundlage der Darstellung sind die drei statistisch gut dokumentierten Facetten des Strukturwandels: das Verhältnis von Männer- zu Frauenarbeitsplätzen, von Arbeitern zu Angestellten sowie von Industrie- zu Dienstleistungssektoren. Andere relevante Merkmale individueller Arbeitsformen oder etwa die Betriebsgröße müssen aufgrund des unzureichenden Datenmaterials der Gewerkschaftsmitgliedschaft leider unberücksichtigt bleiben.

Sektorale Verschiebungen in Deutschland und Großbritannien

Der wirtschaftliche Strukturwandel der westlichen Industrienationen hat sich im 20. Jahrhundert entlang der klassischen Drei-Sektoren-Hypothese entwickelt: der Agrarsektor erfährt einen stetigen Bedeutungsverlust, das produzierende Gewerbe wächst während der ersten Hälfte des Jahrhunderts stark an und erreicht seinen höchsten Beschäftigtenanteil in der Nachkriegsperiode. In der weiteren Entwicklung wird die Beschäftigung im Sekundärsektor zunehmend durch den Dienstleistungssektor verdrängt.

Diese generelle Entwicklung gilt auch für die beiden hier untersuchten Länder. Betrachtet man den sektoralen Strukturwandel der Beschäftigung unter der klassischen Drei-Sektoren-Einteilung in primären, sekundären und tertiären Sektor, ergibt sich für den Zeitraum 1980 bis 1990 folgendes Bild:

Tabelle 2.5: Sektorale Beschäftigungsanteile in Großbritannien und Deutschland 1970, 1980 und 1990 (in%)

	Deutschland			Großbritannien		
	1970	1980	1990	1970	1980	1990
primär	1,3	1,0	0,9	2,2	1,7	1,5
sekundär	55,2	47,6	41,3	36,9	34,6	25,2
tertiär	43,5	51,2	57,8	44,4	63,6	73,2

Quelle: Waddington 1992, Statistisches Bundesamt, Employment Gazette Historical Supplement, eigene Berechnungen.

Unter Vernachlässigung des primären Sektors verdeutlicht der Vergleich insbesondere zwei unterschiedliche Strukturmerkmale der deutschen und britischen Wirtschaftsentwicklung: der Strukturwandel von produzierendem zu dienstleistendem Sektor ist in Großbritannien bereits zu Beginn der siebziger Jahre weiter entwickelt als in Deutschland, und dieser relativ schnellere sektorale Strukturwandel setzt sich auch während der achtziger Jahre weiter fort. Dabei liegt der bedeutendste Unterschied zwischen der britischen und deutschen sektoralen Entwicklung, daß die Verschiebung der Beschäftigung in Deutschland nahezu ausschließlich auf das Anwachsen des Dienstleistungssektors zurückzuführen ist und nicht auf Beschäftigungsverluste im produzierenden Gewerbe. Hier durchläuft die Beschäftigung eine ähnliche Entwicklung wie die Gesamtbeschäftigung: nach einem kurzfristigen Rückgang auf 9,8 Millionen im Jahr 1984 steigt sie bis zum Ende der Dekade wieder auf 10,5 Millionen an.

In Großbritannien hingegen schrumpft der sekundäre Sektor real in den achtziger Jahren um mehr als 2 Millionen Arbeitsplätze auf knappe 6 Millionen Beschäftigte, während der tertiäre Sektor um mehr als eine Million anwächst. Die Entwicklung und Gründe des drastischen Niedergangs der britischen Industrie im Vergleich mit anderen Industrienationen – insbesondere Deutschland – sind gut belegt und brauchen hier nicht weiter verfolgt zu werden.[16] Bedeutsam ist hingegen, daß die Stabilität der Beschäftigung im deutschen verarbeitenden Gewerbe im internationalen Vergleich ebenso ungewöhnlich ist wie die hohen britischen Beschäftigungsverluste (Visser 1986). Beide Länder rangieren daher an den extremen Enden der Entwicklungsskala der Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie (OECD 1991a). In anderen Worten: während Großbritannien (mit den

[16] Insbesondere die Bedeutung nationaler Institutionen und ihre spezifischen Konstellationen haben bei der Erklärung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Länder oder Industrien an Erklärungswert gewonnen (Soskice 1994). In Deutschland werden als Erfolgsfaktoren die enge Kooperation zwischen Firmen und Banken, die sozialpartnerschaftlichen Arbeitsbeziehungen, das hochregulierte und qualifizierte Ausbildungssystem und langfristige Investitionsentscheidungen hervorgehoben (Lane 1989), während für Großbritannien das kurzfristige Profitdenken der Unternehmen (Lash/Urry 1987), die Struktur der Arbeitsbeziehungen (Hotz-Hart 1989), die Einkommenspolitik der sechziger Jahre und die mangelhafte Qualifizierung der Arbeitskräfte genannt werden (Cox/Kriegbaum 1980; Steedman/Wagner 1987, 1989).

Niederlanden) zu den ersten europäischen Industrienationen gehört, deren absolute Beschäftigungszahlen im produzierenden Gewerbe bereits ab Mitte der sechziger Jahre sinken, ist Deutschland das einzige Land mit stetig wachsenden und erst in den achtziger Jahren stagnierenden Beschäftigtenzahlen im produzierendem Gewerbe.

Vergleicht man nun die Entwicklung der sektoralen Organisationsgrade, so ist deren Verteilung erwartungsgemäß ähnlich: die Beschäftigten im sekundären Sektor sind am höchsten organisiert, danach im Dienstleistungssektor und am niedrigsten im primären Sektor. Auch reflektieren die einzelnen sektoralen Organisationsgrade das nationale Organisationsniveau: parallel zum nationalen Organisationsgrad sind auch die sektoralen Organisationsgrade im Schnitt in Großbritannien 10 Prozentpunkte höher als in Deutschland.

Produzierendes Gewerbe

Im Hinblick auf die Veränderungsraten der Organisationsgrade in beiden Ländern verhält sich der Organisationsgrad im deutschen produzierenden Gewerbe erwartungsgemäß relativ stabil. Einem geringen Rückgang in der Beschäftigung steht ein geringer Rückgang in der Mitgliedschaft gegenüber.

Tabelle 2.6: Sektorale Organisationsgrade 1970, 1980 und 1990 (in%)

	Deutschland			Großbritannien		
	1970	1980	1990	1970	1980	1987
primär	15,8	19,1	19,7	25,9	24,1	13,9
sekundär	38,0	47,7	46.6	50,7	69,8	60,1
tertiär	31,5	34,1	29,8	32,0	47,1	41,6

Quelle: Waddington 1992, Statistisches Bundesamt, Employment Gazette Historical Supplement, eigene Berechnungen.

Der Wert für die Gewerkschaftsorganisation in der britischen verarbeitenden Industrie überrascht jedoch: der Rückgang des Organisationsgrades um 9,6 Prozentpunkte zwischen 1980 und 1987 bedeutet, daß die britischen Gewerkschaften in der Industrie nicht nur Mitglieder entsprechend den Beschäftigungsverlusten verloren haben, sondern weit darüber hinaus. Ein Blick auf die absoluten Mitgliederzahlen im produzierendem Gewerbe bestätigt dies: einem Beschäftigungsverlust von gut 2 Millionen Arbeitsplätzen steht ein Mitgliederverlust von 2,2 Millionen Mitglieder im industriellen Bereich gegenüber.

Öffentliche und private Dienstleistungen

Für die Bewertung der Mitgliederentwicklung im Dienstleistungssektor ist es sinnvoll, diesen in öffentliche und private Dienstleistungen (DL) aufzuteilen. Eine Trennung der beiden Sektoren fördert zutage, daß sich die höchsten Diskrepanzen gewerkschaftlicher Organisation innerhalb des Dienstleistungssektors

befinden: während der Organisationsgrad im öffentlichen Dienst noch beträchtlich höher ist als im sekundären Sektor, liegt der Organisationsgrad bei den privaten Dienstleistungen sogar noch unterhalb dem des Agrarsektors liegt.

Tabelle 2.7: Gewerkschaftsmitglieder (in Tausend) und Organisationsgrade (in %) im tertiären Sektor

	Deutschland			Großbritannien		
Jahr	Gesamt	Öffentlicher Dienst	private Dienst-leistungen	Gesamt	Öffentlicher Dienst	private Dienst-leistungen
1970	3.268	2.772	496	3.488	3.717	771
	26,9%	93,8%	7,8%	30,3%	68%	12,8%
1980	4.027	3.305	721	6.397	5.130	1.267
	34,1%	74,7%	13,2%	47,1%	83,7%	18,4%
1985	4.197	3.300	896	-	-	-
	34,5%	73,4%	12,8%			
1990	4.388	3.392	996	6.122	5.964	1.250
	29,8%	73%	11%	41,8%	81,7%	14,4%

Quelle: Waddington 1992, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

- keine Angaben

Anmerkung: In beiden Ländern wurde der Dienstleistungssektor ohne den Transportsektor berechnet. In Deutschland wird der Organisationsgrad im öffentlichen Dienst tendenziell überschätzt, da besonders die Gewerkschaften im öffentlichen Dienst hohe Rentneranteile haben und vor allem die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Jahr 1970 durch den Mikrozensus unterschätzt wird. Die Beamtengewerkschaften weisen zwischen 1960 und 1970 Mitgliederzahlen aus, die zu Organisationsgraden von über 100% addieren (siehe dazu auch Schnabel/Pege 1992: 41). Zudem wurde der gesamte Organisationsbereich der ÖTV dem öffentlichen Dienst zugerechnet. Gleichzeitig wird dadurch der Organisationsgrad der privaten Dienstleister eher unterschätzt.

Im Vergleich zeigt sich wiederum die parallele Entwicklung der sektoralen Organisationsgrade. In beiden Ländern beträgt der Organisationsgrad im öffentlichen Dienst weit über 70% und der Organisationsgrad in den privaten Dienstleistungen unter 20%. In beiden Ländern sinken zudem in den achtziger Jahren die Organisationsgrade relativ gleichmäßig, in den privaten Dienstleistungen etwas stärker als im öffentlichen Dienst. Und in beiden Ländern stehen den sinkenden Organisationsgraden steigende – oder im Fall der britischen privaten Dienstleistungen stagnierende – Mitgliederzahlen gegenüber.

Bezieht man die gesonderte Betrachtung von öffentlichen und privaten Dienstleistungen noch mit in die Auswertung der sektoralen Organisationsgrade ein, so verdichtet sich eine allgemeine Schlußfolgerung der sektoralen Mitgliederentwicklung. Im tertiären Sektor verläuft sie in beiden Ländern parallel – moderat negativ. Im sekundären Sektor hingegen entwickeln sich die Organisationsgrade divergent: in der deutschen Industrie verhalten sie sich relativ stabil, in der britischen Industrie verschlechtern sie sich rapide.

Dieses Ergebnis impliziert, daß die Faktoren, die für die negative Mitgliederentwicklung der britischen Gewerkschaften in den achtziger Jahren bedeutsam waren, nicht auf alle Sektoren gleichmäßig gewirkt haben oder aber diese Entwicklung im Dienstleistungssektor eher kompensiert werden konnte. Da es generell für Gewerkschaften einfacher ist, Mitglieder zu halten als neue zu rekrutieren und sich Gewerkschaftsmitgliedschaft tendenziell eher entgegen dem Strukturwandel entwickelt, ist dies nicht so offensichtlich zu begründen, wie es im Fall der deutschen Gewerkschaften der Fall ist. Ein erklärungsbedürftiges Phänomen sektoraler Organisationsgrade besteht daher in der Frage, warum sich in Großbritannien in den achtziger Jahren die gewerkschaftliche Mitgliedschaft in dem stark expandierenden Dienstleistungssektor relativ besser entwickelt als im produzierenden Sektor.

Statusverschiebungen

Der Anteil der Angestellten am Arbeitsmarkt ist im Verhältnis zu den Arbeitern während des 20. Jahrhunderts beständig angestiegen. Bis in die späten siebziger Jahre hinein bedeutete dies einen relativ schnelleren Anstieg der Angestellten im Verleich zu der Gruppe der Arbeiter. Erst seit den achtziger Jahren geht die Zahl der Arbeiter tatsächlich zurück (Visser 1992a). Diese Feststellung gilt trotz der Schwächen der britischen Industrie in den siebziger Jahren auch für Großbritannien (Tabelle 2.8).

In beiden Ländern hat während der letzten zwanzig Jahre der Anteil der Angestellten an den Beschäftigten den der Arbeiter überschritten. In Großbritannien läßt sich dieser Zeitpunkt auf das Jahr 1978 datieren, in der Bundesrepublik auf das Jahr 1986. In der Bundesrepublik haben sich während der achtziger Jahre die Anteile von Angestellten und Arbeitern an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten umgedreht: waren 1980 noch 47% Angestellte und 53% Arbeiter, sind 1990 53% Angestellte und 47% Arbeiter. In Großbritannien hingegen fiel der Anteil der Arbeiter an den Beschäftigten von 47% im Jahr 1980 auf 44% im Jahr 1990.

Tabelle 2.8: Arbeiter und Angestellte in Deutschland und Großbritannien 1970, 1980 und 1990

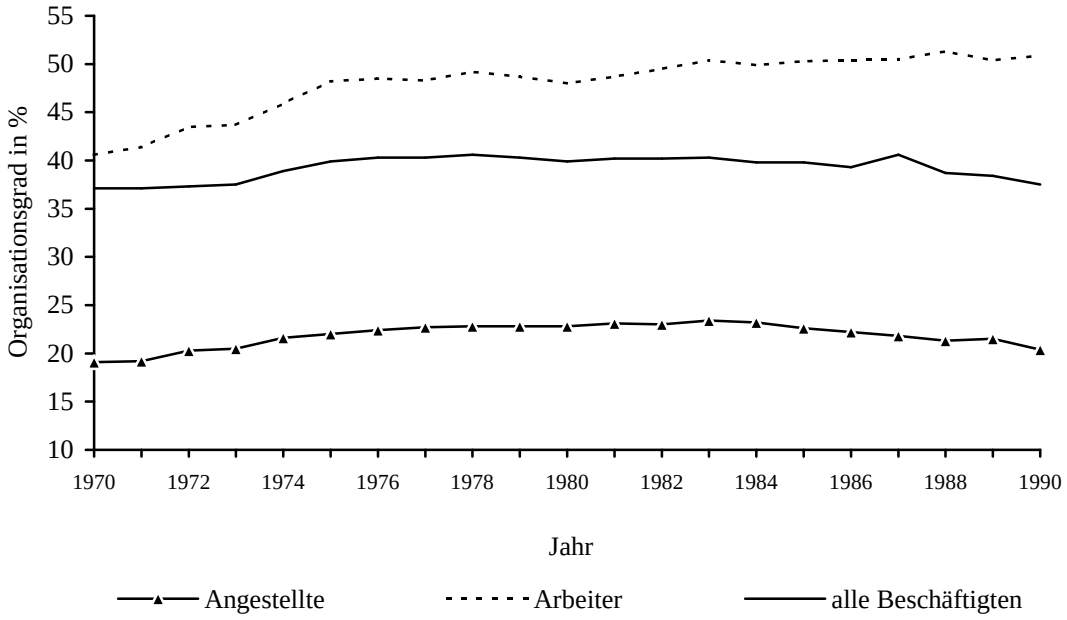
	Deutschland		Großbritannien	
Jahr	Arbeiter	Angestellte	Arbeiter	Angestellte
1970	12.403.000	7.540.000	12.003.000*	9.645.000*
1980	11.459.127	10.077.425	10.641.000	11.817.000
1990	9.550.945	12.374.624	9.495.000	11.830.000

Quelle: Waddington 1992, Employment Gazette, Statistisches Bundesamt, Bundesanstalt für Arbeit.

Anmerkung: Angestellte und Non-manual oder White collar Workers sind nicht das gleiche. Während in den britischen Zahlen die Beamten grundsätzlich auf die Arbeiter und Angestellten verteilt werden, werden in den deutschen Zahlen die Beamten ausgeschlossen. Dies erklärt die relativ geringere Gesamtzahl bei den deutschen Arbeitern und Angestellten. Für den hier angestellten Vergleich der Beschäftigtenanteile und der Entwicklung der Organisationsgrade spielt dies jedoch keine wesentliche Rolle, da in Deutschland Beamte sowohl Angestellte wie auch Arbeiter umfassen. Die Einbeziehung der Beamten in die Verteilung zwischen Arbeiter und Angestellten würde daher beide Organisationsgrade in Deutschland erhöhen, wobei sich der Unterschied bei den Angestellten stärker bemerkbar machen würde als bei den Arbeitern.

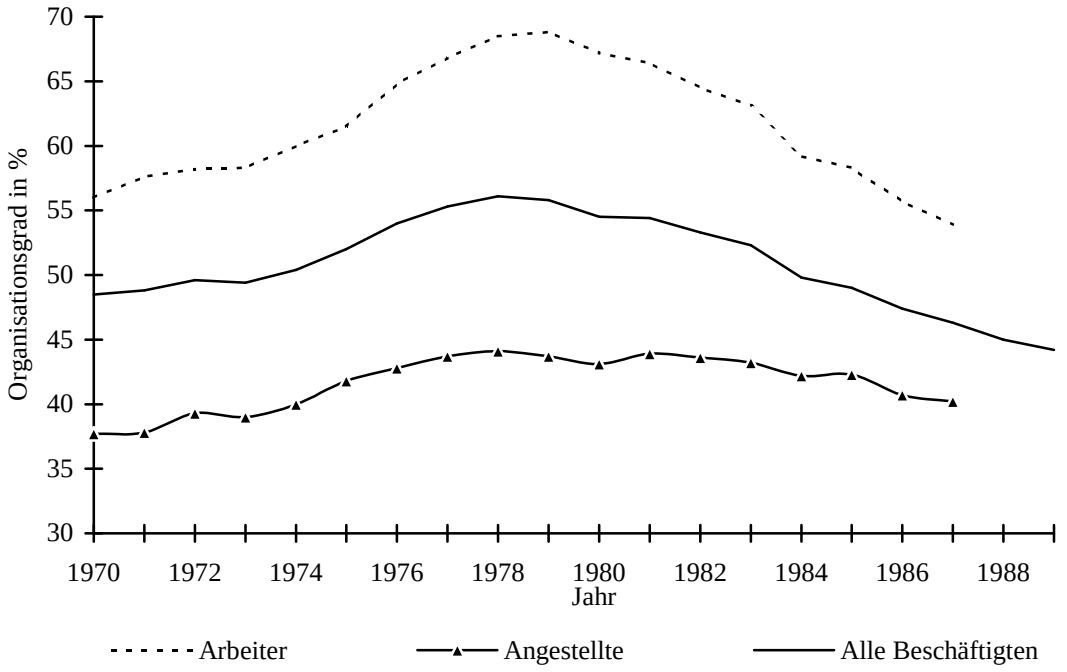
Die Analyse der Veränderung der Organisationsgrade der Angestellten und Arbeiter in beiden Ländern zeigt die parallele Entwicklung bei der Angestelltenorganisation im Gegensatz zur divergierenden Entwicklung bei der Arbeiterorganisation auf. Ähnlich wie bei der sektoralen Organisationsentwicklung liegen auch hier die größten Diskrepanzen im Kernbereich der Gewerkschaftsorganisation: während in Deutschland der Organisationsgrad der Arbeiter in den achtziger noch weiter ansteigt, sinkt er in Großbritannien überdurchschnittlich stark. Im Vergleich dazu geht die Angestelltenorganisation in beiden Ländern parallel zum aggregierten Trend leicht zurück.

Abbildung 2.5: Organisationsgrade der Arbeiter und Angestellten in Deutschland 1970-1990



Quelle: Schnabel/Pege 1992; Statistisches Jahrbuch, eigene Berechnungen

Abbildung 2.6: Organisationsgrade der Arbeiter und Angestellten in Großbritannien 1970-1987



Quelle: Waddington 1992.

Personale Verschiebungen der Beschäftigtenstrukturen: Frauenbeschäftigung

Neben der sektoralen Verschiebung der Beschäftigung von der verarbeitenden Industrie zu den öffentlichen und privaten Dienstleistungen vollzieht sich zudem eine Veränderung der Beschäftigtenstruktur von Männer- zu Frauenarbeitsplätzen. Auch hier zeigt der deutsch-britische Vergleich, daß die britische Wirtschaft sowohl in bezug auf die sektorale Struktur als auch auf die Erwerbstätigenstruktur der deutschen im Strukturwandel voraus ist.

Dabei ist anzunehmen, daß der größte Teil der veränderten Beschäftigtenstruktur auf das Konto des sektoralen Strukturwandels geht: Frauenarbeitsplätze finden sich in erster Linie im Angestelltenbereich, und die wiederum im Dienstleistungssektor. Während die Beschäftigtenstruktur in der verarbeitenden Industrie sich nur langsam verändert, kann man im Dienstleistungssektor eine deutliche Verschiebung von Männer zu Frauenbeschäftigung feststellen (Lansbury 1995: 6). In Großbritannien führt der relativ schnellere sektorale Strukturwandel hin zu Dienstleistungen in den letzten zwanzig Jahren daher auch zu einem relativ schnelleren Wandel der personalen Beschäftigtenstruktur. Der Anteil der Frauenbeschäftigung an der Gesamtzahl der abhängig Beschäftigten ist hier bereits zu Beginn der achtziger Jahre mit 42% um 4 Prozentpunkte höher als in Deutschland (37,8%). Bis zum Ende der Dekade schließt sich die Schere der Beschäftigtenanteile zudem nicht: 1990 steht einem Frauenbeschäftigtenanteil in Großbritannien von 47,2% ein Anteil von 41,3% in Deutschland gegenüber.

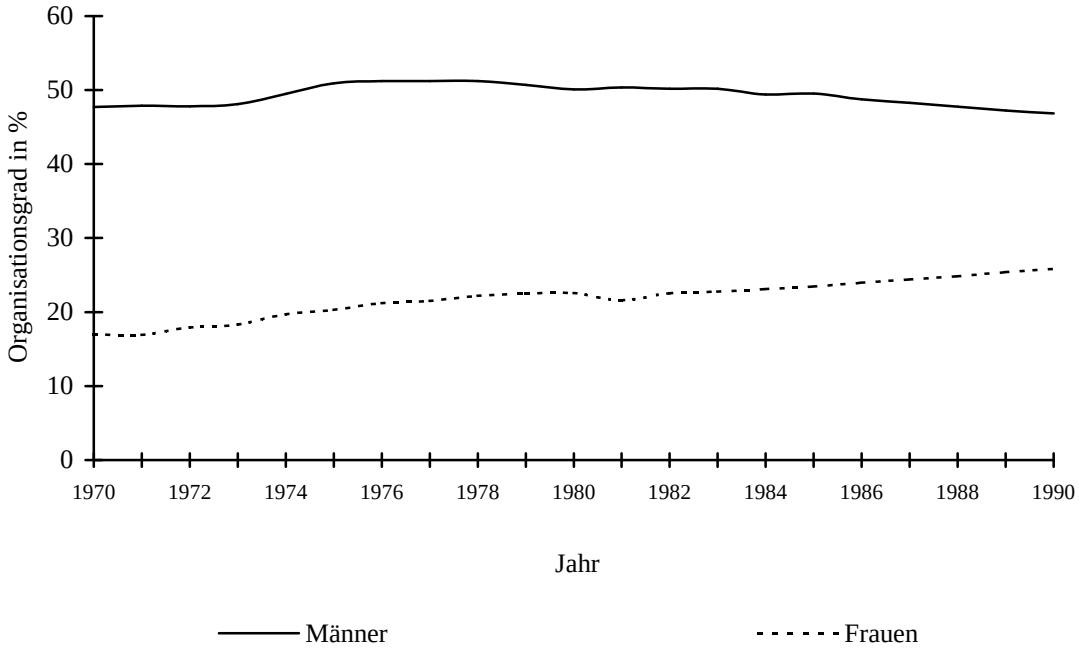
Tabelle 2.9: Abhängig Beschäftigte nach Geschlecht (in Tausend)

	Deutschland			Großbritannien		
Jahr	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamtl	Männer	Frauen
1970	21.747	14.199	7.548	22.479	14.009	8.470
1975	21.942	13.679	8.363	22.723	13.545	9.178
1980	23.366	14.227	9.139	22.991	13.319	9.521
1986	23.028	13.869	9.159	21.423	11.903	9.691
1990	24.983	14.646	10.337	22.856	12.050	10.806

Quelle: OECD Labour Force Statistics 1970-90.

Bei der Betrachtung der absoluten Zahlen der Beschäftigungsentwicklung von Männern und Frauen (Tabelle 2.10) fällt auf, daß in beiden Ländern die Beschäftigungsanteile von Männern sinken und in Großbritannien sogar die absoluten Beschäftigtenzahlen von Männern von 14 auf 12 Millionen zurückgehen. Die Beschäftigtenzahlen der Frauen steigen sowohl relativ als auch in absoluten Zahlen (in Deutschland von 7,5 Millionen auf 10,3 Millionen und in Großbritannien von 8,4 Millionen auf 10,8 Millionen im gleichen Zeitraum). Dabei sinkt die Frauenbeschäftigung in der verarbeitenden Industrie relativ schneller als die Beschäftigung von Männern, und sie steigt schneller in den Dienstleistungssektoren, in denen Frauen traditionell stärker vertreten sind.

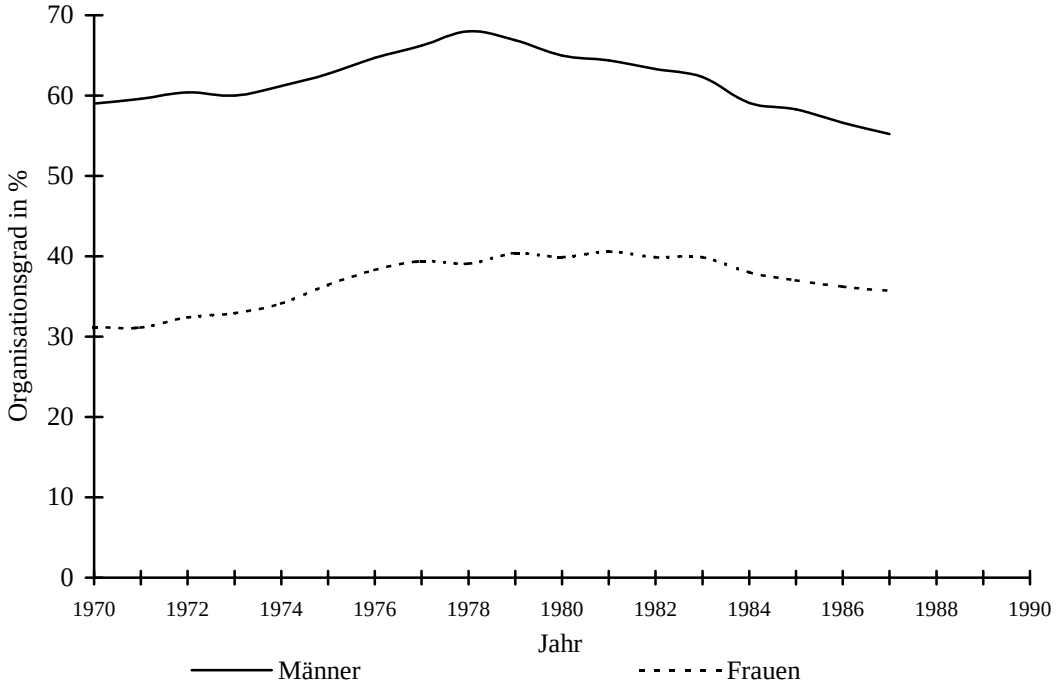
Abbildung 2.7: Organisationsgrade in Deutschland nach Geschlecht 1970-1990



Quelle: Statistische Jahrbücher, eigene Berechnungen.

Im Hinblick auf den Strukturwandel der Gewerkschaftsmitgliedschaft wiederholt sich bei der Betrachtung von personalen Charakteristika die Beobachtung, die bereits im letzten Abschnitt zum sektoralen Strukturwandel gemacht wurde: in Großbritannien ist auch die Anpassung der gewerkschaftlichen Mitgliederstruktur an den Strukturwandel der Beschäftigung weiter fortgeschritten als in Deutschland (Abbildungen 2.7 und 2.8). Im Unterschied zu den beiden bislang untersuchten Strukturmerkmalen verläuft jedoch in beiden Ländern die Organisationsentwicklung bei den Frauen relativ besser als bei den Männer. In anderen Worten: die Verschiebung der Beschäftigtenanteile von Männern und Frauen am Arbeitsmarkt wird in der Mitgliederstruktur nachvollzogen. In Deutschland führt dies in den achtziger Jahren zu steigenden Organisationszahlen der Frauen, in Großbritannien zu einem relativ geringeren Rückgang des Organisationsgrades. Damit schließt sich in beiden Ländern die Organisationslücke bei den Frauen ein wenig – unter der Bedingung insgesamt sinkender Organisationsgrade. Diese Entwicklung steht im deutlichen Kontrast zu der bisher festgestellten sektoralen und statusbezogenen Entwicklung der Mitgliederanteile in den Gewerkschaften.

Abbildung 2.8: Organisationsgrade in Großbritannien nach Geschlecht 1970-1987



Quelle: Waddington 1992.

2.3 Der Einfluß des Strukturwandels auf die Entwicklung gewerkschaftlicher Organisationsgrade

Der Ländervergleich des Strukturwandels von Beschäftigung und Mitgliederschaft führt zu zwei wesentlichen Ergebnissen: Erstens erfolgt der Strukturwandel der Beschäftigung in Großbritannien insgesamt schneller als in Deutschland, und zweitens folgt die Mitgliederstruktur der britischen Gewerkschaften dem Strukturwandel ebenfalls schneller, so daß der Gesamteffekt des Strukturwandels auf den Organisationsgrad in beiden Ländern sehr ähnlich ist.

Für alle hier betrachteten Merkmale der Beschäftigung gilt, daß der Strukturwandel der Beschäftigung in die gleiche Richtung weist: industrielle Arbeitsplätze, die männlich besetzt sind, schrumpfen zugunsten von weiblich besetzten Arbeitsplätzen in Dienstleistungsbereichen. Jedoch vollzieht sich in Großbritannien der sektorale wie auch der personale Strukturwandel erheblich schneller als in der Bundesrepublik.

Nur in einer Hinsicht gilt die These des schnelleren Strukturwandels der Beschäftigung in Großbritannien nicht: bei der Verschiebung der Beschäftigung von Arbeitern zu Angestellten. Hier ist zwar generell der britische Strukturwandel ebenfalls weiter fortgeschritten, und die 50%-Marke bei den Angestellten wird früher erreicht als in Deutschland. Für die achtziger Jahre zeichnet sich allerdings ab, daß die Geschwindigkeit der Verschiebung von Arbeiter- zu Angestellten arbeitsplätzen in Deutschland schneller voranschreitet als in Großbritannien.

Auch die jährlichen Veränderungsraten in der Mitgliedschaft der Gewerkschaften sind in Großbritannien weitaus höher als in Deutschland. Sowohl Mitgliederwachstum als auch Einbrüche verlaufen erheblich ausgeprägter, wohingegen in Deutschland die Stabilität der Mitgliedschaft das herausragende Charakteristikum darstellt. Die Stabilität scheint in beide Richtungen zu wirken: sie verhindert einen drastischen Mitgliederschwund, wirkt jedoch gleichzeitig einer Anpassung der Mitgliedschaftstruktur an die Beschäftigtenlage entgegen. In dieser Hinsicht profitieren die britischen Gewerkschaften von dem ungewollten Strukturwandel: ihre Mitgliedschaft paßt sich rapider an den bestehenden Arbeitsmarkt an.

Welche Auswirkungen haben die einzelnen Teilaspekte des Strukturwandels auf die gewerkschaftliche Organisation? Anhand von Simulationsmodellen läßt sich der Einfluß der einzelnen Faktoren nachzeichnen. Tabelle 2.11 vergleicht die Ergebnisse von Simulationen für die einzelnen Aspekte des Strukturwandels, wobei ein hypothetischen Organisationsgrad für den Fall berechnet wird, daß der Strukturwandel nicht erfolgt wäre (Tabelle 2.11).

Tabelle 2.10: Differenzen zwischen tatsächlichem und simulierten Organisationsgrad aufgrund struktureller Faktoren 1980-1990[17]

	Deutschland	Großbritannien
geschlechtsspezifisch	+ 0,76	+ 0,8
sektoral	+ 1,2	+ 3,8
Status	+ 2,1	+ 0,5

Quelle: Schnabel/Pege 1992, Waddington 1992, Statistisches Bundesamt, Employment Gazette, eigene Berechnungen.

Die einzelnen Werte bezeichnen für jeden Faktor die Differenz zwischen dem tatsächlichen Organisationsgrad und dem Organisationsgrad, der sich ergibt, wenn man den Strukturwandel für den einzelnen Faktor eliminiert. Z.B bedeutet die 0,8 in dem Feld geschlechtsspezifisch/Großbritannien, daß der gesamtwirtschaftliche Organisationsgrad um 0,8 Prozentpunkte höher gewesen wäre, wenn sich die Zusammensetzung der Männer- und Frauenarbeitsplätze seit 1980 nicht verändert hätte. Er würde statt 41,6% im Jahr 1990 also 42,4% betragen.

Rein rechnerisch können die Einzelergebnisse nicht zu einer Gesamtzahl addiert werden, da sich die Einzelmerkmale überschneiden. Allerdings gibt die Summe der einzelnen Werte einen Maximalwert für den Einfluß des Strukturwandels auf den aggregierten Organisationsgrad an.[18] Demnach sind maximal 5,1 Prozentpunkte des Rückgangs im Organisationsgrad der britischen Gewerkschaften dem Strukturwandel anzurechnen gegenüber maximal 4,1 Prozentpunkte in Deutschland. In Prozent umgerechnet können maximal 80% des Rückgangs im deutschen Organisationsgrades auf den sektoralen und personalen Strukturwandel zurückgeführt werden, aber nur maximal 40% des Rückgangs im britischen Organisationsgrades.

Auf den ersten Blick ist dieses Ergebnis erstaunlich, da in Großbritannien der Strukturwandel schneller vorangeschritten ist als in Deutschland und deshalb zu erwarten gewesen wäre, daß der Einfluß des Strukturwandels auf den Organisationsgrad höher als in Deutschland ausgefallen wäre. Wesentlicher Grund für dieses Ergebnis ist, daß der schnellere Strukturwandel der Beschäftigung in Großbritannien mit einer rapideren Anpassung der Gewerkschaftsmitglieder kombiniert war: In Großbritannien sind die Differentiale zwischen den einzelnen Gruppen generell geschrumpft, während dies in Deutschland nur bei der Organisierung der Frauen der Fall war. Da die Berechnung der simulierten aggregierten Organisationsgrade die Veränderung der gruppenspezifischen Organisationsgrade integriert, wurde dieser Faktor weitgehend eliminiert. Im Ergebnis konnte der schnellere britische Strukturwandel teilweise durch eine schnelle

[17]Die Berechnung der simulierten Organisationsgrade erfolgte nach der Methode von Bain/Price (1980). Siehe zur Erläuterung auch Waddington (1992) und Farber (1985).

[18] Ähnlich verfährt Farber bei seiner Analyse des Einflusses des Strukturwandels auf die US-amerikanischen Organisationsgrade (Farber 1985: 20).

Anpassung der Mitgliederstruktur kompensiert werden. In Deutschland gilt dies umgekehrt.

Unterschiede zwischen den Ländern ergeben sich zudem auf der Ebene der einzelnen Faktoren: Die personale Verschiebung von der Männerbeschäftigung zur Frauenbeschäftigung ergibt in beiden Ländern den geringsten Wert, da die Organisationsgrade der Frauen in den achtziger Jahren weiterhin relativ zu der Mitgliedschaft der Männer ansteigen. Daraus resultiert nur ein geringer Effekt durch die steigende Frauenbeschäftigung auf die Organisationsgrade. Interessanter ist jedoch die Betrachtung des sektoralen und des Statuswandels: während die britischen Zahlen auf einen starken Effekt der sektoralen Verschiebungen hinweisen, gibt es in Deutschland eine stärkere Auswirkung im Hinblick auf die Verschiebung von Arbeiter und Angestelltenarbeitsplätzen.

Für die deutschen Gewerkschaften ist daher der statusbezogene Wandel wichtiger als der sektorale Wandel; für die britischen Gewerkschaften ist es umgekehrt. Dieses Ergebnis ist wiederum in der Beschäftigtenentwicklung begründet: Die britischen Zahlen reflektieren den Verlust von 2 Millionen Industriearbeitsplätzen in den achtziger Jahren, dem eine konstante Beschäftigtenlage in der deutschen verarbeitenden Industrie gegenübersteht. In Deutschland ist der relativ geringere sektorale Effekt ausschließlich auf das Anwachsen des Dienstleistungsbereichs zurückzuführen, jedoch nicht auf Einbrüche in der industriellen Beschäftigung. Da zudem der Organisationsgrad der Arbeiter während der achtziger Jahre noch steigt, ergibt sich ein starker stabilisierender Effekt aus der deutschen Industriearbeiterschaft, der in starkem Kontrast zu der britischen Mitgliederstruktur steht. In bezug auf die statusbezogene Entwicklung der Beschäftigtenstruktur zeigt sich die spiegelbildliche Entwicklung: auf dem britischen Arbeitsmarkt stagniert der Anteil der Angestellten und in Deutschland steigt er in den achtziger Jahren rapide an.

Zum anderen muß dieses Ergebnis mit den unterschiedlichen Veränderungsraten Organisationsgrade für Angestellte und Arbeiter und Dienstleistungssektor und Industriesektor begründet werden. In Deutschland öffnet sich die Schere zwischen der Organisierung der Angestellten und der Arbeiter weiter, während sie sich in Großbritannien schließt. Damit bleibt als Ergebnis der Analyse aggregierter Organisationsgrade festzuhalten, daß in Deutschland der Strukturwandel von personalen und sektoral-spezifischen Mitgliedergruppen einen größeren Einfluß auf den aggregierten Organisationsgrad hatte als in Großbritannien. Für Großbritannien sind daher die Faktoren, die ursächlich nicht mit dem Strukturwandel zusammenhängen, als bedeutsamer anzusehen als für Deutschland.

In bezug auf gruppenspezifische Organisationsgrade bleibt somit festzuhalten: für Großbritannien sind die Mitgliedereinbrüche in der organisierten Industriearbeiterschaft das wesentliche Strukturmerkmal der Mitgliederveränderungen der Gewerkschaften in den achtziger Jahren; in Deutschland ist im Gegensatz dazu die Industriearbeiterschaft der wesentliche Träger der Mitgliederstabilität. Im Vergleich dazu sind die Angestellten in beiden Ländern die Wachstumsgruppen der Mitgliederentwicklung der siebziger Jahre. In Großbritannien bleiben sie auch in den achtziger Jahre die stabilere Mitgliedergruppe, wird in

Deutschland die mangelhafte Organisierung der Angestellten zum wesentlichen Strukturproblem der Mitgliederentwicklung in den achtziger Jahren.

Langfristig stellt sich für die britischen Gewerkschaften das Problem, daß sie zwar strukturell stärker an die Dynamik des Arbeitsmarkts angepaßt sind als die deutschen Gewerkschaften, dieser Prozeß jedoch unter dem Vorzeichen einer drastischen allgemeinen Mitgliederkrise stattfindet. In Großbritannien sinken die Organisationsgrade aller sozialen Gruppen während der achtziger Jahre, und der Anpassungseffekt kommt ausschließlich dadurch zustande, daß einige Gruppen schneller abnehmen als andere. Für die deutschen Gewerkschaften bietet sich vordergründig ein relativ optimistisches Bild. Allerdings basiert die Stabilität der deutschen Mitgliederzahlen auf zunehmenden Anteilen nichterwerbstätiger Mitgliedern und Industriearbeitern – bzw. der Überorganisierung der mehr und mehr arbeitslosen und verrenteten Arbeitern im Vergleich zur übrigen Mitgliedschaft. Die Mitgliederstärke der deutschen Gewerkschaften unter den Arbeitern der verarbeitenden Industrie kompensiert daher ihre Schwäche in anderen Sektoren und anderen sozialen Gruppen.

3. Kapitel Der Forschungsstand: Einflußfaktoren gewerkschaftlicher Mitgliederentwicklung

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Bestimmungsfaktoren gewerkschaftlicher Mitgliederentwicklung läßt sich in drei Gruppen einteilen: zyklische, strukturelle und institutionelle Erklärungsmuster (Ebbinghaus/Visser 1997b). Die zyklischen Erklärungsansätze basieren auf der Modellierung von Veränderungen gewerkschaftlicher Mitgliederzahlen in Abhängigkeit von konjunkturellen Faktoren seit Beginn dieses Jahrhunderts. Ihnen wurden ab den fünfziger Jahre noch zyklische politische Faktoren wie Wahlergebnisse für sozialdemokratische Parteien zugefügt. Gewerkschaftliche Organisationsgrade schwanken demnach entlang der kurzfristigen Veränderungen konjunktureller oder politischer Zyklen.

Strukturelle Erklärungsmuster folgen langfristigen Trends, die sowohl auf eine Lebenszyklustheorie von Gewerkschaften hinweisen, als auch auf die langfristigen Veränderungstendenzen der Arbeitsverhältnisse und Strukturen des Arbeitsmarktes. Die gewerkschaftliche Mobilisierungsfähigkeit stützt sich auf standardisierte Arbeitsverhältnisse von Facharbeitern in großen Unternehmen der verarbeitenden Industrie, die seit der Formationsphase der Gewerkschaften im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts das Rückgrat der Mitgliedschaft ausmachen. In dem Maße, wie solche Arbeitsverhältnisse im Vergleich zu anderen Arbeitnehmergruppen in der post-industriellen Gesellschaft relativ abnehmen, verlieren die Gewerkschaften auch an der Fähigkeit, Mitglieder zu mobilisieren.

Institutionelle Erklärungsansätze gehen davon aus, daß unterschiedliche institutionelle Konfigurationen in einzelnen Ländern, die einem parallelen weltweiten

Strukturwandel unterliegen, zu national-spezifischen Verarbeitungsmustern führen. Im Hinblick auf gewerkschaftliche Mitgliederentwicklung verweisen institutionelle Erklärungsansätze zunächst nur auf die 'Unterschiedlichkeit' zwischen nationalen Entwicklungen, nicht aber auf die Richtung derselben.

3.1 Zyklische Faktoren

Die Ursprünge der wissenschaftlichen Erklärung gewerkschaftlicher Mitgliederbewegungen gehen zurück auf die Phase unbefestigter Gewerkschaften, in der deren Mitgliedschaft stark mit dem konjunkturellen Verlauf schwankte. Samuel Gomper, der erste Präsident der American Federation of Labor (AFL) war von der Regelmäßigkeit, mit der die Mitgliederzahlen zu Zeiten konjunktereller Aufschwünge wuchsen und in Zeiten wirtschaftlicher Depressionen abnahmen, derartig beeindruckt, daß er aus diesem Mechanismus auf dem 24. Kongreß der AFL im Jahr 1904 das 'law of growth of organized labor' entwickelte: „From the formation of the first bona fide trade union movement in modern times, it has grown with each era of industrial activity and receded to some degree with each industrial depression, but with each recurring period of depression it has receded to a lesser degree than its immediate predecessors" (zit. nach Przeworski 1984: 1).

In ihrer so formulierten Schlichtheit ließ sich diese Annahme der Konjunkturabhängigkeit gewerkschaftlicher Mitgliederzahlen jedoch nur für die Jahre 1897 bis 1920 für die US-amerikanischen Gewerkschaften belegen (Commons et al. 1918), und bereits der wirtschaftliche Aufschwung in den zwanziger Jahren stellte die Konjunkturannahmen in Frage, da sich der prognostizierte Mitgliederaufschwung nicht materialisierte. In der Folge der ersten Fehlschläge wurden konjunkturelle Modelle zunehmend modifiziert: statt der zunächst verwendeten Industrieproduktion wurden Preise als Kennziffer für die konjunkturelle Entwicklung genommen (Davis 1941), später auch die Real- und Nominallohnentwicklung (Sharpe 1971; Bain/Elksheikh 1976). In den sechziger Jahren kamen weitere Modifikationen hinzu: die Veränderung der Arbeitslosenrate wurde von Ashenfelter und Pencavel (1969) als negativer Einflußfaktor auf die Mitgliederzahlen berücksichtigt, zudem sollten die Veränderungsraten der Beschäftigung und der bestehende Organisationsgrad die Möglichkeiten der weiteren Mitgliederentwicklung beeinflussen.[19]

Ihre konjunkturelle Fixierung verloren die zyklischen Erklärungsansätze bereits in den dreißiger Jahren, als einzelne Autoren begannen, politische Faktoren in ihren Modellen zu berücksichtigen: Barnett wies darauf hin, daß der Anstieg der Mitgliedschaft in amerikanischen Gewerkschaften zwischen 1915 und 1920 nahezu vollständig auf die Kriegswirtschaft zurückzuführen sei. In einem Papier für das National Bureau for Economic Research betonte Wolman daraufhin, daß zusätzlich zu konjunkturellen Faktoren auch die Wirtschafts- und Sozialpolitik

[19] In der Logik der zyklischen Erklärungsansätze muß wohl auch der Organisationsgrad selbst ein zyklischer Faktor sein.

der Regierung, die Haltung der Arbeitgeber, das Bewußtsein der Beschäftigten wie auch die inneren Zustände der Gewerkschaften miteinbezogen werden müßten (zit. nach Przeworski 1984).

Mit der sinkenden Fluktuation gewerkschaftlicher Mitgliederzahlen in der Nachkriegsperiode und der Entstehung 'befestigter' Gewerkschaften wurde die Bedeutung politischer Faktoren unübersehbar. Nachkriegsautoren der sechziger Jahren haben eine scharfe Trennlinie zwischen den 'monokausalen' Erklärungen der früheren Modelle und ihren eigenen 'pluralistischen' Ansätzen gezogen (Bernstein 1961). Ab den siebziger Jahren finden sich daher politische Zyklen als weiterer systematischer Einflußfaktor in zyklischen Modellannahmen. Die Sitzanteile der Demokratischen Partei wurden bereits von Ashenfelter und Pencavel in ihr Erklärungsmodell der Mitgliederentwicklung US-amerikanischer Gewerkschaften miteinbezogen (Ashenfelter/ Pencavel 1969), und die Regierungsbeteiligung bzw. Stärke sozialdemokratischer Parteien fand sich später in einer Reihe von Studien als positiver Einflußfaktor auf die gewerkschaftliche Mitgliederstärke (Schnabel 1989; Roche/Larragy 1990; Western 1995).

Die relative Erklärungskraft einzelner Faktoren ist unterschiedlich. Der Faktor Inflation scheint zu stärkeren Korrelationen zu führen als andere konjunkturelle Faktoren, insbesondere im Vergleich zur Arbeitslosigkeit (Ashenfelter/Pencavel 1969; Bain /Elksheikh 1976; Przeworski 1984, Schnabel 1989, Roche/Larragy 1990). Insgesamt schätzen Freeman und Pelletier, daß alle konjunkturellen Faktoren zusammengenommen ungefähr 30% der Varianz der Veränderung der Organisationsgrade erklären (Freeman/Pelletier 1990). Disney hingegen stuft den Erklärungsgehalt makroökonomischer Modelle wesentlich höher ein. Für ihn ist der konjunkturelle Einfluß weiterhin der größte einzelne Faktor, der die Veränderungsraten von gewerkschaftlichen Organisationsgraden bestimmt (Disney 1990). Die Bewertung der Erklärungskraft des politischen Zyklus ist zudem länderspezifisch. Für Schweden und Großbritannien wurden Faktoren, die dem politischen Zyklus Rechnung tragen, von Bain und Elksheikh (1976) verworfen, allerdings für die USA, Australien (Bain/Elksheikh 1976) und Deutschland (Schnabel 1989) wie auch im OECD Vergleich (Western 1995) erfolgreich eingesetzt.

Ein deutlicher Mangel der zyklischen Modelle war, daß sie eigentlich nur für die erste Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts gute Ergebnisse lieferten. Sowohl das Modell von Ashenfelter und Pencavel als auch die Modelle von Bain und Elksheikh weisen für den Zeitraum zwischen der Jahrhundertwende und 1945 mit einer erklärten Varianz von 75% (Ashefelter/Pencavel 1969) bzw. 73% (Bain/Elksheikh 1976) bessere Ergebnisse auf als für die Nachkriegszeit von 1945 bis 1970. Im Nachkriegszeitraum fällt die erklärte Varianz auf 52% für das Modell von Ashenfelter und Pencavel und auf 63% für das Modell von Bain und Elksheikh (Ashenfelter/Pencavel 1969; Bain/Elksheikh 1976).

Die größte Schwäche der zyklischen Erklärungsansätze liegt jedoch in den kausalen Hypothesen, auf denen sie basieren.[20] Die nachprüfbaren statistischen Kor-

[20] siehe zur Kritik Przeworski (1984); Undy et. al. (1981); Mason/Bain (1993); Visser (1989).

relationen sind nicht immer in überzeugende Erklärungen der Zusammenhänge übersetzt worden. Der positive Zusammenhang zwischen Preissteigerung und Gewerkschaftsmitgliedschaft wurde etwa damit erklärt, daß Arbeitnehmer ihre Löhne verteidigen wollen – der sogenannte 'Credit'-Effekt[21] (Commons 1918; Davis 1941; Ashenfelter/Pencavel 1969, Bain/Elksheikh 1976) – und zugleich, daß Arbeitgeber Inflation als Zeichen für Prosperität werten und daher ihren Widerstand gegenüber Gewerkschaften verringern (Commons 1918; Bain/Elksheikh 1976). In ähnlicher Weise wird steigenden Arbeitslosenraten ein Einfluß auf die Erwartungen sowohl von Arbeitgebern wie auch von Arbeitnehmern zugeschrieben: Arbeitslosigkeit erhöht den Widerstand der Arbeitgeber gegenüber Gewerkschaften (Bain/Elksheikh 1976), während zugleich die Arbeitnehmer Angst um ihren Arbeitsplatz haben – der sogenannte 'Threat'-Effekt – (Ashenfelter/Pencavel 1969), ihre Beiträge nicht mehr bezahlen können (Bain/Elksheikh 1976) und als Folge die Gewerkschaften nicht genug Ressourcen zur Rekrutierung zur Verfügung haben (Swidinsky 1974). Implizit werden demnach in den Modellen Annahmen über (a) das Verhalten von Arbeitgebern gegenüber Gewerkschaften, (b) das Verhalten von Arbeitnehmern und (c) über das Verhalten von Gewerkschaften zugleich getroffen (Przeworski 1984), ohne den relativen Stellenwert dieser Annahmen überprüft zu haben.

Darüber hinaus ergeben sich sowohl bei den politischen wie auch bei den konjunkturellen Faktoren Probleme der Endogenität, da die Unabhängigkeit der Variablen nicht gewährleistet werden kann. Wenn Gewerkschaften einen Preisaufstieg verursachen können, kann die Variable Inflation nicht als unabhängig von der Mitgliederstärke der Gewerkschaften gelten. Auch die Integration von Wahlverhalten als unabhängige Variable leidet unter einem Endogenitätsproblem. Die späten sechziger und frühen siebziger Jahre wie auch die frühen achtziger Jahre stellten Wendepunkte sowohl im politischen Wahlverhalten als auch in der Gewerkschaftsmitgliedschaft dar, so daß nicht offensichtlich ist, ob die beiden Phänomene voneinander unabhängig sind oder vielmehr mit den gleichen sozio-politischen Entwicklungen erklärt werden müssen.

3.2 Strukturelle Faktoren

In dem Maße wie Gewerkschaften als Interessenverbände einer begrenzten Gruppe qualifizierter Industriearbeiter eingestuft werden, deren Beschäftigtenzahlen ihren Höhepunkt während der fordistischen Phase der Massenproduktion zwischen 1945 und 1970 hatten, wirkt sich der Niedergang dieses Produktionssystems auf die Mitgliederentwicklung dieser Interessenverbände aus. Eine mögliche Erklärung für die Veränderung von aggregierten Organisationsgraden liegt somit in den Veränderungen der Beschäftigtenstruktur (Armingeon 1988a; Brandt et al. 1982; Fiorito/Greer 1982; Galenson 1994; Freeman 1990; Hancké 1993; Müller-Jentsch 1987; Waddington 1992; Visser 1989). Da unterschiedliche

[21] Die Argumentation des 'Credit'-Effekts geht davon aus, daß Arbeitnehmer frühere Lohnerhöhungen auf das Verhalten der Gewerkschaften zurückführen und sozusagen aus Dankbarkeit die Gewerkschaften durch ihren Beitritt unterstützen.

Gruppen von Beschäftigten sich im unterschiedlichen Maße organisieren, können Anwachsen und Rückgang der einzelnen Beschäftigtengruppen auf dem Arbeitsmarkt Auswirkungen auf den Gesamtorganisationsgrad einzelner Länder haben.

Die Beschäftigungsentwicklung ist daher nicht nur der Nenner bei der Berechnung von Organisationsgraden, sondern zudem der wichtigste Faktor in der Bestimmung des Organisationspotentials einzelner Gruppen auf dem Arbeitsmarkt. Hier kommt es nicht nur auf die aggregierten Beschäftigtenzahl innerhalb eines Sektors an, sondern auch darauf, welche Merkmale diese Beschäftigungsformen aufweisen. Da in der Vergangenheit Gewerkschaftsmitglieder in der Regel die Merkmale 'männlich', 'vollzeit-beschäftigt' und 'Arbeiter' besaßen und ihre Arbeitsplätze typischerweise in der verarbeitenden Industrie und Großbetrieben zu finden waren, interpretiert man den Strukturwandel zugunsten von Frauen, Angestellten, Teilzeitarbeit, Kleinbetrieben und Dienstleistungen als prinzipiell negativ für das gewerkschaftliche Organisationspotential.[22]

Problematisch ist wiederum die Begründung der unterschiedlichen Organisationsgrade einzelner sozialer Gruppen: Untersuchungen über gruppenspezifische Organisationsgrade gehen entweder von der Annahme aus, daß bestimmte Beschäftigtengruppen aus ideologischen Gründen weniger disponiert sind, Gewerkschaften beizutreten, oder daß sie in Beschäftigungsverhältnissen stehen, zu denen Gewerkschaften keinen Zugang haben.[23] Der Grund für eine unterschiedliche Organisationsneigung wird daher entweder in der Person des einzelnen Arbeitnehmers oder in der Rekrutierungskompetenz der Gewerkschaften gesehen.[24]

So kann der unterschiedliche Organisationsgrad zwischen Arbeitern und Angestellten entweder mit den unterschiedlichen Beschäftigungsbedingungen in großen oder kleinen Unternehmen oder mit einem stärkeren Klassenbewußtsein der Arbeiter oder Standesbewußtsein der Angestellten erklärt werden (Armingeon 1988a). Frauen und Teilzeitbeschäftigten wird eine geringere Erwerbsarbeitsorientierung unterstellt (Müller-Jentsch 1987) und zumeist auch eine distanzierte Einstellung zu Gewerkschaften aufgrund der traditionell eher diskriminierenden Vertretungspolitik der Gewerkschaften, die auf den männlichen Vollzeitarbeiter zugeschnitten war (Windolf/Haas 1989).

Für den relativ höheren Grad an gewerkschaftlicher Organisierung im öffentlichen Dienst finden sich in der Literatur eine Vielzahl von Erklärungsfaktoren:[25]

---

[22] Strukturelle Faktoren der Arbeitsmarktentwicklung wurden auch in ökonometrischen Modellen berücksichtigt, etwa als Anteil des Öffentlichen Dienstes an der Gesamtbeschäftigung (Griffin et al. 1991) oder als Anteil der Ausländer an der Gesamtbeschäftigung (Schnabel 1989). Siehe zum Überblick: Fiorito/Greer (1982).

[23] Ausführlich werden diese Probleme von Bain (1970), Bain/Price (1980) behandelt.

[24] Ein eher mißglückter Vermittlungsversuch zwischen diesen beiden Annahmen ist die Untersuchung von Blackburn über die britischen Bankengewerkschaften, indem er die Organisationen nach ihrem eigenen 'Charakter' unterscheidet (Blackburn 1967).

[25] siehe zum Überblick Müller-Jentsch (1987).

den besonderen Status öffentlich Bediensteter und die Rolle von Statusorganisationen in der Berufs- und Karriereplanung, wie die Rolle des Deutschen Beamtenbunds zeigt (Keller 1983); die besondere rechtliche Regulierung des öffentlichen Dienstes und die erhöhte Bedeutung von Lobbyarbeit durch Berufsverbände (Clegg 1976); die Größe der Organisation und hierarchische Kontrolle, die Formen der persönlichen Absicherung gebieten; die politischen Einflußfaktoren auf die Beschäftigung im öffentlichen Dienst, die eine politische Betätigung der Beschäftigten nahelegen (Keller 1983); die Befürwortung gewerkschaftlicher Organisation durch sozialdemokratische Regierungen (Bain 1970) und nicht zuletzt die Arbeitsplatzssicherheit, die eine gewerkschaftliche Organisierung zumindest als nicht abträglich für den Erhalt des eigenen Arbeitsplatzes erscheinen läßt (Visser 1989).

Im Gegensatz dazu stehen die Beschäftigungsbedingungen im privaten Dienstleistungssektor: hier sind die Betriebsgrößen kleiner und die Arbeitsplatzsicherheit geringer, die Beziehungen zwischen Betriebsleitung und Beschäftigten weniger formalisiert und das berufliche Fortkommen stärker vom persönlichen Einsatz abhängig. Eine Gewerkschaftsmitgliedschaft wirkt sich im Zweifel für den Einzelnen eher negativ denn positiv auf das Arbeitsverhältnis aus.

Die empirische Überprüfung der Rolle bewußtseinsbezogener Faktoren im Verhältnis zu arbeitsplatzbezogenen Faktoren ist jedoch schwierig. Bain und Elksheikh haben bei ihren Untersuchungen keinen Zusammenhang zwischen dem Beschäftigungsanteil von Frauen und dem Organisationsgrad gefunden (Bain/Elksheikh 1976). Unterschiedliche Organisationsgrade von Frauen lassen sich nach ihrer Argumentation auf andere, nicht-geschlechtsspezifische Faktoren zurückführen, wie auf ihre Konzentration in Angestelltenberufen, in Kleinbetrieben und auf höhere Mobilitätsraten. Für die USA haben Freeman und Medoff gezeigt, daß über 80% der Unterschiede im Organisationsgrad von Männer und Frauen mit den unterschiedlichen Charakteristika der Arbeitsstellen zu erklären waren und nicht durch eine geringere Organisationsneigung der Frauen (Freeman/Medoff 1984: 28). Zu einem ähnlichen Ergebnis kamen Windolf und Haas bei einer Regressionsanalyse von Gewerkschaftsmitgliedschaft und Einstellungen in der Bundesrepublik in den siebziger und achtziger Jahren. Sie stellten fest, daß der überwiegende Anteil der unterschiedlichen Organisationsneigung zwischen Männern und Frauen auf Arbeitsplatzfaktoren zurückzuführen ist. Zudem argumentieren sie, daß die Differenz in der Organisationsneigung zwischen Männern und Frauen, die nicht auf Arbeitsplatzfaktoren zurückzuführen ist, eher der frauenfeindlichen Gewerkschaftspolitik geschuldet ist als einer gewerkschaftsfernen Haltung der Frauen. Nach ihrer Argumentation stehen Frauen Gewerkschaften genauso positiv gegenüber wie Männer, treten jedoch nicht ein, weil sich das Kosten/Nutzen/Verhältnis für sie – noch – nicht lohnt (Windolf/Haas 1989). Empirisch sind daher pauschale Annahmen über die Organisationsneigung einzelner sozialer Gruppen aufgrund individueller Merkmale wie Geschlecht und Status kaum haltbar.

Auffällig ist, daß zwischen der Annahme von gruppenspezifischen Einstellungen und Bewußtseinshaltungen und der Annahme arbeitsplatzbezogener Fakto-

ren keine Vermittlung möglich ist.[26] Deutlich wird diese Trennung bei der Behandlung von Angestellten. So wird in der umfassenden Literatur zur Organisierung von Angestellten von einem Teil der Autoren davon ausgegangen, daß die Situation der Angestellten als tatsächlicher (Crompton 1976) oder vermeintlicher Mittler zwischen Arbeitgeber und Arbeitern - statt reine Befehlsempfänger im Arbeitsverhältnis zu sein (Kudera/Ruff/Schmidt 1982, Armingeon 1988a) - ihnen den Zugang zur gewerkschaftlichen Organisation grundsätzlich aus ideologischen Gründen versperrt.

Rein strukturbezogene Erklärungen lehnen diese Erklärungsmuster, die auf den 'Bewußtseinszustand' des Einzelnen abstellen, ab. Ausgehend von der Annahme, daß der Erfolg der Mitgliederrekrutierung ausschließlich von der Rekrutierungskompetenz der Organisationen abhängig ist, bestehen sie darauf, daß die Unterschiede in der Organisationsneigung zwischen sozialen Gruppen nur in der Formationsphase von Interessenorganisationen für deren Prägung eine Rolle spielen und danach für die Rekrutierung obsolet werden (Visser 1992a; Bain/Coates/Ellis 1973). In der historischen Formationsphase von Gewerkschaften, als es für die meisten Arbeitnehmer noch keine Gewerkschaft gab, mußten diese erst gegründet werden, bevor man ihnen beitreten konnte. Unter solchen Bedingungen, argumentiert die amerikanische Historikerin Ruth Kornhauser, „union membership will be selective rather than inclusive, and will result from the tendency of workers with similar characteristics to be drawn to unions" (Kornhauser 1961: 171). Wenn Gewerkschaften erst einmal etabliert und als legitime Interessenvertretung akzeptiert sind, neigen sie hingegen dazu, alle Beschäftigten in den Betrieben, wo sie akzeptiert werden, zu inkorporieren. Die Schlußfolgerung ist, daß „there should be no association between union membership and attitudes prior to unionization, for union membership is no longer confined to individuals whose favorable orientation led them to unions" (Kornhauser 1961: 171).

Folgerichtig erklären diejenigen, die prinzipiell von einer ähnlichen 'Organisierbarkeit' aller sozialen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt ausgehen und die gedankliche Trennung der Organisierungsfähigkeit einer sozialen Gruppe von ihrer sozialen Stellung im Arbeitsverhältnis befürworten, die Entwicklung der Mitgliederzahlen der Angestellten im wesentlichen mit denselben Faktoren, die für den Anstieg der Mitgliederzahlen in Arbeiterorganisationen gelten: mit der Beschäftigungskonzentration, der Anerkennung der Gewerkschaften und gewerkschaftsfreundlichen Regierungspolitik (insbesondere Bain 1970; Bayer/Treu/Roberts 1980).[27] Gestützt wird diese Argumentation durch die Beobach-

[26] Siehe zur direkten Auseinandersetzung für Großbritannien: Bain/Coates/Ellis (1972) und Crompton (1976). Für Deutschland indirekt Herkommer (1976) und Bayer/Treu/Roberts (1980).

[27] Als Nebeneffekt dieser Auseinandersetzung ergibt sich zudem, daß diejenigen, die ihr Gewicht auf strukturelle Faktoren legen, auch keinen Unterschied in der gemeinsamen Organisierung unterschiedlicher sozialer Gruppen in der gleichen Organisation sehen. In der umfassenden Analyse von Bain über die Organisierung von Angestellten in Großbritannien wird die Unterscheidung in Arbeiter- und Angestelltenorganisationen nicht einmal erwähnt (Bain 1970: 100-120). Beim Vergleich von Angestelltengewerkschaften und gemischten Angestellten-/ Arbeitergewerkschaften kommt Bain zu dem Schluß, daß die unterschiedlichen Gewerkschaftsstrukturen

tung im internationalen Vergleich, daß die Unterschiede in den Organisationsgraden zwischen Arbeitern und Angestellten in einzelnen Ländern weit auseinanderklaffen, in anderen Ländern jedoch nicht (Ebbinghaus 1993: 161). Dabei nähern sich in hoch organisierten Ländern (wie auch Unternehmen) die Organisationsgrade zwischen Angestellten und Arbeitern zunehmend an (Visser 1989: 122; von Beyme 1977: 46; Kassalow 1969: 196). Fraglich bleibt bei dieser Argumentation jedoch, wie sich die Verhältnisse zwischen den Organisationsgraden einzelner sozialer Gruppen verschieben können, etwa wenn der Organisationsgrad der Angestellten sich deutlich anders entwickelt als der Organisationsgrad der Arbeiter. Und sie können nicht erklären, warum im selben Unternehmen überhaupt unterschiedliche Ratios zwischen der Organisierung von Angestellten und Arbeitern, Männern und Frauen bestehen.

Abgesehen von den unterschiedlichen Grundannahmen beider Interpretationsvarianten zur Erklärung der abweichenden Organisationsneigung verschiedener sozialer Gruppen werden dem Strukturwandel des Arbeitsmarktes als erklärender Faktor für die Veränderung von Organisationsgraden zweierlei Einwände entgegengehalten: Zunächst ist es fraglich, inwieweit strukturelle Faktoren des Arbeitsmarktes die unterschiedlichen Entwicklungen der Organisationsgrade in industrialisierten Ländern erklären können. Während die Richtung des Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt in allen Ländern gleich ist und sich lediglich in der Geschwindigkeit unterscheidet, divergieren die aggregierten Organisationsgrade der einzelnen Länder. Zudem gibt es auf der Ebene einzelner Branchen gegenläufige Entwicklungen, die nicht den Vermutungen über das Organisationsverhalten einzelner Beschäftigtengruppen Rechnung tragen (Freeman 1990: 310).

Ähnliches gilt für die Betrachtung unterschiedlicher Zeitabschnitte: in den siebziger Jahren gelang es den Gewerkschaften, ihren Organisationsgrad trotz des gegenläufigen Strukturwandels zu steigern, in den achtziger Jahren jedoch nicht. Diese – den Strukturwandel überlagernden – Entwicklungen des gewerkschaftlichen Organisationsgrades führten dazu, daß in manchen Arbeiten die gesamte

---

nur einen minimalen Einfluß gehabt haben können. Allerdings: „It might nevertheless be argued that the over-all level of unionism among white-collar workers in private industry would have been much higher if they had had more attractive union structures to choose from. But this seems improbable. The unions catering for white-collar workers in private industry show the same structural diversity as do British unions in general. With the exception of journalists and draughtsmen who are already highly unionized, most white-collar workers in private industry have had the opportunity to join either a purely or partially white-collar union, and, in many instances, more than one variety of each type. Either these white-collar workers are extremely pernickety regarding internal union structures, or it must be assumed that their reluctance to join trade unions is explained by other factors“ (Bain 1970: 112). Auch Visser argumentiert, daß es keine Beziehung zwischen dem Organisationsgrad von Angestellten und der Verfügbarkeit eigener Organisationen zu geben scheint, um diese allgemeine Aussage im nächsten Moment wieder einzuschränken: „we might add that the comparatively low density rates among white collar employees in the Dutch, German and Norwegian industry suggest that a strict application of the Industriegewerkschaft principle may be an obstacle for white collar employee organisation“ (Visser 1989: 112).

Strukturanalyse der Beschäftigung und ihre Auswirkungen auf gewerkschaftliche Organisationsgrade als irreführend zurückgewiesen wird (Brandt et al. 1982; Freeman 1990; Kelly 1990).

In der Tat ist der Strukturwandel der Beschäftigung nicht der alleinige – wahrscheinlich nicht mal der wichtigste – Faktor für die Erklärung von Veränderungen des aggregierten Organisationsgrades. „Change between major employment sectors had indeed a negative effect on union growth after 1970, but in no country can it explain more than 50% of actual membership decline when we apply a shift share analysis that compares employment changes with union density patterns“ (Ebbinghaus/Visser 1997b: 9). Allerdings kann die Analyse der Beschäftigten- und Mitgliederstruktur der Gewerkschaften Aufschluß über die Frage geben, wie sich einzelne Mitgliedergruppen in den Gewerkschaften verändert haben und ob diese Veränderung entlang des Strukturwandels oder entgegen der Richtung des Strukturwandels verlaufen ist. Für die Rekrutierungspotentiale der Gewerkschaften ist es von Bedeutung, ob sich ihre bisherige Mitgliederstruktur in erster Linie auf traditionell hoch organisierte Beschäftigtengruppen stützt, die jedoch auf dem Arbeitsmarkt an Bedeutung verlieren, oder ob sie neue Organisationspotentiale in neuen Beschäftigtengruppen eröffnen können. Auf diese Fragen geben jedoch strukturelle Ansätze kaum Antworten, sondern liefern lediglich Hinweise auf die möglicherweise unterschiedliche ‘Organisierbarkeit’ einzelner sozialer Gruppen bzw. die unterschiedlichen Rekrutierungsbedingungen der Gewerkschaften in unterschiedlichen Sektoren und Unternehmen.

3.3 Institutionelle Ansätze

Daß institutionelle Faktoren für die gewerkschaftliche Mitgliederrekrutierung eine Rolle spielen könnten, wurde erstmals von Dunlop in die Debatte um die Veränderungsraten der US-amerikanischen Mitgliederzahlen der Gewerkschaften im Rahmen der ökonometrischen Modelle eingeführt. Dunlop erklärte den Anstieg der Mitgliederzahlen in den USA in den dreißiger Jahren mit der Gesetzgebung des New Deal (Dunlop 1949). Seit diesem Zeitpunkt gewannen institutionelle Faktoen in der Forschung rapide an Bedeutung und wurden für bestimmte Länder und Zeitabschnitte (Australien 1907-1913; USA 1937-1947) modelliert (Ashenfelter/Pencavel 1969; Sharpe 1971; Bain/Elksheikh 1976; Fiorito/Greer 1982). Nachdem konjunkturelle Modelle es immer weniger vermochten, befriedigende Korrelationen herzustellen, und insbesondere den drastischen Mitgliederverlust der britischen Gewerkschaften in den achtziger Jahren nicht einmal annähernd mit Konjunkturdaten erklären konnten (Carruth/Disney 1988), hat sich die Bedeutung von institutionellen und konjunkturellen Faktoren in der britischen Literatur sogar umgekehrt. In einem Modell von Freeman und Pelletier wird die Gesetzgebung der Regierung Thatcher als der wichtigste einzelne Erklärungsfaktor der Mitgliederentwicklung der achtziger Jahre definiert und in einem ökonometrischen Modell im Vergleich mit Irland überprüft, dessen wirtschaftliche Entwicklung in den achtziger Jahren Ähnlichkeiten mit der britischen aufwies (Freeman/Pelletier 1990).

Institutionelle Erklärungsansätze basieren auf der Einsicht, daß gerade die Form der Inkorporierung der Gewerkschaften in die politischen Systeme einen entscheidenden Beitrag zur Fähigkeit der Mitgliederrekrutierung leistet (Alvarez/Garrett/Lange 1991; Armingeon 1989; Bean/Holden 1992, 1994; Brandt et al. 1982; Hancké 1993; Müller-Jentsch 1982; Streeck 1981a; Thelen 1991; Turner 1991; Western 1995, 1997). Dort wo Gewerkschaften in der Lage waren, eine starke institutionelle Unterstützung ihrer Organisationen aufzubauen, konnten sie konjunkturelle Krisen wie auch strukturelle Anpassungsprozesse auf den Arbeitsmärkten besser überstehen als dort, wo diese institutionelle Basis fehlte. In der Literatur finden sich drei Formen institutioneller Organisationshilfe für Gewerkschaften.

Als wichtigste Form institutioneller Organisationshilfe hat sich die Beteiligung von Gewerkschaften an der Sozialversicherung erwiesen (Armingeon 1989; Griffin et al. 1991; Freeman 1990; Ebbinghaus/Visser 1997b). In allen Länder (außer Österreich), die einen Organisationsgrad von über 60% aufweisen, sind die Gewerkschaften an der Verwaltung der Arbeitslosenversicherungen beteiligt (Dänemark, Schweden, Finnland). In diesen Ländern hat das Vorhandensein des sogenannten Ghent-Systems einen antizyklischen Effekt, da es die negativen Auswirkungen von Arbeitslosigkeit auf gewerkschaftliche Mitgliedschaft zumindest kompensiert, wenn nicht überkompensiert. In Dänemark werden über die Arbeitslosenversicherung zudem die Vorruhestandsleistungen abgerechnet, so daß ein zusätzlicher Anreiz zu gewerkschaftlicher Organisation in Zeiten von schwachen Arbeitsmarktentwicklungen besteht (Scheuer 1992). Für den schwedischen Fall hat Rothstein gezeigt, daß die Beteiligung der schwedischen Gewerkschaften an der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung nicht nur die Mitgliederbewegung stabilisierte und zu einem hohen Organisationsgrad führte, sondern daß dieser Effekt auch von der damaligen sozialdemokratischen Regierung intendiert war (Rothstein 1992).

Erst in neueren komparativen Arbeiten (Armingeon 1989; Hancké 1993; Ebbinghaus/Visser 1997b) findet sich der zweite Erklärungsfaktor, dessen Rekrutierungsfunktion in nationalen Fallstudien schon länger präsent war: der Zugang der Gewerkschaften zum Arbeitsplatz und ihre Rolle in der betrieblichen Interessenvertretung. Hancké begründet seine Betonung betrieblicher Gewerkschaftsorganisation als bedeutender Rekrutierungsfaktor damit, daß erstens die betriebliche Gewerkschaftsorganisation der tatsächliche Ort der Mitgliederrekrutierung sei und zweitens nur betriebliche Gewerkschaftspolitik einen Eingriff in die Sphäre der Produktion erlaube und daher dort die Legitimation gewerkschaftlichen Handelns hergestellt werden müsse (Hancké 1993: 596).[28] In länderspezifischen Fallstudien fand der Zugang zur Rekrutierungsproblematik über betriebliche Mechanismen breitere Beachtung, so etwa in der Fallstudie zu ge-

[28] Er gerät jedoch bei dieser Annahme in argumentative Schwierigkeiten, da die Rolle betrieblicher Gewerkschaftsvertreter in unterschiedlichen Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Seine Operationalisierung der betrieblichen Gewerkschaftsvertreter für Deutschland über das Institut der Vertrauensleute statt, wie es angemessener wäre, über die Betriebsräte, zeigt bereits die konzeptionellen Schwierigkeiten eines solchen Ansatzes.

werkschaftlichen Organisationshilfen über das Betriebsverfassungsgesetz von Streeck (Streeck 1979, 1981; Hohn 1988). Für den britischen Fall wurde dies in zwei großen Studien über das Ausmaß und die Funktion des Closed shop für die britischen Tarifbeziehungen und Gewerkschaften (McCarthy 1964; Dunn/Gennard 1984) dargestellt.

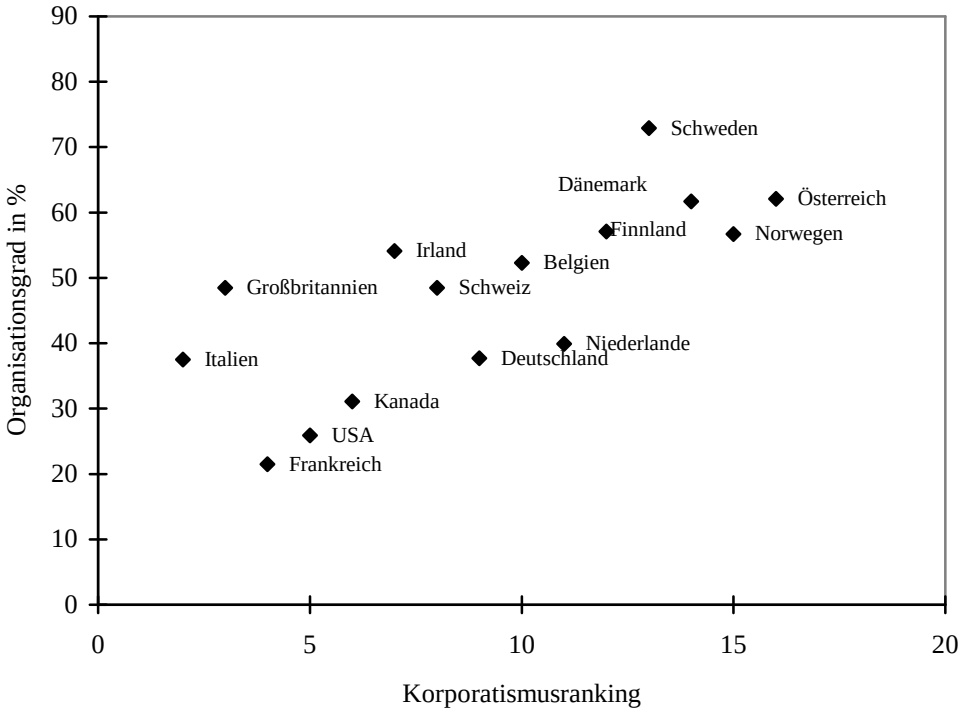
Als dritte Form institutioneller Einflußfaktoren wurde die Struktur des Tarifvertragssystems in mehreren international vergleichenden Arbeiten überprüft und eine statistisch signifikante Korrelation zwischen der Zentralisierung von Verhandlungsstrukturen und Mitgliederstabilität festgestellt (Bean/Holden 1992, 1994; Western 1995, 1997). Vorläufer dieser Argumentation waren vergleichende Arbeiten von Clegg, der die Korrespondenzbeziehungen von gewerkschaftlichen Organisationsstrukturen und tarifvertraglichen Verhandlungsstrukturen betonte (Clegg 1976; Traxler 1995). Die Dezentralisierung von Tarifvertragsstrukturen in den achtziger Jahren wurde so zu einem Erklärungsfaktor für Mitgliederverluste (Western 1995). Die hierbei zugrunde gelegte Kausalhypothese geht davon aus, daß in zentralisierten Tarifsystemen die Mitgliederrekrutierung der Gewerkschaften einfacher ist, da die tariflichen Erfolge den Gewerkschaften direkt zuzurechnen sind (Bean/Holden 1992: 54). Bean und Holden führen jedoch zugleich richtigerweise an, daß die Verallgemeinerung von Lohnerhöhungen auf Nicht-Organisierte zugleich die Anreize zur gewerkschaftlichen Organisation verringere, da man Trittbrettfahrereffekte befürchten müsse. Hilfsweise werden daher als Argumente noch angeführt, daß Gewerkschaften in dezentralen Verhandlungssystemen schlechtere Möglichkeiten haben, ihre Mitglieder in hoch organisierten Sektoren vor Beschäftigungsverlusten zu schützen, und daß die intergewerkschaftliche Konkurrenz in dezentralisierten Verhandlungssystemen steigt. Zudem wird darauf hingewiesen, daß der Widerstand der Arbeitgeber gegenüber den Gewerkschaften in dezentralisierten Tarifsystemen höher ist (Western 1995: 186).

In einigen Studien findet sich das gleiche Argument unter dem Begriff korporatistischer Verhandlungssysteme[29] (Freeman 1990; Ebbinghaus/Visser 1997b; Armingeon 1989). In keiner der Studien wird jedoch wirklich deutlich, ob mit Korporatismus das Verhandlungssystem im Sinne zentralisierter Verhandlungen oder die Struktur des Organisationssystems gemeint ist. Ebbinghaus und Visser benutzen als kausale Hypothese für ihre Variable den Widerstand der Arbeitgeber gegenüber gewerkschaftlichen Rekrutierungsbemühungen und folgen damit der Argumentation von Freeman, der insbesondere für das Beispiel der USA die Rolle der Arbeitgeber betont (Freeman 1995). Für Armingeon hingegen sind neokorporatistische Verhandlungssysteme ein Anzeichen gewerkschaftli-

[29] Die Unterscheidung in korporatistische und pluralistische Organisationssysteme einzelner Länder begann eine bedeutende Rolle auf dem Feld der komparativen Politikwissenschaft zu spielen, als man begann, aus den unterschiedlichen organisationsstrukturellen Konfigurationen Annahmen über das Verhalten der Verbände abzuleiten. Siehe zur weitläufigen Diskussion über das Verhalten umfassender Gewerkschaften in der Lohnpolitik: Olson (1991); Visser (1989), sowie die Vielzahl der vergleichenden Studien zum Thema: Calmfors/Driffil (1988); Dell'Aringa (1992); Heady (1970); Scharpf (1987); Schmitter (1981); Windmuller (1980); Cameron (1984).

cher Stärke. Die Macht der Gewerkschaften ist in seiner Annahme ein wesentlicher Anreiz zur Mitgliedschaft, da kein Arbeitnehmer Gewerkschaftsmitglied wird, „wenn schon nicht die Voraussetzungen gegeben sind, daß der Verband seine Ziele auch durchsetzen kann“ (Armingeon 1989: 612).

Abbildung 3.1: Korporatismusranking und Organisationsgrade 1970



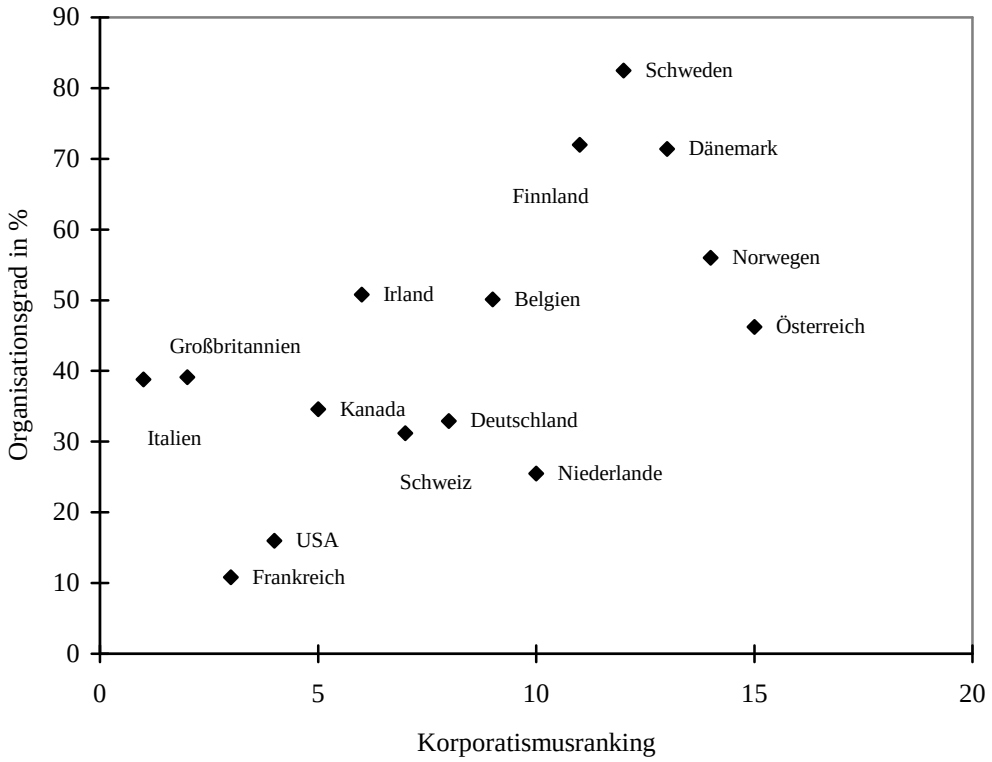
Quelle: Schmitter 1981 für den Rang der Korporatismusstufen, OECD 1991b, Western 1995, Armingeon 1993 und Ebbinghaus/Visser 1997a für die Organisationsgrade, eigene Zusammenstellung.

Auf den ersten Blick hat diese Argumentation viel für sich: Korreliert man den Korporatismusgrad der Länder mit dem Organisationsgrad der Gewerkschaften so ergibt sich, daß korporatistische Länder in der Regel höhere Organisationsgrade aufweisen als pluralistische Länder (siehe Abbildungen 3.2 und 3.3). Von den 15 Länder, die nach dem Korporatismusranking von Schmitter[30] für das Jahr

[30] Korporatismusranking bedeutet die Rangfolge einzelner Ländern nach der korporatistischen Verfassung ihrer Verbändestruktur. Der resultierende Wert, der einem Land zugeschrieben wird, ist daher kein absoluter Wert, sondern beschreibt lediglich die ordinale Position der Länder zueinander. Danach ist Österreich ‘korporatistischer’ als Norwegen. Die unterschiedlichen Verfahren des ‘Korporatismusranking’ als Operationalisierung von Organisationssystemen im internationalen Vergleich führten dabei zu ähnlichen Einteilungen der industrialisierten Länder in stärker und schwächer korporatistisch geprägte Politiksysteme. Da die Studien zum Teil nur auf die Organisationsstrukturen der Verbände eingehen (Schmitter 1981), zum Teil nur auf Tarifstrukturen beruhen (Cameron 1984) und zum Teil Indizes aus mehreren Indikatoren (Visser 1989) bilden, nehmen die Länder unterschiedliche Werte je nach der unterschiedlichen Bewertung einzelner Größen ein. Die größten Unterschiede in der Klassifikation betreffen solche Länder, deren Organisationssysteme zentralisiert/korporatistisch sind, deren Verhandlungssysteme jedoch stärker dezentralisiert sind. Dies ist in der Regel bei den relativen Positionen von Japan, der Schweiz, den Niederlanden und Deutschland der Fall (Dell’Arringa 1992: 184). Siehe zur gleichen Proble-

1970 mit dem Organisationsgrad korreliert wurde, weichen nur die Niederlande und Irland von der linearen Beziehung ein wenig ab: in den Niederlande ist der Organisationsgrad im Vergleich zum Grad des Korporatismus vergleichsweise niedrig, in Irland für ein pluralistisches Organisationssystem zu hoch.

Abbildung 3.2: Korporatismusranking und Organisationsgrade 1990



Quelle: Schmitter 1981 für den Rang der Korporatismusstufen, OECD 1991b, Western 1995, Armingeon 1993 und Ebbinghaus/Visser 1997a für die Organisationsgrade, eigene Zusammenstellung.

Für das Jahr 1990 läßt sich diese lineare Beziehung weiterhin nachweisen, aber die Beziehung ist die Streuung ist breiter geworden als im Jahr 1970. Sowohl im pluralistischen wie auch im korporatistischen Lager kommt es zu divergierenden Entwicklungen: So können Schweden, Finnland und Dänemark ihren Organisationsgrad im Vergleich zum Jahr 1970 steigern, während Österreich und Norwegen relativ absinken. Die Niederlande sind auffällig tief im Organisationsgrad gesunken, was ihrem Organisationssystem nicht entspricht. Wie die Niederlande verbleibt Deutschland im Korporatismusranking in der Mitte, wobei der Organisationsgrad tendenziell ebenfalls zu niedrig ist. Unter den pluralistischen Ländern ist der deutliche Rückgang der Organisationsgrade in Frankreich und den USA auffällig. Dies gilt besonders im Vergleich zur kanadischen Entwicklung, wo der Organisationsgrad weitgehend stabil geblieben ist. Der britische Wert sinkt im Vergleich zu 1970, aber da er bereits damals für ein pluralis-

matik auch die Arbeiten von Heady (1970); Windmuller (1980); Bruno/Sachs (1985); Crouch (1993); Visser (1989); Traxler (1995).

tisches Land relativ hoch war, findet sich Großbritannien weiterhin an der oberen Grenze pluralistischer Organisationssysteme.

Der Erklärungsgehalt institutioneller Ansätze ist hoch und wird insbesondere unter den konjunkturellen Krisenbedingungen ab 1975 als wichtigster Faktor eingeschätzt (Ebbinghaus/Visser 1997b). Regressionsanalysen können in der Nachkriegsphase zunehmend weniger mit zyklischen Faktoren und zunehmend mehr mit institutionellen Faktoren erklären. Dies gilt für kontinentaleuropäische Länder zudem stärker als für angelsächsische – marktorientierte – Gewerkschaftssysteme (Hagelstange 1979; Armingeon 1989).

„It is not surprising, therefore, to find that econometric analyses produce relatively high correlations between membership changes and the key labour market indicators, in countries like the United Kingdom, Australia, Canada and the United States. It is equally unsuprising that economic variables are much less satisfactory in the explanation of membership developments in France, West Germany, Belgium or Spain, since the framework within which the industrial relations system is operating during each 'consolidation' period is more heavily constrained by legal, institutional and political factors" (Price 1991: 46).

Dennoch zeigt sich auch in diesen Arbeiten eine Reihe von konzeptionellen Schwächen. Die erste wurde bereits bei den zyklischen Erklärungsmustern festgestellt: Um empirisch feststellbare Korrelationen zu erklären, werden Annahmen über das Verhalten von Arbeitgebern (Widerstand gegen gewerkschaftliche Rekrutierung) und über die Organisationsneigung von Arbeitnehmern getroffen, deren theoretische Herleitung eher im Dunkeln bleibt. Warum sollte sich die Organisationsneigung der Arbeitnehmer erhöhen, wenn Gewerkschaften korporatistisch verfaßt sind und damit als stark erscheinen, obwohl sie damit mehr als kleinere Organisationen öffentliche Güter produzieren, in deren Genuß alle Arbeitnehmer auch ohne ihr Zutun geraten?

Ein zweites Problem ist die Reduktion der Gewerkschaften auf Gefangene ihrer eigenen institutionellen Umwelt (Hancké 1993: 595). Gewerkschaften tauchen in institutionellen Ansätzen – ebenso wenig wie in den anderen Ansätzen – nicht mehr als soziale Akteure auf, sondern als relativ passive Empfänger von Umwelteinflüssen. „Structuralist explanations of union decline...leave little room for unions as active organizers of their membership markets, let alone as strategic actors capable of changing the dynamics of these markets" (Visser 1994: 84).

Drittens ist die empirische Evidenz für den Erklärungsgehalt einzelner institutioneller Faktoren nur schwer herzustellen. Geringe institutionelle Unterschiede können mit einer großen Varianz in der Stabilität und Entwicklung von Mitgliederzahlen und Organisationsgraden einhergehen: „The divergence implies that relatively modest differences in the institutions that govern labour relations exert a substantial influence on the evolution of unionism" (Freeman 1990: 320). Zum Beispiel erscheinen Belgien und die Niederlande in vieler Hinsicht als ähnliche Modelle der Institutionalisierung der gewerkschaftlichen Organisationen, aber sie weisen deutlich unterschiedliche Organisationsgrade auf. Der belgische Or-

ganisationsgrad der Gewerkschaften ist annähernd doppelt so hoch als der Organisationsgrad der niederländischen Gewerkschaften.

3.4 Zusammenfassung

Der Übergang der Gewerkschaften von 'klassischen' Interessenverbänden zu 'gefestigten' Organisationen (Briefs 1965) hat eindeutige Spuren in den Formen der Mitgliederrekrutierung hinterlassen. Konnten bis zur Mitte dieses Jahrhunderts noch aussagekräftige Korrelationen zwischen konjunkturellen Faktoren und Mitgliederbewegungen festgestellt werden, so verlagern sich die Erklärungsmuster im weiteren Verlauf des zwanzigsten Jahrhunderts zunehmend auf strukturelle und institutionelle Faktoren. Die Krise der Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften, die gegen Mitte der siebziger Jahre einsetzt, findet nach den Erkenntnissen des heutigen Forschungsstandes eindeutig unter dem Einfluß national-spezifischer institutioneller Verarbeitungsmuster statt, die entgegen der Annahme von Modernisierungstheoretikern nicht zu konvergierenden, sondern zu national-spezifischen Entwicklungsmustern führten.

Während der Strukturwandel der Arbeitsmärkte in den einzelnen Ländern parallel verläuft, treffen diese strukturellen Veränderungen auf nationale Institutionen, die mehr oder weniger geeignet sind, mit diesen veränderten Zusammensetzungen der sozialen Gruppen auf den Arbeitsmärkten umzugehen. Gleichzeitig wissen wir noch relativ wenig darüber, wie diese institutionellen Mechanismen funktionieren. Die Annahmen institutioneller Erklärungsmuster über die Mobilisierungsfähigkeit der Organisationen und über die Organisationsneigung der einzelnen Beschäftigten erscheinen ähnlich ad hoc zustande gekommen zu sein wie zuvor die Annahmen der zyklischen Modelle. Als Ergebnis wird der Bedarf an theoretisch angeleiteten Prämissen und kausalen Hypothesen zur Rekrutierung und Organisierung von Arbeitnehmern innerhalb bestehender institutioneller Konfigurationen offensichtlich: „We need a theory that explains why some games (or their structuring) are more important than others. Second, one needs to show exactly how differences in the operation of these government institutions affect workers inclination to join in collective action" (Rothstein 1992: 35). Dafür müssen die Mechanismen spezifiziert werden, nach denen sich Gruppen von Arbeitnehmer anders verhalten, als sie es unter anderen institutionellen Bedingungen getan hätten. Kurz: gesucht wird eine theoretische Entsprechung zu den Annahmen der Mobilisierungsfähigkeit von freiwilligen Organisationen auf der mikrosoziologischen Ebene, um die makrosoziologisch feststellbaren Korrelationen zu erklären.

4. Kapitel Mitgliederrekrutierung in freiwilligen Organisationen und nationale Konfigurationen organisierter Interessen

Eine theoretische Begründung auf der Ebene der Mikrosoziologie für makrosoziologische Entwicklungstendenzen muß bei der Mobilisierungsfähigkeit von Gewerkschaften als freiwilligen Mitgliederorganisationen im Kontext unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen ansetzen.

Der im folgenden entwickelte Erklärungsansatz bezieht sich auf zwei Argumentationsstränge: auf die Rekrutierungsbedingungen freiwilliger Organisationen, die sich aus den Implikationen der Theorie des kollektiven Handelns ergeben, und der idealtypischen Unterscheidung zwischen korporatistischen und pluralistischen Systemen der Interessenorganisation in der neo-korporatistischen Theoriebildung. Die Problematik der Mitgliederrekrutierung in freiwilligen Organisationen wird in zwei Stufen verfolgt: zunächst im Verhältnis zwischen Mitgliedern und Organisation, sodann als Tauschverhältnis mit anderen Akteuren. Die Reihenfolge und analytische Trennung zwischen dem Verhältnis von Interessenverbänden und Mitgliedern wie auch zwischen dem Verhältnis von Interessenverbänden und ihrer Umwelt kann man sowohl idealtypisch wie auch historisch-genetisch verstehen: idealtypisch im Hinblick auf die spätere Unterscheidung zwischen pluralistischen und korporatistischen Organisationssystemen; historisch-genetisch im Hinblick auf die Entwicklungsverläufe von zunächst stärker normativ motivierten und weniger formalisierten Verbänden zu stärker auf Quasi-Zwangsmechanismen basierten, formalisierten Verbänden.

4.1 Bedingungen der Mitgliederrekrutierung in freiwilligen Organisationen

Die Fähigkeit zur Mitgliederrekrutierung freiwilliger Organisationen wird von zwei wesentlichen Aspekten bestimmt: von der Ambivalenz der Mitgliederrolle in freiwilligen Organisationen im Verlauf gesellschaftlicher Differenzierungsprozesse und von den grundsätzlichen Bedingungen kollektiven Handelns. Beide Aspekte sind in der Literatur bekannt, so daß hier eine knappe Zusammenfassung der wesentlichen Argumente genügt.[31]

Zum Verhältnis Organisation und Mitglied: die Grenzen der Formalisierung

Der 'freiwillige' Status der Mitglieder in Interessenverbänden ist für die Rekrutierungskompetenz der Organisationen bedeutsam, da er darüber Aufschluß gibt, wer Mitglieder rekrutiert und wie sie rekrutiert werden. Für freiwillige Organisationen ist die Freiwilligkeit der Mitgliedschaft für die Form der Organisa-

[31] Siehe dazu die ausführlichen Darlegungen zum Verhältnis von Organisation und Mitglied in Blau/Scott (1962), Mayntz (1963) und Etzioni (1967); zur Rekrutierungsproblematik in freiwilligen Organisationen in Eickhoff (1972); Müller-Jentsch (1986); Olson (1965); Streeck (1981a); Traxler (1982) und (1985); Weber (1985).

tion konstitutiv, und die Mitgliederrolle muß daher – im Unterschied zu formalen Organisationen – immer 'teil-formalisiert' bleiben. Das Mitglied übernimmt seine Rolle in der Organisation aus freien Stücken und kann daher nicht auf ein bestimmtes Verhalten verpflichtet werden.

Auch wenn man Gewerkschaften nicht über ihre Mitgliederrolle als freiwillige Mitgliederorganisation, sondern über ihren Organisationszweck definiert, entgeht man dieser Ambivalenz[32] nicht: Blau und Scott haben Organisationen nach dem Prinzip des 'ciu bono?' klassifiziert und Gewerkschaften in die 'mutual-benefit'-Kategorie eingeordnet. Mutual-benefit-Organisationen zeichnen sich dadurch aus, daß hier in erster Linie die Mitgliedschaft von der Organisation profitiert (Blau/Scott 1962). Etzioni hat ein Klassifizierungsschema für Organisationen gewählt, das auf der Kategorie der 'Compliance' (Kontrolle) beruht, der die Mitgliederbasis unterworfen ist, wobei Gewerkschaften, die auf der normativen Kontrolle ihrer Mitglieder basieren, dementsprechend zu den normativen Organisationen gehören (Etzioni 1967).[33] Da in diesen Klassifikationen der Organisationszweck mit der Mitgliedermotivation zusammenfällt, findet sich auch hier keine einfache Lösung für das Problem, das sich den Organisationen stellt, wenn Organisationszweck und Mitgliedermotivation durch eine zunehmende Formalisierung der Organisation ebenfalls zunehmend auseinanderfallen.[34]

Es besteht daher ein Spannungsverhältnis zwischen den säkularen Tendenzen zur Formalisierung von freiwilligen Organisationen im Zuge gesellschaftlicher Differenzierungsprozesse und den Grenzen, die durch ihre Abhängigkeit von dem freiwilligen Beitritt ihrer Mitglieder gesetzt werden.[35] Diese Spannung läßt

---

[32] Die ambivalente Rolle der Mitglieder in Gewerkschaften ist wahrscheinlich auch der Grund warum die Funktion von Gewerkschaften oftmals mit Hilfe von Dualismen beschrieben wurde (Schmid/Tiemann 1991), wie der eher funktionalen Perspektive von Ordnungs- versus Gegenmachtsfunktion (Schmidt 1971). In einer stärker strukturellen Perspektive findet sich der Konflikt zwischen der Vermittlung von Mitglieder- versus Organisationsinteressen (Streeck 1981a) sowie zwischen Systeminteressen und Mitgliederinteressen (Bergmann et al. 1975) und in der organisationssoziologischen Analyse zwischen der repräsentativen versus administrativen Rationalität (Child et al. 1973).

[33] Beide Ansätze trennen freiwillige Organisationen im Unterschied zu anderen Organisationsformen. Bei Blau und Scott gilt die Unterscheidung gegenüber Organisationen, die den Eigentümern (Unternehmen), den Klienten (Dienstleistungsorganisationen) oder der allgemeinen Öffentlichkeit (Gefängnisse) dienen; bei Etzioni sind es Organisationen, die auf Zwang oder materiellen Anreizen beruhen.

[34] Ähnlich ergibt sich das Problem in Parsons funktionaler Theorie sozialer Systeme, in der für Gewerkschaften als 'politische Organisationen' die Funktion der Zielerreichung als Priorität gesetzt wird und ihre weiteren Funktionen der Umweltanpassung, der Integration und der Identität nachgeordnet sind (Parsons 1960).

[35] Die Formalisierung von Gewerkschaften trennt die freiwillige Organisation in ihre ehrenamtlichen freiwilligen Mitglieder mit gering formalisierter Mitgliederrolle und ihre hauptamtliche Bürokratie. Der in den meisten Fällen eintretende Prozeß der Bürokratisierung der Gewerkschaften in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts konzentrierte sich um die Figur des hauptamtlichen Gewerkschaftssekretärs - in der Regel der Generalsekretär -, der zumeist beim Übergang von lokaler zu nationaler Organisation notwendig wurde. Das vormals herrschende basisdemo-

sich nicht auflösen, sondern Gewerkschaften als freiwillige Organisationen müssen eine prekäre Balance zwischen den Ansprüchen, die sie an ihre Mitgliedschaft stellen können, und der normativen Grundlage für den freiwilligen Beitritt in die Organisation finden. Darin liegt das organisationspolitische Dauerdilemma der Gewerkschaften, „daß sie nämlich unter Gesichtspunkten organisatorischer Effektivität sich – wie alle anderen Verbände – auf bürokratische Interessenvertretung und -verwaltung einlassen müssen, während jedoch andererseits die Interessen, die vertreten werden sollen, sowie die Machtressourcen, mit denen sie vertreten werden können, *nur auf nicht-bürokratischem Wege, nämlich durch Kommunikation und kollektive Identitätsbildung der Mitglieder* erzeugt werden können“ (Offe 1979: 78, Hervorhebung im Original)).

Die Grenzen der Formalisierung gewerkschaftlicher Organisationen bestehen daher sowohl in der Form der Herstellung von Folgebereitschaft wie auch in der Form der Rekrutierung selbst. Nur solche Mitglieder werden die Folgekosten eines Streiks auf sich nehmen, die normativ von der gesellschaftlichen und politischen Bedeutung ihres Handelns überzeugt sind.

Erstes Beispiel dafür ist die Wirksamkeit von Arbeitskämpfen, die nach wie vor eine bedeutende Rekrutierungsstrategie der Gewerkschaften darstellen. Der Streik ist ein normativ aufgeladenes persönliches Erlebnis, das insbesondere zur intensiven und außergewöhnlichen Kommunikation und sozialen Kontakten führt. Der persönliche Konflikt und die dadurch entstehenden Solidarisierungseffekte während eines Arbeitskampfes oder einer tariflichen oder betrieblichen Auseinandersetzung bringen in der Regel große Rekrutierungserfolge der beteiligten Gewerkschaft mit sich und werden zuweilen als Rekrutierungsmaßnahmen strategisch eingesetzt.

Zweitens verbleibt die tatsächliche Form der Rekrutierung von Mitgliedern immer am unteren Ende der Organisation, nämlich auf der Ebene des einfachen Mitglieds. Obwohl alle Ebenen der Organisation zur Rekrutierung von neuen Mitgliedern aufgerufen sind und vielfältige Kampagnen und Initiativen zu diesem Ziel ins Leben gerufen werden, bleibt die Organisation in der Mitgliederrekrutierung von der Bereitschaft des einfachen Mitglieds abhängig, andere Kollegen, Nachbarn und Freunde für einen Beitritt in die Organisation zu werben. Freiwillige Organisationen können nur dort Mitglieder rekrutieren, wo sie bereits einen Zugang durch bestehende Mitgliedschaften haben. Damit entzieht sich der größte Teil der Mitgliederrekrutierung allein schon durch seine Form einer strategischen Steuerung durch die Führung der Organisation und bleibt im

---

kratische Prinzip der gleichen Teilhabe aller wurde so stillschweigend aufgegeben. Der hauptamtliche Generalsekretär der Gewerkschaft erwarb sich schnell eine Berufskenntnis, die ihn vor anderen Bewerbern für das Amt schützte, und konnte sich so darauf verlassen, jedes Jahr wieder gewählt zu werden. "Mit jedem Anwachsen der Mitgliedschaft seines Vereins, mit jeder Ausdehnung oder Ausbildung seines Finanzsystems oder seiner Gewerkepolitik wurde daher die Stelle eines bezahlten Beamten immer sicherer" (Webb/Webb 1906: 15). Im weiteren Verlauf erwuchsen aus den ehemals spontan und lose geknüpften Vereinigungen bürokratische Organisationen, die sich letztlich ausschließlich über die besondere Rolle der Mitglieder von anderen bürokratischen Organisationen unterscheiden.

hohen Maße zufällig. Einer Formalisierung dieses Prozesses sind enge Grenzen gesetzt, denn die Legitimation professioneller Werber für die Mitgliedschaft in normativen Organisationen ist gering. Hauptamtliche Gewerkschaftsfunktionäre können in der Regel nur dann überzeugend in der Mitgliederrekrutierung eingesetzt werden, wenn sie dies aus der Rolle des Mitglieds tun und nicht aus der Rolle des bezahlten Funktionärs.

Bedingungen kollektiven Handelns als Grundlage gewerkschaftlicher Rekrutierung

Folgt man der Argumentation und den Beispielen Olsons so sind gewerkschaftliche Organisationen sowohl mit der Bedingung der Organisierung großer Gruppen als auch mit der Herstellung kollektiver Güter konfrontiert, was beides ihr Zustandekommen wie auch die weitere Mobilisierung von Mitgliedern außerordentlich erschwert. Es gibt keine individuelle Rationalität, die den Beitritt in eine Gewerkschaft begründen würde, wenn das Ergebnis ihres kollektiven Handelns in öffentlichen Gütern besteht. Für den Einzelnen gibt es für den Beitritt in freiwillige Organisationen drei Motive, derer sich Gewerkschaften bedienen, um die Trittbrettfahrerproblematik freiwilliger Interessenverbände zu überwinden. Dies sind die selektiven Anreize, die normative Motivation und der Zwang.[36]

In der Begrifflichkeit Olsons führen die Motive des individuellen Eigennutzes über den Weg des Nebenprodukts (By-products) anderer Funktionen zur Bildung von Interessenverbänden. Gemeint sind damit Extra-Leistungen der Verbände, wie Versicherungen, Mitgliederzeitschriften, Rechtsberatung etc., die den Einzelnen zu einem Beitritt bewegen können. Ohne an dieser Stelle diese Argumentation gegen den 'ADAC der Arbeitswelt' weiter ausführen zu können, sei darauf verwiesen, daß jede materielle Leistung einer Interessenorganisation für ihre Mitglieder kostengünstiger von einem privaten Anbieter (Versicherungen, Reiseveranstalter etc.) angeboten werden könnte.[37] Die Interessenorganisation

---

[36] Die normative Motivation hat über das Konstrukt des 'social custom' auch in die ökonomische Diskussion um Bedingungen der gewerkschaftlichen Mitgliedschaft Eingang gefunden (Winkelhage 1995, 1997; Booth 1985; Corneo 1995). Ein ähnliches Argument findet sich in der allgemeinen Diskussion über die Bedingungen kollektiven Handelns unter dem Begriff der 'extra-rational motivation', worunter alle Formen des Affekts, der emotionalen Bindung und der normativen Sozialisation gefaßt werden. Innerhalb der Theorietradition des 'rational choice' wirkt die Integration normativer Motivationen der Mitglieder von Interessenverbänden (Hardin 1982; Knoke 1990) jedoch oftmals eher als eine Anpassung an die widersprechende empirische Realität denn als ein theoretisch begründetes Konzept. Der entscheidende Vorteil dieser Argumentation liegt daher auch stärker in der Stringenz ihrer Ablehnung der Annahmen pluralistischer Theorien, die davon ausgingen, daß eine Häufung gemeinsamer Interessen in einer Gruppe bereits zu einer kollektiven Handlung führt (Truman 1985). In der marxistischen Version liest sich das am pointiertesten bei Elster: „Class consciousness is the ability to overcome the free-rider problem in realising class interests" (Elster 1985: 347).

[37] Die einzige Ausnahme hierzu ist das Streikgeld, das von keinem Versicherer gewährt wird. Hier kann in hoch organisierten und streikverdächtigen Unternehmen ein Anreiz bestehen, sich für den Fall des Streiks materiell abzusichern.

muß die ihr zur Verfügung stehenden Mittel, die sich aus den Beiträgen der Mitglieder zusammensetzen, immer auch zur Finanzierung ihrer nicht-utilitaristischen und kollektiven Leistungen der Interessenpolitik einsetzen. Es muß daher immer einen Leistungsüberschuß von dem Mitglied an die Organisation geben, der nicht durch selektive Anreize kompensiert werden kann (Müller-Jentsch 1986: 82). Ein selektiver materieller Anreiz kann daher stets nur ein 'zusätzlicher' Anreiz neben Zwang und normativer Motivation sein.

Bedeutsamer sind daher die normative Motivation der Mitglieder – der Aspekt, auf den die Organisationssoziologen als konstitutives Element freiwilliger Organisationen am stärksten verweisen (Etzioni 1967) – und der Zwang, der sich auf die Annahmen des Rational-choice-Arguments bezieht (Olson 1965). Entweder muß die Organisation über institutionelle Hilfsmittel den Arbeitnehmern genügend Anreize setzen können, so daß sie quasi zwangsläufig in die Organisation eintreten, oder die Mitglieder sind – unabhängig von individuellen nutzenmaximierenden Erwägungen – davon überzeugt, daß ein freiwilliger Beitritt in ihrem Interesse ist.

Die normative Motivation der Mitglieder gehört aus zwei Gründen weiterhin an den Beginn der Rekrutierungsmechanismen von Gewerkschaften: erstens, weil Gewerkschaften sich im Unterschied zu anderen freiwilligen Organisationen auf die Folgebereitschaft ihrer Mitglieder unter Inkaufnahme großer persönlicher Nachteile im Fall von Arbeitskämpfen verlassen müssen, und zweitens, weil Zwangsmechanismen aufgrund der Abwesenheit formaler Zwangsmöglichkeiten bei der Rekrutierung in vielen liberal-demokratischen Ländern begrenzt geblieben sind. Die Bedeutung normativer Mitgliedermotivation entspringt daher nicht nur aus der Überwindung des Kosten-Nutzen-Kalküls beim Eintritt in die Organisation, sondern auch aus der Sicherstellung der Folgebereitschaft der Mitglieder. Nur solche Mitglieder werden die Folgekosten eines Streiks auf sich nehmen, die normativ von der gesellschaftlichen und politischen Bedeutung ihres Handelns überzeugt sind.[38]

Gewerkschaften sind demnach in ihrer Rekrutierung auf normative Motivationen wie Rollenerwartungen, Sozialisation in Arbeitermilieus, ideologische Orientierungen, soziale Kontakte und aktuelle Konflikterfahrungen am Arbeitsplatz angewiesen, die aus der jeweiligen Rollenerwartung an den Einzelnen durchaus im Sinne ökonomischer Maximierung begründet werden kann, aber dennoch nicht immer rational im Sinne der rational choice Annahmen ist.

---

[38] "Arbeiterorganisationen in kapitalistischen Systemen sind gezwungen, sich auf nicht-utilitaristische Formen kollektiver Aktion zu verlassen, selbst wenn die Organisation keine andere Absicht hat, als den individuellen utilitaristischen Interessen ihrer Mitglieder zu dienen. Keine Gewerkschaft kann einen einzigen Tag überleben, ohne daß ihre Mitglieder ein zumindest rudimentäres Verständnis davon haben, daß die Mitgliedschaft ein Wert an sich ist, daß die Organisationskosten nicht in einer individuell utilitaristischen Weise berechnet werden können, sondern als notwendige Zugeständnisse akzeptiert werden müssen, und daß es legitim ist, von jedem Mitglied seine Solidarität und Disziplin und andere nicht-utilitaristische Praktiken zu verlangen" (Offe/Wiesenthal 1980: 78-79).

So können Mitglieder davon überzeugt sein, daß ohne ihr persönliches Zutun die Herstellung des Kollektivgutes nicht zustande kommt. Die Unsicherheit des einzelnen über dessen tatsächliche Herstellung ist daher eine normative Begründung der in der Empirie fehlenden Trittbrettfahrer trotz mangelhafter Zwangsmechanismen der Verbände (Kimber 1993: 44). Trittbrettfahrer können nur dann ohne Kosten von dem Kollektivgut profitieren, wenn dieses Gut tatsächlich hergestellt wird. Sollte das Gut für den einzelnen Arbeitnehmer eine bedeutende Rolle spielen – was in den Regel der Beitrag der Gewerkschaften für die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten darstellt und was sie von anderen politischen Interessenverbänden unterscheidet – und seine Herstellung nicht garantiert werden, kann es für den einzelnen nach wie vor günstiger erscheinen, sich dem Interessenverband anzuschließen, um damit zur Herstellung beizutragen. „Der Beitritt der Gruppenmitglieder zu einer formalen Organisation hängt von der Existenz substantieller Bedürfnisse in der sozialen Gruppe wie auch dem Glauben der Gruppenmitglieder ab, daß niemand außer der Organisation diese Bedürfnisse erfüllen kann“ (Van de Vall 1970: 80). In dieser Logik kann man erwarten, daß gerade jene Beschäftigten sich einer Organisation anschließen, deren Interessen insbesondere von dem Erfolg der Organisation abhängen. Das sind diejenigen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, deren Marktmacht als Individuen gering ist und deren Interessen nicht bereits durch gesetzliche Maßnahmen (Schutz im Arbeitsrecht und betriebliche Interessenvertretung) gewahrt werden (Crouch 1982: 67ff.). Allerdings können die Gewerkschaften die Rekrutierung über normative Mechanismen (dem Glauben, daß Gewerkschaften das Kollektivgut mit der Hilfe des Einzelnen herstellen können) und die Wahrscheinlichkeit von Kollektivgüter in der Regel nur wenig steuern noch langfristig strategisch beeinflussen können.

Der zweite grundsätzliche Rekrutierungsmechanismus erfolgt über die Formen institutionalisierten Zwangs. Warum organisieren sich Arbeitnehmer in Interessenorganisationen, wenn die zur Verfügung stehenden Anreize nur unzureichend sind, wenn Trittbrettfahrer prinzipiell in den Genuß der gleichen Leistungen kommen wie Mitglieder und wenn normative Motivationen keine Rolle spielen dürfen? „The correct explanation surely centers around the need for coercion implicit in attempts to provide collective goods to large groups. If some workers in a particular firm go out on strike, the supply function for labor tends to shift to the left; so for those who continue working, or for outside strikebreakers, wages will if anything be higher than they were before. By contrast for the duration of the conflict the strikers get nothing. Thus all the economic incentives affecting individuals are on the side of those workers who do not respect the picket lines. Should it be surprising, then, that coercion should be applied to keep individual workers from succumbing to the temptation to work during the strike?... Compulsory membership and picket lines are therefore of the essence of unionism“ (Olson 1965: 71).

An diese Annahme schließen sich unmittelbar zwei weitere Fragen an: Auf welchem Wege und mit welchen Mitteln vollzieht sich der Organisationszwang der Gewerkschaften, und wie kommen Gewerkschaften in die Lage, Zwang auszuüben? Gewerkschaften sind nur mit der Unterstützung anderer Akteure in der

Lage, Zwang auf ihre Mitglieder auszuüben. Aus dem reinen Verhältnis zwischen Gewerkschaft und Mitglied kann sich ohne äußeres Zutun kein Zwangsverhältnis entwickeln. Der maßgebliche Akteur in dieser Hinsicht ist der Staat, der Zwangsmechanismen an gesellschaftliche Akteure explizit übertragen muß. Staat und Verbände sind in der Entwicklung komplexer industrialisierter Gesellschaften zunehmend Koalitionen eingegangen, bei denen den Verbänden die Ausübung von Zwang übertragen wurde, die zuvor nur dem Staat vorbehalten war. „Als Alternative zu direkter staatlicher Intervention und Regulierung nimmt die 'öffentliche Nutzung privater organisierter Interessen' die Form von 'privaten Interessenregierungen' an, die mit Duldung und Unterstützung des Staates etabliert werden. Dabei werden öffentliche Aufgaben Organen der regulierten Selbstregulierung sozialer Gruppen mit besonderen Interessen übertragen, wobei deren Partikularinteressen mittels eigens dafür geschaffener Institutionen dem Allgemeininteresse untergeordnet werden" (Streeck/Schmitter 1985: 144).

Diese staatliche Unterstützung verbandlichen Handelns kann zwei Formen annehmen: Entweder wird es Gewerkschaften ermöglicht, materiell wie substantiell von ihrem Problem der Mitgliederrekrutierung unabhängiger zu werden, indem sie Zugang zu öffentlichen Finanzierungsmöglichkeiten erhalten und Einflußmöglichkeiten auf die öffentliche Politik ohne eine Legitimation durch die Mitgliederstärke bekommen. Oder ihnen wird bei der Rekrutierung von Mitgliedern direkt unter die Arme gegriffen. Der Zwang ist tatsächlich ein bedeutendes Rekrutierungsinstrument, und zwar nicht nur in der Form des klassischen direkten Organisationszwangs durch Closed- shop-Vereinbarungen. Gewerkschaften erhalten zudem die Verfügungsgewalt über Sozialversicherungsleistungen und/oder einen privilegierten Zugang zu den Unternehmen, um Rekrutierungsmaßnahmen zu ergreifen. Im Zusammenhang mit innerbetrieblichen Mitbestimmungsstrukturen können diese Zugangswege zu Machtpositionen gewerkschaftlicher Interessenvertreter führen, die einen Eintritt der einzelnen für ihre berufliche oder persönliche Entwicklung ratsam erscheinen lassen und damit wiederum ein wirksames Organisationsinstrument darstellen.

Verbindet man die begrenzten Rekrutierungskompetenzen freiwilliger Organisationen durch die Teilformalisierung der Mitgliederrolle und die daraus entstehende Form der Mitgliederrekrutierung am unteren Ende der Organisation mit den beiden wesentlichen Beitrittsmotiven einzelner Mitglieder, so ergeben sich aus dieser Verbindung eine Reihe von Schlußfolgerungen für die Mitgliederrekrutierung.

Zunächst wird deutlich, daß Gewerkschaften beide Rekrutierungsformen gleichzeitig einsetzen müssen, da sie weder nur auf zwangsrekrutierte Mitglieder vertrauen können, noch ausschließlich normativ motivierte Mitglieder mit der entsprechenden Partizipationsbereitschaft in die Welt der politischen Austauschbeziehungen integrieren können. Eine völlig formalisierte Gewerkschaft verliert ihre Handlungsfähigkeit, da sie sich nicht der Folgebereitschaft ihrer Mitgliedschaft sicher sein kann, die zwangsrekrutiert oder über utilitaristische Motivationen zustande gekommen. Eine völlig spontan gebildete und nicht formalisierte

Organisation kann in dem durch organisierte Interessen geprägten politischen System hingegen keine Tauschverhältnisse eingehen, sondern leidet an der mangelnden Steuerungsfähigkeit und Verpflichtungsfähigkeit ihrer Mitglieder (Streeck 1981a; Weitbrecht 1969).

Zweitens können sich die zwei grundsätzlichen Rekrutierungsformen der Gewerkschaften sowohl gegenseitig schwächen als auch gegenseitig unterstützen. Je nach dem institutionellem Umfeld kann einer stärker formalisierten Organisation, die ihren Nutzen für den einzelnen auf die professionelle Bereitstellung von Leistungen beschränkt, die Bereitstellung von Möglichkeiten zur organisationsinternen Kommunikation schwerer fallen, die für die Herstellung normativer Motivation bedeutsam sind. Andererseits kann die geringere Formalisierung von Organisationen mit starkem Bewegungscharakter hinderlich für die Errichtung von institutionellen Rekrutierungsmechanismen sein. Eine Verbindung beider Mechanismen läßt sich dadurch hestellen, wenn ein hohes Maß an normativer Motivation und eine dadurch hochorganisierte Gruppe zur Errichtung von besonders starken institutionellen Unterstützungsmaßnahmen der Rekrutierung beitragen Zum Beispiel findet man in den klassischen Formen des 'pre-entry'-closed-shop[39] beide Aspekte: eine hoch motivierte Mitgliedschaft und ein hohes Maß an Zwang.

Drittens haben beide Formen der Mitgliederrekrutierung, Zwang und normative Motivation, unterschiedliche Implikationen für die organisationsstrukturelle Verfassung der Verbände. Die Mitgliederrekrutierung über die normative Motivation der einzelnen erlaubt Formalisierungsprozesse in einem erheblich geringeren Maße als in Organisationen, die ihre Mitglieder über formale Zwangsmechanismen rekrutieren. Dies wiederum wirkt tendenziell gegen die Rekrutierung über Zwang, da die Organisation die Organisationsziele mit den Mitgliedern abstimmen, bzw. sich den Mitgliederinteressen und -motivationen unterordnen muß. Soweit die gewerkschaftliche Organisation auch soziale Bedürfnisse erfüllt, die über das Maß der reinen Interessenvertretung hinausgehen, bedarf sie einer ausgiebigen Kommunikationsstruktur und -kultur. Im Gegensatz dazu erfordert eine Mitgliederrekrutierung über Zwangsmechanismen eine zunehmende Abkoppelung der Organisationsinteressen von den Mitgliederinteressen, da die Organisationen einen solchen Tausch nur eingehen können, wenn es ihnen gelingt, ihre Mitglieder auf ein bestimmtes Verhalten zu verpflichten, das heißt, dieses auch gegen ihren Willen von ihnen abverlangen können.

Viertens muß zwischen beiden Mechanismen und dem tatsächlichen Organisationserfolg keine lineare Verbindung bestehen. Mißglückte Streiks können im gleichen Maße zur Disorganisation einer Gewerkschaft beitragen, wie gelungene Streiks zum Organisationserfolg. Ein gutes Beispiel dafür ist etwa der Bergarbeiterstreik in Großbritannien in den achtziger Jahren, wo die Niederlage der Ge-

[39] Pre-entry-closed-shop-Vereinbarungen sind in der Lage, Kontrollmechanismen über Zugänge zum Arbeitsmarkt mit der Bedingung der Gewerkschaftsmitgliedschaft zu verbinden, da Gewerkschaften über den Beitritt eines Facharbeiters zur Gewerkschaft entscheiden und gleichzeitig nur Gewerkschaftsmitglieder in einem bestimmten Gewerbe eingestellt werden. Bestes Beispiel dafür sind die britischen Drucker.

werkschaft zu drastischen Mitgliedereinbußen unter den noch verbleibenden Bergarbeitern führte.

Andererseits muß die Verschränkung zwischen Verbänden und Staat nicht notwendigerweise und nicht automatisch zu direkten Effekten in der Mitgliederrekrutierung führen. Verbände können auch institutionell über Mechanismen des privilegierten Zugangs zur Interessenpolitik oder andere – finanzielle – Ressourcen gestützt werden. Mitglieder sind zwar die wichtigste Ressource von freiwilligen Organisationen, aber dennoch nur eine Ressource neben anderen.

Und schließlich können sich die institutionellen Formen, in denen Zwangsmechanismen der Mitgliederrekrutierung errichtet werden, in unterschiedlichen Phasen der wirtschaftlichen und politischen Bedingungen je nach spezifischer Ausgestaltung verschieden auswirken. In welchem Verhältnis normativ zu zwanghaft rekrutierten Mitglieder und in welchem Verhältnis Mitglieder zu anderen Ressourcen stehen, ist eine Frage der institutionellen Konfiguration des Verhältnisses zwischen Staat und Verbänden. Hier kommen nun die national-spezifischen Unterschiede ins Spiel.

4.2 Nationale Konfigurationen organisierter Interessen

In allen industrialisierten Ländern mit liberal-demokratischen politischen Systemen läßt sich eine zunehmende Verschränkung zwischen Staat und Verbänden und der Ausweitung der staatlichen Legitimation verbandlichen Handelns aufzeigen (Armingeon 1994; Streeck/Schmitter 1985). Die autonome Regulierung von Arbeitsverhältnissen durch gesellschaftliche Akteure bedurfte einer Sicherung der Prozeduren durch staatliches Recht: entweder durch eine positive Regulierung des staatsfreien Raums oder durch 'Immunitäten', durch die die Verbände vor Strafverfolgung und Schadensersatzforderungen aus dem Zivilrecht für ihre Aktivitäten geschützt wurden. Zudem erhielten Tarifverträge in einigen Fällen rechtliche Verbindlichkeit. Doch um diese prozeduralen Rechte der Selbststeuerung wahrnehmen zu können, benötigten die Verbände zudem eine direkte organisatorische Sicherung, die über den Schutz vor Strafverfolgung hinausging. Die Organisation an sich wurde aktiv durch staatliche Maßnahmen gestützt.

Diese national-spezifische institutionelle Konfiguration des Verhältnisses zwischen Staat und Verbänden nimmt jedoch nicht überall die gleiche Form an. Die sehr spezifischen Ausformungen und Interaktionen zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und dem Staat haben eine komplexe Vielfalt von institutionellen Arrangements hervorgebracht, die sich zumeist nicht nur entlang einer Achse, sondern entlang mehrerer Achsen unterscheiden.

Die im Interesse meiner Fragestellung bedeutsamste dieser Achsen ist die der Organisationsstruktur der Verbände (Schmitter 1974, 1982), und zwar aus einem wesentlichen Grund: Wenn öffentliche Aufgaben an Verbände übertragen werden, dann muß der äußere Rahmen der Interaktion unter den Akteuren so bestimmt sein, daß deren Zahl und Charakter genau definiert und abgestimmt sind. Ressourcen müssen kontrolliert werden können und die Verbände müssen

beträchtliche Freiheitsgrade gegenüber ihrer Mitgliedschaft aufweisen. Ist diese organisationsstrukturelle Voraussetzung nicht gewährleistet, sondern die Verbände sind mangelhaft koordiniert, im Wettbewerb miteinander, und nicht funktional ausdifferenziert, vollzieht sich eine verbandliche Übernahme öffentlicher Aufgaben nur im begrenzteren Maße. Zum Beispiel wird der Staat nicht einer unbestimmten aber großen Zahl von Interessenverbänden, die jeweils nur einer kleinen partikularen Interessengruppe rechenschaftspflichtig sind, Einfluß auf makroökonomische Steuerungsprozesse gewährleisten. Er kann dies nur tun, wenn die Zahl der beteiligten Verbände begrenzt ist, wenn ihre Aufgaben eindeutig definiert sind und wenn sie ihre Mitglieder dazu anhalten können, sich entsprechend der gemeinsam getroffenen Entschlüsse zu verhalten.

Die Unterschiede in der Organisationsstruktur der beteiligten Verbände sind daher die Grundkategorie, nach der sich ihr Verhältnis zum Staat und damit zu anderen verbandlichen Akteuren gestaltet. Aus der Sicht des Staates läuft als Vorbedingung für die Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen an Verbände alles auf die Beantwortung zweier Fragen hinaus: Können andere Verbände effektiv aus der Interessenorganisation ausgeschlossen werden, kann also ein Kartell von Interessenorganisationen erstellt werden? Und kann dieses Kartell sich genügend von der Rekrutierungsproblematik befreien, um so höhere Handlungsautonomie in der politischen Entscheidungsfindung zu erlangen?

Die Kombination der beiden Fragen und die dazugehörige empirische Beobachtung führte in den siebziger Jahren zur idealtypischen Abgrenzung korporatistischer Organisationssysteme gegenüber pluralistischen Organisationssystemen in der Form nationaler institutioneller Konfigurationen (Tabelle 4.1.). Korporatistische Organisationssysteme enthielten eine begrenzte Zahl agierender Gewerkschaften, sie waren nicht kompetitiv, funktional differenziert, hierarchisch und konnten einen Rekrutierungszwang ausüben. Pluralistische Organisationssysteme hingegen enthielten eine unbegrenzte Zahl von Gewerkschaften. Sie waren kompetitiv, nicht hierarchisch angeordnet, nicht funktional differenziert und waren auf freiwillige Mitgliedschaft angewiesen. In der Schlußfolgerung Schmitters sind korporatistische Organisationssysteme besser in der Lage, öffentliche Aufgaben wahrzunehmen und den Staat zu entlasten, als pluralistische Organisationssysteme, die stärker der Tradition der 'pressure politics' auf staatliche Stellen verhaften sind.

Tabelle 4.1: Organisationsstrukturelle Merkmale der Verbände in korporatistischen und pluralistischen Organisationssystemen

Korporatismus	Pluralismus
begrenzte Zahl von Organisationen	Vielfalt von Organisationen
Mitgliedschaftszwang	Freiwilligkeit
nicht kompetitiv	kompetitiv
hierarchisch	nicht hierarchisch
funktional differenziert	fließende Grenzen

Quelle: Schmitter 1974.

Bei der idealtypischen Konstruktion störte es nur wenig, daß diese Faktoren empirisch oftmals nicht widerspruchsfrei sind: „Empirically, competition between groups and interests does not necessarily result in a fluid structure or a nonhierarchical ordering. In fact, competition may be a factor pushing groups to adopt a hierarchical organization. Nor does concentration in interest intermediation necessarily eliminate competition or result in fixed interest domains superseding overlapping interests between organizations." (Sainsbury 1988: 99; vgl. Auch Czada 1994).

Vielmehr lassen sich aus den Widersprüchen und dem Erfüllen nur einiger Bedingungen, jedoch nicht aller, bedeutende Abstufungen und Modifikationen in den korporatistischen versus pluralistischen Organisationssystemen ableiten. Außerdem müssen in einzelnen Ländern nicht alle Politikbereiche durch korporatistische oder pluralistische Organisationssysteme gekennzeichnet sein. Auch in grundsätzlich korporatistischen Organisationssystemen kann es am Rande pluralistische Verbandskonkurrenz und in grundsätzlich pluralistisch geprägten Ländern Bereiche mit Monopolorganisationen geben. Wichtig ist jedoch, wie erfolgreich die Organisationssysteme ihre beteiligten Verbände begrenzen können, wie die Verbände ihren Organisationszweck funktional definieren und wie sie ihre Ressourcen- und Mitgliedermobilisierung gestalten.

In Bezug auf die Policy-Abstimmung fand sich eine 'Kompatibilität' zwischen Organisationssystem und Verhandlungssystem, wobei eine hohe Übereinstimmung zwischen korporatistischem Organisationssystem und Konzertierung in der Policy-Abstimmung einerseits und pluralistischem Organisationssystem und Pressure politics andererseits nachweisbar war. Die Formen der Policy-Abstimmung, in der Schmitterschen Argumentation Korporatismus (2) genannt, waren jedoch nicht dasselbe wie die institutionelle Konfiguration.[40] Zentralisierte Verhandlungssysteme (Konzertation) können ein Ausdruck der Politikformen korporatistischer Organisationssysteme sein, müssen es jedoch nicht. „Where the elements of dispersion, multiplicity and the like proved more resilient to change, for example in countries of earlier industrialization and strong craft tradition, they presented a serious barrier to concertation. Policy-making jellied into a mould of autonomous pressure activity – which in turn discouraged later corporatist trends through its multiple access and recognition arrangements" (Schmitter 1982: 264).

Wichtig wird das Verhältnis zwischen Korporatismus (1) und Korporatismus (2) in den Fällen, wo die Akteure sich korporatistisch verhalten, obwohl sie sich nicht in korporatistischen Organisationssystemen befinden. Dies ist etwa der Fall

[40] Die Unterscheidung zwischen den Typen der Policy-Abstimmung und den unterschiedlichen Organisationssystemen wurde erforderlich, da in der politikwissenschaftlichen Diskussion die Schmittersche Unterscheidung in pluralistisch und korporatistisch schnell absorbiert wurde, gleichzeitig jedoch das Interesse der meisten Autoren viel stärker der Policy-Abstimmung und weniger den organisationsstrukturellen Voraussetzungen dafür galt. Siehe zum Überblick: Armingeon (1993); Czada (1994); Streeck (1994); Schmitter (1982).

des Social contract in Großbritannien, bei dem die Labour-Regierung eine Konzertierung in der Einkommenspolitik durch eine Kollaboration mit den Gewerkschaften zu erreichen versuchte und die Gewerkschaften im Gegenzug eine bessere rechtliche Absicherung ihrer betrieblichen Position erhielten (Scharpf 1987; Regini 1984; Streeck 1978). Damit hatte der Staat zwar gewisse Organisationshilfen an die Verbände übertragen, ohne sich jedoch im Gegenzug auf die Verpflichtungsfähigkeit der Verbände verlassen zu können.

Organisationssysteme und die Formen staatlicher Rekrutierungshilfen

Die Konsequenzen, die sich aus dieser theoretischen Herleitung und der daraus folgenden Typologisierung von korporatistischen und pluralistischen Organisationssystemen für die Behandlung der Frage der Mitgliederrekrutierung von Interessenverbänden ergeben, sind erheblich. Um eine Verbindlichkeit im Verhandeln mit anderen Akteuren herstellten zu können, müssen korporatistische Organisationssysteme auf einen relativ hohen Organisationsgrad verweisen können. Sie müssen für alle Mitglieder der sozialen Gruppe sprechen können, die sie vertreten wollen. Um dieses zu erreichen, müssen sie sowohl dafür sorgen, daß ein großer Anteil der sozialen Gruppe zunächst eintritt und verhindern, daß diese Mitglieder wieder austreten, wenn sie mit der Interessenpolitik der Verbände, die stärker als in pluralistischen Systemen auf Kompromißlösungen basieren, nicht einverstanden sind. In dem Maße wie der Staat und andere beteiligte Verbände ein Interesse an diesen Kompromißlösungen haben, werden sie versuchen, dieses Rekrutierungsproblem institutionell zu lösen.

In pluralistischen Systemen besteht hingegen diese Notwendigkeit nicht. Da die Verbände explizit ein Partikularinteresse vertreten und dies direkt an die soziale Gruppe ihrer Mitgliedschaft anknüpfen, benötigen sie weder diese hohen Organisationsgrade, noch werden ihnen zur Erreichung dieser Organisationsgrade institutionelle Hilfsmittel zur Verfügung gestellt. Interessenverbände in pluralistischen Organisationssystemen verlassen sich weiterhin auf den freiwilligem Beitritt ihrer Mitglieder, damit auf stärker 'normative' Mechanismen der Rekrutierung und letztlich stärker auf die sozialen und normativen Kommunikationsmechanismen innerhalb der sozialen Gruppe, die sie vertreten.

Im Hinblick auf die institutionalisierten Rekrutierungsmechanismen, die den Gewerkschaften in einzelnen Ländern zur Verfügung gestellt worden sind, so fällt zunächst auf, daß die Mehrheit der korporatistischen Länder die Gewerkschaften in die Verwaltung von Sozialversicherungssystemen eingebunden hat. In Schweden, Dänemark Finnland und Belgien sind die Gewerkschaften an der Arbeitsverwaltung, der Arbeitsvermittlung und den Sozialversicherungen beteiligt. Zwar können in diesen Ländern auch Nicht-Mitglieder die Versicherungsleistungen in Anspruch nehmen, aber die Vermittlungsleistung der Organisationen scheint große Potentiale zur Rekrutierung zu eröffnen.

Direkten Organisationszwang in der Form von Closed-shop-Vereinbarungen gab es hingegen bis in die achtziger Jahre hineinin den angelsächsischen Ländern, die durchweg zu den pluralistischen Ländern gezählt werden. In Großbri-

tannien, Australien, Neuseeland und den USA verfügten die Gewerkschaften über mehr oder weniger stark ausgeprägte Möglichkeiten, mit den Arbeitgebern einen Organisationszwang für Beschäftigte zu vereinbaren. Dieses Phänomen steht im offensichtlichen Kontrast zur Schmitterschen Vermutung, daß pluralistische Organisationssysteme mit Freiwilligkeit der Mitgliedschaft und korporatistische Organisationssysteme mit Zwangsmitgliedschaft einhergehen.

Allerdings verweist gerade die zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften vereinbarte Möglichkeit direkten Zwangs in pluralistischen Organisationssystemen auf die Probleme, die die pluralistischen Länder aufgrund der traditionellen und rechtssystematischen Trennung zwischen Staat und Verbänden mit der Inkorporierung von Arbeitnehmerorganisationen in die politischen Systeme hatten. Für Schmitter konnte der Korporatismus wie auch der Pluralismus zwei Varianten einnehmen: eine staatliche und eine gesellschaftliche. Ob eine Gesellschaftsform dem Staatskorporatismus angehört, hängt von dem Maß der staatlich-autorativen Regulierung der Verbände ab: inwiefern der Staat das Vertretungsmonopol herstellt, inwiefern der Staat einen bestimmten intraorganisatorischen Aufbau vorschreibt, inwiefern der Staat eine Zwangsmitgliedschaft in den Verbänden einführt etc. Der 'societal corporatism' beruht hingegen auf der Selbstregulierung der Verbände, die allerdings im Ergebnis zu den gleichen Formen der Organisationsstruktur führt, wie der staatliche (Schmitter 1974:103).

Wenn der Staat den Organisationen ein hohes Maß an Vertretungsmonopolen zugesteht, können die Verbände auch eigenständig eine relativ klare Verteilung dieser Vertretungsmonopole unter den akzeptierten und für die Tarifpolitik legitimierten Interessenverbänden entwickeln. Fehlt jedoch eine staatliche Regulierung und die autoritative Überwachung von Vertretungsmonopolen, können die Verbände selbst auch nur in erheblich schwächerer Form eine wirklich funktionierende Selbstregulierung einführen, da sie über sehr schwache Sanktionsmechanismen gegenüber abtrünnigen Verbänden verfügen.

Der Pluralismus des britischen Verbänderechts ist ein gesellschaftliches Strukturmerkmal, das auf einer höheren Stufe steht als die jeweiligen spezifischen Versuche korporatistischer Politik. Shonfield hat bereits die Zurückhaltung des britischen Staates gegenüber weitgehender wirtschaftlicher Planung begründet mit „the traditional British view of the proper relationship between public and private power (in which) the two...are thought of as utterly distinct from another" (Shonfield 1965: 99).

Im Gegensatz dazu hat die deutsche Diskussion über ein Verbändegesetz in den siebziger Jahren und der machtvolle Widerstand gegen eine Schwächung der Verbände durch eine pluralistisch geprägte Konkurrenz die fundamental unterschiedliche Akzeptanz von Interessenkartellen im jeweiligen Rechtssystem verdeutlicht (Scharpf 1978; Teubner 1977). Wenn man jedoch davon ausgeht, daß die Rechtssystematik der jeweiligen verbandlichen Selbstregulierung vorgelagert ist, dann muß man dem Zusammenspiel zwischen den Grundsätzen eines nationalen Rechtssystems und der entsprechenden Verbänderegulierung nicht nur mehr Aufmerksamkeit zollen, sondern auch ihren Zusammenhang systematischer herstellen. Dieser systematische Zusammenhang zwischen nationaler

Rechtsordnung und der Struktur der Interessenverbände ermöglicht sodann eine striktere, den offensichtlichen Organisationsstrukturen vorgelagerte Typologisierung und weist die Grenzen korporatistischer Integrationskapazitäten aus rechtssystematischer Sicht auf.

In der Tradition der angelsächsischen politischen Systeme war das Verhältnis zwischen Staat und Verbänden in der Tat stärker durch Pressure politics gekennzeichnet. Hier hatte der Staat erheblich größere Schwierigkeiten, die systemwidrige bevorzugte Behandlung von Arbeitsmarktkoalitionen in dem ansonsten weiterhin pluralistisch geprägten politischen Modell zu rechtfertigen.[41] Die Möglichkeit direkter Zwangsmechanismen erlaubte hingegen eine relativ 'staatsfreie' Lösung des Rekrutierungsproblems der Gewerkschaften, die in diesem Verfahren mit den Arbeitgebern einen Vertrag über die Zwangsmitgliedschaft von Beschäftigten abschlossen. Diese Form der 'nicht-staatlichen' Organisationshilfe ließ sich in das pluralistische Rechtssystem weitaus besser integrieren als die direkte Beteiligung der Verbände an staatlichen Aufgaben, wie es in Skandinavien der Fall war. Diese Lösung verblieb im verbandlichen Regulierungsbereich und war stärker von der Enthaltung des Staates bei der Organisationsstützung der Gewerkschaften gekennzeichnet als von seinem direkten Engagement. Für das britische voluntaristische System, das die Position der Gewerkschaften ausschließlich über Immunitäten gegenüber der Strafverfolgung definiert, war der durch das Einverständnis der Arbeitgeber ausgeübte Zwang zur Organisation die einzige rechtssystematisch sinnvolle Lösung des Rekrutierungsdilemmas. Dies wird auch bei dem schwierigen Unterfangen der britischen Labour-Regierung 1974-1979, den Gewerkschaften Organisationshilfen per unterstützender Gesetzgebung in der betrieblichen Interessenvertretung zu verschaffen, sichtbar.

Da die Gewerkschaften es in der Auseinandersetzung um den Industrial Relations Act von 1971 selbst abgelehnt hatten, eine gesetzliche Anerkennung ihrer Organisationen im Tausch mit einer stärkeren Regulierung und Kontrolle ihrer inneren Verfassung einzutauschen, blieb für die Labour-Regierung als einziger Weg zur staatlichen Unterstützung der Gewerkschaften die bessere Ausstattung der gewerkschaftlichen Interessenvertreter im Unternehmen, der Shop stewards, sowie die Einführung eines Anerkennungsverfahrens, das stark auf die betriebliche – nicht die sektorale – Form der Tarifbeziehung abhob. Beides forcierte die bereits bestehende Fragmentierung und Dezentralisierung der gewerkschaftlichen Organisationen und wirkte tendenziell gegen die gleichzeitig bestehenden Intentionen des Gesetzgebers, die Tarifbeziehungen in der britischen verarbeitenden Industrie zu formalisieren und damit steuerbar zu machen. Während so die Gesetzgebung des Social contract zweifelsohne zu den Rekrutierungserfol-

[41] Dies schlug sich auch in den Bemühungen der Pluralisten in der Sozialwissenschaft nieder, die nun unter dem Druck standen, die Wirtschaft zu einem von der Politik differenzierten Subsystem zu kategorisieren (Dunlop 1958). Zudem mußte auch Dunlops Modell darauf bestehen, daß die Struktur der Gewerkschaften weiterhin von unterschiedlichen gleichgewichtigen Organisationen im Wettbewerb geprägt wird, und ausdrücklich zentralisierte Organisationen als unvereinbar mit pluralistischen Politikmodellen zurückweisen.

gen der Gewerkschaften beitrug, hat sie gleichsam ihr Ziel der Institutionalisierung von Austauschbeziehungen zwischen den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften, den Arbeitgebern und der Regierung verfehlt (Regini 1984; Crouch 1990).

Die deutschen Gewerkschaften – wie auch die österreichischen und niederländischen Gewerkschaften – nehmen in dieser Klassifikation zwischen den skandinavischen Versionen korporatistischer Organisationssysteme einschließlich der Rekrutierungshilfen über das 'Ghent-System' und der angelsächsischen Version pluralistischer Organisationssysteme mit dem privat vereinbarten 'Closed shop' eine problematische Position ein. Deutsche Gewerkschaften sind im Hinblick auf ihre Organisationsstruktur den korporatistischen Organisationssystemen zuzurechnen, welche im Unterschied zu den skandinavischen Systemen nicht in einer Weise inkorporiert wurden, daß sie an den Systemen der Sozialversicherungen beteiligt wurden. Zu dem Zeitpunkt als die deutschen Gewerkschaften offiziell in das politische System integriert wurden, bestanden die Systeme der Sozialversicherungen bereits weitgehend, und die Form der Inkorporierung erfolgte über die Integration der Gewerkschaften in die Betriebsverfassung durch das Hilfsdienstgesetz von 1916 und das Betriebsverfassungsgesetz von 1920.

In der Nachkriegsphase nahm die staatliche Stabilisierung gewerkschaftlicher Organisationen zusätzliche Formen an, etwa über die Beteiligung der Gewerkschaften an einer Vielfalt öffentlicher Gremien und an den Verwaltungsräten öffentlicher Körperschaften, sowie den gesetzlichen Regelungen zur Unternehmensmitbestimmung in den Jahren 1952 und 1976. Damit sind die deutschen Gewerkschaften in formaler Hinsicht zwar 'freiwilliger' (Scharpf 1987) als Organisationen in anderen Ländern im angelsächsisch-pluralistischen Raum wie auch im korporatistisch-skandinavischen Raum. Im Hinblick auf die Unterstützung gewerkschaftlicher Organisation durch staatliches Handeln sind diese Mechanismen jedoch nicht von geringerem Stellenwert, auch wenn sie nicht direkt zu Rekrutierungserfolgen führen.

Der Zugang der Gewerkschaften zur betrieblichen Interessenvertretung nahm ähnliche institutionelle Formen in Österreich, Belgien, den Niederlanden und Frankreich an. Der Unterschied in der Rekrutierungskompetenz der französischen und der niederländischen Gewerkschaften im Vergleich zu Österreich und auch der Bundesrepublik deutet schon an, daß die Rekrutierung über die Mechanismen der betrieblichen Interessenvertretung wiederum von der institutionellen und organisatorischen Ausgestaltung der nationalen Gewerkschaften selbst abhängt. In Frankreich konnte selbst die Auroux-Reform von 1982, die den betrieblichen Interessenvertretern eine wichtige Rolle in der Tarifpolitik übertragen hatte, die Rekrutierungskompetenz der Gewerkschaften kaum verbessern (Goetschy/Rozenblatt 1992), und auch die niederländischen Gewerkschaften vermochten es nicht, sich in den Gremien der betrieblichen Interessenvertretung zu verankern, sondern verblieben ganz auf der Ebene sektoraler Tarifpolitik. Im Gegensatz dazu haben die belgischen und die deutschen Gewerkschaften aus dem System der betrieblichen Gewerkschaftsvertreter im Zusammenspiel mit rechtlich fixierten Tarifsystemen und ihrer Rolle in der Arbeitsvermittlung ein

effektives Rekrutierungsinstrument aufbauen können (Vilrokx/Van Leemput 1992).

Zusammenfassung

Zur Rekapitulation der getroffenen theoretischen Annahmen: Freiwillige Organisationen rekrutieren nicht über formale Rekrutierungsverfahren, sondern über die Überzeugungsleistungen und Aktivitäten der einfachen Mitglieder. Dabei können sie als Beitrittsmotiv auf normative Motive der einzelnen Arbeitnehmer wie auch auf institutionalisierte Zwangsmechanismen zurückgreifen. Die in nationalen Organisationssystemen vorherrschenden Rekrutierungsmechanismen stehen in einem logischen Zusammenhang mit der strukturellen Verfaßtheit der Organisationssysteme. Dieser Zusammenhang wird in erster Linie über das Verhältnis zwischen den Verbänden und dem Staat vermittelt, wobei Staaten im unterschiedlichen Maße Rekrutierungshilfen an die Verbände leisten.

Die zunehmende Verschränkung zwischen Staat und Verbänden hat dort zu staatlich institutionalisierten Rekrutierungshilfen geführt, wo Organisationssysteme aufgrund ihrer Organisationsstruktur in der Lage waren, den Staat in seiner Aufgabenwahrnehmung zu entlasten. Diese als korporatistisch eingestuften Organisationssysteme zeichnen sich durch eine begrenzte Zahl der beteiligten Verbände, regulierte interorganisatorische Beziehungen und institutionalisierte Formen der Mitgliederrekrutierung aus. Ihre organisationsstrukturelle Verfassung ermöglicht ihnen einen hohen Grad an Verbindlichkeit in ihrem Verhandlungsstatus, einen relativ hohen Organisationsgrad und damit einen relativ gesicherten Status als Akteur. Pluralistische Organisationssysteme sind im Gegensatz dazu im Hinblick auf ihre organisationsstrukturelle Verfassung von einer Vielfalt der Verbände, kompetitiven interorganisatorischen Beziehungen und stärker unregulierter, normativ begründeter Mitgliederrekrutierung geprägt. Ihre Position ist institutionell ungesicherter und ihre Mitgliedschaft volatiler.

4.3 Hypothesen und Methode

Für die empirische Überprüfung der Annahme, daß sich die Mitgliederrekrutierung in pluralistischen und korporatistischen Organisationssystemen unterschiedlich vollzieht, ist es notwendig, die kausalen Mechanismen, die diesen Prozeß bestimmen, offenzulegen und die Auswirkungen auf die Mitgliederentwicklung zu verdeutlichen. Um die hier interessierenden institutionellen und organisationsstrukturellen Einflußfaktoren von der Vielfalt anderer – zyklischer und struktureller – Faktoren zu trennen, habe ich mich an drei Beziehungsmustern orientiert, die für die Analyse und Typologie von Organisationssystemen nach Schmitter als zentral angesehen werden: die Vielfalt an Mitgliederorganisationen bei der Vertretung verschiedener sozialer Gruppen und ihre Beziehung zu diesen Gruppen, die Beziehung der Organisationen zu anderen Gewerkschaften und die Mechanismen der Rekrutierung über die Institutionen der Interessenvertretung einschließlich der Haltung der Arbeitgeber.

Abbildung 4.1 faßt das analytische Schema organisatorischer und institutioneller Faktoren der Mitgliederbewegung in Interessenorganisationen zusammen. Je stärker die Organisationssysteme ihre Rekrutierungsmechanismen institutionell verankert haben und je näher die Organisation die Interessen ihrer Mitglieder definieren und artikulieren kann, desto besser sind die Möglichkeiten dieser Organisationssysteme, Mitglieder zu werben und zu halten. Dabei gehe ich von folgenden Hypothesen aus:

> (1)Korporatistische Organisationssysteme rekrutieren stärker über staatlich übertragene institutionalisierte Zwangsmechanismen; pluralistische Organisationssysteme rekrutieren stärker über die normative Motivation der Beschäftigten und Formen direkten, nicht-staatlichen Zwangs.
>
> (2)Unterschiedliche Rekrutierungsformen führen zu unterschiedlichen Mitgliederstrukturen. Korporatistische Organisationssysteme verfügen über stabile Mitgliederbestände und rekrutieren dort, wo ihre institutionellen Rekrutierungsmechanismen am stärksten verankert sind. Pluralistische Organisationssysteme haben größere Mitgliederschwankungen zu verzeichnen und rekrutieren dort, wo sie stärker normative Motivationen mobilisieren können.

Die Dynamik der Mitgliederrekrutierung entsteht aus der Veränderung des Arbeitsmarktes. In dem Maße, wie sich die Eintritte und Austritte aus dem Arbeitsmarkt vollziehen und sich einzelne soziale Gruppen relativ gegenüber anderen verändern, müssen Gewerkschaften ihre Rekrutierung der Dynamik des Arbeitsmarktes anpassen. Für eine stabile gewerkschaftliche Mitgliederrekrutierung reicht es daher nicht aus, den Status quo in der Rekrutierung zu bewahren, sondern sie muß neue Arbeitnehmer und neue Unternehmen in ihrer Rekrutierung anwerben und ansprechen. Auch institutionell stabile korporatistische Organisationssysteme können sich daher langfristig nicht mit dem erreichten Stand der Rekrutierungsmechanismen begnügen, sondern müssen, um den Stand der bestehenden Mitgliedschaft zu reproduzieren, neue soziale Gruppen rekrutieren.

Abbildung 4.1: Analytisches Schema organisatorischer und institutioneller Faktoren der Mitgliederbewegung in Interessenorganisationen

Merkmale korporatistischer und pluralistischer Organisationssysteme **Ausprägungen**	Vielfalt der Interessenorganisationen	Wettbewerb zwischen Interessenorganisationen	Form der Mitgliederrekrutierung
Bezugspunkte zur Mitgliederrekrutierung	Soziale Gruppen	Interorganisatorische Regulierung von Mitgliederbewegungen	Grad der Institutionalisierung gewerkschaftlicher Machtpositionen
Operationalisierung	Segmentierungsgrad des Organisationssystems:	Fähigkeit zur Diskriminierung anderer Interessenorganisationen:	Systeme der Interessenvertretung
Ausprägung	hoch oder niedrig	stark oder schwach	stärker oder schwächer institutionalisiert
Wirkung auf Rekrutierungskompetenz der Organisationen	Anpassungsfähigkeit des Organisationssystems an neue soziale Gruppen durch veränderte Strukturen des Arbeitsmarktes		Stabilität der Mechanismen der Mitgliederrekrutierung am Arbeitsplatz
Mitgliederentwicklung	Veränderung der Mitgliederzahlen, Mitgliederstruktur und Organisationsgrade		

Der Vorteil dieses Ansatzes besteht darin, daß dieses Vorgehen es ermöglicht, von der institutionellen Verankerung von Organisationen zu abstrahieren und danach zu fragen, was passiert, wenn die institutionalisierten Organisationsgarantien von Gewerkschaften schwächer werden. In diesem Fall müssen Organisationen auf ihren Verhandlungsstatus wie auf ihre Fähigkeit zur Vertretung sektionaler Interessen zurückgreifen. Die Artikulation und Formation von Mitgliederinteressen – und den Interessen potentieller Mitglieder – gewinnt an Bedeutung ebenso wie der direkte Verhandlungsstatus gegenüber einzelnen Arbeitgebern oder einem Arbeitgeberverband. Gewerkschaftsorganisationen, die traditionell nicht – oder in geringem Ausmaß – Teil des Nachkriegskompromisses waren, aber dennoch in der Lage waren, die Interessen ihrer Mitglieder zu

vertreten, sind in diesem Fall in einer vergleichsweise besseren Situation als solche Organisationen, die im hohen Maße auf institutionalisierte Formen der Organisationssicherung vertrauen.

Das Problem der ungenügenden Determinierung der abhängigen Variable und dessen Lösung im Zwei-Ebenen-Ansatz

Mit der Festlegung auf zwei Fälle und – im wesentlichen – zwei unabhängige Variablen ist die abhängige Variable (die Entwicklung der Mitgliederzahlen und Mitgliederstruktur) nicht eindeutig determiniert. Die Lösung für unterdeterminierte kausale Annahmen liegt allgemeinhin in der Erhöhung der Observationen, die eine größere Bandbreite auf der unabhängigen Variable zuläßt.[42] Dazu gehört z.B. eine größere Zahl der Untersuchungsfälle. In meinem Fall hätte man zur besseren empirischen Überprüfung der unterstellten Zusammenhänge beispielsweise die Zahl der Länder erhöhen und auf Länder wie Schweden, Österreich oder Frankreich erweitern können.

Daß dieser Weg nicht verfolgt wurde, liegt an dem erweiterten Forschungsinteresse, das sich nicht nur auf die Überprüfung eines kausalen Zusammenhangs beschränken möchte, sondern anstrebt, die darunter wirkenden kausalen Mechanismen zu analysieren. Mit der Erweiterung der Wahl der Länder wären wertvolle spezifische Informationen – zugunsten eine zugegebenermaßen breiteren Datenbasis – verloren gegangen.

Daher wurde ein anderer Weg zur Erhöhung der Beobachtungen gewählt: es wurden sektorale Fallstudien in beiden Ländern durchgeführt und so der bestehenden Analyseebene noch eine weitere untergeordnete Ebene hinzugefügt. Dieses Verfahren ist das weitaus einfachere und schnellere zur Erhöhung von Beobachtungen und setzt voraus, daß sich die Varianz auf der unabhängigen Variable verändert (King/Keohane/Verba 1995: 120). Für meine Untersuchung lassen sich sowohl die Anpassungsfähigkeit der Organisationssysteme an die veränderten Arbeitsmärkte als auch die Rekrutierungsmechanismen unter Zuhilfenahme der Systeme der Interessenvertretung sektorspezifisch variieren. Zwar bestehen in beiden Ländern in allen Sektoren prinzipiell die gleichen Systeme der Interessenvertretung; ihre Rolle für die Mitgliederrekrutierung ist jedoch sektorspezifisch ausgeprägt. So bestehen die klassischen Rekrutierungsfunktionen der Systeme der Interessenvertretung nur in den von Arbeitergewerkschaften dominierten Bereichen der verarbeitenden Industrie. Im Bereich des Gesundheitssektors ist dieser Mechanismus in Deutschland durch die Dominanz der Tendenzunternehmen deutlich unterbrochen, während er in den britischen Dienstleistungssektoren nahezu keinen Niederschlag gefunden hat.

---

[42] Siehe zur Frage unbestimmter Forschungsdesigns: King/Keohane/Verba 1995: 164. Siehe zum Kontrast dazu allgemein zu Forschungsdesigns bei komparativer Fragestellung: Ragin 1987.

Die Organisationen

Die Auswahl der Gewerkschaften erfolgte nach zwei Kriterien: den Sektoren und der Größe der Gewerkschaft. Zunächst wurden drei Wirtschaftssektoren ausgesucht, und zwar je einer aus dem verarbeitenden Gewerbe (metallverarbeitende Industrie), einer aus dem Bereich der privaten Dienstleistungen (Banken) und einer aus dem Bereich des öffentlichen Dienstes (Gesundheitswesen). Damit sollten in mehrerer Hinsicht unterschiedliche Strukturmerkmale abgedeckt werden.

Dies bezieht sich erstens auf unterschiedliche soziale Gruppen auf dem Arbeitsmarkt. Daher wurde mit der metallverarbeitenden Industrie ein Sektor ausgewählt, in dem die Beschäftigung von Arbeitern zwar überwiegt, der jedoch in den siebziger Jahren mit einem zunehmenden Angestelltenanteil konfrontiert wurde. Die metallverarbeitende Industrie setzt sich zudem aus einer Vielzahl unterschiedlicher Facharbeiterberufe zusammen. Im Bereich der öffentlichen und privaten Dienstleistungen überwiegt hingegen traditionell der Anteil der Angestellten an den Beschäftigten. Auch gibt es einen höheren Anteil von Frauen im Bankensektor und natürlich im Gesundheitswesen. In beiden Dienstleistungssektoren lassen sich es zudem starke Elemente der Beruflichkeit beobachten, die einen Bezug auf soziale Gruppenstrukturen ermöglichen.

Zweitens soll mit den verschiedenen Branchen auch auf die unterschiedliche institutionelle Gestalt der sektoralen Tarifsysteme verwiesen werden. Da die Gewerkschaften in der Regel Rekrutierungsmechanismen im Betrieb errichten und die betrieblichen Interessenvertretungssysteme in einem starken Zusammenhang mit der institutionellen Ausformung der sektoralen Tarifsysteme stehen, sollte über die Wahl unterschiedlicher institutioneller Ausformungen von tariflichem und betrieblichem Interessenvertretungssystem eine größere Varianz hergestellt werden. In Großbritannien werden im öffentlichen Dienst Lohnverhandlungen auf nationaler Ebene geführt, ebenso wurden bis 1989 qualitative Fragen in der Metallindustrie national verhandelt. Im Bankensektor haben sich die großen Clearing banks in den achtziger Jahren zu einem Tarifkartell zusammengeschlossen. In Deutschland herrschen in der metallverarbeitenden Industrie regionale Verhandlungen vor und nationale Formen der Tarifauseinandersetzung im Bankensektor und im öffentlichen Dienst.

Drittes Kriterium sind die Merkmale der Gewerkschaften. Sie sollten die größten in dem von ihnen organisierten Bereich sein und außerdem eine große Vielfalt unterschiedlicher Strukturen widerspiegeln: während in Deutschland die IG Metall und die ÖTV in den benannten Bereichen Monopolstellungen haben, ist die HBV insbesondere im Bankenbereich von Konkurrenz durch die Angestelltengewerkschaft DAG bedroht. In Großbritannien wird die Vielfalt der Gewerkschaftsstrukturen widergespiegelt, indem im Gesundheitsbereich mit dem Royal College of Nursing eine eher berufständische Gewerkschaft gewählt wurde. Die Finanzgewerkschaft BIFU ist nach ihrem Selbstverständnis eine Industriegewerkschaft, während die beiden Gewerkschaften im Metallsektor eher allgemeine Gewerkschaften sind, von denen die EETPU jedoch eine stark ausgeprägte Vergangenheit als ehemalige Berufsgewerkschaft hat. Die Gewerkschaft TGWU

war hingegen schon immer eine allgemeine Gewerkschaft. Damit erklärt sich, warum im britischen Metallsektor zwei Gewerkschaften gewählt wurden.

Tabelle 4.2: Ausgewählte Gewerkschaftsorganisationen in drei Sektoren

	metallverarbeitende Industrie	Bankensektor	Gesundheitssektor
D	IG Metall	HBV	ÖTV
GB	TGWU EETPU	NUBE/BIFU	RCN

In meinem Sample gibt es in keinem Fall eine Kongruenz zwischen Sektorebene und Organisationsebene. In der Regel sind die Organisationsgrenzen der Gewerkschaften größer als die Sektoren: die relevanten Bankengewerkschaften HBV und BIFU organisieren auch im Versicherungssektor; die IG Metall auch im Stahlbereich, dem Maschinenbau und im Metallhandwerk, während die AEEU auch Mitglieder im öffentlichen Dienst hat. Die Gewerkschaften TGWU und ÖTV organisieren in einer Vielzahl von Sektoren. Nur im Fall des Royal College of Nursing ist das Verhältnis umgekehrt. Das Royal College of Nursing ist als ein königliches College der Autorität des Privy Council der britischen Königin untergeordnet und demnach keine unabhängige Interessenorganisation. Die Definition und damit auch Öffnung ihrer Mitgliederdomäne liegt daher nicht allein in der Hand der Gewerkschaft.

Methode

Die Methode dieser Arbeit ist die Fallstudie mit kleiner Fallzahl. Dabei besteht jeder der zwei Fälle aus drei Unterfällen. Damit beruhen die Ergebnisse dieser Arbeit auf der Analyse der strukturellen Verfaßtheit und der Rekrutierungsbedingungen der Organisationssysteme wie auch unterschiedlicher sektoraler Organisationen in zwei Ländern. Die Rekrutierungserfolge der Gewerkschaften wurden öffentlichen Mitgliederstatistiken sowie den Geschäftsberichten der Einzelgewerkschaften entnommen und verarbeitet. In einzelnen Fällen wurden Zahlen geschätzt.

Die Analyse der Organisationssysteme, interorganisatorischen Beziehungen und Institutionen der Interessenvertretung erfolgte durch die Auswertung öffentlich zugänglichen Materials und Literatur. Zusätzlich wurden in den ausgewählten Fallstudien Organisationsanalysen durchgeführt, die auf der Grundlage der Auswertung von Geschäftsberichten, Beschlüssen und Protokollen der Gewerkschaftstage, ausgewählten Publikationen der Gewerkschaftsorganisationen, Satzungen und Expertengesprächen mit Vertretern der Organisationen beruhten. Insgesamt wurden im Zeitraum zwischen Oktober 1995 und November 1996 29 Expertengespräche mit Vertretern von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbän-

den in beiden Ländern geführt. Mit jeder der hier näher untersuchten Gewerkschaft wurden möglichst zwei Gespräche geführt. Eines behandelte die Frage der sektionalen Interessenvertretung und Integration verschiedener sozialer Gruppen und wurde mit einem Vertreter der Abteilung Organisation/Werbung geführt, ein weiteres Gespräch mit einem Vertreter der Abteilung Tarifpolitik betraf die Fragen interorganisatorische Konkurrenz, Tarifbeziehungen und innerbetriebliche Vertretungsformen. Darüber hinaus fanden Gespräche mit Vertretern folgender Organisationen statt: der Deutschen Angestelltengewerkschaft DAG, der Gewerkschaft UNISON (ehemals COHSE) als zweiter wesentlicher Gewerkschaft im britischen Gesundheitssektor, der Gewerkschaft Unifi (ehemals Staff Association der Barclays Bank) als zweitgrößte Gewerkschaft im britischen Bankensektor, den Dachorganisationen TUC und DGB sowie der Confederation of British Industry (CBI).

Teil II Mitgliedermobilisierung in korporatistischen und pluralistischen Organisationssystemen: das Beispiel von Deutschland und Großbritannien

Wenn das Unterscheidungsmerkmal zwischen korporatistischen und pluralistischen Politikmodellen in der organisatorischen Verfaßtheit der Verbändesysteme zu suchen ist, dann wird deutlich, daß diese Unterscheidung eine langfristige Strukturentwicklung betrifft, deren Ausprägung nur schwer von politischen Akteuren zu beeinflussen ist. Die Grundlage der Strukturdifferenzierung gewerkschaftlicher Organisationsformen besteht vielmehr in der Struktur und Form der Regulierung des länderspezifischen Arbeitsmarktes und seiner Teilmärkte zur Zeit der Gründung der Einzelorganisationen (Stinchcombe 1965; Hannan/Freeman 1989; Clegg 1976).[43] Da die Organisation von Arbeitsmärkten zu den verschiedenen Phasen der industriellen Entwicklung in verschiedenen Ländern deutliche Abweichungen aufwies (Villiger 1966), entstanden national unterschiedliche Formen gewerkschaftlicher Organisierung. Dort, wo ein Beruf klar definiert war und die Mobilität sowohl zwischen verschiedenen Arbeitgeber wie auch zwischen verschiedenen Industrien stattfand, konnten sich berufsbezogene Organisationen entwickeln. Dies war generell in der Frühphase der industriellen Entwicklung der Fall. Die frühen gewerkschaftlichen Organisationen waren in allen industrialisierten Ländern zunächst um das Merkmal der beruflichen Qualifikation organisiert.

Im Gegensatz dazu waren Industriegewerkschaften dort wahrscheinlicher, wo es einen abgegrenzten industriellen Produktmarkt gab und die Mobilität innerhalb eines Unternehmens und zwischen verschiedenen Berufen stattfand.[44] Das Strukturmerkmal der Mobilität zwischen Berufen oder zwischen Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt ist Ausdruck einer bestimmten Entwicklungsposition unter den sich industrialisierenden Ländern in der Mitte des 19. Jahrhunderts. Die langsame und pionierhafte Entwicklung von Märkten und arbeitsteiligen Produktionsformen in Großbritannien erlaubte die frühe qualifikationsbezogene Organisierung von Arbeiterinteressen und entwickelte sie als strukturierendes Element der Arbeitsmärkte in der Frühphase der Industrialisierung.[45] Industrie-

---

[43] "*The structure of many unions reflects the state of technology and industrial organization at the time of their birth and growth*" (Clegg 1976: 39). Einen anderen stärker aus der Parteienforschung stammenden Erklärungsansatz für gewerkschaftliche Strukturentwicklung wurde von Ebbinghaus 1993 entwickelt, der in Anlehnung an Stein Rokkan die Entwicklung der Organisationsformen getrennt nach Beruf, Status und politischer Orientierung auf die damals vorherrschenden politischen 'cleavages' zurückführt, die durch die Organisierung in formale Organisationsstrukturen 'eingefroren' wurden (siehe Ebbinghaus 1993).

[44] Strauss (1993), Streeck (1981a). Anderer Ansicht ist Armingeon, der die Organisationsform der deutschen Gewerkschaften als Industriegewerkschaft ausschließlich mit politisch-strategischen Entscheidungen begründet (Armingeon 1988a: 20).

[45] Gleichzeitig sind Ursachen und Auswirkungen nicht so klar verteilt. Berufsgewerkschaften verhindern interne Arbeitsmärkte und in dem Maße, wie Industriegewerkschaften Senioritätsregeln und Arbeitsplatzsicherheit fördern, verhindern sie Mobilität. Die Tatsache, daß

verbände gibt es in Großbritannien außerhalb des öffentlichen Sektors nur in Organisationsbereichen, in denen sie bereits vor 1890 existierten: im Kohlebergbau und in der Textilindustrie. (Villiger 1966: 52; Visser 1989). Diese Industriegewerkschaften sind so alt wie Berufsverbände und operieren auch nach ähnlichen Mechanismen: sowohl die Textilindustrie als auch der Bergbau ist stark an einen Standort gebunden und die Gefährlichkeit des Berufs wirkt selektierend.[46]

Das große Beharrungsvermögen gewerkschaftlicher Strukturmerkmale läßt sich aus dem komplexen Beziehungsgeflecht zu anderen Organisationen erklären, in das Gewerkschaften eingebunden sind.[47] Gewerkschaften definieren in ihren Satzungen zwar ihren persönlichen und räumlichen Organisationsbereich. Bedeutung nach außen erlangt diese Organisationsgrenze jedoch nur in dem Maße, wie sie von ihrer Umwelt und insbesondere von ihrem Tarifpartner und anderen Organisationen akzeptiert wird. Eine Weiterentwicklung oder Reform von Organisationsformen und Organisationsgrenzen ist daher nicht allein in der Hand in der betreffenden Organisation.

Ohne den Einfluß externer Faktoren oder starker Steuerungsmechanismen der Dachverbände ist die Evolution der Strukturen der Gewerkschaftssysteme von kurzfristigen Opportunitätskalkülen der Einzelorganisationen abhängig. In der Regel erfolgt sie durch Fusionen zweier oder mehrerer Organisationen, durch die Abspaltung von Teilen bestehender Organisationen in eigenständige Organisationen oder durch die Rekrutierung neuer Mitgliedergruppen (Waddington 1995). Größere Strukturreformen von Gewerkschaften erfolgen zumeist im Kontext von tiefgreifenden politischen Ereignissen oder gesetzgeberischen Eingriffen. Im Fall der amerikanischen Gewerkschaften hat die Gesetzgebung des New Deal in den USA zum Organisationswandel der Gewerkschaften durch einen rapiden Anstieg von Industriegewerkschaften in den USA geführt (Hannan/Freeman 1989). Der Wagner Act im Jahr 1935 sah erhebliche Schutzmechanismen für Gewerkschaften gegenüber Arbeitgeber vor und führte zu einer Vielzahl von Neugründungen von Gewerkschaften, die zu diesem Zeitpunkt nicht mehr nach berufsbezogenen, sondern nach industriebezogenen Kriterien organisiert wurden.

Die britische Gewerkschaftslandschaft hat ihre Prägung durch Berufsgewerkschaften nicht abstreifen können. Dafür ist - abgesehen von ihrer Pionierrolle in der industriellen Entwicklung - das fehlende strukturierende Element der Unterstützung durch eine rechtliche Gestaltung der Beziehungen zwischen Gewerk-

---

die Deutschland und Großbritannien verschiedene Gewerkschaftsstrukturen haben, hat unzweifelhaft die Entwicklung der Arbeitsmärkte in den beiden Ländern beeinflußt (Strauss 1993: 15).

[46]In der angelsächsischen Diskussion über Industriegewerkschaften kommt erschwerend hinzu, daß der Begriff des "Industrial Unionism" auch stellvertretend für eine syndikalistische Tradition der Industrial Workers of the World benutzt wurde und daher auch politisch schnell diskreditiert werden konnte.

[47] Bis heute wird in den Arbeiten zur Strukturanalyse von Gewerkschaften unterschätzt, daß die Frage der Organisationsform einzelner Organisationen zu gleichen Anteilen von der Organisation selbst und von ihrer Umwelt definiert wird (Strauss 1993; Villiger 1966; Visser/Waddington 1996; Walsh 1993).

schaften und Arbeitgebern verantwortlich. Einen zentralen Zusammenschluß der Arbeitgeber gab es in Großbritannien ebenso wenig wie die Präjudizierung von Tarifparteien durch ein rigides Tarifvertragsrecht. Als in den neunziger Jahren des 19. Jahrhunderts die neue Gewerkschaftsbewegung der Ungelernten in Großbritannien - the new unionism - entstand, führte dies nicht nur zu einer rapide steigenden Zahl von Gewerkschaftsmitgliedern sondern auch zu einer grundlegenden Transformation gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Die folgte jedoch dem eingeschlagenen Entwicklungspfad zunehmender Fragmentierung weiter und führte nicht zu einer Konsolidierung und Zentralisierung der Gewerkschaftsorganisationen (Hobsbawm 1984). Den alten 'geschlossenen' Gewerkschaften wurde nun eine zunehmende Zahl neuer 'offener' Organisationen (Turner 1962) an die Seite gestellt, ohne daß sich eine der beiden Organisationsformen wirklich durchsetzen konnte.

Die spätere deutsche Organisierung der Interessen von Industriearbeitern konnte hingegen bereits auf größere Zahlen ungelernter Arbeiter und auf die Erfahrung mit zentralisierten Arbeitgeberstrukturen zurückgreifen. Bereits auf dem Halberstädter Gewerkschaftskongreß 1892 debattierten die deutschen Gewerkschaften über die Frage der Organisationsform und stellte den Berufsgewerkschaften frei sich zu Industriegewerkschaften zusammenzuschließen (Armingeon 1988a: 20; Müller-Jentsch 1985b: 376).[48] Die Organisationsform der Industriegewerkschaften in Deutschland wurde zudem durch die frühzeitigen Zentralisierung der Gewerkschaftsbewegung in nationale Organisationen im Unterschied zu regionalen oder örtlichen Organisationsformen begünstigt. Nach dem zweiten Weltkrieg knüpften die deutschen Gewerkschaften an die Strukturentscheidungen der zwanziger Jahre an und fügten dem Prinzip der Industriegewerkschaft das Prinzip der Einheitsgewerkschaft hinzu.

In den folgenden Abschnitten soll der Versuch unternommen werden, die nationalen Organisationssysteme in Deutschland und Großbritannien anhand der wesentlichen Bestimmungsmerkmale korporatistischer und pluralistischer Organisationssysteme im Vergleich zu analysieren und ihre Entwicklungsdynamik zu charakterisieren. Hierzu wurde im zweiten Kapitel die analytische Unterscheidung zwischen (1) der Vielfalt der Interessenorganisationen, (2) den interorganisatorischen Steuerungsmechanismen und (3) den Rekrutierungsmöglichkeiten durch die Systeme der Interessenvertretung getroffen.

Bei der Darstellung und Abhandlung der einzelnen Strukturfaktoren geht es zum einen um die Darstellung der konstitutiven Faktoren korporatistischer bzw. pluralistischer Organisationssysteme. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie die bestehenden Institutionen und Organisationsstrukturen das Verhalten der Organisationen konditionieren und umgekehrt, wie die Organisationen versuchen, auf die bestehenden institutionellen Arrangements in ihrem Sinne einzuwirken. Kapitel 5 behandelt die Rolle der Vielfalt von Interessenorganisation für

[48] Perlman weist zudem auf die Rolle sozialdemokratischer Parteien in der Gewerkschaftsentwicklung hin, bei der die 'Arbeiterintellektuellen', die Gewerkschafter von der Verfolgung ihrer eigentlichen Wirtschaftsinteressen behindern (Perlman 1928).

die Vertretung unterschiedlicher sozialer Gruppen, während sich Kapitel 6 auf die interorganisatorischen Beziehungen zwischen den Einzelorganisationen und die Steuerungsfähigkeit der Dachverbände konzentriert. Kapitel 7 analysiert die Rolle der Systeme der Interessenvertretung für die Mitgliederrekrutierung der Einzelorganisation.

5. Kapitel Vielfalt in der Interessenorganisation und die Organisierung sozialer Gruppen

Die Vielfalt und Verfügbarkeit sektionaler – gruppenspezifischer – Interessenorganisationen innerhalb eines Organisationssystems spielt im Hinblick auf die Mobilisierungsfähigkeit der beteiligten Organisationen eine zweischneidige Rolle. Einerseits verhindert die Fragmentierung des Organisationssystems die Übertragung von institutionalisierten Organisationshilfen durch den Staat, da die Verbände keine Verpflichtungsfähigkeit gegenüber ihren Mitgliedern haben. Fragmentierte Organisationssysteme haben daher tendenziell schlechtere Rekrutierungschancen.

Andererseits kann die Fragmentierung des Organisationssystems einen positiven Beitrag zur Organisierung neuer sozialer Gruppen auf dem Arbeitsmarkt leisten. Unter der Perspektive normativer Rekrutierungsmechanismen lassen sich neue soziale Gruppen auf dem Arbeitsmarkt um so leichter in eine formale Organisation überführen, je gruppenspezifischer die Organisationsformen sind. „In dem Maße, wie sich die Arbeitsmarkt- und Lebenslage immer größerer Teile der Beschäftigten von dem Typus des dauerhaft integrierten 'Normal- Arbeitnehmers' entfernt, verringern sich bei diesen die subjektiven Dispositionen zur gewerkschaftlichen Organisierung und Aktivität ebenso wie die Chancen einer zusammenfassenden und vereinheitlichenden Vertretung 'der' Forderungen und Interessen 'der' Arbeitnehmer durch die Gewerkschaftsorganisationen" (Heinze u.a. 1981a: 22).[49]

Um die Reichweite und das Erklärungspotential dieses Argument systematisch zu entwickeln, muß im ersten Schritt die Rolle von sozialen Gruppenstrukturen für gewerkschaftliche Mitgliederrekrutierung untersucht und im zweiten das Verhältnis von Gruppenstrukturen und den tatsächlichen Formen gewerkschaftlicher Organisation in beiden Ländern deutlich gemacht werden.

Dabei ist die Ausgangssituation in beiden Ländern ähnlich. In Großbritannien wie in der Bundesrepublik betreten insbesondere seit Mitte der sechziger Jahre neue Arbeitnehmergruppen den Arbeitsmarkt. Dies sind in erster Linie Angestellte in der verarbeitenden Industrie, wo deren Zahl schneller wächst als die der Arbeiter, sowie in den expandierenden Bereichen des öffentlichen Dienstes im Zuge des Ausbaus wohlfahrtsstaatlicher Dienstleistungen. Es sind zudem die Gruppe der Frauen und der ausländischen Arbeiter, deren interessenpolitische Nichtberücksichtigung gegen Ende der sechziger Jahren für die sozialen Unruhen in vielen europäischen Ländern ausschlaggebend war (Pizzorno 1978).

Der Unterschied zwischen dem deutschen und dem britischen Modell der Interessenorganisation in bezug auf die Verarbeitung dieses Strukturwandels liegt in der Art und Weise, wie sich organisationspolitische Imperative der Gewerk-

[49] Siehe dazu die kontroverse Diskussion über die Implikationen einer größeren Interessenheterogenität in deutschen Gewerkschaften: Heinze u.a. (1981a) und (1981b); Deutschmann (1981); Streeck (1981b).

schaftsentwicklung (der Erhalt der Mitgliederzahlen) mit den übergeordneten Organisationsprinzipien (Einheitsgewerkschaft/Organisationspluralismus) verbinden. Die Ausformung dieses Verhältnisses in den beiden nationalen Organisationssystemen ist daher Gegenstand der nachfolgenden Abschnitte.

5.1 Die Beziehung zwischen sozialen Gruppenstrukturen und der Mitgliederrekrutierung in freiwilligen Organisationen

Die spezifischen Eigenschaften derjenigen sozialen Gruppe, die zur Mitgliederdomäne einer freiwilligen Organisation wird, sind der wichtigste Bezugspunkt zwischen der Mitgliedschaft und der freiwilligen Organisation. Jede Gewerkschaft muß sich eine äußere Form geben, indem sie eine Mitgliederdomäne definiert. Zwischen der bestimmenden Identität einer sozialen Gruppe von Arbeitnehmern und der Mitgliederdomäne einer Organisation besteht insofern ein Zusammenhang, als die Mitgliederdomäne in der Regel Ausdruck davon ist, welche soziale Gruppe die Organisation vertreten will: Die Berufsgewerkschaft der Drucker orientiert sich an der beruflichen Gemeinschaft der Drucker, die Industriegewerkschaft Metall an den Beschäftigten in der metallverarbeitenden Industrie, die allgemeine Gewerkschaft TGWU an der sozialen Gruppe des ungelernten Arbeiters usw.

Der Bezug auf eine soziale Gruppe bedeutet allerdings noch nicht, daß die Gewerkschaft genau diese Gruppe tatsächlich in ihrer Mitgliedschaft hat.[50] Vielmehr haben die einzelnen Organisationen oftmals nur eine Teilmenge der definierten Mitgliederdomäne tatsächlich in ihrer Mitgliedschaft: die Mitgliederdomäne umfaßt beispielsweise alle Beschäftigten in der chemischen Industrie, aber tatsächlich werden nur die Arbeiter Mitglied. Oder sie haben andere Mitglieder, als der Organisationsbereich es vermuten lassen würde: die Mitgliederdomäne bezieht sich auf Elektriker, aber tatsächlich organisiert die Gewerkschaft auch ungelernte Arbeiter in der Elektroindustrie.

Das Verhältnis zwischen der Struktur der sozialen Gruppe/n von Arbeitnehmern und der Mitgliederrekrutierung von Gewerkschaften hängt vom Formalisierungsgrad der Organisation einerseits und der internen Gruppenbindung der Mitgliedergruppe andererseits ab. Beide Größen ändern sich im Verlauf der Entwicklung von Gewerkschaften von schwach formalisierten sozialen Bewegungen zu modernen Großorganisationen.

Soziale Gruppenbindungen innerhalb der sozialen Gruppe werden schwächer, und Gruppenmitglieder werden nicht mehr automatisch auch Organisationsmitglieder. Die Formalisierung der Organisation und damit auch der Mitgliedsrolle nimmt zu, so daß die vormalige soziale Bewegung nun als Organisation eigenständige – organisationserhaltende – Organisationsziele verfolgt, für die die Mitgliedschaft zur notwendigen Ressource der Organisation wird, die unab-

[50] Dabei beziehe ich mich auf die Gruppenstruktur und nicht auf den Organisationsgrad einer Gruppe.

hängig von den Gruppenzugehörigkeiten der einzelnen Mitglieder mobilisiert werden muß.

Soziale Gruppenstrukturen als normativer Mobilisierungsmechanismus

Das Bestehen von beruflichen Gemeinschaften als 'vororganisatorische' soziale Gruppen (Streeck 1981a) hatte traditionell für die gewerkschaftliche Organisierung eine wesentliche Mobilisierungsfunktion. Gewerkschaften, die auf soziale Gruppen mit einem hohen Maß an sozialer Interaktion und Homogenität zurückgreifen können, haben höhere Organisierungserfolge zu verzeichnen als Gewerkschaften, die andere Gruppen organisieren, da oftmals die Organisierung als eine kulturelle Selbstverständlichkeit aufgefaßt wird. Die Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe mit hoher interner Homogenität und Interaktion, verbunden mit einer starken Differenzierung gegenüber ihrer Umwelt, führt bei den betreffenden Gruppenmitgliedern zur Entstehung solidarischer Handlungsorientierungen (Streeck 1981a: 54 und 55). Die Ursprünge von besonderen beruflichen Gemeinschaften oder 'occupational communities'[51] können in der räumlichen Isolation einzelner Berufszweige liegen, wie etwa bei den Bergbaugemeinden in Wales, Yorkshire oder im Ruhrgebiet. Ein anderes Beispiel ist die besondere räumliche Isolation von Seeleuten, deren Beruf ihre gesamte Lebensgestaltung beeinflußt. Auch in großen Städten können solche beruflichen Gemeinschaften bestehen, wie etwa von Schichtarbeitern, deren Arbeitszeiten sie von normalen sozialen Kontakten isolieren, oder Lokomotivführern, die aufgrund der unregelmäßigen Schichtarbeit keine regelmäßigen Kontakte zu anderen Bekannten oder Nachbarn aufbauen können. Zudem üben solche Gruppen einen starken sozialen Druck und Kontrolle auf andere Gruppenmitglieder aus. Dieser Druck kann sich auch auf die Gewerkschaftsmitgliedschaft erstrecken, wie es im Bergbau und bei den Druckern generell der Fall gewesen ist (Dunn/Gennard 1984).[52]

Ein anderer Faktor für die Entstehung einer beruflichen Gemeinschaft ist eine hohe Identifikation mit einem bestimmten Berufsbild, wie etwa bei den Ärzten, Journalisten oder Lehrern, deren Selbstbewußtsein allein von der Bewertung durch Kollegen abhängt, weswegen eine Beschäftigung mit anderen Mitgliedern dieser Berufsgruppe schnell bedeutender wird als die sozialen Kontakte zu anderen Berufsgruppen (Lipset 1960: 226).

Wenn sich aus der internen Homogenität und externen Differenzierung gegenüber der Umwelt eine hohe Bereitschaft zur Unterstützung einer Organisation ergibt, so verhält es sich mit der Auflösung von beruflichen Gemeinschaften genau umgekehrt: „Die spontane 'Übersetzung' der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe in formalisierte Unterstützungsverpflichtungen gegenüber einer Or-

[51] Lipset hat jedoch seine 'occupational communities' im Hinblick auf Willensbildungsprozesse und Partizipation in Gewerkschaftsorganisationen untersucht, nicht auf die Frage der Mobilisierung oder Rekrutierung (Lipset 1960; Lipset/Trow/Coleman 1956).

[52] Müller-Jentsch nennt diese Gruppe die 'geborenen Gewerkschafter' (Müller-Jentsch 1987: 163).

ganisation ist demnach um so unwahrscheinlicher, je weniger die Gruppe der Arbeits- oder Berufskollegen auch außerhalb der Arbeitsatmosphäre als Bezugsgruppe auftritt" (Streeck 1981a: 57).

Eine zunehmende Überlagerung sozialer Kontakte zwischen sozial begrenzten Gruppen läßt sich seit Beginn des 20. Jahrhunderts als säkularer Prozeß beobachten: der Niedergang abgeschlossener Regionen mit großer sozialer Kohäsion, steigende soziale und räumliche Mobilität und die Verbreitung bewirken eine Differenzierung von Identitäten. Der Wandel der Sozialstruktur bezieht sich in erster Linie auf die Zunahme des Dienstleistungssektors, den Anstieg von Qualifikation sowie Frauenbeschäftigung und die Abnahme von Normalarbeitsverhältnissen. Durch diese sozialstrukturellen Veränderungen reduziert sich die interne Homogenität dieser Gruppen und ihre Abgrenzung nach außen. Arbeitnehmer haben heute generell mehr Möglichkeiten als früher ihre Identität zu definieren: über den Beruf, als Beschäftigte eines bestimmten Unternehmens, in der eigenen Familie, über ihre sexuelle Orientierung, über ihre Herkunftsfamilie usw. In modernen Gesellschaften, und das unterscheidet moderne von traditionellen Gesellschaften, haben sie die Wahl zwischen diesen Identitäten; sie können sie akzeptieren oder ablehnen und sie verschieden gewichten.

Rückstände solcher Mechanismen bleiben jedoch durch die Sozialisationsprozesse zwischen einzelnen Generationen trotz sich auflösender Gruppenzusammenhänge noch erhalten:[53] die neuen Angestellten der sechziger und frühen siebziger Jahre waren für die Gewerkschaften auch deshalb relativ leicht erreichbar, weil sie in der Mehrzahl aus der Arbeiterschicht kamen, wo gewerkschaftliche Organisierung noch zum sozialen Leben gehört hatte. Die absolute und proportionale Zunahme bei Arbeiterkindern und ehemaligen Arbeitern bzw. Arbeiterinnen hat insbesondere unter den technischen Angestellten ein Rekrutierungselement vororganisatorischer Gruppenstruktur bis in die siebziger Jahre hinein weiter erhalten (Kocka 1981: 245). Zum Teil war der Wandel des Arbeitsstatus rein technischer Natur: in den frühen siebziger Jahre wurden Facharbeiter in Industriebetrieben im großen Umfang zu Angestellten gemacht. In einigen empirisch untersuchten Fällen betrug der Anteil der technischen Angestellten, die zuvor als Facharbeiter beschäftigt waren, zwischen 25 und 45% (Beckenbach u.a. 1975: 59). Diese neuen Angestellten behielten in der Regel ihre Gewerkschaftsmitgliedschaft bei.

Gruppenstrukturen als Begrenzung der Mitgliederdomäne

Soziale Gruppenstrukturen wirken gleichzeitig auch als Begrenzung der Organisation. Im Verlauf der Veränderung der Arbeitsmarktstrukturen haben sie sich

[53] Empirische mikrosoziologische Untersuchungen belegen diese sozialisationsbedingten Eintrittsmotive: so geben Väter die Gewerkschaftsmitgliedschaft an ihre Kinder weiter (Gallie 1989; van der Vall 1970). Eine Untersuchung von Jugendlichen, die erstmals in einem Arbeitsverhältnis standen, ergab, daß 4% der Befragten aus familiären Gründen in die Gewerkschaft eintraten und 15% den Beitritt damit begründeten, daß alle anderen auch eintreten. Weitere 14% gaben an, daß man es von ihnen erwarte (Cregan/Johnson 1990).

zunehmend als Schranke gewerkschaftlicher Rekrutierung erwiesen, die überwunden werden mußte. Im Hinblick auf die Rolle der sozialen Gruppenstruktur für die Mitgliederrekrutierung hat der Ausbau der bezahlten Gewerkschaftsbeamten und ihre organisatorische Infrastruktur die Machtbalance zwischen Mitgliedern und Organisation in bezug auf den Erhalt von Gruppenstrukturen transformiert. Die Mitglieder selbst waren in der Regel an dem Erhalt einer begrenzten und homogenen Mitgliedschaft interessiert, deren Mitglieder möglichst ihre Interessen teilten. Der natürliche Zusammenhalt der Organisation sollte sich so weiter über die informellen Gruppenbindungen einstellen, die quasi auf natürlichem Wege Organisationszweck und Mitgliedermotivation nahe beieinander halten.

Für die hauptamtlichen Organisationsvertreter war jedoch die Gruppenstruktur in der Mitgliedschaft nur so weit von Bedeutung, wie sie die Reproduktion der Organisation durch eine vorgegebene Rekrutierung bestimmter Gruppen ermöglichte.[54] Je unabhängiger von ihrer Mitgliedschaft die hauptamtliche Organisation also ihre Rekrutierungsstrategie verfolgen kann, desto eher wird sie auch neue Mitgliedergruppen in die Organisation aufnehmen wollen. Aufgrund der demokratischen Willensbildungsprozesse innerhalb freiwilliger Organisationen liegt daher in der Frage der Öffnung oder Schließung von Gewerkschaften ein erhebliches Konfliktpotential zwischen der organisationspolitisch denkenden Führung von Organisationen und ihrer Mitgliedergruppe, wobei die Lösung nicht automatisch zugunsten der Führung ausfällt.

Langfristig hängt in den heterogenen und formalisierten Gewerkschaften die Rekrutierungsstrategie nicht mehr hauptsächlich von der ursprünglichen sozialen Mitgliedergruppe, sondern von anderen – nun in erster Linie organisationspolitischen – Faktoren ab. Gewerkschaften verfolgen eine eher restriktive Rekrutierungsstrategie, wenn ihre Mitglieder einen hohen Einfluß auf die hauptamtliche Organisation haben. Das gilt insbesondere dann, wenn die Mitglieder über exklusive Qualifikationen verfügen, deren Bereitstellung die Gewerkschaft kontrolliert.[55] Ebenfalls eher geschlossen in ihrer Rekrutierungsstrategie sind Organisationen, wenn ihre Mitgliederdomäne auf ideologischen Überzeugungen gründet, die bei den Mitgliedern eine hohe intrinsische Motivation voraussetzen oder wenn die Führung der Gewerkschaft durch die Rekrutierung neuer Gruppen eine negative Verschiebung der Mehrheitsverhältnisse in Abstimmungsverfahren befürchtet. [56]

---

[54] Die Gruppenzugehörigkeit spielt jedoch auch eine Rolle für die Übernahme und aktive Ausfüllung der Mitgliederrolle. Es ist für homogene geschlossene Gruppen wesentlich einfacher solidarisches Handeln zu organisieren. Das war das Hauptaugenmerk von Lipset (1960).

[55] Exemplarisch dazu Turner (1962) über die Organisationsentwicklung der Textilarbeitergewerkschaften in Großbritannien und die Einteilung in offene und geschlossene Gewerkschaften.

[56] Die Weigerung des Gewerkschaftsvorsitzenden der ÖTV, Kluncker, die Rekrutierung von Studenten zu ermöglichen, illustriert diesen Konflikt sehr gut. Die Vertreter der gewerkschaftlichen Ärzte hatten immer wieder für eine Öffnung an Studenten plädiert, da der Marburger Bund seine Mitglieder bereits an den medizinischen Fakultäten der Universitäten rekrutiert. Kluncker

Im Gegensatz dazu verfolgt eine Organisation expansiven Rekrutierungsstrategien, wenn ihre Organisationsform stark formalisiert ist und wenn sie durch eine breite Mitgliederbasis die 'economies of scale' der Organisation vergrößern kann. Zusätzliche Anreize für eine Öffnungspolitik bestehen immer dann, wenn die bestehende Mitgliedschaft bereits keine beschränkbaren Qualifikationen aufweisen können. Das gleiche gilt, wenn sich dominierende Mehrheiten in der Organisation durch bestimmte neue Gruppen besser absichern können oder wenn durch eine Neuöffnung mögliche Sackgassen aufgrund einer negativen Beschäftigtenentwicklung in einem Sektor vermieden werden können.[57]

Abbildung 5.1: Erweiterung der personalen Organisationsgrenzen

TGWU	steht allen offen, abgesehen von Selbständigen
EEPTU	steht allen offen, auch Selbständigen.
IG Metall	steht allen Beschäftigten des Sektors offen. Sie beschloß im Jahr 1980, auch Jugendliche in einer außerbetrieblichen Ausbildung aufzunehmen. 1983 wurde Arbeitslosen, die zuvor nicht Mitglied werden konnten, eine Mitgliedsanwartschaft angeboten und 1989 der Antrag sich für Studierende zu öffnen als Material an der Vorstand angenommen.
ÖTV	steht allen Beschäftigten ihres sektoralen Organisationsbereichs offen. Sie hat sich 1988 für Arbeitslose geöffnet, die zuvor noch nicht Gewerkschaftsmitglied waren. Die Aufnahme von Studenten wird seit 1972 auf nahezu jedem Gewerkschaftstag erfolglos beantragt.
HBV	steht allen Beschäftigten ihres sektoralen Organisationsbereichs offen. Sie hat sich 1988 für Arbeitslose geöffnet, die zuvor noch nicht Gewerkschaftsmitglied waren. Studenten können Mitglied werden.
BIFU	steht allen Beschäftigten im Finanzdienstleistungssektor offen.
RCN	ist in ihrer Mitgliederdomäne auf qualifizierte Krankenschwestern beschränkt. Sie hat sich 1985 Krankenpflegeschülern geöffnet und eine eigene Sektion für 'students' eingerichtet. Seit Ende der achtziger Jahre wird auf Gewerkschaftstagen die Frage diskutiert, sich für Health Care Assistants (angelernte Pflegekräfte) zu öffnen. Dies wurde bis jetzt abgelehnt.

Quelle: Geschäftsberichte der Einzelgewerkschaften; eigene Zusammenstellung.

Generell überwiegen mit der Veränderung der Arbeitsmarktstrukturen die Gründe für eine Öffnung der Mitgliederorganisation (Abbildung 5.1). Für die traditionell offenen Gewerkschaften für un- und angelernte Arbeiter und Ange-

widersetzte sich in erster Linie deshalb, weil er die Instrumentalisierung seiner Organisation für allgemeinpolitische Diskussionen durch die Studenten befürchtete.

[57]Viele der hier angeführten Argumente gelten in gleicher Weise auch für Fusionen von Mitgliederorganisationen; siehe Visser/Streeck (1997), Waddington (1994, 1995).

stellte galt der Imperativ der expansiven Rekrutierung unter allen Beschäftigtengruppen sowieso. Bei den traditionell geschlossenen Berufsgewerkschaften veränderte die technologische Entwicklung die Organisationspolitik. Der technologische Wandel auf den Arbeitsmärkten versah berufsspezifische Qualifikationen mit einem Verfallsdatum und machte die Orientierung der Organisation an festen Berufsbildern zunehmend unsinnig. In dem Maße, wie Facharbeiter ihre einseitige Kontrolle über lokale berufsspezifische Arbeitsmärkte verloren, wendeten sich ihre Organisationen daher anderen Berufsgruppen zu, um ihren bevorstehenden Macht- und Ressourcenverlust aufzufangen oder abzuwenden.

Je nach der Bedeutung einzelner Gruppen auf dem Arbeitsmarkt öffneten sich die Organisationen gegenüber zuvor diskriminierten Gruppen, zunächst gegenüber den ungelernten und angelernten Arbeitern, danach gegenüber den Frauen. In den Nachkriegsjahren wurden zunehmend ausländische Arbeiter in die Gewerkschaften integriert und schließlich in den achtziger Jahren auch Studenten, Auszubildende und Arbeitslose. Ehemals geschlossene Gewerkschaften halten ihre Zutrittsbarrieren letztlich nur noch in den Fällen aufrecht, wo ensprechende rechtliche oder institutionelle Vorgaben existieren.[58]

Die Integration sozialer Gruppen in freiwillige Organisationen

Ab dem Zeitpunkt der Öffnung gegenüber neuen Mitgliedergruppen oder des Beitritts kleinerer Organisationen zu größeren beginnen organisationsinterne Verhandlungsprozesse über die Machtverhältnisse zwischen verschiedenen sozialen Gruppen.[59] Diese enden mit der Strukturierung und Platzzuweisung der nachfolgenden neuen sozialen Gruppen in eine innerorganisatorische Hierarchie. Da nicht alle sozialen Gruppen die gleiche Bedeutung für die Organisation haben, entwickelt sich die Dominanz einer oder einer kleinen Zahl sozialer Gruppen oder einer bestimmten Kategorie sozialer Gruppen gegenüber anderen Gruppen.

Abbildung 5.2: Struktur der gruppenspezifischen Interessenvertretung

Entscheidungsrechte	Tarifpolitische Entscheidungsrechte (eigene Tarifkommissionen)	Besondere Beteiligungsstrukturen an Willensbildungsprozessen (Vertreter in Gremien, Vorstand, ei-

[58] Wie etwa das Royal College of Nursing, dem die Königliche Charter die Öffnung seiner Mitgliederdomäne für angelernte Krankenschwestern erschwert.

[59] Die zunehmende Vielfalt von Identitäten der Arbeitnehmern führte nur dort zu einer heterogeneren Organisationslandschaft organisierter Interessen oder gar einer Pluralisierung von Organisationsformen, wo neue Organisationen tarifpolitisch die Chance hatten, als Interessenorganisationen anerkannt zu werden. Die neuen sozialen Proteste gegen Ende der sechziger Jahre von bisher noch nicht als Gruppe organisierten Interessen wie ausländischen Arbeitern, Frauen und Jugendlichen resultierten daher nicht in der Gründung neuer Ausländer- oder Frauengewerkschaften, sondern sie wurden in bestehende Organisationsstrukturen inkorporiert, ohne daß sich diese Organisationen in ihrer Ursprungsidentität grundlegend geändert hätten (Pizzorno 1978: 236).

Gruppenstruktur		gene Konferenzen)
Berufsgruppen/ sektorspezifische Gruppen	xx	x
Personengruppen (Frauen, Jugend, Rentner)	–	xx

(– = nicht ausgeprägt; x = schwach ausgeprägt; xx = stark ausgeprägt)

Gleichzeitig kann die Organisation die gruppenspezifischen Eigenheiten der schwächeren Mitgliedergruppen nicht völlig ignorieren, da sie sowohl auf deren Folgebereitschaft als auch auf deren Mitgliedschaft angewiesen ist.[60] Die Lösung ist in diesen Fällen die Errichtung gruppenspezifischer Interesssenvertretungsstrukturen, die in Gewerkschaften zwei Formen annehmen können: entweder erhalten die einzelnen sozialen Gruppen eigenständige Entscheidungsrechte in der Tarifpolitik oder man überträgt ihnen besondere Formen der Beteiligung an Willensbildungsprozessen innerhalb der Organisation, um gruppenspezifische Interessen besser artikulieren zu können (Abbildung 5.2).

In der Regel können Berufsgruppen stärkere Beteiligungsrechte an der internen Willensbildung erlangen als Personengruppen. Abgegrenzte beruflich oder sektoral definierte Mitgliedergruppen erhalten gewöhnlich tarifpolitische Entscheidungsrechte (z.B. Tarifkommission Banken innerhalb der HBV oder Angestelltenabteilung in der TGWU). Eigene gewerkschaftspolitische Beteiligungsstrukturen, wie besondere Antragsrechte auf Gewerkschaftstagen und eigene Konferenzen, werden hingegen mehrheitlich Personengruppen zugestanden. Darunter fallen insbesondere Frauen und Jugendliche, im abgeschwächten Maße noch Arbeitslose und Rentner. Intraorganisatorische Vertretungsstrukturen für Personengruppen haben die Funktion, Konsens und Folgebereitschaft der entsprechenden Gruppen für die allgemeine politische Zielsetzung der Organisation herzustellen, nicht jedoch tatsächliche gruppenspezifische tarifpolitische Ziele zu formulieren.

Die tarifpolitisch eigenständig agierenden Gruppen haben eine stärkere Position innerhalb der Gesamtorganisation, während die Beteiligungsrechte in Form eigenständiger Gremien der Willensbildung als schwächer einzustufen sind. Unter diesen Voraussetzungen findet eine Hierarchisierung einzelner sozialer Gruppen innerhalb der Organisationen statt: berufliche Gruppenstrukturen werden intraorganisatorisch höher bewertet als Personengruppen. Dieser intraorganisatorischen Strukturierung liegt die Überlegung zugrunde, daß die soziale Gruppenzugehörigkeit nach Alter, Geschlecht oder Status auf dem Arbeitsmarkt der beruflichen Gruppenzugehörigkeit untergeordnet sein muß. Sie

[60] Siehe zur Analyse gruppenspezifischer Vertretungsstrukturen in deutschen Gewerkschaften auch Bayer, der sich jedoch auf rein formale Willensbildungsprozesse beschränkt und die Rolle tarifpolitischer Eigenständigkeit nicht diskutiert (Bayer 1979).

folgt einer sekundären Zuordnung der Gewerkschaftsmitglieder, quer zu den sektoralen und beruflichen Gruppenstrukturen.

Abbildung 5.3: Aufbau der Vertretungsstrukturen in ausgewählten Gewerkschaften

Gewerkschaft	regionaler Aufbau	Personengruppen	Fachgruppen
ÖTV	Kreis, Bezirk, Vorstand	Frauen, Jugend, Arbeiter, Angestellte, Rentner	seit 1982: 8 Hauptabteilungen mit insgesamt 42 Unterabteilungen
HBV	Ort, Land, Vorstand	Frauen	3 Hauptabteilungen: Handel, Banken und Versicherungen
IGM	Ort, Bezirk, Vorstand	Frauen, Angestellte, Jugend	3 Hauptabteilungen: Stahl, Handwerk, Metall- und Elektroindustrie
RCN	Ort Vorstand	Auszubildende	über 100 National Membership Groups (nicht tarifpolitisch relevant)
TGWU	Ort, Bezirk, Vorstand	Rentner, Frauenkonferenz	14 Sektoren (Trade Groups): Hafenarbeiter und Seeleute, Öffentlicher Personenverkehr, Straßentransport, ziviler Lufttransport, öffentlicher Dienst, Automobilindustrie, Energie und Maschinenbau, allgemeine Arbeitnehmer, Textilindustrie, Chemieindustrie, Lebensmittel und Tabakindustrie, Landwirtschaft, Bauindustrie, Angestellte
EETPU	Ort, Bezirk, Vorstand	Frauen, Jugend	10 Industriesektoren: Elektrizitätserzeugung, Elektrikerhandwerk, Schiffsbau, Maschinenbau, Stahlindustrie, Klempner, öffentlicher Dienst, Kommunen, Fernsehreparaturen
BIFU	Ort, Bezirk, Vorstand	Rentner	10 Sektionen: Bank of England, English Clearing Bank, Scottish Clearing Bank, Trustee Savings Banks, International Banks, Yorkshire, Insurance Companies, Finance Houses, Computer Companies, Techniker, Building Societies

Quelle: Satzungen der Einzelgewerkschaften; eigene Zusammenstellung.

Bei der Betrachtung der intraorganisatorischen Vertretungsstrukturen der hier untersuchten Gewerkschaften wird deutlich, daß die britischen Gewerkschaften fragmentiertere Fachgruppenstrukturen aufweisen als die deutschen. Während die sektoralen Fachgruppen in den deutschen Gewerkschaften in der Regel den Abgrenzungen der sektoralen Tarifsysteme folgen, sind die britischen Fachgruppen teils weiter gefaßt, wie im Fall der Bankengewerkschaft BIFU, teils bleiben sie hinter der Fragmentierung der Tarifstrukturen zurück, wie im Fall der TGWU.

Darüber hinaus findet sich in beiden Ländern eine unterschiedliche Behandlung der Gruppen der Arbeiter und Angestellten, die in den deutschen Gewerkschaften prinzipiell als Personengruppe analog der Frauen und Jugendlichen eingestuft und in den britischen Gewerkschaften prinzipiell als eigene tarifliche Fachgruppe geführt werden (siehe Abbildung 5.3.). Im Fall der mehrheitlich durch Arbeiter geprägten Gewerkschaften (ÖTV und IGM) ist dies nicht durch die Tarifstrukturen begründet, da sowohl in der metallverarbeitenden Industrie als

auch im öffentlichen Dienst Arbeiter und Angestellte weiterhin getrennte Tarifverträge abschließen.[61] Im Vergleich zu den britischen Gewerkschaften hat demnach die Gruppendifferenzierung zwischen der Gruppe der Angestellten und der Arbeiter in den deutschen Gewerkschaften eine schwächere Form angenommen. Wie im folgenden Kapitel gezeigt wird, liegen dieser Entwicklung strukturelle Prinzipien der Organisationssysteme in beiden Ländern zugrunde, die sowohl im Hinblick auf die Stellung beider Gruppen in den Gewerkschaften als auch auf die Auswirkungen der Verschiebungen beider Gruppen auf dem Arbeitsmarkt zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt haben.

5.2 Pluralismus in der Interessenorganisation und Fluktuation in der Verbändestruktur: das Gewerkschaftssystem in Großbritannien

Die fragmentierte Struktur des britischen Gewerkschaftssystems wurde von den Gewerkschaften selbst traditionell als Schwäche angesehen und war in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts häufiges Thema der Reformbemühungen durch den britischen Dachverband TUC.[62] In zwei Strukturberichten über die britischen Gewerkschaften aus den Jahren 1947 und 1962 wurde eine größere Einheit des Gewerkschaftssystems durch Fusionen und Großgewerkschaften empfohlen. Im zweiten Bericht von 1962 wurde das Prinzip der Industriegewerkschaft, das 1947 noch Leitbild der Reorganisation war, allerdings fallengelassen (Flanders 1970: 39). Die Autorität des Dachverbandes TUC vermochte es lediglich, sich einer weiteren Fragmentierung seines Organisationsbereichs dadurch zu widersetzen, daß er beitrittswilligen Kleinorganisationen eine Fusion mit einer bestehenden TUC-Gewerkschaft empfahl und seit den sechziger Jahren bis zu Beginn der neunziger Jahre grundsätzlich keine neuen Organisationen aufnahm.

Die im Vergleich zu anderen industrialisierten Ländern schwächere individualrechtliche Absicherung durch das Arbeitsrecht, die dezentrale Struktur der Tarifbeziehungen und der Mangel an gewerkschaftsunabhängigen Vertretungsstrukturen am Arbeitsplatz haben für die Form der gewerkschaftlichen Interessenpolitik drei Auswirkungen.

Erstens folgt das Grundprinzip der Interessenorganisation in britischen Gewerkschaften folgt der Vertretung der direkten Schutzinteressen der Beschäftigten am Arbeitsplatz. Dabei haben die spezifischen Eigenschaften der Mitgliederinteressen direkte organisationspolitische Auswirkungen, da sie direkt auf die Interessenpolitik durchgreifen. Die Form der Interessenorganisation muß daher zwangsläufig pluralistischer angeordnet sein als in zentralisierten Systemen der

[61] In der verarbeitenden Industrie besteht lediglich in der chemischen Industrie seit 1987 ein Entgelttarifvertrag, der Angestellte und Arbeiter umfaßt (Mettke 1989). In den mehrheitlich von Angestellten geprägten Dienstleistungssektoren werden Arbeiter zumeist in den Angestelltentarifvertrag integriert (z.B. Banken).

[62] Zur Verteidigung des britischen Gewerkschaftssystems und als wesentliches Argument zur Ablehnung von Industriegewerkschaften gilt der unweigerliche Mechanismus, der den Niedergang einer Industrie mit dem Niedergang einer Gewerkschaft koppelt. Siehe dazu: Strauss (1993); Bell (1949).

Interessenvertretung, da die durch die Unterschiedlichkeit der Arbeitsverhältnisse begründeten heterogenen Interessen nicht mehr organisationsintern vereinheitlicht werden können.

„While the members of any occupational group obviously have many common interests, they also have many that are dissimilar and which are primarily related to the industry or section of the industry in which they work. The major ... unions in private industry have recognised this and have tried to design their structures in such a way as to make it easier for the different industrial or sectional interests of their members to be articulated and catered for." (Bain 1970: 107). Gewerkschaftsorganisationen und ihre politischen Vertreter gehen davon aus, daß für verschiedene Berufsgruppen sowie für unterschiedliche regionale, lokale und unternehmensspezifische Interessenlagen unterschiedliche Ansätze der Interessenpolitik vertreten werden können. Es herrscht damit eine Akzeptanz der Interessenvielfalt verschiedener sozialer Gruppen als legitime Form der Interessenpolitik.

Ein solches pluralistisches Verständnis von Interessenpolitik von seiten der Gewerkschaften selbst findet seine funktionalen Äquivalente in einem institutionellen Umfeld, das in seiner Gesamtheit das Modell britischer Interessenvertretung formt. Zunächst sind die britischen Gewerkschaftsorganisationen auf dem Spektrum zwischen sozialer Bewegung und formaler Organisation im Vergleich zu den deutschen Gewerkschaften der sozialen Bewegung näher. Der geringere Grad der Formalisierung bei den britischen Gewerkschaften ist in erster Linie ihrer dünneren Finanzdecke zuzurechnen, wodurch die Bürokratisierung und Professionalisierung der einzelnen Gewerkschaftsorganisationen begrenzt blieb.[63] Britische Gewerkschaften haben einen kleineren Stab an hauptamtlichen Mitarbeitern, insbesondere in den regionalen Vertretungen. Die Zahl der Mitglieder, die ein hauptamtlicher Gewerkschaftsfunktionär zu betreuen hat, schwankt zwischen den einzelnen Gewerkschaftsorganisationen, beträgt jedoch im Schnitt das Doppelte als bei vergleichbaren deutschen Gewerkschaften.[64] Die geringe Zahl an hauptamtlich angestellten Gewerkschaftsfunktionären korrespondiert mit der wichtigeren Rolle von ehrenamtlichen Funktionären wie auch einem geringeren Maß an professionellen Leistungen in der Interessenpolitik.

Zweitens ist die Akzeptanz der Interessenvielfalt eine Voraussetzung für die friedliche Koexistenz verschiedener Gewerkschaften des gleichen Dachverbands im gleichen Unternehmen. Verschiedene Berufsgruppen im Unternehmen organisieren sich in verschiedenen Interessenorganisationen, deren Mitgliederdomänen bis in die sechziger Jahre in der verarbeitenden Industrie genau voneinander abgegrenzt waren: ungelernte Arbeiter in den allgemeinen Gewerkschaften TGWU und GMWU, Facharbeiter in den Facharbeiterorganisationen ihres Beru-

[63] Die mangelnde finanzielle Ausstattung rührt wiederum daher, daß die britischen Gewerkschaften unfähig waren, unter den Bedingungen der Konkurrenz ihre Mitgliedsbeiträge in ausreichendem Maße zu erhöhen.

[64] Siehe zum Vergleich Kelly /Heery (1994) für Großbritannien und Bundesmann/Jansen (1995) für Deutschland.

fes, Angestellte in den Angestelltenorganisationen oder Staff Associations und akademische Berufe in ihren Berufsorganisationen. Zunächst wurden für jede der Gruppen eigene Lohnverhandlungen geführt und eigene Vertretungsstrukturen aufgebaut. Erst im Laufe der Zeit entwickelte sich die Zusammenfassung der Arbeiter- und Angestelltenorganisationen. Innerhalb des Verbändesystems bestand daher ein legitimer Anspruch der einzelnen Berufsgruppe ihre spezifischen Interessen zu formulieren und artikulieren.

Drittens findet der Pluralismus in der Interessenorganisation seine bedeutendste Ausprägung in den dezentralen und informellen Tarifbeziehungen (Flanders 1970). Unter den Bedingungen betrieblicher wie auch sektionaler gruppenspezifischer Tarifverhandlungen wird die Interessenpolitik der Gewerkschaften zu einer nahezu spontanen Angelegenheit betrieblicher Interessenvertreter, welche meist selbst der sozialen Gruppe angehören.

Innerhalb der Mitgliedsgewerkschaften des TUC wirkte der Pluralismus in der Interessenpolitik und seine dezentrale Umsetzung in der Tarifpolitik in zwei Richtungen, die sich in den einzelnen historischen Phasen unterschiedlich ausprägten. Unter den Bedingungen stabiler beruflicher Gruppen und fester Demarkationslinien führte er zu einer engen Bindung zwischen der Interessenpolitik der Organisation und ihren Mitgliedern, da die Merkmale der sozialen Gruppe der Mitgliedschaft für die Interessenformation weiterhin grundlegend blieben. Im Extremfall der Drucker, die Kontrolle über die lokalen Arbeitsmärkte besaßen, war das Interesse der qualifizierten Drucker an einem engen Arbeitsmarkt und die Kontrolle über Ausbildungskapazitäten der einzelnen Druckereien gleichzeitig auch die Interessenpolitik ihrer homogenen und abgeschlossenen Gewerkschaft, NGA.

Unter den Bedingungen des technischen und, nachfolgend, des politischen Wandels hat sich diese Bindung zwischen Organisation und Mitgliedern gelockert, da durch organisatorische Umstrukturierungen am Arbeitsplatz die Beruflichkeit als alleiniger Bezugspunkt des Verbändesystems aufgegeben werden mußte. Hinzu kam die zunehmende Zahl an Fusionen verschiedener Interessenorganisationen, in deren Verlauf die spezielle Ausformung der Interessenpolitik für die Gesamtorganisation relativ beliebig wurde. Mit der zunehmenden Vielfalt einzelner Gruppen unter dem Dach einer Großorganisation wie etwa der TGWU mit ihren 10 Trade groups in allen Sektoren der Wirtschaft waren die gemeinsamen Berührungspunkte beispielsweise zwischen der Gruppe der Journalisten und der Stahlarbeiter eher klein. Da sich jedoch die Tarifbeziehungen weiterhin dezentralisierten, bezog sich nun unter der Bedingung der großen Heterogenität der Mitgliedergruppen in der gewerkschaftlichen Großorganisation die Interessenpolitik noch stärker auf die direkten betrieblichen Belange der einzelnen Gruppen.

Dieses Nebeneinander unterschiedlicher und manchmal konfligierender Interessenpolitik zwischen einzelnen Organisationen des gleichen Dachverbandes und auch innerhalb einer Organisation ist sowohl eine wesentliche Voraussetzung für die andauernden Umstrukturierungen und Neuorientierungen des britischen Verbändesystems als auch eine Folge davon. Das pluralistische und fragmentier-

te Verbändesystem erfuhr im Zeitraum zwischen 1970 und 1990 tiefgreifende Anpassungsprozesse in seiner Formalstruktur, deren Triebkräfte ebenfalls in den gruppenspezifischen Verschiebungen der Mitgliederstruktur und den raschen Veränderungen im ökonomischen und politischen Umfeld zu suchen sind. Auf beide Aspekte soll im folgenden eingegangen werden.

Pluralismus im Verbändesystem: Die Reorganisation in den siebziger und achtziger Jahren

Während langfristig die Entwicklung des britischen Verbändesystems zu einer Verringerung der Verbände geführt hat, ist die Strukturentwicklung des Gewerkschaftssystems komplexer als die Zahlen der Verbände es vermuten lassen.[65] In dem Zeitraum zwischen 1970 und 1990 reduzierte sich die Zahl der Gewerkschaften von 490 auf 287 Organisationen. Dabei vollzog sich im britischen Gewerkschaftssystem nicht nur eine umfangreiche Fusionswelle, bei der zwischen 1970 und 1987 211 Gewerkschaften anderen Gewerkschaften beitraten und weitere 88 Gewerkschaften an Verschmelzungen[66] beteiligt waren. Zudem erlebten die britischen Gewerkschaften in den siebziger Jahren eine Gründungswelle von Gewerkschaftsorganisationen, die zur Neuformierung von 210 Gewerkschaften zwischen 1970 und 1980 und weiteren 60 Gewerkschaften in den achtziger Jahren führte (Waddington 1995: 30). Von diesen 270 neuen Organisationen verschwanden 60 im gleichen Zeitraum wieder durch Fusionen, davon 32 in den großen etablierten Gewerkschaften.

Beide Entwicklungen, die Fusionen und die Neugründungen, charakterisieren die Anpassung des Verbändesystems an den Strukturwandel des Arbeitsmarktes. Die Fusionen, die in früheren Perioden fast ausschließlich unter Arbeitergewerkschaften stattfanden, involvierten nun seit Mitte der sechziger Jahre auch Angestelltenorganisationen – allerdings in einer anderen Form. Während die Fusionswelle unter den Arbeiterorganisationen seit den späten sechziger Jahren die Fortsetzung der defensiven Entwicklung der Absorption kleiner Facharbeitergewerkschaften durch Großorganisationen markierte, stand die erstmals ein-

---

[65] In letzten 90 Jahren hat sich die Zahl der eigenständigen britischen Gewerkschaften um nahezu 1.000 reduziert. Gab es um die Jahrhundertwende noch 1.323 Gewerkschaften, wurden im Jahr 1990 noch 287 Gewerkschaften amtlich registriert. Von diesen 287 Gewerkschaften hatten 152 weniger als 1.000 Mitglieder. Viele von diesen Kleinstverbänden sind Unternehmensgewerkschaften, die nur in einem Betrieb oder Unternehmen Mitglieder vertreten, oder es sind Traditionsvereine wie die Sheffielder Schafscherer (Sheffield Wool Shear Workers), die ihre Berufstradition durch die Gewerkschaft weiterhin pflegen. Die größte Bewegung im Verbändesystem findet auf der Ebene der kleinsten Organisationen statt. Bei der weitaus größten Zahl der Fusionen handelt es sich um Kleinstorganisationen mit weniger als 1.000 Mitglieder, deren Handlungsfähigkeit ab einer gewissen Größe nicht mehr gegeben ist und die sich dann größeren Organisationen anschließen.

[66] Im folgenden wird mit der Fusion der Oberbegriff für jegliche Art des Zusammenschlusses von mehreren Gewerkschaften bezeichnet. Unter Verschmelzung (amalgamation) verstehe ich den Zusammenschluß zweier oder mehrerer Organisationen zu einer neuen Organisation. Beitritt bezeichnet den vertikalen Zusammenschluß im Sinne eines Beitritts einer kleineren zu einer großen Organisation.

setzende Welle der Fusion unter den Angestellten unter dem Vorzeichen einer stärkeren organisationspolitischen Emanzipation und der zunehmenden Einflußnahme der Angestelltenorganisationen in der Gewerkschaftspolitik: zwischen 1949 und 1968 waren lediglich 31 kleinere Angestelltenorganisationen an Fusionen beteiligt, im Zeitraum von 1969 bis 1979 hingegen 91.

Die Fusionen der späten sechziger und frühen siebziger Jahre waren hingegen nicht mehr wie in der Vergangenheit bei den Berufsgewerkschaften defensive Zusammenschlüsse aufgrund fehlender Mitgliederpotentiale, sondern offensive Rekrutierungsfusionen (Buchanan 1974). Die Technikergewerkschaften ASSET und AScW schlossen sich 1968 zusammen, um die Techniker besser vertreten zu können; die zuvor fragmentierten Lehrerverbände vereinigten sich zwischen 1973 und 1978 in zwei große Lehrergewerkschaften, das Royal College of Nursing absorbierte zwei kleinere Organisationen, und die Beamtengewerkschaften begannen sich durch den Zusammenschluß zur CPSA in größeren Einheiten zu organisieren (Buchanan 1981: 43). Nach diesen Fusionen waren die zuvor zahlenmäßig und organisatorisch auf nationaler Ebene kaum handlungsfähigen Angestelltengewerkschaften und Staff associations erstmals in der Lage, eine breitere Interessenpolitik zu betreiben.

Die Zusammenschlüsse waren teils die Reaktion auf, teils der Auslöser für die rasch steigende Zahl der Neugründungen von Gewerkschaften.[67] Die neu gegründeten Interessenverbände richteten sich ebenfalls an Angestellte und wurden zumeist in den gleichen Branchen angesiedelt wie die erstarkenden Angestelltenverbände. Sie konzentrierten sich den Sektoren, wo der Zuwachs an Mitgliedschaft sich seit den sechziger Jahren besonders rapide vollzog. „Local government, health and education together with banking, insurance and finance, for example, each accounted for over 70 formations." (Waddington 1995: 30).

Damit wurden in den frühen siebziger Jahren die Grundsteine für eine neue Generation von Angestelltenorganisationen gelegt, die in den achtziger Jahren ein neues Muster in die weitere Verbändeentwicklung einführte. Innerhalb des TUC fanden sich zunehmend Querverbindungen zwischen Arbeiter- und Angestelltenorganisationen, während außerhalb des TUC eine Entwicklung zu stärkeren unabhängigen Angestelltenorganisationen stattfand.

Innerhalb des TUC hatte der zunehmende Einfluß der Angestelltenorganisationen direkte Auswirkungen auf die Position der Arbeitergewerkschaften. Die Angestelltenorganisationen sahen sich in den frühen siebziger Jahren als den Arbeitergewerkschaften ebenbürtig an. Den Angestellten war seit den dreißiger Jahren ein eigenes Vertretungsorgan innerhalb des TUC, die sogenannte 'non-manual conference', eingeräumt worden, um die Rekrutierung von Angestellten zu verbessern. Im Jahr 1975 forderten die Angestelltengewerkschaften selbst die Abschaffung dieses Gremiums mit der Begründung, daß der ursprüngliche Auf-

[67] Ein wesentlicher Grund für die steigende Zahl der Neugründungen in den siebziger Jahren liegt auch in der Gesetzgebung durch den mißglückten Industrial Relations Act 1971, der kleinere Organisationen favorisierte und durch die Neuregelung der Anerkennungsverfahren die Gründung von Interessenorganisation ermutigte.

trag der Konferenz erfüllt sei und die Interessenorganisationen der Angestellten nun auf eigenen Füßen stehen könnten.[68]

Die großen drei Gewerkschaften, TGWU, GMWU und NUM, die 'Praetorian Guard' der Arbeiter, verloren ihre absolute Mehrheit in der Stimmenzahl auf dem jährlichen Gewerkschaftstag des TUC, und die Angestelltenorganisationen konnten ihren Einfluß in der Zusammensetzung des TUC-Vorstandes in den späten sechziger Jahren verdoppeln (Waddington 1995: 177).Die Arbeitergewerkschaften versuchten daraufhin verstärkt, ihre Stellung innerhalb des TUC durch Fusionen mit Angestelltenorganisationen zu halten. Hatten einige Arbeitergewerkschaften, wie etwa die Druckergewerkschaften NGA und SOGAT, bis in die siebziger Jahre keine Angestellten aufgenommen, änderte sich nun diese Haltung Mitte der siebziger Jahre durch die zunehmend offensiven Rekrutierungsversuche der erstarkenden Angestelltenorganisationen. Sie erweiterten sowohl die Mitgliederdomäne wie auch ihre Fusionsbemühungen auf die Angestellten. Die achtziger Jahre sahen zum ersten Mal in der Geschichte der britischen Gewerkschaften Fusionen zwischen Angestellten- und Arbeitergewerkschaften (Waddington 1995).

Die größten Fusionen der achtziger Jahre fanden somit entweder zwischen Arbeiter- und Angestelltenorganisationen oder zwischen kleineren Staff associations zum Zweck der Etablierung einer größeren Angestelltenorganisation oder zwischen Gewerkschaften in verschiedenen Sektoren statt. Alle drei Formen der Fusion erweiterten die Mitgliederdomänen der neu entstehenden Organisationen. Beispiele dafür sind der Zusammenschluß der drei großen Staff Associations im Bankensektor zur CBU im Jahr 1982, die Fusion der Druckergewerkschaften mit den Fotosetzern (SOGAT, NGA, SLADE) im Jahr 1982 (Waddington 1995: 86) und die Fusion zwischen der allgemeinen Gewerkschaft GMB und der Technikerorganisation APEX im Jahr 1989. Die beiden Technikergewerkschaften ASTMS und TASS schlossen sich 1987 hauptsächlich deshalb zur Gewerkschaft Manufacturing, Science and Finance (MSF) zusammen, damit die Techniker in ASTMS ein Gegengewicht zu den wachsenden Mitgliederzahlen im Bankensektor etablieren konnten (Carter 1991).

Die großen Arbeitergewerkschaften konnten dennoch ihren relativen Abstieg nicht aufhalten: der Anteil der fünf größten Gewerkschaften an der Gesamtmitgliedschaft in Großbritannien fiel von 45% im Jahr 1980 auf 42% im Jahr 1990, wobei dieser überdurchschnittliche Mitgliederverlust nahezu ausschließlich den beiden Gewerkschaften der Industriearbeiterschaft, der TGWU und AEU, zuzuschreiben ist.

Außerhalb des TUC stieg der Einfluß einzelner unabhängiger Organisationen. Die Vielzahl von Staff Associations und Angestelltengewerkschaften, die sich aus Gründen der politischen Opposition heraus nicht dem TUC anschließen wollten, vermochten es zwar nicht, eigene langfristige Föderationen unabhängig

[68] TUC Annual Report 1974: „ The main arguments advanced in support of abolition were that non-manual workers were no longer a small minority of TUC membership but that the existence of a separate Conference gave the impression that they were segregated in some way" (S. 82).

vom TUC einzugehen, da dies von der Politik nicht gefördert, sondern als weitere Fragmentierung abgelehnt wurde. Als mehrere Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes in den sechziger Jahren einen eigenen Dachverband gründeten (Conference of Professional and Public Sector Organizations)[69], wurde diese Organisation nicht an den tripartistischen Verhandlungen zur Wirtschaftssteuerung beteiligt und löste sich kurz darauf wieder auf. Die meisten ihrer Mitgliedsorganisationen traten später dem TUC bei (Clegg 1976; Visser/Waddington 1996: 39). Auch der Versuch der Gewerkschaft EETPU, zwischen 1985 und 1992 eine neue Konföderation politisch konservativer Gewerkschaften zu gründen, traf auf wenig Unterstützung und wurde nach der Fusion der EETPU mit der AEU und deren Wiederaufnahme in den TUC nicht mehr weiterverfolgt.[70]

Allerdings entwickelte sich die Mitgliederentwicklung der politisch konservativen Angestelltenorganisationen außerhalb des TUC in den späten siebziger und frühen achtziger Jahren positiver als die der TUC-Gewerkschaften. Seit Mitte der siebziger Jahre ist ein sinkender Anteil der TUC-Gewerkschaften an der Gesamtmitgliedschaft zu beobachten. Der TUC konnte zwischen 1960 und 1976 seinen Mitgliederanteil von 84,4% auf einen Spitzenwert von 93% steigern (Price/Bain 1988). Ab 1976 sank jedoch dieser Wert insbesondere durch die relativen Mitgliederanstiege der unabhängigen Angestelltenorganisationen auf 89,6% im Jahr 1980 und dann nur noch leicht auf 87,7% im Jahr 1990.[71] Gegen Ende der achtziger Jahre sind somit die Organisationen der Angestellten auf allen drei Ebenen gegenüber den Arbeiterorganisationen stärker geworden. Erstens haben sie innerhalb der Arbeitergewerkschaften ihren Anteil leicht erhöht; zweitens ist ihr Anteil im TUC größer als zu Beginn der siebziger Jahre, und drittens stellen die Angestelltengewerkschaften außerhalb des TUC einen wachsenden Teil der Gewerkschaftsmitglieder.

Sektionale Interessenorganisation

Die Reorganisation des Verbändesystems verstärkte auch die pluralistische Akzeptanz der Interessenvielfalt innerhalb der Binnenstruktur großer britischer Gewerkschaftskonglomerate. Beitritte und Verschmelzungen führten zu einer Aneinanderreihung verschiedener Unterorganisationen, die untereinander zwar durch gemeinsame formale Organisationsstrukturen verbunden waren, tatsächlich jedoch einen hohen Grad an Selbständigkeit aufwiesen. Als zum Beispiel im

---

[69] Der gegründete Verband COPPSO bestand aus 19 Angestelltengewerkschaften des öffentlichen Dienstes mit ca. 680.000 Mitgliedern.

[70] Siehe zum Konflikt Kapitel 8 und zu den Bestrebungen, einen neuen Dachverband zu gründen: Bielstein (1988: 306).

[71] Siehe dazu auch Metcalf (1991), Bielstein (1988). Zu den politisch konservativen Interessenorganisationen gehören: die Professional Association of Teachers (PAT), die Professional Association of Railwaymen (PAR), das RCN, die Federation of Nursing Personnel, die Nationally Integrated Caring Employees, die Professional Association of Health Service Chefs und die Professional Association of Nursery Nurses.

Jahr 1968 die TGWU mit der National Union of Vehicle Builders fusionierte, führte dies zu der Neugründung einer Abteilung Automobilarbeiter, in der die neue Gewerkschaft wie auch die bereits bestehende Mitgliedschaft in der Automobilindustrie integriert und die Mehrheit der bestehenden Funktionäre der NUVB beschäftigt wurde.

Der Autonomiegrad der einzelnen Abteilungen wird bei den Fusionsverhandlungen ausgehandelt und kann im Fall von unterschiedlichen Auffassungen über den Autonomiegrad einzelner sozialer Gruppen auch die Fusion zum Scheitern bringen.[72] Zumeist werden tarifpolitisch selbständige Abteilungen zumindest auf Zeit gewährt, manchmal jedoch nur für die bereits bestehende Mitgliedschaft. Bei dem Zusammenschluß der AEUW in den frühen siebziger Jahren, wurde formal sogar nur die Form einer Konföderation mit eigenständigen Organisationen als Mitglieder (TASS, Building and Foundry Workers und Engineering Workers) gewählt, bei der die vier konföderierten Organisationen ihre Mitglieder selbst weiterverwalteten.[73]

Die relative intraorganisatorische Selbständigkeit einzelner Abteilungen korrespondierte in der Regel mit den formalen Strukturen der Tarifverhandlungen. Dort, wo die Gewerkschaften an nationalen sektoralen Tarifverhandlungen beteiligt waren, orientierten sich auch die Vertretungsstrukturen an diesen sektoralen Grenzen. In den Bereichen, wo unternehmensspezifische Tarifverhandlungen geführt wurden, richteten sich die Vertretungsstrukturen an den Unternehmen aus. Dies führte zu der überraschenden Situation, daß dort, wo formal die Tarifstrukturen hoch zentralisiert waren, sie tatsächlich aber am weitesten dezentralisiert waren, nämlich in der metallverarbeitenden Industrie mit ihrer intraorganisatorisch relativ hoch aggregierten Interessenvertretung. In der Praxis war dies jedoch so lange unerheblich, wie tatsächliche tarifpolitische Beschlüsse auch nur in der betrieblichen Arena gefaßt werden mußten.

Bedeutsam war diese Unterscheidung jedoch für die Anerkennung einzelner Gewerkschaften oder Abteilungen als Tarifpartei durch die Arbeitgeber, die oftmals eine gruppenspezifische Interessenpolitik gegenüber homogenisierten Formen der Interessenpolitik bevorzugten. Zum Beispiel kam die Trennung in der intraorganisatorischen Interessenvertretung zwischen Arbeitern und Angestellten in der Metallindustrie nur durch das Drängen des Arbeitgeberverbands EEF zustande, der darauf bestand, daß die Tarifstrukturen zwischen Arbeitern und Angestellten nicht vermischt werden dürften, obwohl bereits damals die großen Arbeitergewerkschaften der metallverarbeitenden Industrie auch Angestellte vertraten. Dies hatte zur Folge dazu, daß die TGWU eine eigene Abteilung für Angestellte einrichten mußte, um ein eigenes Anerkennungsabkommen mit den Arbeitgebern in der metallverarbeitenden Industrie für die in ihr organisierten Angestellten zu erreichen. Seit der Anerkennung durch die Arbeitgeber ist

[72] Siehe über die gescheiterten Fusionsbemühungen zwischen DATA, ASSET und AScW Waddington (1995: 183).

[73] Ähnliche Prozesse lassen sich bei der Fusion der Angestelltengewerkschaft MSF (Carter 1991), der Gewerkschaft im öffentlichen Dienst UNISON (Terry 1996), und der AEEU beobachten.

die Angestelltenabteilung der TGWU, die ACTTS[74], in ihren tarifpolitischen Forderungen unabhängig und muß sich nicht den tarifpolitischen Grundsätzen der Arbeiter in der gleichen Branche anpassen.[75]

Die zweite große Arbeitergewerkschaft, die NUGMW[76], hat sich gegenüber den Metallarbeitgebern geweigert, ihre Mitgliedschaft in der metallverarbeitenden Industrie getrennt nach Arbeitern und Angestellten zu organisieren. Diese Weigerung führte dazu, daß die Gewerkschaft für die Tarifverhandlungen für Angestellte vom Arbeitgeberverband nicht anerkannt wurde. Nachfolgend kam es zu Auseinandersetzungen zwischen der Gewerkschaft und dem Arbeitgeberverband, die erst nach über zehn Jahren dadurch gelöst wurden, daß die Gewerkschaft garantierte, ihre Angestellten nicht durch einen Hauptamtlichen vertreten zu lassen, der auch Arbeiter vertritt (Bain 1970: 179). In ähnlicher Weise hat die EETPU den Aufbau einer Angestelltenabteilung dadurch forciert, daß sie eine eigene Angestelltenorganisation, die EESA, gründete, die wiederum mit den verschiedenen Staff Associations in der metallverarbeitenden Industrie Fusionsverhandlungen führte und auch abschloß. Insofern haben die Bedingungen der Arbeitgeber nicht nur Einfluß auf die Struktur der Tarifverhandlungen, sondern auch direkte Auswirkungen auf die intraorganisatorische Willensbildung der Einzelgewerkschaften.

Im Dienstleistungssektor, in dem Tarifverhandlungen oftmals für einzelne Unternehmen geführt werden, sind innerorganisatorische Vertretungsstrukturen auf die einzelnen Unternehmen zugeschnitten. So hat BIFU durch die Diversifizierung in andere Bereiche der Finanzdienstleistungen im Laufe der achtziger Jahre ihre Sektionen auf die einzelnen Banken aufgeteilt. Auch hier hatten die einseitigen Entscheidungen der Arbeitgeber Auswirkungen auf die intraorganisatorische Anordnung der Gruppen: als Mitte der achtziger Jahre die 'Clearing Banks' zu Unternehmenstarifen übergingen, forderten die großen Banken eine Trennung der Tarifstrukturen zwischen den Bankangestellten und den Technikern. Diese Forderung führte auch intraorganisatorisch zu einer stärkeren Trennung der einzelnen Gruppen innerhalb der Gewerkschaft.

5.3 Das segmentierte System der Interessenorganisation in Deutschland: die Einheits- und Industriegewerkschaft

Im Gegensatz zum pluralistischen Modell der Interessenorganisation bei den britischen Gewerkschaften, das allen beruflichen Gruppierungen die Möglichkeit der Artikulation gruppenspezifischer Interessen ermöglicht, waren die Möglichkeiten sektionaler Interessenorganisation in Deutschland aufgrund der Überlagerung durchgreifender Organisationsprinzipien schon seit dem Bekenntnis zur Industriegewerkschaft auf dem Gewerkschaftstag des ADGB in Leipzig 1922

[74] Früher NACSS.

[75] Wie jede Unterabteilung der TGWU muß sie sich die Organisation eines Streiks vom Vorstand der Gewerkschaft genehmigen lassen.

[76] später unter dem Namen GMWU und heute GMB.

wenig ausgeprägt und wurden im Wiederaufbau des Gewerkschaftssystems nach dem zweiten Weltkrieg noch zusätzlich gemindert.

Diese Organisationsprinzipien – das Prinzip der Einheitsgewerkschaft und das Prinzip der Industriegewerkschaft – gehen von der Interesseneinheit aller Beschäftigter aus und schließen die Legitimation konkurrierender gewerkschaftlicher Organisationen grundsätzlich aus. Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsorganisationen hatten in der Gründungsphase 1948/49 zunächst eine noch stärker zentralisierte Organisationsstruktur befürwortet, welche jedoch an dem Einspruch der Alliierten scheiterte (Schneider 1991: 241), die eine sektorale Organisationsform der Industriegewerkschaften forderten. Der DGB wollte durch die Errichtung eines zentralen Einheitsverbandes das Erbe aller drei politischen Richtungen der Gewerkschaften des Kaiserreichs und der Weimarer Republik übernehmen und die bis zur Errichtung der DAF 1933 vorherrschende Teilung der Gewerkschaften in Angestellten- und Arbeiterorganisationen überwinden, die wiederum in allen drei politischen Richtungen ihre eigenen Dachverbände etabliert hatten.

Bedeutsam an dieser Entwicklung ist, daß der DGB die gewünschte Gewerkschafts-einheit dennoch nicht vollständig herstellen konnte, sondern das Gewerkschaftssystem sich bereits von Beginn an entlang der Angestelltenorganisierung und dann später in den fünfziger Jahre entlang religiöser/politischer Linien spaltete. Die DAG gründete sich etwa zeitgleich mit den ersten Verbänden des DGB und konnte sich nach einer ersten Phase der Angestelltenorganisation nicht mit einer auf den privaten Dienstleistungssektor beschränkten Rolle begnügen. Daher kam die angestrebte Zusammenlegung der DAG und der DGB-Gewerkschaften nicht zustande.

In politischer Hinsicht schien zunächst die Integration der christlichen Gewerkschafter in die DGB-Gewerkschaften nach dem Krieg eine konfessionelle/politische Spaltung der Gewerkschaften zu vermeiden. Allerdings entwickelte sich in den fünfziger Jahren Widerstand gegen den Monopolanspruch des DGB, nachdem der DGB begonnen hatte, zu aktuellen parteipolitischen Fragen Stellung zu nehmen. Dieser Widerspruch ergab sich aus der offenen Unterstützung des DGB für die damals oppositionelle SPD gegen die Regierungspolitik. Insbesondere die christlichen Gewerkschafter, die sich zuvor in den DGB-Gewerkschaften aktiv beteiligt hatten, protestierten gegen die politischen Aussagen des DGB und forderten eine Mäßigung im Wahlkampf wie auch eine stärkere Beteiligung an den Vorstandsmandaten. Als ihnen dies verwehrt wurde, formierte sich der Christliche Gewerkschaftsbund als konfessioneller Gewerkschaftsdachverband im Jahr 1957.

Die organisatorische Spaltung der gewerkschaftlichen Dachverbände nach politischen Kriterien und nicht nach Gruppeninteressen hat jedoch im krassen Kontrast zum britischen Organisationssystem den intraorganisatorischen Druck zur Vereinheitlichung des Arbeitnehmerinteresses noch verstärkt, da der externen Differenzierung die interne Homogenisierung entsprechen mußte. Mit der Entstehung rivalisierender Organisationen im Widerspruch zum Postulat der Einheitsgewerkschaft erhöhte sich der Druck innerhalb der einzelnen Gewerkschaf-

ten des DGB, die Interessenpolitik aller Gruppen einheitlich zu gestalten und die Vorstellung eines einheitlichen Interesses aller Beschäftigten mit besonderem Nachdruck zu vertreten. Vor diesem Hintergrund hat sich weder innerhalb der Einzelorganisationen noch im Organisationssystem eine pluralistische Form der Interessenorganisation entwickelt. Die Differenzierung entlang gleichwertiger aber unterschiedlich definierter Organisationen kann als segmentiertes System der Interessenorganisation eingestuft werden.[77]

Wie auch in Großbritannien ist diese Form der Interessenorganisation in dem Gefüge korrespondierender Institutionen eingebettet, das die bestehenden Mechanismen der Segmentierung weiter verstärkt. Der wichtigste Aspekt ist hier der hohe Grad der Organisierung bei den Arbeitgebern und das früh entstandene und kontinuierlich weitergeführte zentralisierte Tarifsystem, für dessen Verhandlungsstruktur aggregierte Interessen formuliert werden müssen. Die zentralisierte Form der Tarifverhandlungen erfordert Abstimmungsprozesse über die großen Linien der Tarifforderungen durch Gewerkschaftstage, die die britischen Gewerkschaften im Gegensatz dazu nur sehr selten zu mobilisieren gezwungen sind. Diese Abstimmungsprozesse müssen in den deutschen Gewerkschaften innerorganisatorisch vorbereitet werden, indem möglichst gleichförmige Leitlinien zur Interessenpolitik langfristig und frühzeitig formuliert werden. Die Abtrennung der Tarifpolitik von der betrieblichen Interessenvertretung, die die Umsetzung der Tarifnormen im Betrieb der Institution des Betriebsrates überläßt, hat dieses Verfahren erst ermöglicht. Die Gewerkschaften sind so nicht gezwungen, zu konkreten betrieblichen Problemen einzelner Beschäftigtengruppen direkt Stellung zu beziehen, sondern können einzelbetriebliche Sonderinteressen in einem formal völlig von der Tarifpolitik getrennten Verfahren verhandeln.

Die Reproduktion der Industriegewerkschaft in der Einheitsgewerkschaft und die Rolle unabhängiger Interessenverbände

Die weitreichenden Folgen der organisatorischen Abspaltung der DAG und später des CGB vom DGB schlugen sich zunächst in der großen organisatorischen Stabilität der Zuordnung der Einzelorganisationen zu den verschiedenen Lagern nieder. In der gesamten Nachkriegsgeschichte gab es nur einen Fall der Umorientierung einer Einzelorganisation in ihrem Dachverband, nämlich der Beitritt der Gewerkschaft der Polizei (GdP) zum DGB im Jahr 1978. Da ansonsten jeder der bestehenden Dachverbände in seiner spezifischen Mitgliederdomäne ein breites interessenpolitisches Spektrum abdeckte und der DGB das gesamte Spektrum aller Arbeitnehmergruppen in seinen Industriegewerkschaften enthielt, konnten keine eigenständigen Gewerkschaften mehr unter das Dach des

[77] Der Begriff der segmentierten Interessenpolitik geht dabei auf analoge Typologien des Wohlfahrtsstaates bei Esping-Andersen (1990) zurück. Siehe zur Typologie auch (Ebbinghaus/Visser 1997a).

DGB aufgenommen werden – es sei denn unter der Prämisse der vollständigen organisatorischen Auflösung der Einzelorganisation.[78]

Daß die Spaltung der Dachverbände über die proklamierten Statusfragen weit hinausging, zeigt sich zudem an dem organisationspolitischen Aufbau der Verbände. Insbesondere der mitgliederschwache Christliche Gewerkschaftsbund sieht sich in direkter Konkurrenz zu den Mitgliedsorganisationen des DGB und hat parallel zu den Strukturen der DGB-Gewerkschaften Industriegewerkschaften für den Bereich Bergbau, Chemie und Energie, Medien, Öffentlicher Dienst, Post, Eisenbahner sowie die Christliche Gewerkschaft Metall entwickelt. Auch der Deutsche Beamtenbund hat die einzelnen Mitgliederorganisationen wiederum nach Sektoren oder Berufsgruppen organisiert.

Die durch Statusgruppen definierten Organisationen, der Deutsche Beamtenbund DBB und die DAG, rekrutieren auch Mitglieder anderer Statusgruppen. Die DAG hat ihren Organisationsbereich auch für Arbeiter in solchen Sektoren geöffnet, die mehrheitlich von Angestellten dominiert werden, und die meisten Mitgliedsorganisationen des DBB haben entweder eigene Fachorganisationen für die Arbeitnehmer, also Nichtbeamte, in ihrem Organisationsbereich oder sind an sich auch für Arbeitnehmer offen. Damit können sich alle Arbeitnehmer der Dienstleistungssektoren in der DAG organisieren, und alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes können sich den Organisationen des DBB anschließen. Es gibt daher unter dem Dach der einzelnen Verbände durchaus Platz für nahezu alle anderen Arbeitnehmergruppen, die sich in Opposition zu den DGB-Gewerkschaften organisieren wollen, deren Charakter von den anderen Dachverbänden lange Zeit als sozialistische Richtungsgewerkschaft beschrieben wurde.

Aufgrund der starken organisatorischen Abgrenzung des DGB als 'der einzigen wirkliche' Einheitsgewerkschaft von den anderen gewerkschaftlichen Organisationen und dem damit verbundenen strikten Organisationsprinzip als Industrie- und Einheitsgewerkschaften konnte sich die beachtliche Zahl von kleinen Arbeitnehmerorganisationen, die wie in Großbritannien insbesondere im Bereich des öffentlichen Dienstes und der Angestellten angesiedelt sind, ausschließlich in direkter Opposition zu den DGB-Gewerkschaften entwickeln. Sie haben sich in ihrer Mehrzahl den anderen Dachverbänden angeschlossen. Außerhalb des DGB gibt es noch ca. 130 Arbeitnehmerorganisationen[79], die größtenteils der DAG, dem DBB entweder direkt oder über die Tarifgemeinschaft des DBB im öffentlichen Dienst angeschlossen sind.

---

[78] Dies war von Beginn bis heute der wesentliche organisationspolitische Konflikt im Hinblick auf eine mögliche Integration der DAG in den DGB.

[79] Nachschlagewerke organisierter Interessen in Deutschland belegen Mitgliederzahlen dieser Organisationen in unregelmäßigen Abständen. Ende der achtziger Jahre besaßen diese unabhängigen Arbeitnehmerorganisationen etwa 100.000 Mitglieder. Die Schätzung von Visser für die Jahre 1984 und 1985 (Visser 1989:81) wird durch die neueste Auflage des Staatshandbuches der Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahr 1988 bestätigt (Ganser/Herberz 1988; Niedenhoff/Pege 1987).

Die Dachverbände DAG/DBB waren jedoch selbst nicht mitgliederstark genug, um gegenüber den Kleinorganisationen darauf zu bestehen, daß sich die kleinen Verbände vollständig in ihre Organisationen integrieren, sondern sie sind in der Regel Kooperationsgemeinschaften mit ihnen eingegangen, die lediglich eine bessere Ressourcennutzung und eine gemeinsame Vorbereitung der Tarifrunden beinhalteten. So haben sich einige der Künstlervereinigungen, die Orchestervereinigung DOV und die Opernchorgemeinschaft und Bühnengenossenschaft GDBA der DAG angeschlossen, als sich die Gewerkschaft Kunst mit der IG Druck zur IG Medien zusammenschloß und die Kleinstverbände ihre organisatorische Eigenständigkeit zu verlieren drohten (Halber-stadt 1991: 225). Zudem hat die DAG Kooperationsverträge mit dem Marburger Bund, dem Deutschen Berufsverband der Sozialarbeiterinnen e.V., dem Deutschen Journalistenverband, dem Zentralverband der Krankengymnastik e.V., dem Bund Deutscher Fußball-Lehrer e.V. und weiteren kleinen Verbänden.

Konflikte um die Angestelltenorganisierung: Das Verhältnis von DAG und DGB

Die direkte Konkurrenz um die Gruppe der Angestellten zwischen DGB und DAG spielt eine besondere Rolle in der Frage sektionaler Interessenpolitik und Struktur des Verbändesystems und umschreibt zugleich das Kernproblem der gruppenspezifischen Interessenpolitik der DGB-Gewerkschaften. Der Konflikt um die Angestelltenorganisierung zwischen DAG und DGB führte zu einer Überhöhung der interessenpolitischen Unterschiede beider Organisationen. Diese Auseinandersetzung wurde sodann sehr symbolhaft über den 'einheitlichen Arbeitnehmerbegriff', der von den DGB-Gewerkschaften favorisiert wurde, versus dem Vorwurf der 'Nivellierung' durch die DAG geführt.[80]

Dabei haben eine Reihe von Faktoren die Bedeutung des Konflikts weiter verstärkt: Erstens waren im Unterschied zum Verhältnis von DGB und CGB die Gewerkschaften des DGB nicht von Beginn an der DAG deutlich überlegen. Bis Ende der sechziger Jahre organisierte die DAG ein Drittel aller organisierten Angestellten, ein Anteil, der von den DGB-Gewerkschaften nicht einfach ignoriert werden konnte. Ihre Position im Gewerkschaftssystem war daher relativ stabil. Zweitens ragten die historischen Vorläufer in die neue Organisation der Gewerkschaften nach dem zweiten Weltkrieg hinein: "Bis 1933 hatte eine scharfe organisatorische Trennung zwischen Arbeiter- und Angestelltengewerkschaften bestanden, bei Kooperationsbeziehungen zwischen den jeweils politisch nahestehenden, aber selbständig bleibenden Arbeiter- und Angestelltenföderationen. Daß dies selbst für das linke Lager – AfA und ADGB – galt, wirft ein Licht auf die scharfe Ausprägung der Kragenlinie in Deutschland, ..." (Kocka 1981: 209). Für die DGB-Gewerkschaften war es daher schwieriger, der DAG ihre Legitimation im strikten Rahmen der Industrie- und Einheitsgewerkschaft von vornherein abzusprechen, zumal sich die Gründungsmitglieder der DAG mehrheitlich aus den linken AfA-Organisationen rekrutierten (Bayer 1980).

[80] Siehe dazu ausführlicher Kocka (1981), insbesondere Kapitel 6 in Zusammenarbeit mit Michael Prinz, S. 171 ff.

Drittens bezog die DAG einen wesentlichen Teil der Legitimation ihrer Interessenpolitik aus der Verteidigung bestehender Unterschiede in der Sozialversicherung und dem Arbeitsrecht, die die Grundlage für den 'Nivellierungsvorwurf' gegenüber dem DGB bildeten. Im Gegensatz zum britischen Sozialrecht, in dem nur wenige rechtliche Unterscheidungen zwischen Angestellten und Arbeitern bestehen (Price 1989), konnte sich die DAG sowohl in der Definition ihrer Mitgliederdomäne als auch in ihrer Interessenpolitik auf die Verteidigung einmal erreichter Standards für eine rechtlich definierte soziale Gruppe beziehen.[81] Die interessenpolitische Position der DAG war daher relativ klar von den DGB-Gewerkschaften abgrenzbar und ließ sich auf den Nenner bringen, daß in erster Linie eine relative Verschlechterung der Absicherung der Angestellten im Verhältnis zu den Arbeitern verhindert werden mußte.

Die DGB-Gewerkschaften hatten jedoch im Hinblick auf die unterschiedliche Behandlung beider Gruppen durch das Sozialversicherungs- und Arbeitsrecht eine vergleichsweise schwierigere Position, da sie einerseits die Angleichung des rechtlichen Status der Arbeiter an die Angestellten favorisierten, aber gleichzeitig auch Interessenvertreter der Angestellten sein wollten und mußten. Die seit Mitte der fünfziger Jahre anstehenden Reformvorhaben des Sozial- und Arbeitsrechts waren damit sowohl direkter Konfliktpunkt zwischen DAG und DGB wie auch der Punkt, an dem sich die Interessenpolitik des DGB am deutlichsten darstellte.

Dennoch ist die DAG aus diesem interessenpolitischen und organisationspolitischen Konflikt als Verliererin hervorgegangen. Im Hinblick auf den Status der Angestellten im Arbeits- und Sozialversicherungsrecht haben seit der Neuregelungsgesetze in der Rentenversicherung aus dem Jahr 1957 bis zum Bundesverfassungsgerichtsurteil zum Kündigungsschutz im Jahr 1982 alle Vorstöße des Gesetzgebers wie der Rechtsprechung in die Richtung der Angleichung bestehender Unterschiede gewirkt.[82] In der materiellen arbeitsrechtlichen Absicherung der Arbeitnehmer wurden die Regelungen zur Lohnfortzahlung und der Kündigungsfristen in den sechziger Jahren in mehreren Gesetzesänderungen zugunsten der Arbeiter angeglichen. Neue arbeitsrechtliche Regelungen zum Urlaubsrecht und zum Recht der Altersversorgung umfassen Arbeiter und Angestellte in gleicher Weise, auch wenn sie traditionell unterschiedlich waren (Hromadka 1992: 66). In mehreren Fällen orientierten sich höchstrichterliche Entscheidungen an Grundsätzen der Gleichbehandlung (etwa in bezug auf Differenzierungen beim Weihnachtsgeld oder bei der Pflege erkrankter Kinder). Wesentliche unterschiedliche Regelungen blieben lediglich in Fragen der Mitbestimmung bestehen. Hier wurden in der betrieblichen Mitbestimmung Formen des Minderheitenschutzes durch die Novelle von 1972 eingeführt und in der Aufsichtsratsmitbestimmung neue Rechte für leitende Angestellte durch das

[81] Die grundlegende Definition der Gruppe der Angestellten erfolgte durch das Angestelltenversicherungsgesetz 1911, das in summarischer Weise alle in Betracht kommenden Angestelltenberufsgruppen auflistete. Siehe zur Entwicklung des Angestelltenstatus und der dazugehörigen spezifisch deutschen Angestelltensoziologie: Berger/Offe (1981); Fehrmann/Metzner (1977).

[82] Siehe dazu die Überblicksdarstellungen in Hromadka (1989, 1992).

Sprecherausschußgesetz von 1988 etabliert. Im Bereich der Rentenversicherung, durch deren unterschiedliche Regulierung der beiden Gruppen im Angestelltenversicherungsgesetz (AVG) von 1911 die Differenzierung zwischen Angestellten und Arbeitern im Sozialversicherungsrecht in ihren Ausgang genommen hatte, blieb ebenfalls die Statusunterscheidung bestehen. Einen Schlußpunkt fand der Prozeß stetiger Angleichung beider Gruppen in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1982, das befand, daß Arbeiter und Angestellte zwar voneinander abgrenzbar seien, daß sich aber aus der Art ihrer Tätigkeit allein kein erhöhtes Schutzbedürfnis der einen oder anderen Gruppe ergebe. Mit dieser Begründung verfügte das Gericht eine gleichgewichtiges Schutzbedürfnis beider Gruppen bei Arbeitsplatzverlust.[83]

Parallel zur rechtlichen Angleichung der Statusunterschiede zwischen Arbeitern und Angestellten verlor die DAG auch in ihrer Mitgliederposition relative Anteile an die DGB-Gewerkschaften. Der Anstieg der Mitgliederzahlen unter den Angestellten kam fast ausschließlich den Gewerkschaften des DGB zugute, während die Mitgliederzahl der DAG stagnierte. Das Verhältnis zwischen DAG und DGB verschlechterte sich zwischen 1960 und 1980. Während noch 1960 die DAG 37% aller organisierten Angestellten in ihrer Mitgliedschaft hatte, waren es 1980 nur noch 20%. Umgekehrt konnte der DGB seinen Anteil von 57,7% auf 80% steigern.

Dies signalisierte den Gewerkschaften des DGB zu Beginn der siebziger Jahre erstens, daß die Überwindung der DAG als statusbezogener Interessenorganisation nur noch eine Frage der Zeit sei und zweitens, daß die unterschiedlichen Positionen in der Interessenpolitik für die arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Reformen im Angestelltenbereich keine negativen Auswirkungen für die Mitgliederrekrutierung der Angestellten gehabt hatten. Mit zunehmender Verschiebung in der Mitgliederstärke begann nun eine Phase der verschärften Auseinandersetzung zwischen DAG und DGB.

Die DGB-Gewerkschaften versuchten ab den späten sechziger Jahren, die DAG systematisch aus den Tarifverhandlungsstrukturen auszugrenzen, und lehnten zunehmend die gemeinsame Verhandlungsführung ab. Zeitgleich verabschiedete der DGB auf seinem 9. Bundeskongreß 1971 einen Antrag zur Vereinheitlichung des Arbeitnehmerbegriffs. Dieser Antrag wurde von der DAG als ein Angriff auf ihre Grundsätze der Interessenpolitik gewertet und führte zu einer rapiden Verschlechterung der Beziehungen zwischen dem DGB und der DAG. Insbesondere zwischen der direkten Konkurrentin HBV und der DAG spitzte sich die Auseinandersetzung zu: Durch die Mitgliedererfolge der HBV gestärkt, betonte ihr Vorsitzender, Vietherr, auf dem DGB-Kongreß 1975, „daß die freundliche Tolerierung der DAG künftig nicht mehr fortgesetzt werden dürfte“ (zitiert nach Bayer 1980: 280).

Die DAG warf dem DGB Bestrebungen zur Nivellierung der Angestelltentarife vor, und in den Jahren 1974/75 wurden verschiedene Protestnoten zwischen den

[83] Siehe dazu Hromadka (1992: 51). Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Beschluß nochmals in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1990 im Fall der Kündigungsfristen bestätigt.

Organisationen ausgetauscht. Im Tätigkeitsbericht der DAG wurden die Erfolge der Organisation weiterhin als ein Erfolg gegen die Gleichstellungspolitik der DGB-Gewerkschaften definiert. Noch 1979, kurz bevor der Durchbruch des Bundesverfassungsgerichts zur Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten erfolgte, formulierte sie in ihrem Geschäftsbericht: „Sie [die DAG] hat verhindert, daß der soziale Besitzstand der Angestellten angetastet wird, sei es durch die Vereinheitlichung des Arbeitsrechts mit dem Ziel, den Begriff der Angestellten ganz abzuschaffen, sei es durch die Bestrebungen zur Einheitsversicherung und zur allgemeinen Staatsbürgerversorgung oder seien es die Bestrebungen, leistungs- und funktionsbedingte Unterschiede in den Tarifverhandlungen abzuschaffen. Die Angestellten wollen weder Gleichschaltung noch Nivellierung." (DAG Tätigkeitsbericht 1979: 5).[84] In den achtziger Jahren kamen nun sowohl die intergewerkschaftlichen Verschiebungen der Mitgliederanteile als auch der Gleichstellungsprozeß zwischen Angestellten und Arbeitern zu einem Stillstand. Die DGB-Gewerkschaften befanden sich in einer überlegeneren Position gegenüber der DAG, obwohl an eine Überwindung der gegnerischen Organisation nicht mehr zu denken war.

Angestellte als soziale Gruppe: Sektionale Interessenvertretung und die Rekrutierung von Angestellten durch den DGB

Der DGB hat sich so gegen die DAG als bedeutendste Interessenorganisation der Angestellten zwar durchsetzen können; das Problem der Angestelltenorganisation wurde jedoch nur marginal und kurzfristig während der siebziger Jahre gelöst. Das prekäre Verhältnis zwischen der Interessenpolitik der Angestellten und der Arbeiter bestand innerhalb der DGB-Organisationen fort. Einerseits war der Organisationserfolg ein Anzeichen der 'Normalisierung' der Angestelltenorganisation in den DGB-Gewerkschaften. Die zunächst nach dem Krieg als besonders schutzbedürftig angesehene Mitgliedergruppe der Angestellten wurde erst 1967 als normale Mitgliedergruppe in die Einzelgewerkschaften des DGB überführt. Zuvor wurden noch die Angestellten – als spiegelbildliches Betreuungsmodell zur DAG – in den Kreisverwaltungen des DGB betreut.

Gleichzeitig setzte mit der 'Normalisierung' und der Integration der Angestellten in die Einzelorganisationen bereits eine Gegenbewegung der Arbeitergruppen im DGB ein, die durch den zunehmenden Mitgliederanteil der Angestellten deren verstärkte Einflußnahme auf die Interessenpolitik befürchteten. Auf dem 9. DGB Bundeskongreß 1971 beantragte die ÖTV zur Sicherung der Arbeiterinteressen die Einrichtung eines Arbeitersekretariats einschließlich einer besonderen Arbeiterkonferenz im DGB. Das Ziel des gleichzeitig beschlossenen Aktionsprogramms war „alle noch bestehenden arbeits- und sozialrechtlichen Unterschiede zwischen Arbeitern und Angestellten zu beseitigen" und die Angleichung der Arbeiter an die Privilegien anderer Gruppen zu erreichen (DGB Geschäftsbericht

[84] Siehe grundsätzlich zur Position der DAG zur Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten: Issen (1989: 105 ff).

1971-74).[85] Damit wurden beide Mitgliedergruppen in dem intraorganisatorischen Interessenausgleich direkt gegenübergestellt. Die zunehmende Zahl der Angestellten auf dem Arbeitsmarkt und in den Gewerkschaften wurde in den von Arbeitern dominierten Industriegewerkschaften als Bedrohung für die Arbeiterschaft empfunden.

Der kurze Zeit später von den DGB-Gewerkschaften zum Programm erhobene 'einheitliche Arbeitnehmerbegriff' umschloß daher nicht nur die sozialrechtliche Gleichstellung beider Gruppen, sondern zugleich auch ihre interessenpolitische Gleichbehandlung in der Tarifpolitik. Die Integration der Angestellten in die DGB-Gewerkschaften konnte konsequenterweise nicht als berufliche Gruppe sondern nur als Personengruppe erfolgen. Für die großen Arbeitergewerkschaften des DGB wurde der Abschluß einheitlicher Entgelttarifverträge für Arbeiter und Angestellte in den siebziger und achtziger Jahren ein tarifpolitisches Ziel, das von den Arbeitgebern jedoch abgelehnt wurde. Erst 1987 gelang der IG Chemie als erster der Industriegewerkschaften der Durchbruch in dieser Frage aufgrund in der Sonderbedingungen der chemischen Industrie. Die Konsequenz der stärkeren Organisierung der Angestellten in den DGB-Gewerkschaften war somit nicht eine stärkere interessenpolitische Differenzierung zwischen Angestellten und Arbeitern, sondern im Gegenteil ein verstärkter Versuch, die Angleichung beider Gruppen interessenpolitisch durchzusetzen.

Folgerichtig ging die Angestelltenpolitik des DGB in den achtziger Jahren vor dem Hintergrund sinkender Organisationsgrade den Weg der Identifikation gruppenspezifischer 'Bewußtseins'-Probleme der Angestellten unter der Annahme einer grundsätzlich gleichen Situation aller Beschäftigten auf dem Arbeitsmarkt. So waren die angestelltenpolitischen Programme des DGB und seiner Einzelgewerkschaften stark von der Vorstellung geprägt, daß beide Gruppen eine ähnliche Position auf dem Arbeitsmarkt einnehmen, was jedoch von den Angestellten nicht realistisch wahrgenommen würde. "Wenn es in der Vergangenheit so aussah, als könnten gerade die Angestellten von Betrieblichen und gesellschaftlichen Umstrukturierungen profitieren, so müssen sie heute damit rechnen, daß der Einsatz neuer Techniken mit Arbeitsplatzverlust, Dequalifizierungen und steigendem Arbeitsdruck einhergehen wird...Viele Angestellte werden aufgrund ihrer beruflichen Erfahrung in den fünfziger und sechziger Jahren anfällig sein für rückwärtsgewandte Vorstellung von einem harmonisch sich entfaltenden Wirtschaftswachstum. Ihnen gilt es klarzumachen, daß die wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Forderungen der Gewerkschaften nicht nur aus der Sicht der Arbeitnehmer berechtigt, sondern auch wirtschaftlich gerechtfertigt sind" (DGB o.J.: 44-45).

[85] Die siebziger Jahre waren gefüllt mit Aktivitäten der DGB Gewerkschaften, die darauf zielten die Unterschiede anzugleichen. 1975 wird der erste Arbeitersekretär des DGB eingestellt. 1975/76 eine Studie der Sozialakademie Dortmund über die Differenzierung von Arbeitern und Angestellten in Tarifverträgen durchgeführt. Im Anschluß daran wurde eine Studie zum Angestelltenbewußtsein in Auftrag gegeben.

Andererseits standen die seit Mitte der achtziger Jahre initiierten Rekrutierungskampagnen der Angestellten des DGB[86] und einiger seiner Einzelgewerkschaften[87] vor der Herausforderung, Formen der gruppenspezifischen Interessenpolitik zu entwickeln, die die Leitlinie der einheitlichen Tarifpolitik nicht in Frage stellen durften. Dies erfolgte durch die Betonung der Interessenpolitik 'über die Tarifpolitik hinaus' in Fragen der Struktur- und Regionalpolitik, der Umwelt- und Gesundheitspolitik, der beruflichen Bildung und sozialen Qualifizierung (DGB 1993). Damit setzte sich auch in den achtziger Jahren das Organisationsinteresse an interessenpolitischer Einheit über die möglichen gruppenspezifischen Angebote an einzelne Arbeitnehmergruppen durch, obwohl die zunehmend schiefe Verteilung in der Mitgliederstruktur der DGB-Gewerkschaften durchaus von der politischen Führung im Zusammenhang mit gruppenspezifischen interessenpolitischen Forderungen gesehen wurde.

5.4 Zusammenfassung

In Großbritannien hat die anpassungsfähigere Verbändestruktur im Zusammenspiel mit den stark fragmentierten und dezentralen Tarifbeziehungen die pluralistische Organisation einzelner sozialer Gruppen im Gewerkschaftssystem forciert. Britische Gewerkschaftsorganisationen sind weniger formalisiert, stärker in Bewegung und vermögen innerhalb relativ kurzer Zeit große Umstrukturierungsprozesse auch formalorganisatorisch zu verarbeiten. Diese Flexibilität im Verbändesystem hat es den Organisationen in den siebziger und achtziger Jahren ermöglicht, sich relativ schnell auf die Wachstumspotentiale im öffentlichen Dienst und im Angestelltensektor einzustellen, was jedoch mehrheitlich auf Kosten der großen etablierten Arbeiterorganisationen und zugunsten kleinerer und unabhängiger Gewerkschaften erfolgte. Innerhalb und außerhalb des Dachverbands TUC waren die spezifischen Angestelltenorganisationen in der Anpassung an neue Mitgliederströme erfolgreicher als die Reorganisation der Arbeiterorganisationen.

Grundlage für diesen Anpassungsprozeß des Verbändesystems an neue soziale Gruppen auf dem Arbeitsmarkt war die grundsätzliche Akzeptanz der Gewerkschaften, daß verschiedene soziale Gruppen unterschiedliche Interessen haben und diese legitimerweise auch verfolgen sollten. Diese Akzeptanz von Interessenvielfalt unterschiedlicher sozialer Gruppen fehlte in der deutschen Verbändeorganisation vollständig. Hier mußten verschiedene Interessen – konfligierende und auch einfach anders gelagerte Interessen – in eine gemeinsame Interessenpolitik umgesetzt werden, um die organisatorischen Formalstrukturen aufrecht zu erhalten. Zwei Faktoren waren dafür ausschlaggebend. Einerseits hat die bestehende Segmentierung der Organisationsstrukturen eine

[86] Der 13. Ordentliche Bundeskongreß beschloß 1986 die Durchführung einer Mobilisierungs- und Mitgliedergewinnungskampagne des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften im Angestelltenbereich.

[87] Verbundprojekt Angestellte der IG Metall ab 1989, siehe dazu: Bleicher (1989); Fröhlich (1996); Fröhlich u.a. (1996).

Akzeptanz des Interessenpluralismus unterschiedlicher Beschäftigtengruppen nicht erlaubt (strategy follows structure). Das Tarifsystem – obwohl in den meisten Branchen zwischen Arbeitern und Angestellten getrennt – basierte auf der Besetzung der Arbeitnehmerseite durch eine dominante Industriegewerkschaft. Diese Industriegewerkschaft mußte jedoch für beide Arbeitnehmergruppen mit einer Zunge sprechen und die bestehenden Unterschiede intraorganisatorisch auflösen. Diese Auflösung konnte nur durch die Integration der Angestellten als eigenständige Personengruppe ohne besondere Teilhaberechte in der Tarifpolitik erfolgen.

Andererseits gibt es in der Gründungsgeschichte der Gewerkschaften nach dem zweiten Weltkrieg Anzeichen dafür, daß die entstehende Organisationsform auch ideologisch und interessenpolitisch begründet war. Die Spaltung der Gewerkschaftsorganisationen in den späten vierziger und fünfziger Jahren hat zu einer Überhöhung der potentiellen interessenpolitischen Konflikte geführt und ihre tatsächliche Austragung dadurch behindert.

Die Durchsetzungskraft der DGB-Gewerkschaften gegenüber der DAG bestätigte die Gewerkschaften des DGB in ihrer Interessenpolitik und trug zu einer weiteren Festigung der tarifpolitischen Einheit aller Arbeitnehmergruppen bei. Die Vielzahl der kleinen und fragmentierten Einzelverbände, die außerhalb der Strukturen der großen Dachverbände bestanden, konnten im Gegensatz zu den britischen Erfahrungen nur zu dem Preis der völligen Selbstaufgabe Teil der großen Industriegewerkschaften werden. Sektionale Interessenorganisationen konnten sich daher nur in Opposition zu der Organisationsmacht des DGB unter dem Dach der sekundären Dachverbände, der DAG, dem DBB und den Christlichen Gewerkschaften zusammenschließen.

6. Kapitel Die Regulierung interorganisatorischer Beziehungen durch Tarifrecht

Wenn die Gewerkschaften des DGB so wenig Spielraum für die Vertretung gruppenspezifischer Interessen bieten, warum haben sich einzelne Berufsgruppen nicht stärker in den kleinen sektionalen Interessengruppen organisiert? Über welche Sanktionsmechanismen verfügen die Gewerkschaften des DGB gegenüber anderen Organisationen bei der Regulierung von Einflußsphären und Mitgliederdomänen? Warum können in Großbritannien selbst die mitgliederschwächsten sektionalen Interessenverbände eine interessenpolitische Rolle spielen?

Zwei Begründungszusammenhänge sind hier von Bedeutung: Wie im vorherigen Kapitel bereits angedeutet wurde, korrespondieren Organisationsformen mit den Strukturen der Verhandlungssysteme, in denen sich die Organisationen bewegen. Diese Strukturen basieren wiederum auf einer rechtlichen Kodifizierung der unterschiedlichen Formen der Tarifautonomie. Dabei folgen pluralistisch geprägte Rechtssysteme anderen Leitlinien als korporatistisch geprägte Rechtssysteme. Die Ausformung der Tarifautonomie hat wiederum Rückwirkungen auf die Organisationsstrukturen der Gewerkschaften.

Zweitens ist die Position der Gewerkschaften in Bezug auf das Rekrutierungspotential - die Zahl der abhängig beschäftigten Arbeitnehmer - die eines Anbieters an einem Markt und ihre interorganisatorischen Beziehungen sind grundsätzlich von Konkurrenz geprägt. Diese Konkurrenzbeziehungen, die erhebliche Nachteile für die Interessenpolitik der Gewerkschaften in sich bergen, unterliegen einer Vielzahl von Mechanismen zu ihrer Regulierung. Diese Maßnahmen der Regulierung, die - wie später zu sehen sein wird - teilweise mit Hilfe der Instrumente des Tarifrechts staatlich sanktionierbar sind, eröffnen den Einzelorganisationen unterschiedliche Chancen und Hindernisse bei der Rekrutierung von Mitgliedersegmenten. Sie sind Marktzugangsschranken für einige Organisationen und bilden Kartellabsprachen für andere Organisationen. Die folgenden Abschnitte beschäftigen sich mit dem vorherrschenden Muster interorganisatorischer Beziehungen und der Rolle des Tarifrechts in beiden Ländern bei der Regulierung interorganisatorischer Beziehungen.

6.1 Interorganisatorische Steuerungsmechanismen

Unter der Maßgabe gefestigter Organisationsgrenzen und institutionalisierter Gewerkschaftssysteme haben die Gewerkschaften innerhalb eines Gewerkschaftssystems dazu geneigt, Kartellabsprachen zu treffen und bestimmte Regeln für die Rekrutierung und Vertretung von Mitgliedergruppen aufzustellen. Diese Regulierung der interorganisatorischen Beziehungen zwischen Einzelorganisationen bilden *institutional constraints* der Organisierung von Interessen. Sie eröffnen Chancen der Rekrutierung für bestimmte Gewerkschaften, stellen unter

Umständen Mitgliedermonopole für einzelne Organisationen bereit und verhindern den Marktzutritt für andere.

In beiden hier untersuchten Länder haben Gewerkschaften als Einzelorganisationen grundsätzlich nicht die gleichen Chancen und Rechte sich auf dem Mitgliedermarkt zu bewegen und dabei bestimmte Interessen zu vertreten. Keine Organisation ist in ihrer Entscheidung darüber frei, welcher Mitgliedergruppe sie sich annimmt und wie sie deren Interessen gegenüber dem Arbeitgeber vertritt. Im Gegenteil: in beiden Ländern ist der Markt der möglichen Mitglieder und möglichen Sektoren reguliert und beschränkt - trotz der deutlichen Unterschiede in der Regulierungsart und dem Regulierungsergebnisse. Dabei folgt die interorganisatorische Regulierung von Mitgliederbeständen vier gemeinsamen Prinzipien.

Union of their Choice

Zunächst ist der Beitritt zu einer bestimmten Gewerkschaft ein individueller Akt, der nicht von den Organisationen erzwungen oder per Absprache getauscht werden kann. Ein möglicher Bewerber auf eine Gewerkschaftsmitgliedschaft kann zwar von der Organisation unter bestimmten Umständen abgewiesen werden, aber ein bestehendes Mitglied kann nicht ohne seine Zustimmung in einer andere Gewerkschaft transferiert werden. Die Entscheidung zur Mitgliedschaft ist also nicht nur eine Frage des Ob sondern auch eine Frage des Wo, das von dem Mitglied insoweit allein entschieden, als daß es nicht gezwungen werden kann, in eine bestimmte Gewerkschaft einzutreten.[88]

In Deutschland ist das Wahlrecht zum Beitritt einer bestimmten Gewerkschaft durch die Koalitionsfreiheit in Artikel 9 III GG grundgesetzlich geschützt. Die Freiheit sich in Koalitionen zusammenzuschließen umfaßt die individuelle Entscheidung sich nicht zu organisieren ebenso, wie die Frage, **wo** man sich organisiert. Allerdings muß die Gewerkschaft nicht jedes Mitglied aufnehmen, sondern kann es unter Umständen aus ordnungspolitischen Gründen ablehnen. Die Entscheidung liegt allein bei der Gewerkschaft selbst, die aus systematischen oder politischen Gründen ihre Mitgliederdomäne schützen kann. Eine Aufnahmesperre findet ihre Grenzen dort, wo die Organisation eine Monopolstellung einnimmt. In diesem Fall werden auch an Gewerkschaftsausschlüsse höhere Anforderungen gestellt, wie etwa bei politisch begründeten Ausschlußverfahren.

In Großbritannien war die rechtliche Beziehung zwischen Gewerkschaft und Mitglied lange Zeit relativ ungeklärt. In bezug auf das negative Koalitionsrecht durch die Legalisierung des closed shop bis Mitte der achtziger Jahre eingeschränkt, so war dieses Recht seit Mitte der zwanziger Jahre außer Kraft gesetzt.[89] Positive Koalitionsfreiheit wurde durch das Recht auf gewerkschaftlichen Zusammenschluß und das Recht auf die Gewerkschaft seiner Wahl gewährleis-

---

[88] Dies ist z.B in Österreich anders, da man dort dem dominierenden Dachverband beitritt, der die Mitglieder sodann auf einzelne Unterorganisationen verteilt.

[89] Zur Bedeutung des negativen Koalitionsrechts Kapitel 7.

tet. Doch wie in Deutschland konnten hier die Gewerkschaften selbst versuchen, Mitgliederströme zu kanalisieren, indem sich bestimmte Organisation verpflichteten, nur Beschäftigte aus einem Sektor/Berufsgruppe aufzunehmen und keine anderen.

Diese Einschränkung der Wahlfreiheit der Gewerkschaft durch die Einzelorganisation galt in Großbritannien bis zum TULRCA im Jahr 1992, der jedem Beschäftigten das Recht auf freie Wahl einer Gewerkschaft gab und der Gewerkschaft das Recht absprach, ihre Mitgliedschaft zu steuern. In der Begründung des Gesetzesvorhabens, wies die Regierung zwar auf die Existenz verschiedener Gewerkschaften für einen wirtschaftlichen Sektor hin, betonte jedoch auch, daß diese Wahlfreiheit in der Praxis durch die Prozeduren behindert sei, die die Gewerkschaften aufgestellt haben, um intergewerkschaftliche Konkurrenzen zu verhindern. Die Regierungsvorlage führt dazu aus, daß diese Prozeduren insbesondere daran kranken, daß „keine Vorkehrungen für die Wünsche der einzelnen Mitglieder in diese Regulierungen einfließen“[90] und im Ergebnis die individuellen Rechte der Einzelnen zur Wahl ihrer Interessenvertretung verhindern. Nach der Gesetzesänderung im Jahr 1992 können somit Gewerkschaften neue Mitglieder nur noch dann ablehnen, wenn das neue Mitglied explizit sich zuvor als ‘unbefriedigendes Mitglied’ einer anderen Gewerkschaft erwiesen hat - also wenn es seine Beiträge nicht regelmäßig bezahlt hat oder gegen andere Teile der Satzung verstoßen hat. Mitglieder können jedoch nicht mehr aus dem Grund abgewiesen werden, daß die Gewerkschaft eine Vereinbarung mit einer anderen hat, die der anderen diesen Rekrutierungsbereich überläßt, beziehungsweise die andere Gewerkschaft mit dem entsprechenden Arbeitgeber ein Alleinvertretungsabkommen hat.

Die Rolle der Tarifbeziehungen für interorganisatorische Beziehungen

In beiden Ländern spielen die Tarifbeziehungen bei der Steuerung interorganisatorischer Beziehungen der Gewerkschaften eine bedeutende Rolle. Es bestehen zudem ähnliche Mechanismen zur Steuerung interorganisatorischer Mitgliederbewegungen durch die Dachverbände, die sich jedoch in ihrer Außenwirkung unterscheiden. Während die Einbettung interorganisatorischer Beziehungen der deutschen Gewerkschaften in das Tarifsystem der Kartellierung von Interessenverbänden dient und diese Kartellierungsfunktion von dem Dachverband DGB und den Arbeitsgerichten maßgeblich gestützt wird, hat sich in Großbritannien diese Kartellierungsfunktion nicht entwickelt. Hier liegt die Gestaltung der Tarifbeziehungen in den Händen der Einzelorganisationen und der einzelnen Arbeitgeber, die kein allgemeines ordnungspolitisches Interesse an der Errichtung eines Kartells haben und dieses auch nicht betreiben.

Der Mangel an institutioneller Absicherung hat dort zu einer größeren Konkurrenz zwischen allen Organisationen geführt, ob verbandlich gebunden oder

[90] „Industrial Relations in the 1990s: proposals for further reform of industrial relations and trade union law“, HMSO 1990

nicht. Er hat aber auch bessere Marktzugangsbedingungen für kleinere Organisationen geboten, die sich nicht nur länger halten, sondern auch in ihren spezifischen Interessenlagen besser entwickeln konnten.

Bedeutung des Dachverbands

Wenn die Organisationen nun versuchen, die Konkurrenz der Einzelorganisationen um Mitglieder zu steuern, können sie dies nur durch negative Abgrenzung tun, nämlich durch die Entscheidung einer Organisation, daß sie keine Mitglieder aufnimmt, die normalerweise von einer anderen Organisation betreut werden oder werden würden. Diese Bereitschaft auf ein potentielles Mitglied zu verzichten, funktioniert jedoch nur innerhalb einer Solidargemeinschaft, die durch den Zusammenschluß der Einzelorganisationen zu Dachverbänden erfolgt. Ein Verzicht auf mögliche Mitglieder entwickelt sich im Interesse an einer möglichst konkurrenzfreien Situation mit den anderen Mitgliedern des Dachverbandes und dem Wunsch, daß auch die eigenen Rekrutierungsbereiche von den anderen Organisationen akzeptiert werden. Entscheidend für das Funktionieren dieser Ausgleichsmechanismen ist daher die Frage, ob der Dachverband den einzelnen Organisationen tatsächlich weitgehend konkurrenzfreie Räume zur Verfügung stellen kann.

Bedeutend für die Konstituierung und Implementation solcher Regeln ist jedoch zunächst die Existenz eines übergeordneten Verbands, der zwischen den Einzelorganisationen vermitteln kann. Die Vermittlung zwischen unterschiedlichen oder konkurrierenden Mitgliederinteressen ist in beiden Ländern eine der wesentlichen Aufgaben der Dachverbände. Als dem General Council des TUC[91] im Jahr 1920 der Status eines konstitutionellen Organs eingeräumt wurde, wurde ihm vom Gewerkschaftstag aufgetragen, sich um die Beilegung zwischengewerkschaftlicher Konflikte zu bemühen - „to endeavour to adjust disputes and differences between affiliated unions“[92]. Diesem Auftrag kam er nach, indem er einen Kreis bestehend aus denjenigen Gewerkschaften etablierte, die sich für intergewerkschaftliche Konflikte zuständig fühlten, und die sodann im Disputes Committee aktiv wurden.

In ganz ähnlicher Weise erhielt die Satzung des im Jahr 1949 neugegründeten DGB die Aufforderung, sich für Abgrenzungstreitigkeiten der Einzelgewerkschaften ein angemessenes Verfahren zu geben, um diese zu einem gütlichen Ende zu bringen. Vor dem Hintergrund der intensiven Abgrenzungsprobleme bei der Neuordnung der deutschen Gewerkschaften in den Jahren 1946 bis 1949 wurde trotz der relativ größeren Autonomie der Einzelgewerkschaften in wirtschaftlichen Gestaltungsfragen, dem DGB die Schlichtung von intergewerkschaftlichen Organisationskonflikten übertragen. Ebenso wie in Großbritannien ist die Ebene der Schlichtung der Bundesvorstand des DGB, in den die Einzelgewerkschaften Vertreter entsenden.

---

[91] dem Bundesvorstand in deutscher Terminologie

[92] TUC Standing Orders (TUC 1993).

Bilaterale Absprachen zwischen einzelnen Mitgliederorganisationen haben in diesem interorganisatorischen Steuerungsprozeß in Deutschland kaum eine Rolle gespielt, außer bei der gegenseitigen Akzeptanz bestimmter historisch tradierter Zuständigkeitsbereiche, die nicht von der allgemein geltenden Systematik gedeckt werden. So gibt es teilweise Gebietsabsprachen zwischen einzelnen Gewerkschaften, die die gleiche Industrie oder Beschäftigtengruppe vertreten. Die Zementindustrie wird in Deutschland sowohl von der IG Chemie-Papier-Keramik als auch von der Baugewerkschaft BSE (heute BAU) vertreten. Eine bilaterale Absprache zwischen den beiden Organisationen regelte eine räumliche Trennung der Organisationsbereiche: die IG Chemie-Papier-Keramik organisiert die Zementindustrie nördlich des Mains, die IG Bau-Steine-Erden südlich des Mains (Eckardt/Gergs/Schmidt/Trinczek 1991). Bilaterale Absprachen zwischen verbandlich gebundenen und nicht gebundenen, bzw. Verbänden, die anderen Dachverbänden angehören, gibt es nicht. In Großbritannien gibt es hingegen eine lange Tradition bilateraler Abkommen über 'spheres of influences' einzelner Organisationen. Darin werden bestimmte Gebiete, Industrien oder Professionen zwischen zwei Organisationen aufgeteilt, wobei die Organisationen sich gegenseitig die Nichtintervention in bestimmten Bereichen zusichern.

Innerhalb dieser Solidargemeinschaften sind die internen Konkurrenzen anders zu behandeln als die Konkurrenzen mit externen Organisationen. Gegenüber externen Organisationen verfügt weder der Dachverband noch die Einzelorganisationen innerhalb des Dachverbands über Sanktionsmechanismen, die zu einer kooperativen oder vertrauensvollen Umgang mit Mitgliederfragen führen könnten. Da sich die Frage der Dachverbandszugehörigkeit meist mit Bezug auf politische, religiöse oder statusbezogene Gründen entscheidet, sprechen sich die Organisationen zudem oftmals gegenseitig die Legitimation der Interessenvertretung ab. Daher ist das Verhältnis von dachverbandsinternen Organisationen und externen Organisationen prinzipiell von Marktkonkurrenz geprägt. Diese Marktkonkurrenz drückt sich entweder durch das offene Buhlen um Mitgliedergruppen aus, oder aber durch den Einsatz anderer institutioneller Vorkehrungen zur Beschränkung des Marktzutritts.

Bedeutung von Senioritätsrechten

Die Übertragung von Entscheidungsrechten an die Dachverbände ermöglicht die Regulierung interorganisatorischer Wettbewerbsbeziehungen durch allgemein anerkannte Kriterien. Dennoch ist in beiden Ländern bei der dachverbandsinternen Steuerung von Mitgliederdomänen ein Abgrenzungsmodus zu erkennen, der sich in erster Linie auf Senioritätsrechte bezieht und nicht auf 'objektive' Kriterien der Wirtschafts- oder Arbeitsmarktentwicklung. Sowohl in Großbritannien wie auch in Deutschland sind die Dachverbände darum bemüht, die derzeitigen Einflußsphären der Einzelgewerkschaften möglichst so zu belassen, wie sie sind, auch wenn sie der Sachlogik wirtschaftlicher Arbeitsmarktstrukturen widersprechen.

In beiden Ländern ist dieses Entscheidungsmuster der Schlichtungsgremien ein Resultat einer wesentlichen Überlegung: die Dachverbände sind daran interes-

siert, die potentiell verhängnisvolle Frage neuer Mitgliederdomänen und Organisationsgrenzen nicht generell für einzelnen Organisationen zu öffnen, sondern nur graduell in einzelnen Fragen neu zu regulieren. Organisationsgrenzen einzelner Gewerkschaften sollen schrittweise an neue Arbeitsmarktstrukturen angepaßt werden, um einen großen Konflikt um beträchtliche Mitgliedersegmente zu vermeiden. Diese Grundtendenz der Schiedsentscheidungen der Dachverbände werden jedoch im Laufe der achtziger Jahre zunehmend von Einzelgewerkschaften in Frage gestellt und durch eigenmächtiges organisationspolitisches Handeln unterminiert. Die strukturkonservative Strategie der Eindämmung von interorganisatorischen Konflikte verliert an ordnungspolitischer Kraft, während einzelne Organisationen versuchen, die sich ergebenden Spielräume für ihre eigene Rekrutierungsmöglichkeiten zu nutzen.

6.2 Das Tarifkartell der DGB Gewerkschaften

Die deutschen Formen der Regulierung des Tarifsystems, insbesondere die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, haben die Gewerkschaften des DGB sowohl gegenüber externen Bewerbern als auch gegen zunehmende interne Konkurrenzverhältnisse schützen können, indem sie bestimmte Erfordernisse an die Tariffähigkeit einzelner Gewerkschaften (Mächtigkeitslehre) stellten und zudem die Entscheidung der Tarifhoheit den Satzungen einzelner Gewerkschaften zuschrieben (Tarifzuständigkeit). Mit diesen beiden Instrumenten entwickelt die Schiedsgerichtsbarkeit des DGB eine durchschlagende Außenwirkung gegenüber den Mitgliedsorganisationen, die bis jetzt die Entstehung von Splitterorganisationen und die Etablierung kleinerer Interessenorganisationen verhindert hat.

Die Tariffähigkeit von Gewerkschaftsorganisationen

Die Beteiligung an Tarifverhandlungen ist das bedeutendste Handlungsfeld für Gewerkschaften und gute Tarifverträge letztlich eines der besten Rekrutierungsinstrumente für die Organisationen. Daher ist gerade in zentralisierten Tarifsystemen die Frage, wer an den Tarifverhandlungen teilnimmt für die einzelnen Gewerkschaften von besonderer Bedeutung, denn über die Teilnahme an den Tarifverhandlungen und der Beteiligung an Tarifabschlüssen ergeben sich ganz wesentliche Legitimations- und Werbungsinstrumente für den interorganisatorischen Konkurrenzkampf. Dabei geht es nicht nur um Beteiligung an bereits bestehenden zentralisierten Tarifverhandlungen, wie z.B. das Bestehen einer zweiten Arbeitnehmerbank in den Tarifverhandlungen des öffentlichen Dienstes, sondern auch um bereits abgeschlossene Tarifverträge zwischen vormals nicht tarifgebundenen Arbeitgebern und kleineren Gewerkschaftsorganisationen.

Im Interesse einer „sinnvollen Ordnung des Arbeitslebens unter Mitwirkung der Sozialpartner“ und damit zum Schutz der bestehenden etablierten Gewerkschaften vor vom Arbeitgeber abhängiger Konkurrenz hat das Bundesverfassungsge-

richt[93] schon frühzeitig deutlich gemacht, daß nicht jede Koalition als Tarifpartei zugelassen werden braucht, sondern daß die Organisation, die sich um die Anerkennung als Tarifpartei bemüht, bestimmte Voraussetzungen erfüllen muß.

In den frühen sechziger Jahren hat das Bundesarbeitsgericht zu diesen Voraussetzungen auch die Bereitschaft zum Arbeitskampf gezählt. In mehreren Entscheidungen wurden Organisationen die Tariffähigkeit nicht zuerkannt, da sie in ihren Satzungen nicht die Möglichkeit eines Arbeitskampfes zur Durchsetzung ihrer Ziele aufführten. So wurde im Jahr 1964 dem Verband Katholischer Hausangestellter die Tariffähigkeit nicht zuerkannt, wobei das Gericht allein auf die Kampfunwilligkeit des Verbandes abgestellt hatte. Nach der Ansicht des Gerichts gehören sowohl das Bekenntnis zum Abschluß von Tarifverträgen als auch die Bereitschaft der Organisation zur Durchsetzung ihrer Interessen zu streiken, zum Erfordernis einer Tarifpartei (Eitel 1991: 37).

Diese Auffassung des Bundesarbeitsgerichts wurde zwar vom Bundesverfassungsgericht kurze Zeit später revidiert, jedoch wurde dadurch die Meßlatte zur Erlangung der Tariffähigkeit nicht niedriger gehängt. Vielmehr trat an die Stelle der Bereitschaft zum Arbeitskampf - zu der sich eine kleinere Organisation noch relativ schnell hätte entscheiden können - das Erfordernis der Verbandsmacht; ein Kriterium, das eine strukturelle Benachteiligung kleinerer Organisationen in sich birgt. Die rechtliche Ausgestaltung der Verbandsmacht leitete das Bundesarbeitsgericht in einer Entscheidung vom 09. Juli 1968 folgendermaßen her:

„Eine Koalition, die Tariffähigkeit für sich in Anspruch nimmt und Tarifverträge abzuschließen beabsichtigt, muß, wenn sie diese ihr als Tarifpartner obliegende Aufgabe sinnvoll erfüllen will, in der Lage sein, auf den sie zum Partner eines von ihr angestrebten Tarifvertrages machen will, einen im Rahmen der Rechtsordnung zulässigen fühlbaren Druck auszuüben und ihn so zur Aufnahme von Tarifverhandlungen und zum Abschluß von Tarifverträgen zu veranlassen. Wenn die tariffähigen Vereinigungen gegnerfrei sein müssen und doch eine sinnvolle Ordnung des Arbeitslebens herbeiführen sollen (...), ist es erforderlich zu verlangen, daß diese Vereinigungen wirksamen Druck und Gegendruck einzusetzen vermögen. Anderenfalls ist die Schaffung einer sinnvollen Ordnung des Arbeitslebens nicht gewährleistet...Eine nach ihrer Stellung im Arbeitsleben gänzlich unbedeutende Gruppe ist nicht in der Lage, in der hier in Rede stehenden Weise tätig zu werden (BAGE 21, 101).“

Dabei kommt es nicht in erster Linie auf die Zahl der Mitglieder an. Es sei durchaus denkbar, daß eine Arbeitnehmerkoalition nur verhältnismäßig wenige Mitglieder hat, daß sich ihr Mitgliederbestand aber aus Arbeitnehmern zusammensetzt, die kraft ihrer Stellung im Arbeitsleben einen besonderen Einfluß gegenüber der Arbeitgeberseite ausüben können. In solchen Fällen sei eine zahlenmäßig kleine Koalition deshalb tariffähig, weil sie infolge der bei ihr gegebenen besonderen Umständen in der Lage sei, mit dem Ziel der Aufnahme von Ta-

[93] am 18. November 1954.

rifverhandlungen zum Abschluß eines Tarifvertrages Druck auf die Gegenseite auszuüben.[94]

In der Folgezeit hat sich die höchstrichterliche Rechtsprechung zur Verbandsmacht zu einer wirksamen Marktzutrittsperre für Splittergewerkschaften und andere konkurrierende Organisationen für die DGB Gewerkschaften entwickelt. Zu den vom Bundesarbeitsgericht abgelehnten Splitterorganisationen, denen die Tariffähigkeit nicht zuerkannt wurde, gehörten der Deutsche Arbeitnehmerverband e.V., der Berliner Akademikerbund, der Arbeitnehmerverband land- und ernährungswissenschaftlicher Berufe (ALEB), den Christlichen Gewerkschaften Bergbau-Chemie-Energie und Bau und Holz.[95] In diesen Fällen wurde teilweise mit der mangelnden Mitgliederzahl die Tariffähigkeit zurückgewiesen, zum Teil mit der Begründung, daß die bestehenden Tarifverträge auf Wunsch der Arbeitgeberseite zustande gekommen seien.

Anders entschieden die Gerichte im Fall des Verbandes der oberen Angestellten der Eisen- und Stahlindustrie, der in Konkurrenz mit der IG Metall die Tariffähigkeit beantragte. Hier argumentierte das Bundesarbeitsgericht in einer Entscheidung vom 16.11.1982, daß der Verband zwar nur verhältnismäßig wenige Mitglieder habe (7.600), diese jedoch in Schlüsselpositionen tätig seien und von daher Verhandlungsmacht besäßen. Auch in bezug auf den Marburger Bund zeigte sich das Gericht flexibel und sah in der mangelnden Bereitschaft zum Arbeitskampf kein Hindernis zur Tariffähigkeit.

Die Tarifzuständigkeiten von Gewerkschaften

Wer tariffähig ist, ist noch lange nicht tarifzuständig. Das zweite arbeitsrechtliche Prinzip zur Ordnung der Tarifstrukturen regelt die Zuständigkeit einzelner Gewerkschaften zum Abschluß von Tarifverträgen in bestimmten wirtschaftlichen Sektoren. Im Zusammenspiel mit ordnungspolitischen Überlegungen der Verhinderung einer Systemvielfalt und legitimationstheoretischen Gedanken, wurde aus arbeitsrechtlicher Perspektive das Prinzip entwickelt, daß nur die Gewerkschaft für einen Tarifbereich zuständig sein könne, die auch in ihrer Satzung die Organisation von Beschäftigten in diesem Tarifbereich vorsieht.

Das Bundesarbeitsgericht führte dazu in seinem Beschluß am 19.12.1958 aus:

„Auch ein im übrigen tariffähiger Verband kann einen Tarifvertrag nicht mit einem solchen betrieblichen Geltungsbereich abschließen, der über den Bereich hinausgeht, aus dem der Verband nach seiner Satzung Mitglieder aufnehmen kann; denn es ist Aufgabe der Tarifvertragsparteien, die Arbeitsverhältnisse ihrer Mitglieder durch Setzung tariflicher Normen zu ordnen. Gewerkschaften

---

[94] Im Gegensatz zum früheren Erfordernis der Bereitschaft zum Arbeitskampf hat das Bundesverfassungsgericht die Voraussetzung der Verbandsmacht in zwei Entscheidungen aus den Jahren 1970 und 1981 unterstützt. Die Verbandsmacht wird mit folgenden Kriterien gemessen: der Mitgliederzahl der Vereinigung, der Beteiligung an Tarifverträgen, der Zahl der errungenen Betriebsratssitze und der formellen und sachlichen Ausstattung der Vereinigung (Eitel 1991: 47).

[95] Eine Beschreibung der Fälle und Entscheidungen findet sich in Bruhn 1992: 20ff.

und Arbeitgeberverbände können sonach Tarifverträge nur im Rahmen ihrer Satzung und der die Verbände konstituierenden Prinzipen, d.h. innerhalb ihres Organisations- oder Zuständigkeitsgebietes, abschließen. Gehen die Verbände über diese Zuständigkeit hinaus, wollen sie also die Arbeitsverhältnisse tariflich ordnen, für deren Ordnung sie nicht zuständig sind, so wäre ein solcher Tarifvertrag mangels Tarifzuständigkeit eines Verbandes oder beider Verbände für diesen Tarifvertrag insoweit nicht rechtswirksam, er könnte auch daher diese Arbeitsverhältnisse nicht ordnen; er könnte dies auch dann nicht, wenn er für allgemeinverbindlich erklärt würde" (zitiert nacht Blank 1996, 49).

Damit wurde der Grundstein für eine Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts gelegt, die in der Folgezeit zum herrschenden Prinzip avancierte: Tarifverträge sind nur dann wirksam, wenn die beteiligten Verbände auch für diesen Bereich zuständig sind.[96] Die Zuständigkeit einzelner Verbände richtet sich ausschließlich nach der Satzung der Gewerkschaften und nicht nach Fragen der Tarifsystematik oder der Tarifkonkurrenz und schon gar nicht nach der Organisationszugehörigkeit der in dem Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmer.

Die gegenseitige Verstärkung der Tarifzuständigkeit durch die Organisationszuständigkeit und umgekehrt führte zu dem gewünschten und arbeitsgerichtlich intendiertem Ergebnis relativ klarer Tarif- und Organisationsstrukturen innerhalb der deutschen DGB Gewerkschaften. Insbesondere erhielten damit die Satzungen der Einzelgewerkschaften und die in ihnen festgeschriebenen Organisationsbereiche eine Außenwirkung in die Tarifsphäre hinein. Weder die Beschäftigten in einem Betrieb, noch der Arbeitgeber hat somit eine Handhabe darüber, welche Gewerkschaft für diesen Betrieb einen Tarifvertrag abschließt, sondern lediglich die Organisationen selbst. Im Verbund mit der Tariffähigkeitslehre und der Übertragung von Mitgliederkonflikte auf den Dachverband wird diese Entscheidung in die Hände des Schiedsverfahrens des DGB gelegt.

Die Wirksamkeit der Schiedsverfahren des DGB

Mitgliederdispute zwischen DGB Gewerkschaften entstehen meistens auf lokaler Ebene durch den Wechsel der Gewerkschaftsmitgliedschaft einzelner Beschäftigter oder die Organisierung eines bislang noch nicht gewerkschaftlich organisierten Betriebs durch eine Gewerkschaft. Wenn dieser Betrieb eine gewisse Größe erreicht oder in einem Wirtschaftszweig angesiedelt ist, der von grundsätzlicher Bedeutung ist, wird sich die Gewerkschaft, die sich bisher für den Betrieb oder Wirtschaftszweig zuständig fühlte, über diese Entwicklung beschweren. Diese Beschwerde führt sodann zu Verhandlungen zunächst auf der Ebene der Einzelorganisation und im zweiten Schritt zu einem formalen Vermittlungsverfahren durch den DGB.

[96] In der Weimarer Republik gab es die Tarifzuständigkeit als Voraussetzung für die Wirksamkeit abgeschlossener Tarifverträge nicht, sondern im Gegenteil: das Reichsarbeitsgericht hat an der prinzipiell unbeschränkten Befugnis tariffähiger Verbände zum Abschluß von Tarifverträgen festgehalten (Blank 1996: 35).

Das offizielle Schiedsverfahren des DGB nach § 13 der DGB-Satzung findet unter der Leitung nicht-beteiligter Gewerkschaftsvorsitzender statt, die zunächst versuchen, einen Kompromiß zwischen den Gewerkschaften herbeizuführen oder aber nach der Anhörung beider Seiten einen Beschluß über die Tarifzuständigkeit einer Gewerkschaft zu fällen. Der Beschluß des Schiedsverfahrens ist für alle Beteiligten verbindlich und nur mit der Begründung formaler Verfahrensfehler innerhalb von 4 Wochen nach der Entscheidung anfechtbar. Das Nichtbefolgen wird satzungsgemäß mit dem Ausschluß aus dem DGB geahndet.

Die Übertragung der Tarifzuständigkeit an das Schiedsverfahren des DGB ist ein machtvolles Instrument in der Steuerung interorganisatorischer Beziehungen, da es dem DGB erlaubt, mittels Schiedsverfahren den Organisationsbereich jeder seiner Einzelgewerkschaften konkret zu definieren und einzuordnen. Der Schiedsspruch entscheidet, in welchen Zuständigkeitsbereich ein bestimmtes Unternehmen fällt. Zu dieser konkretisierenden und entscheidenden Rolle ist er durch die Rechtsprechung auch aufgefordert: Die Zuständigkeit muß sich nach der Maßgabe des Gerichts aus der Satzung der Einzelgewerkschaft ergeben und wird insofern durch den Schiedsspruch näher bestimmt, daß diese nicht mit einer der Zuständigkeit einer anderen DGB Gewerkschaft konkurriert.

In den achtziger Jahren hat diese machtvolle Position des DGB bei der Verteilung von Mitgliedersegmenten seiner Mitgliedsorganisationen jedoch eher abgenommen als zugenommen. Während der sich beschleunigende wirtschaftliche Strukturwandel, der die Satzungen der Einzelgewerkschaften über Organisationsbereiche zunehmend in Frage stellt, prinzipiell die Rolle des DGB in der interorganisatorischen Steuerung von Mitgliedersegmenten stärken müßte, reagieren die Einzelorganisationen auf den verstärkten interorganisatorischen Wettbewerb um Mitglieder mit der Nichtbeachtung der Schiedskompetenz des DGB, wie der Konflikt der beiden DGB Gewerkschaften IG CPK und IG Metall um die Tarifzuständigkeit bei AGFA Gevaert verdeutlicht. Gleichzeitig verweist die letztliche Lösung des Konflikts sowohl auf die nach wie vor vorhandene gerichtliche Unterstützung der Schiedsverfahren durch den DGB als auch auf die abnehmende Bindewirkung seiner Funktion als Schlichter interorganisatorischer Konflikte.

Die Unternehmensleitung der AGFA Gevaert Gruppe, einer Tochter der Bayer AG, teilte dem Gesamtbetriebsrat im Jahr 1985 mit, daß sie überlege, die Betriebe der AGFA Gevaert AG, die bis dahin die Tarifverträge der IG Metall anwandten, in den Geltungsbereich der Tarifverträge der chemischen Industrie einzubeziehen. Das Unternehmen beendete sodann seine Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband Gesamtmetall zum 31.12.1989 und begann Verhandlungen mit dem Gesamtbetriebsrat über eine Überleitungsvereinbarung, die den Übergang vom bisherigen Tarifvertrag der Metallindustrie auf die Tarifbestimmungen der chemischen Industrie regeln sollte.

Die IG Metall lehnte die Aberkennung ihrer Tarifzuständigkeit in den betroffenen fünf Betrieben der AGFA Gevaert ab und rief im September 1989 den DGB mit der Bitte um Einleitung eines Schiedsverfahrens an. Das Vermittlungsverfahren, das dem Schiedsverfahren vorgeschaltet wurde, blieb ergebnislos. In dem

nachfolgenden Schiedsverfahren argumentierte die IG Metall, sie es nicht hinnehmen könne, „daß die Frage, ob und welche Tarifverträge in einem Unternehmen Anwendung finden und welche DGB-Gewerkschaften für ein Unternehmen zuständig ist, zwischen der Unternehmensleitung und dem Gesamtbetriebsrat oder Betriebsräten entschieden wird."

Die IG Chemie hingegen argumentierte zunächst, daß „die Tarifzuständigkeit infolge einer Änderung des Betriebszwecks entfallen sei" und sich prinzipiell nach dem Zweck des Gesamtunternehmens, nicht einzelner Betriebe richte.[97] In der Anhörung des Schiedsverfahrens beantragte sie zudem, daß Verfahren einzustellen, da die Schlichtungsstelle aus verfahrensrechtlichen Gründen an einer Sachentscheidung gehindert sei. Nach §15 der Satzung des DGB habe der Bundesvorstand des DGB Richtlinien für die Abgrenzung von Organisationsbereichen zu erlassen, die jedoch bis zu dem Zeitpunkt noch nicht vorlägen. Da es daher keine angemessenen Abgrenzungskriterien gebe, könne der Schiedsausschuß zu keinem adäquaten Ergebnis kommen.

Die Schiedsstelle schloß sich der Argumentation der IG Chemie nicht an, sondern suchte eine Kompromißentscheidung, die drei der Betriebe in der Tarifzuständigkeit der IG Metall beließ und zwei der IG Chemie übergab. Diese Entscheidung wurde von der IG Chemie abgelehnt. Im nachfolgenden Verfahren ignorierte die IG Chemie den Schiedsspruch des DGB, während die IG Metall gerichtlich gegen die AGFA Gevaert AG vorging und die Nichtigkeit der Tarifverträge der chemischen Industrie für das Unternehmen beantragte. Während das erstinstanzliche Arbeitsgericht zunächst der Argumentation der IG CPK und der AGFA Gevaert AG folgte und aus der Satzung der IG Chemie eine Tarifzuständigkeit der IG Chemie ableitete, widersprach das Bundesarbeitsgericht dieser Schlußfolgerung und legte die Entscheidungsbefugnis wieder in die Hände des DGB.[98] In seiner letztinstanzlichen Entscheidung sprach das Gericht der IG Chemie die Tarifzuständigkeit für die drei Betriebe der AGFA Gevaert ab.

Während einerseits so die Rechtsprechung weiterhin bemüht ist, den Organisationen ihren räumlichen und sachlichen Tätigkeitsbereich selbst bestimmen und den Gewerkschaften bei der Entscheidung über die Tarifzuständigkeit das letzte Wort zu lassen, sind es die Gewerkschaften, die diese autonome Verbandsregulierung nicht nur praktisch vernachlässigen, sondern auch als Organisationsprinzip zunehmend aufzugeben scheinen. Der Konflikt um die Tarifzuständigkeit bei der AGFA Gevaert AG ist zwar in seiner Härte ein Einzelfall, kann jedoch in seiner Logik im taktischen Verhalten der meisten Organisationen der späten achtziger Jahre gefunden werden. Insbesondere Satzungsänderungen wurden von vielen Organisationen ohne die erforderliche Zustimmung der Einzelgewerkschaften durchgeführt, in manchen Fällen sogar gegen den Einspruch

[97] Zum Zwecke dieser Argumentation hat die IG Chemie auf ihrem 13. Ordentlichen Gewerkschaftstag 1988 ihre Satzung geändert, die ihre Zuständigkeit nunmehr nicht mehr auf Betriebe erstreckt, sondern auch auf die „Unternehmen und Konzerne", für die die IGCPK die Zuständigkeit beansprucht.

[98] BAG vom 26.09.1996, AZ 1ABR4/96

einiger Einzelgewerkschaften. Dieses betrifft insbesondere die Verwendung des zukunftsträchtigen Begriffs 'Umwelt' im Organisationskatalog und den Bereich der industrienahen Dienstleistungen (wie Computersoftware).

In einer Entschließung vom 06. März 1991 führt der Bundesausschuß des DGB aus:

„Bedingt durch den jüngsten gewerkschaftspolitischen Entwicklungsprozeß in den neuen Bundesländern, durch Änderungen in der Unternehmensorganisation, durch Änderungen in der Unternehmensorganisation, durch Ersetzen von Werkstoffen und Produktionsverfahren sowie andere Faktoren treten Konflikte in der Abgrenzung[99] der Organisationszuständigkeit der Gewerkschaften im Deutschen Gewerkschaftsbund auf, die bisher eine solche gewerkschaftspolitische Bedeutung nicht hatten. Sie belasten in zunehmenden Maße das Innenverhältnis der Gewerkschaften im DGB."[100]

Bedeutsam ist die Einschätzung des Bundesausschusses zu den Ursachen größerer interorganisatorischer Konkurrenz. Während die organisationsstrukturelle Anpassung von Industriegewerkschaften an den wirtschaftlichen Wandel ein langfristiges strukturelles Problem ist, wird es von den deutschen Industriegewerkschaften erst im Zuge der Mitgliederkrise der späten achtziger Jahre wahrgenommen. Dies ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß nun zum ersten Mal der deutschen Nachkriegsgeschichte auch die Kernsektoren der deutschen Wirtschaft von Schrumpfungsprozessen betroffen sind und nicht mehr nur noch relativ schwächere Bereiche wie Textil oder Bergbau. Mit der Mitgliederkonkurrenz unter den großen Industriegewerkschaften wie IG Metall, IG CPK und ÖTV wird nun ein neues Kapitel der Marktverteilung und des Marktzugangs eröffnet.

Eine zweite bemerkenswerte Entwicklung besteht in den verstärkten Stabilisierungsversuchen im Sinne eines geordneten interorganisatorischen Steuerungsprozesses durch die Rechtsprechung, der über die Bereitschaft der Organisationen zum Kompromiß hinaus geht. Das Bundesarbeitsgericht hat es sich zu seiner ordnungspolitischen Sache gemacht, das Verhalten der IG CPK gegenüber dem Schiedsverfahren zu disziplinieren, obwohl die Satzung der IG CPK eine Tarifzuständigkeit für das Unternehmen durchaus hätte begründen können und es eigentlich die Aufgabe der Einzelgewerkschaften unter dem Dach des DGB gewesen wäre, das regelwidrige Verhalten der Organisation zu sanktionieren. Hier zeigt sich ein Beispiel rechtlicher Ordnungsvorstellungen, die vom staatlichen

---

[99] Der Begriff der Umwelt wurde gegen Ende der achtziger Jahre von der IG Chemie und der IG BSE in ihre Satzungen aufgenommen. Mit der Fusion der IG BSE und der GGLF wurde der Begriff gegen den Widerstand aller großen Gewerkschaften in den Namen der neu fusionierten Gewerkschaft Bau-Agrar-Umwelt aufgenommen.

[100] Zitiert nach dem Entwurf für den Geschäftsbericht zum 15. Ordentlichen Bundeskongreß, Stand Mai 1994. In der gleichen Entschließung wird die Notwendigkeit der Verabschiedung von Durchführungsrichtlinien betont, die auch im darauffolgende Jahr erfolgte. Dem doch sehr formalen Argument der IG CPK, warum das Schiedsverfahren eingestellt werden müsse, sollte keine Nahrung mehr gegeben werden.

Bereich in den verbandlichen Bereich hineinragen und bei dem die interverbandliche Inkompetenz durch richterliches Handeln ersetzt wird.[101]

6.3 Kompetitive Marktbeziehungen innerhalb des TUC

Während der deutsche DGB seine Steuerungskompetenz interorganisatorischer Mitgliederdispute im Zusammenspiel mit dem Tarifrecht sichern kann, ist die Gestaltung der Tarifbeziehungen in Großbritannien weitgehend in der Hand der Einzelorganisation und des einzelnen Arbeitgebers. Die in Deutschland vorherrschende Vorstellung eines gewerkschaftlichen Kartells zur Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen hat weder Zugang in die gesetzliche Regulierung von Tarifbeziehungen gefunden, noch in die intergewerkschaftlichen Beziehungsstrukturen. Mitgliedermonopole erscheinen den Gewerkschaften organisationspolitisch wünschenswert, entsprechen jedoch nicht den Grundzügen des pluralistischen Rechtssystems und den daraus entwickelten Organisationsstrukturen, so daß keine institutionellen Vorkehrung zu ihrer Erstellung oder Erhaltung entwickelt wurden.

Unabhängigkeit von Gewerkschaften

Diskriminierungen zwischen Gewerkschaften durch staatliche Behörden in Bezug auf ihre Arbeitgeberbeziehungen entzünden sich im britischen Recht weniger an der Frage der Anerkennung als Tarifpartei, sondern an der Beurteilung ihrer Unabhängigkeit als Gewerkschaft. Jede Organisation kann sich bei dem Certification Officer in eine Liste aufnehmen lassen, die alle als 'Gewerkschaften' definierte Organisationen enthält, die eine Reihe eher formale Kriterien erfüllen. Diese Liste ist weit weniger reglementierend als das System der Registrierung, das der Industrial Relations Act von 1971 vorgesehen hatte. Danach war die Registrierung von Gewerkschaften eine Bedingung für die Ausübung der zahlreichen Tarifrechte einer Gewerkschaft und war mit einem hohen Grad der Kontrolle der internen Angelegenheiten der Organisation verbunden. Der Trade Union and Labour Relations Act von 1974 hat die Registrierung abgeschafft und seine Stelle die Liste der Verbände eingeführt (Hepple/Fredman 1992: 225). Staff Associations wurden daher vor 1974 entweder in der Form von Royal Charters organisiert oder als private Unternehmungen. In beiden Fällen hatten sie nicht die gleichen Rechte wie Gewerkschaften (Clegg 1979: 166).

Der wesentliche Vorteil für Organisationen, die auf dieser Liste stehen, besteht in der Befreiung von der Besteuerung ihrer Einkünfte und der Möglichkeit, sich eine Unabhängigkeitsbescheinigung ausstellen zu lassen. Diese Erklärung der

[101] Im November 1996 ist diese Unterstützung verbandlicher Steuerung durch Recht nochmals vom Bundesarbeitsgericht gestützt und ausgebaut worden, als sich die IG Chemie und die IG Medien um die Zuständigkeit in einem papiererzeugenden Unternehmen stritten, ohne jedoch das Schiedsverfahren einzuleiten. Hier urteilte das Gericht, daß die Zuständigkeit solange bei der ursprünglich zuständigen Gewerkschaft verbleibe, bis der DGB die Zuständigkeit geklärt habe. Doppelzuständigkeiten seien ohne das Votum des DGB auszuschließen (Aktenzeichen 1 ABR 33/96).

Unabhängigkeit durch den Certification Officer ist wiederum die Voraussetzung für eine Reihe gewerkschaftlicher Rechte. Die Organisation muß unabhängig sein, um die Herausgabe von Informationen vom Arbeitgeber verlangen zu können und bei Massenentlassungen und bei der Verlagerung von Unternehmensteilen als vertretene Gewerkschaft vom Arbeitgeber konsultiert werden zu können. Gleiches gilt für die Entsendung von Arbeitsschutzvertretern, der Konsultation im Rahmen der Einrichtung von Betriebsrenten und dem Abschluß von Disziplinarabkommen mit dem Arbeitgeber. Schließlich können nur unabhängige Gewerkschaften einen Antrag auf Erstattung ihrer Kosten für die Durchführung von Abstimmungen und Wahlen durch den Certification Officer stellen.[102]

Die Unabhängigkeitsbescheinigung von Gewerkschaften richtet sich in erster Linie gegen die Anerkennung arbeitgeberdominierter Staff Associations durch den Gesetzgeber. Sie bewertet jedoch ausschließlich formale Abhängigkeitsverhältnisse und nicht - wie in Deutschland - die tatsächliche soziale Mächtigkeit der einzelnen Organisation und ihre Fähigkeit, sich gegenüber dem Arbeitgeber durchzusetzen.

Anerkennung (recognition) und interorganisatorische Konkurrenz

Das Verhältnis von interorganisatorischen Beziehungen und Tarifrecht besteht vielmehr in einer - im Vergleich zum deutschen System - umgekehrten Form: In den Fällen, wo die Anerkennung von Gewerkschaften als Tarifpartei durch ein Schlichtungsverfahren der unabhängigen Schlichtungsbehörde ACAS[103] durchgeführt wird, stellt sich die Frage, für welche Gruppe von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen Verhandlungsrechte der Gewerkschaft eingeräumt werden. Da sich die Tarifbeziehungen in der Vergangenheit mehrheitlich nicht für einen ganzen Betrieb oder Unternehmen, sondern innerhalb des Betriebs für verschiedene Gruppen mit verschiedenen Gewerkschaften gestaltet haben, muß in jeder Frage der Anerkennung auch die Frage der vertretenen Gruppe geklärt werden. Die Definition dieser Gruppe durch eine Gewerkschaft berührt in vielen Fällen die Vertretungsmacht einer anderen konkurrierenden Gewerkschaft wie auch die Interessen des Arbeitgebers, so daß dieses Problem Anlaß zu vielen Konflikten gegeben hat.

---

[102] Die Herausgabe von Informationen vom Arbeitgeber basiert auf den verbesserten Rechten der shop stewards durch den Employment Protection Act von 1975. Die Konsultationspflicht des Arbeitsgebers im Fall von Massenentlassungen und der Verlagerung von Unternehmensteilen lassen sich auf die entsprechen EG Richtlinien zurückführen. Die Erstattung der Kosten für innerverbandliche Wahlverfahren beruhen hingegen auf dem Employment Act von 1980, der neue Anforderungen an die innergewerkschaftliche Demokratie stellte.

[103] Der Advisory, Consultation and Arbitration Service, ACAS, wurde im Rahmen des Social Contract im Jahr 1974 geschaffen. Die Behörde ist formal von der Regierung unabhängig und wird durch einen tripartistischen Verwaltungsrat geleitet. Wesentliche Zielsetzung von ACAS war die Verbesserung der Tarifbeziehungen, sowie die Überwachung und Durchsetzung von Konsultationsrechten im Betrieb, die sich aus den Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Arbeitsschutz ergaben.

Rechtlich kodifiziert wurde das Problem der angemessenen Verhandlungsgruppe während des Zeit des Social Contract durch den Employment Protection Act aus dem Jahr 1975. Nach Sektion 11 des Employment Protection Act von 1975 konnte eine Gewerkschaft ein Anerkennungsverfahren als Tarifpartei bei der staatlichen Schlichtungsbehörde ACAS beantragen. Das mehrstufige Verfahren zur Erlangung der Anerkennung als Tarifpartei konnte bei der Verweigerung des Arbeitgebers zum Abschluß von Tarifverträgen zu einem Schiedsspruch des Central Arbitration Committee (CAC) führen, der 'allgemeine Arbeitsbedingungen' für die betroffenen Arbeitnehmer festlegt und der sodann rechtlich Bestandteil des Arbeitsvertrages wurde (Dickens 1978: 160).

Ein wesentliches Problem der Schlichtungsverfahren der ACAS Behörde war somit die Entscheidung über eine angemessene Verhandlungsgruppe. In der Regel führt die Gewerkschaft in ihrem Antrag zur Anerkennung die Gruppe, für die sie verhandeln möchte, auch an. Das Problem entstand dann, wenn der Arbeitgeber mit dieser Verhandlungsgruppe nicht einverstanden war. Unter den Bedingungen der Sektion 11 des Employment Protection Act haben in der Regel die Arbeitgeber für größere Verhandlungsgruppen plädiert, als die Gewerkschaften es beantragt hatten. Die Gewerkschaften hingegen begrenzten die Verhandlungsgruppen normalerweise auf solche Gruppen, in denen ihr Organisationsgrad besonders hoch war und bei denen sie nicht mit anderen Gewerkschaften konkurrierten. ACAS konnte in diesem Fall eines Konflikts über die Verhandlungsgruppe eine Empfehlung zur Verkleinerung - nicht aber zur Vergrößerung - der Verhandlungsgruppe geben (Clegg 1979: 409). Unter dem Employment Protection Act war es nicht in der Hand von ACAS, einer Gewerkschaft das Verhandlungsrecht für den gesamten Betrieb zuzusprechen, wenn sie nur einen Teil der Beschäftigten vertreten wollte.[104] So entschied etwa ACAS über ein Unternehmen mit zwei Betrieben in Sheffield und Leeds, für das die Gewerkschaft nur die Verhandlungsrechte in Sheffield beantragte, zugunsten der Gewerkschaft:

„the union....expressed no interest in the Leeds branch as they had no membership there. We note that the two branches are separated geographically and that there is no movement of staff between them. We also found that there was no support for the union of any description among the Service department employees at Leeds" (Dickens 1978: 169).

Im Gegensatz zum deutschen Verfahren zur Schlichtung von Tarifbeziehungen hat die Schlichtungsbehörde in Großbritannien die Anerkennungsverfahren in den späten siebziger Jahre nach dem Prinzip der Gleichbehandlung aller im Betrieb vertretenen Gewerkschaften verfahren müssen. An die Stelle der Diskriminierung kleinerer und schwächerer Organisationen wie im deutschen Tarifrecht wurde im Gegenteil die Gleichberechtigung aller Interessenorganisationen auch auf Kosten der bestehenden - selbst gut funktionierender - Tarifbeziehungen

[104] Anders als die Commission on Industrial Relations (CIR), die das Anerkennungsverfahren des Industrial Relations Act von 1971 durchführte, enthielt der Employment Protection Act keine Kriterien zur Definition einer Verhandlungsgruppe.

durch die Gerichte durchgesetzt - auch gegen den Willen der Schlichtungsbehörde ACAS und der beteiligten Gewerkschaften und des Arbeitgebers. Grundsätzlich wurden von ACAS alle Gewerkschaften an dem Verfahren gleichberechtigt beteiligt und bestehende zwischengewerkschaftliche Konflikte nicht abschließend entschieden, sondern an die TUC Gewerkschaften weiterdelegiert.

Lediglich in Betrieben, in denen bereits Tarifbeziehungen zwischen dem Arbeitgeber und einer oder mehrerer Gewerkschaften bestanden, hat ACAS versucht, in ihrem Schiedsspruch gegen die beantragende Organisation zu diskriminieren und sie von dem beantragten Schlichtungsverfahren auszuschließen. Der Konflikt zwischen dem Interesse an guten Tarifbeziehungen - vertreten durch ACAS - und dem Grundsatz der gleichberechtigten Teilhabe aller Organisationen der Interessenvertretung - vertreten durch die Gerichte - illustriert der Fall des Maschinenbauunternehmens W. H. Allen in Bedford. Das Unternehmen Allen war Mitglied des Arbeitgeberverbands EEF und hatte seit 1976 ein Anerkennungsabkommen über die Confederation of Shipbuilding and Engineering Unions (CSEU) mit fünf Gewerkschaften für alle Beschäftigtengruppen, abgesehen von den leitenden Angestellten. Für diese Gruppe beantragte die United Kingdom Association of Professional Engineers eine Anerkennung als Tarifpartei bei ACAS, für die sie auch die Mehrheit der Beschäftigte als Mitglieder nachweisen konnte.

ACAS entschied „that the damage which would be done to industrial relations in engineering by the recognition of the United Kingdom Association of Professional Engineers outweighed the benefit from according the senior staff at W. H. Allen the right to be represented in collective bargaining by the union of their choice“ (Clegg 1979: 414).

Die so abgelehnte Association of Professional Engineers führte sodann Beschwerde vor dem House of Lords, wo ACAS das Recht zu dieser Entscheidung wieder abgesprochen wurde. Nach der Auffassung des Richters, Mr. Justice May, hat ACAS seine Aufgabe mißverstanden, wenn es davon ausging, daß eine Empfehlung zur Anerkennung als Tarifpartei „must be consistent with established collective bargaining arrangements“ (ebenda). Nachdem die Arbeitsgerichte mehrmals eine Schiedsentscheidung von ACAS mit der Begründung zurückgewiesen hatte, daß sie die im Betrieb vertretene Staff Association nicht gleichberechtigt in das Verfahren einbezogen habe, mußte ACAS die Diskriminierung nicht anerkannter Organisationen zugunsten derselben ändern (Dickens 1978: 166).

Die Kritik[105] an dem Anerkennungsverfahren von ACAS konzentrierte sich demnach auch auf den Hinweis, daß die Anerkennungspraxis von ACAS zu einer weiteren Fragmentierung von Verhandlungsstrukturen führe und nichts zu ei-

[105] abgesehen von der durchschlagenden praktischen Kritik, daß es fast unmöglich war einen sich sträubenden Arbeitgeber zur Anerkennung einer Gewerkschaft als Tarifpartei zu zwingen. Der Machtkampf zwischen der Behörde und unwilligen Arbeitgeber entzündete sich 1978/79 an dem Photoentwicklungsunternehmen Grunwick im Norden Londons, das zum Anlaß massiver Arbeitskämpfe wurde.

ner angestrebten 'Ordnung' im Sinne der Donovan Kommission beitrage. Die rechtlich und richterlich durchgesetzte Gleichbehandlung aller Interessenvertretungsorganisationen, die der formalen Prüfung der Unabhängigkeit genügten, mußte auf Kosten einer Ordnung der Tarifbeziehungen erfolgen.

In den achtziger Jahren hat sich das Verhältnis von Tarifbeziehungen und intergewerkschaftlichen Beziehungen weiter zuungunsten einer dachverbandlichen Steuerungspolitik und zugunsten einer einzelorganisatorischen Politik verschoben. Zunächst hat die Aufhebung des Anerkennungsverfahrens des Employment Protection Act durch den Employment Act aus dem Jahr 1980 der Schlichtungsbehörde wesentliche Instrumente zur Umsetzung ihres Schiedsspruchs genommen: ACAS ist weiterhin mit Anerkennungsfragen befaßt, jedoch nur auf der Ebene der allgemeinen Schlichtung ohne diese durch positive Maßnahmen (durch die Androhung der Anwendung vergleichbarer Arbeitsbedingungen) auch durchsetzen zu können. Dementsprechend ist die Qualität der Schiedssprüche gegenüber unwilligen Arbeitgeber weiter schwächer geworden[106].

Zugleich haben sich die Schiedssprüche auch dahingehend verändert, daß sie in zunehmenden Maße nur eine Gewerkschaft für einen Betrieb oder ein Unternehmen zur Anerkennung empfahlen. ACAS betonte in seinem Jahresbericht 1986, daß „single union recognition has become the rule in organisations which have recognised trade unions for the first time in recent years...where recognition was achieved, single union arrangements almost proved the way forward" (ACAS 1986).

Dahinter verbirgt sich die gestärkte Position der Arbeitgeber, die nicht nur durchsetzen konnten, daß sich Verhandlungsgruppen auf den gesamten Betrieb - und damit auch auf nicht oder weniger gewerkschaftlich organisierte Gruppen - beziehen, sondern die Anerkennung als Tarifpartei sich zudem auf nur eine Gewerkschaft beschränkt; die vielleicht noch nicht einmal das Schiedsverfahren vor der Schiedsbehörde beantragt hatte. Diese Entwicklung der Anerkennung als Tarifpartei von nur einer Gewerkschaft änderte die Regulierung der interorganisatorischen Beziehungen auch innerhalb des TUC nachhaltig.

Bridlington Rules

Wechselt ein britisches Mitglied von einer Gewerkschaft in eine andere Gewerkschaft, ist das nicht eine Frage der sektoralen Zugehörigkeit des Arbeitsplatzes wie in Deutschland - sondern eine Frage des Motivs. Sollte die aufnehmende Gewerkschaft Mitglied des TUC sein, ist sie angehalten, die ehemalige Gewerkschaft des Mitglieds schriftlich um ihr Einverständnis zu dem Wechsel zu fragen. Dieses Verfahren des einvernehmlichen Gewerkschaftswechsels ist die Grundlage des intergewerkschaftlichen Interessenausgleichs innerhalb der TUC Gewerkschaften. Damit erhält die ehemalige Gewerkschaft die Gelegenheit, unlautere

[106] Die Anerkennung betrifft noch immer ungefähr 15% der Fälle, die von ACAS zur Entscheidung kommen (Hepple/Fredman 1992: 252).

Motive des Mitglieds des Gewerkschaftswechsels (das Mitglied hat seine Beiträge nicht bezahlt) oder unlautere Praktiken der aufnehmenden Gewerkschaft bei der Rekrutierung des Mitglieds offenzulegen.

Nach den Regeln der Satzung des TUC, beschlossen auf dem Gewerkschaftstag in Bridlington im Jahr 1939,[107] haben die TUC Gewerkschaften ihre Mitgliedersegmente gegenseitig zu respektieren. „No union shall commence organising activities at any establishment or undertaking in respect of any grade or grades of workers in which another union has the majority of workers employed and negotiates wages and conditions unless by arrangements with that union." (TUC 1988: 12)

Sollte sich eine Gewerkschaft regelwidrig verhalten und systematisch in Bereichen Mitglieder rekrutieren, die bereits von anderen Gewerkschaften organisiert sind, so können die betroffenen Gewerkschaften dagegen eine Beschwerde einreichen. Diese Beschwerde führte nach informellen Beratungen mit den betroffenen Parteien zu einem Schiedsverfahren, das - dem des DGB nicht unähnlich - zu einem verbindlichen Schiedsspruch über die Verteilung der streitigen Mitgliedergruppen führte und nicht anfechtbar war. Die Mitglieder mußten demnach wieder aus der Gewerkschaft ausgeschlossen werden und die unterlegene Gewerkschaft mußte ihre Rekrutierungsbemühungen einstellen.

Seit der Verabschiedung der Bridlington Rules gab es verschiedene Interpretationen der zentralen Aussagen der Bridlington Rules durch den TUC: wann hält eine Gewerkschaft eine Mehrheit von Mitgliedern in einem Betrieb und wie stellt sich die Situation dar, wenn eine Gewerkschaft zwar eine Mehrheit der Mitglieder hat, aber keine Verhandlungsrechte? Im Kern der Überlegung steht der Gedanke, daß ein Gewerkschaftsmitglied grundsätzlich die Möglichkeit haben sollte, die Gewerkschaft zu wechseln, wenn es mit seiner Gewerkschaft unzufrieden ist oder die Gewerkschaft die Interessen der Beschäftigten nicht effektiv vertritt. So stellte sich regelmäßig die Frage, ob es einer Gewerkschaft erlaubt sei, in einem Betrieb zu organisieren, der in der Vergangenheit zwar mehrheitlich von einer anderen Gewerkschaft vertreten wurde, diese Gewerkschaft jedoch aufgrund von aktuellen betrieblichen Problemen keine Mehrheit mehr unter den Beschäftigten hält.

In der unmittelbaren Nachkriegszeit hat das Schiedsverfahren des TUC dazu geneigt, dieses Problem konservativ im Sinne der Vertretungsinteressen der bereits bestehenden Gewerkschaft zu interpretieren (Lerner 1961). So hat der TUC seine Mitgliedsgewerkschaften dazu aufgefordert, bereits bestehende Vertretungsinteressen in den Betrieben zu respektieren, wo die Gewerkschaft Mitgliederbestände hat, wenn auch nicht oder nicht mehr mehrheitlich. In diesem Fall sollten die Gewerkschaften sich untereinander beraten. Bis in die Mitte der achtziger Jahre bestanden die Schiedsverfahren des TUC aus zahlreichen und komplexen Fällen, die zu komplizierten Entscheidungen der Vertretung mehrerer Gewerkschaften in einem Unternehmen führten. In den siebziger und ersten

[107] Die in Bridlington beschlossenen TUC Disputes Principles and Procedures wurden auf Gewerkschaftstagen in den Jahren 1969, 1985 und 1988 geändert (TUC 1993).

Hälfte der achtziger Jahre nahm die Darstellung der Abgrenzungskonflikte zwischen TUC Gewerkschaften einen breiten Raum in den Geschäftsberichten des TUC ein. Doch ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre veränderten der anhaltende Mitgliederverlust der TUC Gewerkschaften und die zunehmende Problematik der Anerkennung als Tarifpartei durch den Arbeitgeber den Charakter der Schiedsverfahren. Standen in der ersten Hälfte der achtziger Jahre die organisationspolitischen Fragen der einzelnen TUC Gewerkschaften noch deutlich im Vordergrund der Schiedsverfahren, so konzentrierten sie sich ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre auf die Frage nach der tariflichen Anerkennung der konkurrierenden Gewerkschaft durch den Arbeitgeber.[108]

Auslöser - nicht jedoch Ursache - dieser Entwicklung war die Entscheidung der EETPU sich um Alleinvertretungsabkommen mit Arbeitgebern zu bemühen, deren Beschäftigte bereits Mitglieder anderer Gewerkschaften waren. Die Elektrikergewerkschaft hatte seit dem Abschluß eines Abkommens mit Hitachi im Jahr 1981 eine Reihe solcher Abkommen geschlossen, die zum Teil die Rechte anderer Gewerkschaften verletzte. Zwei dieser Abkommen wurden zum Gegenstand eines Schiedsverfahrens vor dem TUC:[109]

Das Unternehmen Orion Electric errichtete einen Betrieb in Port Talbot im Jahr 1986 mit ca. 100 Beschäftigten. Mehrere Gewerkschaften bewarben sich um die Vertretungsrechte, wurden jedoch von der Unternehmensleitung zurückgewiesen. Die TGWU rekrutierte im weiteren Verlauf 38 Mitglieder und beantragte ein Anerkennungsverfahren durch ACAS. Die Unternehmensleitung unterzeichnete dennoch einen Anerkennungsvertrag mit der EETPU.

Das Großhandelsunternehmen Christian Salvensen hatte für verschiedene Betriebsstätten für die Lageristen und Fahrer Anerkennungsverträge mit den Gewerkschaften TGWU, GMB und USDAW abgeschlossen. Als Christian Salvensen neue Depots in West Cross und Warrington eröffnete, schloß das Unternehmen einen Anerkennungsvertrag mit der EETPU.

In beiden Fällen argumentierte die EETPU, daß die Unternehmen mit keiner anderen Gewerkschaft bereit seien, einen Vertrag abzuschließen und die Entscheidung nur zwischen ihr oder keiner Gewerkschaft lauten würde.[110] Die konkurrierenden Gewerkschaften hingegen forderten die EETPU auf, mit ihnen gemeinsam den Arbeitgeber zu einem Anerkennungsvertrag aufzufordern. Es dürfe

---

[108] Deutlich ist diese Entwicklung an der Darstellung der Schiedsverfahren in den TUC Geschäftsberichten zu beobachten. Während sie in den frühen achtziger Jahren noch einen breiten Raum einnahmen, wurden sie in den späten achtziger Jahren nicht nur weniger an der Zahl sondern auch bescheidener in ihren Ansprüchen. Siehe dazu die langatmigen und detaillierten Ausführungen über einzelne Mitgliederkonflikte in den TUC Annual Reports (TUC 1970 - 1975).

[109] Für eine ausführliche Beschreibung der Fälle Prigge 1995: 100-114.

[110] Im Fall von Christian Salvensen bemühte die EETPU noch die Argumentation, daß die neuen Depots mit einer höherwertigeren Technologie ausgestattet seien und sie aufgrund ihrer langjährigen Kompetenz im Bereich der neuen Technologien die kompetentere Vertretung für die neuen Beschäftigten seien.

nicht die Situation geschaffen werden, in der sich ein Arbeitgeber eine Organisation zum Vertragsabschluß unter Ausschluß aller anderen aussuchen könne.

Der Schiedsausschuß des TUC schloß sich der Argumentation der beschwerdeführenden Gewerkschaften an und forderte, die EETPU müsse den Vertrag mit den Unternehmen kündigen. Sie solle gemeinsam mit den anderen Gewerkschaften eine Zugang zu den Unternehmen finden. Die EETPU ignorierte die Entscheidung und wurde im Juli 1988 zunächst von der Mitgliedschaft im TUC suspendiert und später ausgeschlossen.

Ein wesentliches Argument der EETPU in ihrer Verweigerung, dem Schiedsgericht des TUC nachzukommen, waren die Ergebnisse von Abstimmungen unter den Mitgliedern der EETPU, die sich mit deutlicher Mehrheit gegen die Beschlüsse des TUC aussprachen. In dem Abstimmungsverhalten der Mitglieder wie auch in der Argumentation des Schiedsgerichts des TUC zeigt sich, daß der Konflikt zwischen der EETPU und der Mehrheit des TUC weniger in der Mitgliederkonkurrenz begründet war, sondern in den politischen Auseinandersetzungen über die Vertretungspolitik der einzelnen Gewerkschaften und dem Umgang mit den politischen und industriellen Problemen der achtziger Jahre wurzelte (Waddington 1988; Visser 1996). Mit einer wohlwollenden Auslegung der Bridlington Rules und einem kooperativen Verhalten der EETPU wäre auch eine Kompromißlösung möglich gewesen, die die Alleinvertretungsabkommen ermöglicht hätten - nicht zuletzt da alle größeren Gewerkschaften zu der Zeit mit dem Abschluß solcher Abkommen beschäftigt waren.

Die aus dem Konflikt folgenden Empfehlungen eines eigens vom TUC gegründeten Special Review Body zur Bewertung von Alleinvertretungsabkommen änderten daher auch nichts wesentliches an den bestehenden Regulierungen intergewerkschaftlichen Konflikts, sondern waren vielmehr ein politisches Dokument gegen den Mißbrauch des Streikverzichts, den die EETPU so offensichtlich benutzte, um sich Arbeitgebern als Tarifpartei zu empfehlen.[111]

Allerdings änderten die intergewerkschaftlichen Konflikte zwischen der EETPU und anderen Mitgliedsgewerkschaften des TUC die Bewertung der Anerkennung als Tarifpartei als Qualifikation für Rekrutierungsrechte. Während zuvor die Rechte der bereits im Betrieb vertretenen Gewerkschaft gegenüber den Rekrutierungsrechten neuer Gewerkschaften Vorrang hatten, so hat sich dieses Verhältnis zugunsten der neu rekrutierenden Gewerkschaft verschoben. Jetzt muß die bereits in dem Unternehmen vertretene Gewerkschaft nachweisen, inwiefern sie den Mitgliederinteressen tatsächlich Ausdruck verleiht und welche Bemühungen sie unternommen hat, von dem Arbeitgeber anerkannt zu werden. Die Position des Arbeitgebers ist ausschlaggebend. Wenn der Arbeitgeber nur bereit ist, eine bestimmte Gewerkschaft als Tarifpartei zu akzeptieren - eine andere jedoch nicht -, kann dies der nicht akzeptierten Gewerkschaften im Schiedsverfahren zum Nachteil gereichen. Arbeitgeber können daher im Schiedsverfahren des

[111] : TUC disputes, principles and procedures 1988 mit dem Bericht des Special Review Body; verabschiedet auf dem Gewerkschaftstag 1988 (TUC 1988).

TUC auch gehört werden, wenn sie die Position einer bestimmten Gewerkschaft mit nachvollziehbaren Argumenten stärken könnten.[112]

Damit entscheidet sich zunehmend die interorganisatorische Steuerung von Mitgliederbewegungen über die Entscheidung des Arbeitgebers, welche Gewerkschaft er als Tarifpartei anerkennt. Diese starke Rolle der Arbeitgeberinteressen wird durch die Gesetzesänderung durch den Trade Union and Labour Relations Act von 1992 weiter unterstützt. Sie verhindert, daß eine Gewerkschaft ihre Mitglieder aufgrund eines Schiedsverfahren des TUC ausschließen kann. Die Gewerkschaften des TUC haben daher ein neues Verfahren zum interorganisatorischen Interessenausgleich finden müssen. Seit 1992 werden Gewerkschaften, die ungerechtfertigt Mitglieder von anderen TUC Gewerkschaften abgeworben haben, mit einer Geldstrafe belegt, die im Zweifel die Organisation ebenso hart treffen soll wie der Verlust der Mitglieder. Die Obergrenze der Geldstrafe liegt bei 2 Jahresbeiträgen pro abgeworbenen Mitglied.

Die Änderung der gesetzlichen Grundlage von Gewerkschaftsmitgliedschaft hat einer Absprache zwischen dem Arbeitgeber und Einzelorganisationen insofern Vorschub geleistet, als daß sie die Möglichkeit eröffnet hat, die benachteiligte Gewerkschaft finanziell zu entschädigen. Wird heute eine Gewerkschaft von einem Arbeitgeber als Tarifpartei aberkannt und ihre Mitgliedschaft von einer anderen Gewerkschaft unter Umständen übernommen, die aus einer wettbewerbsrechtlichen Betrachtung nicht gerechtfertigt wäre, so wird der TUC Schiedsausschuß an dieser Verteilung von Mitgliedern und Tarifrechten nichts ändern können, sondern der aberkannten Gewerkschaft die Entschädigung des finanziellen Verlusts zuerkennen. Damit treffen sich Vertretungsinteressen der Mitglieder, Ordnungsinteressen der Arbeitgeber und Organisationsinteressen von einzelnen Gewerkschaften zu einem neuen Verhältnis, das einen deutlichen Bruch mit der interorganisatorischen Steuerung der siebziger Jahre aufweist.

6.4 Zusammenfassung

Während sich in Großbritannien jede Gewerkschaft, die Mitglieder in einem Unternehmen nachweisen kann, um die Anerkennung als Tarifpartei bewerben kann und die Chance der Anerkennung eher von der Haltung des Arbeitgebers abhängt als von ihrer Mächtigkeit, hat in Deutschland eine Gewerkschaft schlechtere Karten, wenn sie keine DGB Gewerkschaft ist. In Deutschland gibt die soziale Mächtigkeit allein den Ausschlag für die rechtliche Anerkennung; in Großbritannien fördert der zunehmende Einfluß der Arbeitgeber auf die britischen Tarifbeziehungen tendenziell die kleineren und schwächeren Organisationen, die traditionell konservativer und auch als schwächere Formen der Interessenvertretung eingeschätzt werden.

[112] Aussage des Union Relations Officer des TUC im November 1996. Dies spielt für das Schiedsgericht insofern eine bedeutende Rolle, als daß eine vom Arbeitgeber als Tarifpartei anerkannte Interessenvertretung für die Gewerkschaften insgesamt wichtiger ist als eine nicht anerkannte.

Das deutsche Interessenvertretungskartell verbietet die Gleichbehandlung aller Organisationen in der Mitgliederkonkurrenz, während die britische Nichtdiskriminierung von Gewerkschaftsorganisationen eine Kartellierung der Tarifbeziehungen auf der Ebene zentraler Verbände verhindert. Dabei wird das Tarifkartell in Deutschland zwar von den Gewerkschaften des DGB genutzt und verteidigt; sie wären jedoch alleine nicht in der Lage, dieses Kartell durch autonome verbandliche interorganisatorische Steuerung aufrecht zu erhalten. Umgesetzt und verbindlich implementiert wird es erst durch die richterrechtliche Behandlung von einzelnen DGB Gewerkschaften im Verhältnis zu ihren Konkurrenten.

In Großbritannien gab es traditionell keine Kartellierungsfunktion von Interessenvertretung durch das Recht, sondern im Gegenteil eine explizite rechtliche Verpflichtung zur Gleichbehandlung aller Organisationen. Erst in den achtziger Jahren hat sich eine Tendenz zur Kartellierung von Gewerkschaftsvertretung auf der Unternehmensebene entwickelt, wobei sich die Arbeitgeberinteressen und einzelne Gewerkschaftsinteressen an Vertretungsmonopolen im Unternehmen trafen und von der Schlichtungsbehörde ACAS institutionell unterstützt wurden. Die Schlichtungssprüche von ACAS in den achtziger Jahren, in denen einzelnen Gewerkschaft ein Vertretungsmonopol für ein ganzes Unternehmen eingeräumt wurden, bediente so die neuen gewerkschaftlichen Zugänge zu den Unternehmen. Sie entsprachen zudem auch den Arbeitgeberinteressen an geordneten Tarifbeziehungen gleichermaßen. Dieses mikro-korporatistische Arrangement zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften auf der Ebene einzelner Unternehmen oder Betriebe kann man als eine Bewegung zu einem unternehmensbezogenen Interessenvertretungskartell einzelner Gewerkschaften interpretieren.

Nicht unterstützt wurde jedoch diese Entwicklung durch den Gesetzgeber, der vielmehr durch die Gesetzesänderung von 1992 die Kartellierungsfunktion der Gewerkschaften weiter schwächen wollte. Dies geschah im wesentlichen aus ideologischen Gründen: da eine Kartellierung immer die Bevorzugung von Ordnungsinteressen von Organisationen gegenüber den Interessen von Individuen bedeutet, hat die britische Regierung ihre Intervention in das Verhältnis zwischen Mitglied und Organisation, die sie bereits Mitte der achtziger Jahre begann[113], weitergetrieben und dem Mitglied weitere Rechte gegenüber der Organisation gegeben. Die britische Regierungspolitik ist seit dem Ende der siebziger Jahre ausgesprochen gegen ein Kartell von Arbeitnehmerinteressen auf dem Arbeitsmarkt angetreten und hat dies in weitreichenden Maßnahmen umgesetzt. Für die Gestaltung interorganisatorischer Beziehungen der Gewerkschaften untereinander erwies sich dies zwar als ein Störung der mühsam ausgehandelten Konfiktlösungsprozeduren für einen Interessenausgleich innerhalb des TUC,

[113] Zu Beginn der achtziger Jahre reformierte die britische Regierung zunächst den gewerkschaftsinternen Willensbildungsprozeß durch die Einführung von Wahlen zum Gewerkschaftsvorstand und das Erfordernis von schriftlichen Urabstimmungen im Falle eines Streiks. Der Employment Act von 1988 etablierte zudem einen Ombudsmann für die Rechte der Gewerkschaftsmitglieder (Commissioner for the Rights of Trade Union Members), der unzufriedenen Mitglieder bei der gerichtlichen Durchsetzung verletzter Rechte behilflich sein sollte. Der praktische Effekt dieser Einrichtung ist jedoch minimal (Hepple/Fredman 1992: 59).

aber letztlich erfolgt die Kartellierung von Interessenvertretung im britischen System der Tarifbeziehungen durch die Anerkennung einer Gewerkschaft als Tarifpartei ohnehin durch den Arbeitgeber. Wenn sich der Arbeitgeber von der Anerkennung einer Gewerkschaft als Tarifpartei Vorteile verspricht, hat die gesetzliche Regelung darauf keinen Einfluß. Die Mitgliederströme folgen zudem in der Mehrheit der vom Arbeitgeber anerkannten Gewerkschaft, da sie in dem betroffenen Unternehmen im Zweifel auch die mächtigere Gewerkschaft ist. Die so entstehenden unternehmensspezfischen Kartelle lassen sich jedoch auf diese Weise nicht institutionell einbetten; sie sind daher auch auf der Unternehmensebene schwächer und stärker von der Unterstützung des Arbeitgebers abhängig.

7. Kapitel Institutionelle Mechanismen der Mitgliederrekrutierung: Die Systeme der Interessenvertretung

In Kapitel 4 wurde darauf hingewiesen, daß ein direkter von Arbeitgebern und Gewerkschaften vereinbarter Organisationszwang nur in pluralistischen Organisationssystemen festzustellen ist. In korporatistischen Systemen vollziehen sich Rekrutierungsmechanismen hingegen sowohl über die Verankerung gewerkschaftlicher Organisationen in den Systemen der Interessenvertretung als auch über ihre Beteiligung an der Sozialversicherung. Das folgende Kapitel behandelt die Formen der betrieblichen Mitgliederrekrutierung und die möglichen Folgewirkungen die sich aus den national–spezifischen Systemen der Interessenvertretung ergeben. Ich gehe dabei davon aus, daß in beiden Systemen die tatsächlichen Rekrutierungsbedingungen für Gewerkschaften über die institutionalisierten Mechanismen des Zugangs zum Betrieb für ihre Rekrutierungserfolge entscheidend sind. Nur ein geringer Teil normativ motivierter Arbeitnehmer wird der Gewerkschaft beitreten, ohne von anderen Mitgliedern auf einen Beitritt angesprochen worden zu sein. Unter welchen Bedingungen jedoch Gewerkschaften Beschäftigte ansprechen können, welche Hindernisse und Einschränkungen dabei auftauchen und in welcher Form Gewerkschaften es vermögen, ihre Rekrutierungsbemühungen zu institutionalisieren und in die bestehenden betrieblichen Systeme der Interessenvertretung zu integrieren, beeinflußt die Ergebnisse der Rekrutierung.

Im Vergleich zu den beiden bisher genannten Faktoren der Anpassungsfähigkeit von Organisationssystemen an den Arbeitsmarkt wirken hier zudem die Faktoren der Institutionalisierung von Gewerkschaftsorganisationen in eine gegensätzliche Richtung: es kommt bei den innerbetrieblichen Rekrutierungsmechanismen der Gewerkschaften nicht auf die Wandlungsfähigkeit der Organisationen an, sondern im konservativen Sinne auf die Herstellung betrieblicher Machtpositionen sowie auf den Erhalt einmal besetzter Machtpositionen. Gewerkschaften, die über funktionierende und stabile innerbetriebliche Rekrutierungsmechanismen verfügen, sind eher in der Lage, Mitgliederstabilität zu erreichen, als solche Gewerkschaften, die über diese Mechanismen nicht verfügen oder sie verloren haben. Der Einbruch bei den britischen Mitgliederzahlen in den achtziger Jahren wird in diesem Kontext als Zusammenbruch der Rekrutierungsmechanismen in der verarbeitenden Industrie eingestuft werden müssen. Wie es zu diesem Zusammenbruch kam und warum er nicht in allen Sektoren gleichmäßig stattfand, wird daher ein wesentlicher Punkt in den weiteren Ausführungen sein.

In vergleichender Perspektive stellen sich im Hinblick auf die Rekrutierungsmechanismen durch die Institutionen der betrieblichen Interessenvertretung zunächst drei Fragen: Durch welche Machtpositionen können gewerkschaftliche Vertreter im Betrieb Druck auf Arbeitnehmer zum Beitritt in die Gewerkschaft ausüben, welche Rolle spielen dabei die Arbeitgeber (und welche Interessen

werden von ihnen verfolgt), und wie stabil sind die entstandenen Rekrutierungsmechanismen?

7.1 Die Bedeutung von Zwang und Koalitionsfreiheit

Die erste Ebene, auf der Mechanismen zur Mitgliederrekrutierung behandelt werden können, sind formal-rechtliche Möglichkeiten des Zwangs. Diese Ebene ist die einfachere, da sie eindeutige Kriterien der Zwangsausübung auf Arbeitnehmer durch Gewerkschaften definiert. In Deutschland verhindert die negative Koalitionsfreiheit als Äquivalent zur positiven Koalitionsfreiheit nach Art. 9 III GG die Ausübung jeglichen direkten Zwangs der Gewerkschaften. Gewerkschaften dürfen mit Arbeitgebern keine Verträge abschließen, die ihre Mitglieder explizit bedeutend besser stellen als Nichtmitglieder oder Nichtmitglieder von einer Beschäftigung bei dem Arbeitgeber ausschließen.[114] Lediglich eine 'maßvolle Differenzierung, in der arbeitsrechtlichen Behandlung von Mitgliedern und Nichtmitgliedern ist nach dem deutschen Arbeitsrecht möglich.

Die Frage der Differenzierung zwischen Gewerkschaftsmitglied und Nichtmitglied tauchte zwar in der öffentlichen Diskussion hin und wieder auf, führte aber – abgesehen von dem gut dokumentierten Fall der tariflichen Sonderleistungen für Mitglieder der GTB in den sechziger Jahren – nicht zu Konsequenzen. In einer Studie des WSI aus dem Jahre 1974 lehnt die Mehrheit der Gewerkschaften Differenzierungsklauseln aus rechtlichen, aber auch aus politischen Gründen ab und argumentiert, daß sie keine unfreiwilligen Mitglieder in ihrer Organisation wünscht (Seitenzahl u.a. 1976).

In Großbritannien wurde hingegen die positive Koalitionsfreiheit lange Zeit von der negativen Koalitionsfreiheit getrennt. Die negative Koalitionsfreiheit als individuelles Rechtsgut fiel einer Güterabwägung zum Opfer, bei der die Funktion des Tarifwesens als bedeutender eingestuft wurde als das Recht, nicht einer Gewerkschaft anzugehören. Es wurde argumentiert, daß die positive Koalitionsfreiheit für den Schutz der Arbeitnehmer essentiell sei, die negative Koalitionsfreiheit jedoch einen anderen Charakter habe und zu einer Störung ordentlicher industrieller Beziehungen führen könne. Die Donovan Commission führte dazu aus, daß „The two are not truly comparable. The former condition (the right not to belong) is designed to frustrate the development of collective bargaining, which it is public policy to promote, whereas no such objection applies to the latter“ (Royal Commission 1968, para. 599; Hepple/Fredman 1992: 209).

Da die Einschränkung der negativen Koalitionsfreiheit von der Maßgabe einer geordneten und funktionierenden Tarifpolitik abhängig gemacht wurde, wurde folgerichtig die Argumentation zur Legitimation der Einschränkung der negativen Koalitionsfreiheit in dem Moment fallengelassen, als die Regierungspolitik die Herstellung einer funktionierenden und berechenbaren Tarifpolitik ab 1979 nicht mehr als politisches Ziel verfolgte. Da die konservative Regierung die Ta-

[114] Siehe zur Klage zweier Unternehmen der Bekleidungsindustrie gegen die tariflichen Sonderleistungen und zum Urteil des BAG vom 29.11.1967: Streeck (1979: 84).

rifpolitik an sich als die wesentliche institutionelle Barriere auf dem Arbeitsmarkt ansah, die eine bessere Beschäftigungslage verhinderte, und Tarifverträge zur Regulierung von Löhnen als 'unangemessen'[115] einstufte, war die Wiedereinführung der negativen Koalitionsfreiheit, d.h. die Abschaffung des Closed shop, eines der wichtigsten Instrumente, um die Bedeutung der Tarifverhandlungen für die Lohngestaltung zu verringern.

Für die Stabilität der bestehenden Rekrutierungsmechanismen ist nicht ihr Formalisierungsgrad entscheidend, denn informelle Institutionen können ebenso 'sticky' sein wie formale Institutionen. Bedeutsam ist jedoch im Unterschied dazu die Qualität der Grundlage der bestehenden Mechanismen. Sind diese Grundlagen einseitig kündbar, so wird ihnen eine geringere Qualität zugesprochen werden müssen, als wenn sie nur unter Zustimmung aller Beteiligten veränderbar sind. Hier spielt die rechtliche Qualität der Vertretungssysteme eine gewichtige Rolle. Auf der betrieblichen Ebene besteht eine deutliche Diskrepanz zwischen dem angelsächsischen und dem kontinental-europäischen Modell der Interessenvertretung. Die direkte vertragliche Regulierung der Interessenvertretungsstrukturen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften in den angelsächsischen Ländern steht im Kontrast zur gesetzlich vermittelten Vertretungsform in den meisten kontinental-europäischen Ländern.

Während beide gleichermaßen für die Gewerkschaften zur Rekrutierung genutzt werden können, ist ihre Dauerhaftigkeit insbesondere unter Krisenbedingung von unterschiedlicher Natur. Abgesehen davon, daß tarifliche Vereinbarungen in Großbritannien, selbst solange sie noch gelten, nicht einseitig gerichtlich durchgesetzt werden können, verlieren sie ihre Wirkung in dem Moment, wo sie einseitig aufgekündigt werden und die andere Seite nicht über die Druckmittel verfügt, sie wieder zu erzwingen. Ganz im Gegenteil dazu neigen gesetzlich verankerte Vertretungssysteme zur Perpetuierung einmal in Gang gesetzter Vertretungsstrukturen, selbst wenn sie in der betrieblichen Wirklichkeit schon längst ihre soziale Relevanz verloren haben und von beiden Seiten nicht mehr gewünscht werden.

7.2 Interessen der Arbeitgeber: die Bedeutung von Collective Voice

Da hier angenommen wird, daß der größte Teil der Rekrutierung im Betrieb stattfindet, darf die Haltung der Arbeitgeber gegenüber den gewerkschaftlichen Rekrutierungsbemühungen und -formen nicht außer acht gelassen werden. Arbeitgeber können die Rekrutierung behindern oder boykottieren, indem sie den gewerkschaftlichen Vertretern dafür keinen Raum überlassen oder sich explizit gegen eine Mitgliedschaft ihrer Belegschaft in der Gewerkschaft aussprechen. Sie können aber auch den Gewerkschaften ihre Kooperation anbieten und so die Zwangsausübung zum Beitritt oftmals erst ermöglichen.

[115] Nach der Interpretation eines Staatssekretärs des Arbeitsministeriums. Zitiert nach Brown (1993: 190). Siehe zur Einstellung der konservativen Regierung gegenüber den Gewerkschaften und der Rolle der Tarifbeziehungen: Crouch (1985); Kastendiek (1985); Kaiser (1991).

Da sich die gewerkschaftliche Rekrutierungsfunktion über die Systeme der Interessenvertretung vollzieht, richtet sich hier das Augenmerk auf die Haltung der Arbeitgeber gegenüber kollektiver Interessenartikulation im Betrieb und die Rolle der Gewerkschaften darin. Die Motive der Arbeitgeber, Formen der kollektiven Interessenartikulation zuzulassen bzw. nicht zu boykottieren, lassen sich auf deren Interessen an den erwarteten positiven Effekten einer Kanalisierung der Interessenartikulation für die Unternehmensführung (collective voice) zurückführen.[116]

Die Kanalisierung der Interessenartikulation durch eine gewerkschaftliche Organisation kann dabei die Unternehmensführung besser über die Wünsche und Beschwerden der Belegschaft informieren. Durch einen Meinungsaustausch werden Boykotthaltungen und die innere Kündigung einzelner Arbeitnehmer oder Arbeitnehmergruppen verhindert. Insgesamt können konstruktive Kommunikationsstrukturen durch gewerkschaftliche Vertreter die Motivation der Beschäftigten und damit deren Performanz verbessern oder zumindest als kostengünstiger angesehen werden als die Folgekosten offener Konfliktaustragung.

Andererseits haben Freeman und Medoff darauf hingewiesen, daß jede Form der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb zwar positive Auswirkungen auf die Produktivität des Unternehmens haben kann, jedoch auch die Verteilung der Gewinne beeinflußt (Freeman/Medoff 1984: 181 ff.). Gewerkschaftlich organisierte Unternehmen sind demnach einerseits produktiver, ihre Gewinnsituation ist andererseits dadurch nicht automatisch besser als die von nicht gewerkschaftlich organisierten Unternehmen. Der Nutzen einer besseren Kommunikationsstruktur im Unternehmen durch die Interessenvertretung einer Gewerkschaft kann schnell durch die Effekte einer gut organisierten Belegschaft und deren Forderungen in der Lohnpolitik kompensiert werden.

Da die Rolle von 'voice' als Effizienzsteigerung nicht von ihrer redistributiven Wirkung getrennt werden kann, wirken damit grundsätzlich zwei gegensätzliche Anreizstrukturen im Verhältnis von Arbeitgeber und betrieblicher Interessenvertretung.[117] Für Arbeitgeber ist die Unterstützung von Formen kollektiver Interessenartikulation unter bestimmten Umständen eine mögliche Verhaltensstrategie gegenüber den Rekrutierungsbemühungen der Gewerkschaften. Es kann jedoch ebenso folgerichtig für den Arbeitgeber sein, die gewerkschaftliche Rekrutierung abzulehnen. Die dem zugrunde liegende Kosten-Nutzen-Funktion

---

[116] Die theoretische Herleitung positiver Auswirkungen von kollektiver Interessenartikulation im Betrieb von Freeman/Medoff entstand im Kontext der Bewertung gewerkschaftlichen Verhaltens in US-amerikanischen Unternehmen. Im Mittelpunkt der Analyse, die auf der Unterscheidung zwischen Exit und Voice von Hirschman aufbaut (Hirschman 1970), stand weniger die Akzeptanz der Gewerkschaften durch die Arbeitgeberseite, sondern ein aus der Institutionenökonomie hergeleitetes Argument für positive Auswirkung gewerkschaftlicher Organisation auf die Effizienz der Unternehmen. Siehe dazu grundlegend: Freeman/Medoff (1984).

[117] Aus diesem Grund der zweischneidigen Wirkung gewerkschaftsunabhängiger Interessenvertretungsstrukturen ist auch die Errichtung innerbetrieblicher Strukturen der Interessenvertretung ohne den Zwang des Gesetzgebers unwahrscheinlich. Siehe dazu: Freeman/Lazear (1995); Sadowski/Frick/Backes-Gellner (1992); Frick (1996, 1997).

gewerkschaftlicher Rekrutierung im Betrieb ist nur selten eindeutig und hängt von den Bedingungen des Einzelfalls ab. Allerdings lassen sich die wesentlichen Bedingungsfaktoren für positive und negative Arbeitgeberanreize gegenüber der Nutzung kollektiver Interessenvertretung benennen. Diese Faktoren liegen im wesentlichen in der Natur der institutionellen Gestaltung des Systems der Interessenvertretung auf der tarifliche und betrieblichen Ebene.

Auf der betrieblichen Ebene beeinflußt das Vorhandensein eines betrieblichen, gewerkschaftsunabhängigen Systems der Interessenvertretung die Einstellung des Arbeitgebers gegenüber gewerkschaftlichen Rekrutierungsbemühungen. Arbeitgeber mögen einer gewerkschaftlichen Organisation ihrer Belegschaft dann nicht abgeneigt gegenüber stehen, wenn dadurch bestehende Interessenkonflikte in rationaleren und kontrollierteren Bahnen ausgetragen werden können und sie selbst nicht in der Lage oder willens sind, eigenständige Vertretungsstrukturen einzurichten. Wenn jedoch bereits gesetzliche Vertretungsstrukturen zum innerbetrieblichen Interessenausgleich bestehen, ist dies unerheblich, da auch ohne gewerkschaftliche Beteiligung bestimmte Konfliktlösungsmuster vorgegeben sind. Betriebliche Interessenvertretungssysteme, die von den Gewerkschaften unabhängig sind, verringern daher den positiven Anreiz für Arbeitgeber an gewerkschaftlichen Formen der innerbetrieblichen Interessenartikulation. Tendenziell erhöht so die Existenz einer gewerkschaftsfreien innerbetrieblichen Kommunikationsstruktur den Widerstand der Arbeitgeber gegenüber betrieblichen Gewerkschaftsstrukturen.

Auf der tariflichen Ebene sind im Hinblick auf die befürchteten Umverteilungseffekte durch gewerkschaftliche Organisation die Möglichkeiten zur Vermeidung eines gewerkschaftlich organisierten Arbeitsmarktes für das Verhalten der Arbeitgeber gegenüber Gewerkschaften entscheidend. Um die Kosten abwägen zu können, muß das 'mark up' gewerkschaftlicher Löhne bekannt sein, d.h. die Differenz, um die die Kosten für den Arbeitgeber sinken würden, wenn die Gewerkschaften den Arbeitsmarkt nicht organisierten.

Wenn auch jeder Anstieg gewerkschaftlicher Mitgliederzahlen Auswirkungen auf die Tarifpolitik hat, so betrifft dies die einzelnen Arbeitgeber im unterschiedlichen Maße. In solchen Unternehmen, deren betriebliche Gewerkschaftsvertreter zugleich auch Verhandlungsführer in dezentralen Tarifverhandlungsstrukturen sind, sind die Arbeitgeber von steigenden Organisationsgraden im Betrieb stärker betroffen als Arbeitgeber, die in zentrale Tarifverhandlungsstrukturen eingebettet sind und auf der Gegenseite auf verpflichtungsfähige Gewerkschaften stoßen. Für Arbeitgeber in zentralen Tarifverhandlungssystemen ist die Mitgliederstärke der Gewerkschaften weniger bedrohlich, gleichzeitig ist aber eine Vermeidung gewerkschaftlicher Einflußnahme in der Regel nicht möglich ist. Arbeitgeber in dezentralen Verhandlungssystemen haben sowohl einen größeren Anreiz, die Mitgliederrekrutierung der Gewerkschaften in ihren Unternehmen zu unterbinden, als auch die Option der 'gewerkschaftsfreien' Lohnpolitik durch die Aberkennung gewerkschaftlicher Verhandlungsrechte. Die Ebene der Tarifverhandlungen verstärkt somit den Anreiz der Gewerkschaftsvermeidung

in dezentralen Systemen, während sie den Arbeitgebern in zentralen Tarifverhandlungssystemen die Angst vor starken Gewerkschaften nimmt.

Abbildung 7.1: Arbeitgeberanreize zur Vermeidung gewerkschaftlicher Rekrutierungs-aktivitäten

	gewerkschaftsfreie Lohngestaltung möglich	gewerkschaftsfreie Lohngestaltung nicht möglich
gewerkschaftsfreie Interessenartikulation im Betrieb möglich	+++	++
gewerkschaftsfreie Interessenartikulation im Betrieb nicht möglich	++	+

+++ = starke Anreize zur Gewerkschaftsvermeidung

+ = schwache Anreize zur Gewerkschaftsvermeidung

Daher ist in angelsächsischen Ländern, die nach dieser Typologie in das Feld links unten gehören und in denen bereits ein tariflich nicht regulierter Arbeitsmarkt besteht, der Anreiz zur aktiven Vermeidung der Gewerkschaften höher als in Ländern, wo die Tarifsysteme – staatlich gestützt – einen hohen Geltungsbereich haben (Freeman 1990). In Deutschland ist das Tarifsystem so umfassend, daß für die Arbeitgeber keine realistische Option der Gewerkschaftsvermeidung besteht, sondern die Arbeitgeber müssen eine kooperativere Haltung zu den Gewerkschaften einnehmen. Die Gewerkschaften haben im Gegenzug in zentralisierten Verhandlungssystemen das spiegelbildliche Problem. Sie können die Folgekosten ihrer Tarifpolitik nicht externalisieren, sondern müssen schon bei den Tarifverhandlungen die möglichen makro-ökonomischen Effekte des Tarifabschlusses mit einbeziehen. Sie haben daher ebenso starke Anreize zur Mäßigung in der Lohnpolitik wie die Arbeitgeber Anreize haben, mit ihnen zu kooperieren.

In Ländern in dem Feld rechts oben mit weitreichender tariflicher Abdeckungsrate und gewerkschaftsfreier innerbetrieblicher Interessenartikulation ist zwar keine 'non union' in der Tarifpolitik möglich, jedoch läßt sich gewerkschaftliche Organisierung im Betrieb verhindern. Hier ist für Arbeitgeber die sinnvollste Lösung, mit relativ schwachen Gewerkschaften auf zentraler Ebene zu verhandeln und gleichzeitig die betriebliche Rekrutierung zu vermeiden.[118]

[118] Für die hier betrachteten Länder und Fälle ist das Verhalten der Arbeitgeber des deutschen Bankengewerbes ein Beispiel. Ein anderes Beispiel dafür sind die Gewerkschaften in den Niederlanden; siehe Visser (1995: 76ff.) und (1992b).

Für die Arbeitgeber in angelsächsischen Ländern ohne gesetzliche und gewerkschaftsunabhängige Vertretungssysteme, die sich vorrangig in der unteren Zeile der Matrix bewegen, ergibt sich das Problem, daß ihnen dann, wenn sie versuchen, sich von dem Feld unten links nach oben links zu bewegen, in der Regel ein funktionierender Mechanismus der gewerkschaftsfreien Interessenartikulation fehlt und bei erfolgreicher Marginalisierung der Gewerkschaften das Problem des 'representation gap'[119] auftaucht, da beide integrativen Instrumente der Interessenartikulation im Betrieb – Gewerkschaften oder gewerkschaftsunabhängige Vertretungsorgane – verloren gehen. Dies kann wieder zum ursprünglichen Problem des 'exit' oder 'voice' führen und Folgekosten mit sich bringen. Dies gilt insbesondere in solchen Unternehmen, deren Beschäftigte von Arbeitsmärkten rekrutiert werden, die nicht von hoher Arbeitslosigkeit geprägt sind und für die die 'exit' Funktion weiterhin eine relevante Strategie sein kann.[120] In solchen Fällen – zumeist in großen und leistungsstarken Unternehmen mit hochqualifizierten Beschäftigten – werden diese Probleme durch die Errichtung eigener Kommunikationskanäle aufgefangen.[121]

Das bedeutet auch: je stärker die Gewerkschaften bereits in den betrieblichen und tariflichen Verhandlungssystemen verankert sind, desto geringer ist auch der Widerstand der Arbeitgeber gegen eine weitere Organisierung. Oder andersherum formuliert: ein aktiver Widerstand der Arbeitgeber gegen Rekrutierungsbemühungen der Gewerkschaften erfolgt in der Regel dann, wenn auch die Option der Gewerkschaftsvermeidung besteht. Das deutsche und das britische Beispiel nehmen hier, wie auch beim Organisationssystem, zwei gegensätzliche Positionen ein. Das deutsche ist ein Fall zentralisierter Tarifbeziehungen mit prinzipiell gewerkschaftsfreien Gremien der betrieblichen Interessenvertretung; das britische ein Fall dezentralisierter Tarifbeziehungen ohne gesetzlich fundierte Mechanismen der Interessenvertretung im Betrieb.

7.3 Deutschland: Gesetzliche Gremien der Interessenvertretung als Rekrutierungsmechanismus

Das wichtigste Kennzeichen des deutschen Systems der Interessenvertretung ist die Trennung von Betriebsverfassung und Tarifautonomie, die eine "funktionale Differenzierung der Austragung und Verarbeitung von Interessenkonflikten in zwei – nach Interessen, Akteuren und Durchsetzungsformen – voneinander getrennten Arenen" ermöglicht (Müller-Jentsch 1995c: 13). Während einerseits im Rahmen zentralisierter Tarifverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Ar-

[119] Der Begriff der Vertretungslücke (representation gap) wurde von Weiler für die Situation in den USA benutzt (Weiler 1990).

[120] Steigende Arbeitslosenraten sind nach diesen Überlegungen somit auch steigende Anreize zur Gewerkschaftsvermeidung, da die Unternehmen zur innerbetrieblichen Konfliktlösung die Funktion der 'collective voice' nicht mehr benötigen.

[121] Siehe dazu wiederum zum Fall USA Weiler (1990), sowie die Empfehlungen und Bemühungen der Dunlop Commission 1994 und die breite britische Diskussion zur Rolle der Kommunikation im Rahmen von Human resource management in (Storey 1991).

beitgebern die allgemeinen Bedingungen der Arbeitsverhältnisse verhandelt werden (Lohnsätze, Arbeitszeiten, allgemeine Arbeitsbedingungen), werden andererseits auf der betrieblicher Ebene zwischen Management und Betriebsrat ihre konkreten "Anwendungsbedingungen" (Umsetzung tarifvertraglicher Regelungen, Arbeitsorganisation) bestimmt (ebd: 14).

Tarifverhandlungen werden in Deutschland vor allem auf sektoraler Ebene zwischen den repräsentativen Verbänden der Arbeitgeber und Gewerkschaften geführt. Durch das Tarifvertragsgesetz[122] wird die rechtliche Gültigkeit von Tarifverträgen abgesichert. Gleichzeitig erlaubt es dem Staat, bestimmte Tarifverträge für "allgemeinverbindlich" zu erklären, wonach in einem bestimmten Tarifgebiet abgeschlossene Tarifverträge auch für nicht-gewerkschaftlich organisierte Beschäftigte angewendet werden müssen.

In der Regel werden die sektoralen Tarifvereinbarungen zunächst in einem bestimmten regionalem Tarifgebiet abgeschlossen und im Anschluß daran von den Tarifvertragsparteien anderer Regionen übernommen. In einigen wenigen Branchen (Bauindustrie und öffentlicher Dienst) werden die Tarifverhandlungen auch direkt auf nationaler Ebene geführt. Schließlich existiert in Deutschland auch eine wachsende Anzahl von Tarifverträgen auf der Unternehmensebene, bei denen zumeist nicht verbandsgebundene Unternehmen direkt mit einer zuständigen Gewerkschaft eine Vereinbarung abschließen.

Auf Unternehmensebene verfügt die Arbeitnehmerseite über weitgehende Informations-, Konsultations- und Mitbestimmungsrechte. Die Betriebsräte sind gesetzlich auf eine "vertrauensvolle Zusammenarbeit" (BetrVG §2, Abs. 1) mit der Unternehmensleitung und das "Wohl des Betriebes" verpflichtet. Darüber hinaus hat der Betriebsrat zwar die Aufgabe, über die Einhaltung tarifvertraglicher Bestimmungen zu wachen, gleichzeitig darf er selber jedoch keine Tarifverträge abschließen. Die weitgehende Übertragung tarifpolitischer Kompetenzen auf externe Akteure bietet den Unternehmen die Chance, erhebliche Konfliktpotentiale aus dem Betrieb auszulagern und damit die betrieblichen Arbeitsbeziehungen zu entlasten. Zudem fördert die durch das Betriebsverfassungs- und Mitbestimmungsgesetz vorgegebene hohe Regelungsdichte die Herausbildung kooperativer Formen der Konfliktbewältigung.

Im alltäglichen Verhältnis wird der Interessenausgleich zwischen Gewerkschaft und Betriebsrat durch die personelle Vernetzung zwischen örtlichen Betriebsräten und den Verwaltungsstellen der Gewerkschaften hergestellt (Armingeon 1988a: 112). So setzten sich Ende der siebziger Jahre Verwaltungsstellenvorstände und Tarifkommissionen zu 70% aus Betriebsräten zusammen, und fast alle Betriebsratsvorsitzenden, die überbetriebliche gewerkschaftliche Funktionen ausüben, waren im Vorstand der Verwaltungsstelle vertreten (Kotthoff 1979). Betriebsratskandidaten rekrutieren sich in der Regel über Kandidatenaufstellung der Vertrauensleute, die versuchen, den Zugang zu den Organen der betrieblichen Interessenvertretung

[122] Tarifvertragsgesetz von 1949, novelliert 1969 und 1974.

nur gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern vorzubehalten. Werden Gewerkschaften in den Betriebsrat gewählt, so profitieren sie als organisierte Betriebsräte von den Schulungen und Hilfestellungen der Gewerkschaften, die sie auf eine vertretungswirksame Funktion gegenüber dem Arbeitgeber vorbereiten.

Die formal-rechtliche Balance in der Arbeitsteilung zwischen Normsetzung durch die Tarifparteien und Umsetzung durch die betrieblichen Parteien wird grundsätzlich durch die strikten Vorschriften des Betriebsverfassungsrechts gesichert, das in § 77 Abs. 3 BetrVG dem Tarifvertrag nicht nur dann den Vorrang vor betrieblichen Vereinbarungen einräumt, wenn er eine Norm zu einem bestimmten Sachverhalt setzt, sondern auch dann, wenn er dies üblicherweise tut. Betriebsvereinbarungen zwischen Unternehmen und Betriebsrat können daher nicht in Bereichen abgeschlossen werden, die normalerweise den Tarifvertragsparteien unterliegen, selbst wenn im konkreten Fall kein Tarifvertrag zutrifft.

Diese wichtige rechtliche Schranke konnte die Übernahme des tarifpolitischen Geschäfts durch die Betriebsräte zwar verhindern, aber sie markierte nur einen Pol in dem Spannungsbogen zwischen betrieblicher und gewerkschaftlicher Politik. Der andere Pol bestand in der zunehmenden Öffnung der Umsetzungsspielräume der Betriebsräte bei tariflichen Normen. Die Folge der zunehmenden betrieblichen Gestaltungsmacht der Betriebsräte war ein wachsendes Selbstbewußtsein der Betriebsräte gegenüber den Gewerkschaften. Zwar blieben die Betriebsräte in der Regel in die vorhandenen gewerkschaftlichen Gremien eingebunden; aber in der Praxis der Tarifpolitik waren die Betriebsräte der großen Unternehmen gegen Ende der achtziger Jahre eigenständige Akteure, die sich der Gewerkschaften bedienen konnten und nur in erheblich geringerem Maße noch ausführende Organe der Gewerkschaften, auf die sie sich zweifelsfrei verlassen konnten. Die gestiegene Bedeutung der Betriebsräte in der Tarifpolitik schlug sich auch in der Kandidatenaufstellung und der Selektion der Betriebsratskandidaten nieder. Zunehmend bildeten sich durch lange Wahlämter Erbhöfe von Betriebsratsmitgliedern, denen aufgrund ihrer engen Beziehung zur Geschäftsleitung ihr Listenplatz weder von den Vertrauensleuten noch von der Gewerkschaft streitig gemacht werden konnte.

Gegen Ende der achtziger Jahre bedurften die Betriebsräte der Leistungen der Gewerkschaften oftmals nur noch in dem Maße, wie ihre betriebliche Politik von den Öffnungsklauseln der Tarifpolitik abhängig war. Ihre Anbindung an die gewerkschaftliche Organisation basiert auf der Einflußnahme auf die verbandliche Tarifpolitik.[123] Für die Gewerkschaften kann sich diese Verschiebung langfristig als eine Schwächung der Rekrutierungsmechanismen durch die Betriebsräte auswirken; auch wenn die Betriebsräte selbst weiterhin gewerkschaftlich organisiert sind.

[123] In einer Befragung von Betriebsräten in mittelständischen Unternehmen der metallverarbeitenden Industrie sahen sich weniger als 20% der befragten Betriebsräte als Gewerkschaftsaktivisten; 50% fanden die Rolle als Interessenvertreter der Beschäftigten als ebenso wichtig wie die Gewerkschaft und 30% hatten ein rein instrumentelles Verhältnis zur Gewerkschaft (Schmidt/Trinczek 1991).

Der Rekrutierungsmechanismus: die Rolle der Betriebsräte in der betrieblichen Personalpolitik

Daß sich in Deutschland die prinzipiell gewerkschaftsunabhängigen Gremien der Betriebsverfassung zu den wesentlichen Rekrutierungsinstrumenten der Gewerkschaften entwickelten, läßt sich auf die erfolgreiche Aussöhnung der DGB-Gewerkschaften mit dem Betriebsverfassungsgesetz von 1952 zurückführen.[124] Bereits bei der Einführung des Gesetzes haben die Gewerkschaften keinen deutlichen Widerstand gegen die Betriebsverfassung entwickelt; zu sehr hatten sich die gewerkschaftlichen Vorstellungen vom Neuanfang in der Nachkriegszeit auf die Neuordnung der Wirtschafts- und Sozialpolitik konzentriert, um der betrieblichen Mitbestimmung eine herausragende Bedeutung zuzumessen.[125]

Gegen Ende der sechziger Jahre hatten die Gewerkschaften die grundsätzliche Struktur des Betriebsverfassungsgesetzes, insbesondere die Trennung zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften, akzeptiert und drangen auf eine Verbesserung der bestehenden Gremien: In zwei Reformvorschlägen von 1967 und 1970 plädierte der DGB für eine Milderung des Gebots der sozialpartnerschaftlichen Orientierung der Betriebsverfassung, eine stärkere Verknüpfung der Betriebsräte mit den Gewerkschaften und eine Verbesserung der Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte.[126] Diese Reformvorschläge wurden bereits in Gesetzesentwürfen beider großen Parteien 1967/68 aufgegriffen und führten dann im Kontext der sozialliberalen Koalition und der Erfahrungen der Septemberstreiks von 1969[127] zu einer Novellierung der Betriebsverfassung, die insbesondere eine größere Verankerung der Gewerkschaften im Betrieb und größere Mitbestimmungsrechte für die Betriebsräte umfaßte.

Die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972 war für die Rekrutierungsbemühungen der Gewerkschaften insgesamt von kaum zu überschätzendem Wert (Streeck 1979, 1981a; Hohn 1988: 98). Im Vergleich zum Betriebsverfassungsgesetz von 1952 konnten die Gewerkschaften nun die Wahl eines Betriebsrates in Betrieben ohne Betriebsrat selbständig betreiben. Sie erhielten ein umfassendes Zutrittsrecht zum Betrieb und zu den Arbeitnehmern am Arbeitsplatz und benötigten keine Einwilligung des Arbeitgebers mehr, um sich Zutritt zu

---

[124] Zum Lernprozeß der deutschen Gewerkschaften im Umgang mit dem Betriebsverfassungsgesetz siehe; Kotthoff (1985: 66f.) und Müller-Jentsch (1995a).

[125] Zudem war der politische Druck zu einem positiven Umgang mit den geschaffenen Institutionen innerbetrieblicher Interessenvertretung in den sechziger Jahren außerordentlich hoch: der BGH verurteilte noch 1967 eine Gruppe von Arbeitnehmern wegen Aufforderung zum Ungehorsam nach § 110 StGB (alte Fassung), weil sie gefordert hatten, nur solche Kollegen in den Betriebsrat zu wählen, die das Gesetz prinzipiell ablehnten (siehe dazu Däubler 1990: 385).

[126] Beide Vorschläge sind abgedruckt in: Recht der Arbeit (1967: 462 ff.) und Recht der Arbeit (1970: 242).

[127] Die Septemberstreiks wiesen sowohl auf eine große Unzufriedenheit bestimmter Minderheitsgruppen hin als auch auf die mangelhafte Einwirkungsmöglichkeiten der Gewerkschaften auf diese Gruppen. Zum Zusammenwirken von Einheitsgewerkschaft und Septemberstreiks im Hinblick auf die Reform der Betriebsverfassung siehe Streeck (1979) und Hohn (1988).

verschaffen. Ihre Mitglieder können als Betriebsratsmitglieder an Schulungsveranstaltungen der Gewerkschaften teilnehmen und Expertisen von Fachleute durch den Arbeitgeber finanzieren lassen.[128]

Der Einfluß der Novelle, die am 1. Januar 1989 in Kraft trat, ist im Vergleich dazu nur gering: Dem Betriebsrat wurden verbesserte Unterrichtungs- und Beratungsrechte bei der Einführung neuer Technologien eingeräumt, und den betroffenen Arbeitnehmern wurde eine Unterrichtungs- und Erörterungspflicht durch die Unternehmensleitung zugesichert. Betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen sollten zudem die Stellung der vom technologischen Wandel betroffenen Arbeitnehmer fördern.

Zugleich wurden jedoch die Wahlmodalitäten des Betriebsrates in der Weise geändert, daß kleineren Gruppen im Betrieb die Möglichkeit eingeräumt wurde, an den Betriebsratswahlen teilzunehmen: so kann jede im Betrieb vertretene Gewerkschaft eine eigenen Kandidatenliste aufstellen, und die Zahl der Unterschriften, die für einen Wahlvorschlag notwendig sind, wurde reduziert. Die Änderung des Wahlmechanismus war nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts erforderlich geworden, das die Diskriminierung kleinerer Gruppierung durch eine hohe Zahl erforderlicher Unterschriften zur Einreichung von Wahllisten monierte.[129]

Die langfristige Wirkung der reformierten Betriebsverfassung von 1972 für die Rekrutierungsformen der Gewerkschaften ergibt sich aus dem Zusammenwir-

---

[128] Die Rechte der Gewerkschaften in der Betriebsverfassung sind nicht unerheblich: a) Recht auf Zusammenwirken mit den Betriebspartnern nach § 2 Abs. 1 BetrVG; b) Zugangsrecht zum Betrieb für Gewerkschaftsbeauftragte nach § 2 Abs. 2 BetrVG; c) Mitwirkung im Zusammenhang mit der Ansetzung und Durchführung von Betriebsratswahlen, der Wahl der Jugendvertretung §§16, 17 und 18 BetrVG; d) Recht zur Anfechtung von Betriebsratswahlen § 19 BetrVG; e) Recht, den Ausschluß eines Betriebsratsmitglieds, eines Mitglieds des Gesamt- oder Konzernbetriebsrates oder die Auflösung des Betriebsrates durch das Arbeitsgericht zu beantragen nach §§ 23 in Verbindung mit 48 BetrVG; f) Recht zur Teilnahme an Betriebsratssitzungen nach § 31 BetrVG; g) Recht zur Beantragung einer Betriebsversammlung nach § 43 BetrVG, h) Recht, als Tarifpartei betriebsverfassungsrechtliche Fragen zu regeln nach §3 BetrVG und Recht, zur Wahl des Betriebsrates Wahlvorschläge zu machen, nach § 14 BetrVG.

[129] Das Gesetz zur Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes, über Sprecherausschüsse der leitenden Angestellten und Sicherung der Montanmitbestimmung vom 20.12.1988 verlängert auch die Amtsperiode der Betriebsräte, begrenzt die Kosten der Einigungsstellenverfahren und definiert die Kategorie der leitenden Angestellten neu. Die gesetzliche Umsetzung des Urteils des Verfassungsgerichts war ein politischer Kompromiß, der die Forderung der Liberalen zur gesetzlichen Verankerung von Sprecherausschüssen für leitende Angestellte enthielt und den Arbeitnehmerflügel in und außerhalb der Christdemokraten durch erweiterte Mitbestimmungsrechte befriedigte. An den Forderungen der Sozialpartner ging die Gesetzesnovelle jedoch insofern vorbei, als die Arbeitgeber ebenso wie die Gewerkschaften eine Zersplitterung der Betriebsratsfraktionen eher befürchteten als begrüßten. Der Minderheitenschutz zugunsten kleiner Gruppierungen gab nämlich nicht nur den gemäßigteren Gruppierungen der christlichen oder freien Listen eine bessere Vertretung im Betriebsrat, sondern auch politisch radikaleren Absplitterungen der DGB Gewerkschaften. Sowohl Arbeitgeber als auch die DGB-Gewerkschaften und die DAG bevorzugten daher die alte Regelung. Die erweiterte Mitbestimmung ging hingegen den Gewerkschaften – nach der Mitbestimmungsinitiative des DGB von 1982 – nicht weit genug und den Arbeitgebern bereits zu weit.

ken der durch sie institutionalisierten Mechanismen der Rekrutierung und der stärkeren Rolle der Betriebsräte in der Tarifpolitik, wie sie sich unter wirtschaftlichen Krisenbedingungen darstellt: in dem Maße wie die Rolle der Betriebsräte in der betrieblichen Sozialpolitik wie auch in der Umsetzung tariflicher Normen bedeutender wurde, wirkte auch ihre Rekrutierungsfunktion zunehmend für solche Arbeitnehmergruppen, die von beiden Funktionen am stärksten betroffen waren.

Betriebsräte rekrutieren Mitglieder über ihre Machtposition im Betrieb. Sie können Arbeitnehmern dann eine Mitgliedschaft in der Gewerkschaft wirkungsvoll nahelegen, wenn sie damit Anreize verknüpfen können, die aus ihrer besonderen Stellung im Betrieb gespeist werden.[130] Die Natur dieser Anreize ist nicht folgenlos für die Art der Rekrutierung. Traditionell hat man dem Zustimmungsbedürfnis der Betriebsräte bei der Einstellung neuer Arbeitnehmer eine hohe Wirkung gewerkschaftsorientierter Selektion zugesprochen (Streeck 1981a; Hohn 1988).

Darüber hinaus hat das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 den Betriebsräten jedoch auch verbesserte Konsultationsrechte im Bereich der Personalplanung und des Personalabbaus an die Hand gegeben. Diese Beteiligungsrechte sind insbesondere bei Betriebsänderungen relevant: die zunehmende Geschwindigkeit technischer Veränderungen wie auch die zunehmende Geschwindigkeit von Unternehmensumstrukturierungen und Stillegungen von Betriebsteilen haben die Fälle von negativ betroffenen Arbeitnehmern durch wirtschaftlichen und technischen Wandel seit Mitte der siebziger Jahre erheblich erhöht.

Eine direkte Auswirkung davon ist die zunehmende soziale Schließung der Unternehmen gegenüber Randgruppen auf dem Arbeitsmarkt (vgl. Esser 1982; Sadowski 1985; Hohn 1988), die durch die Beteiligungsrechte des Betriebsrates weiter unterstützt wird: so kann der Betriebsrat auf betriebsinterne Stellenausschreibungen bestehen und die Bevorzugung interner Bewerber bei der Vergabe offener Stellen erzwingen. Bei Neueinstellungen hat der Betriebsrat die Möglichkeit, der Einstellung zu widersprechen, wenn andere betriebsinterne Bewerber sich für die Stelle eignen. Der Betriebsrat ist aufgrund seines Wahlamts an einer Kontinuität der Belegschaft und daher an einem soliden Sockel fest angestellter Beschäftigter interessiert und agiert in diesem Sinne im Interesse der Insider gegen die Outsider.

Ein zweiter Effekt sind die vereinten Bemühungen von Geschäftsleitung und Betriebsräten im Hinblick auf eine sozialverträgliche Form des Personalabbaus in großen Industrieunternehmen. Einzelne spektakuläre Fälle von Betriebsbesetzungen und Protesten gegen Betriebsstillegungen in den siebziger und frühen

[130] Einen empirischen Beleg für die vermutete 'Zwangs'rekrutierung durch Betriebsräte findet sich bei Windolf und Haas: In einer Regressionsanalyse von Daten über Gewerkschaftsmitgliedschaft und Einstellungen zu Gewerkschaften zeigen sie, daß mit der Betriebsgröße nicht nur die Häufigkeit von Betriebsräten und Gewerkschaftsmitglieder steigt, sondern auch der Anteil derjenigen Mitglieder, die aussagen, daß sie "ihrer Gewerkschaft nicht vertrauen" (von 3 bis 13%), was auf einen gewissen Organisationszwang schließen läßt (Windolf/Haas 1989: 155).

achtziger Jahren[131] haben den Druck auf die Betriebe wie auch auf ihre Betriebsräte zur sozialpartnerschaftlichen Restrukturierung von Produktionsabläufen und Unternehmensorganisationen erhöht. In der Folge davon sind die Beteiligungsrechte der Betriebsräte bei Sozialplänen und Interessenausgleich insbesondere in den achtziger Jahren von der Arbeitgeberseite im Vergleich zu anderen Beteiligungsrechten eher weit ausgelegt worden.

Betriebsräte sind in der Regel diejenigen, die an der Auswahl der in Frage kommenden Arbeitnehmer für den Sozialplan beteiligt werden, wie auch die aktiven Betreiber einer sozialverträglichen Abfindungspolitik durch Aufhebungsverträge und Vorruhestandsregelungen. Ein besonders gutes Beispiel dafür ist die Stahlindustrie, die bereits seit Mitte der sechziger Jahre Modelle von Vorruhestandsregelungen über Sozialpläne entwickelt hat, bei der Geschäftsleitung und Betriebsräte gemeinsam Vorkehrungen für Arbeitnehmer ab dem 59. Lebensalter getroffen und umgesetzt haben (Krüger 1982: 215; Russig 1982: 237 ff). In den Unternehmen der metallverarbeitenden Industrie und in anderen Bereichen der verarbeitenden Industrie haben sich diese erprobten Mechanismen der großzügigen 'Externalisierungsstrategie' (Oppen 1997: 257) von Restrukturierungskosten auf die Sozialversicherungen im Laufe der achtziger Jahre in ähnlicher Weise durchgesetzt.[132]

Bedeutsam an diesem Mechanismus ist, daß er die Rekrutierungsfunktion der Betriebsräte für bestimmte Gruppen in der beschäftigungspolitischen Krise weiter verstärkt. In dem Maße, wie sich das Risiko für Arbeitnehmer, von einer Betriebsänderung betroffen zu sein, erhöht, verstärkt sich auch ihr Interesse an einem guten Verhältnis mit dem gewerkschaftlich organisierten Betriebsrat und daher auch ihr Interesse an einer Gewerkschaftsmitgliedschaft. Die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft an sich erhöht zwar noch nicht die Beschäftigungssicherheit, jedoch verbessert es die Position vis-à-vis den Selektionskriterien der Betriebsräte. Zweite Folge ist, daß dieser Anreiz stärker für solche Beschäftigtengruppen wirkt, deren betriebsinterne Position relativ sicher auf dem externen Arbeitsmarkt jedoch relativ schwach ist und die in erster Linie von Betriebsänderungen betroffen sind. Dies sind tendenziell eher Ältere als Jüngere, eher Arbeiter als Angestellte und eher Beschäftigte solcher Unternehmen, die Personal abbauen, als solcher, die weiter expandieren. Die Rekrutierungsfunktion gewerkschaftlich organisierter Betriebsräte ist daher einseitig auf schutzbedürftige Arbeitsmarktgruppen in Unternehmen mit hohem Konfliktpotential in Fragen der betrieblichen Personalpolitik ausgerichtet.

---

[131]wie die Auseinandersetzungen bei Videocolor in Ulm (1982), der Firma Heckel im Saarland (1983), der Werften HDW und AG Weser (1983), die alle in Betriebsbesetzungen mündeten; siehe die Aufstellung in Däubler (1990: 366).

[132] Die von Frick (1996) festgestellte im Vergleich zu angelsächsischen Ländern erheblich geringere Kündigungsrate deutscher Unternehmen ist daher nicht allein auf den Effekt einer gesetzlich verankerten Interessenvertretung, sondern auf das Zusammenwirken verschiedener sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Instrumente zum Personalabbau (Aufhebungsverträge/ Vorruhestand) zurückzuführen. Siehe zur Argumentation Frick (1996) und (1997); zur Bedeutung des Vorruhestands in der Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich: Jacobs/Rein (1993: 19ff).

In anderen Gestaltungsfragen der betrieblichen Personalpolitik waren die Betriebsräte insbesondere dann nicht erfolgreich, wenn ihre Interventionen mit den Vorstellungen der Arbeitgeber kollidierten oder zumindest potentiell kollidierten. So zeigen die Beispiele zur beruflichen Bildung, daß es den Betriebsräten nur schwer gelang, auf die Verteilung von Qualifikationsmöglichkeiten für Arbeitnehmer Einfluß zu nehmen. Die Betriebsräte konnten hier in der Regel nur das nachvollziehen, was ihnen von den Unternehmen nahegelegt wurde und was sich zudem mit den mehrheitlichen Wünschen der Belegschaft deckte. Qualifizierungswünsche fanden sich stärker unter bereits qualifizierten Beschäftigen, so daß der Anspruch der Betriebsräte zur Qualifizierungspolitik für weniger qualifizierte Beschäftigte meistens folgenlos blieb (Bahnmüller/Bispinck/Schmidt 1993; Seitz 1997).

Die Entwicklung der Betriebsratsmandate und ihrer gewerkschaftlichen Organisierung

Für den Zeitraum zwischen 1970 und 1990 sind jedoch nur verhaltene Anzeichen für eine schwindende Unterstützung der Betriebsräte für die Gewerkschaften zu beobachten. Insgesamt ist in den letzten 40 Jahren nicht nur die Anzahl der Betriebe mit Betriebsrat erheblich gestiegen, sondern auch die Gewerkschaften konnten ihren Anteil an den Sitzen im Betriebsrat weitgehend behaupten. Im Zeitraum von 1965 bis 1981 kam es zu einem sprunghaften Anstieg von Betrieben mit Betriebsräten. Die Zahl der Betriebe, in denen Betriebsratswahlen durchgeführt wurden, stieg nach den Angaben des DGB von 29.000 im Jahr 1972 auf einen Spitzenwert von 36.307 Betrieben im Jahr 1981. In den achtziger Jahren sank die Zahl auf 33.000 Betriebe. Auch die Zahl der Betriebsräte stieg deutlich von 173.000 Betriebsräten im Jahr 1972 auf 199.125 Betriebsräte im Jahr 1981. In den achtziger Jahren fiel auch sie wieder auf 183.630 bis zum Jahr 1990.

Tabelle 7.1: Betriebsratswahlen 1972 bis 1990, nach Angaben des DGB und des IW[133]

		Angaben des DGB				Angaben des IW		
Jahr	Zahl der Betriebe	insgesamt Mandate (in %)	DGB absolut (in %)	DAG absolut (in %)	Unorganisierte absolut (in %)	Mandate des DGB (in %)	Mandate der DAG (in %)	Unorganisierte (in %)
1972	29.298	173.670 (100)	134.697 (77,6)	5.266 (3,0)	32.772 (18,9)		-	-
1975	34.059	191.015 (100)	148.102 (77,5)	5.872 (3,1)	36,082 (18,9)	67,9	14,6	17,5
1978	35.294	194.455 (100)	151.807 (78,1)	6.364 (3,3)	35.245 (18,1)	58,6	18,1	23,3

[133] Die Zahlen auf verschiedenen Grundgesamtheiten. Während der DGB nur die Betriebe erfaßt, in denen die DGB Gewerkschaften tatsächlich auch Betriebsratsmandate halten, erfaßt das IW über eine Befragung ihrer Mitgliedsunternehmen auch Betriebe, in denen die DGB-Gewerkschaften nicht vertreten sind. Man sollte die Zahlen auch aufgrund ihrer politischen Färbung nur als Trendindikator benutzen. Siehe zur Qualität der statistischen Erhebungen der Betriebsratsmandate ausführlicher: Müller-Jentsch (1995b: 56f.).

1981	36.307	199.125	154.282	6.728	37.017	63,2	13,5	23,3
		(100)	(77,5)	(3,4)	(18,6)			
1984	35.343	190.193	147.184	5.703	36.238	63,9	10,7	25,4
		(100)	(77,4)	(3,0)	(19,1)			
1987	34.807	189.292	145.003	5.364	37.913	65,4	7,1	27,5
		(100)	(76,6)	(2,8)	(20,0)			
1990	33.012	183.680	140.091	4.711	37.941	69,3	5,6	25,1
		(100)	(76,3)	(2,6)	(20,7)			

Quelle: DGB; Niedenhoff/Pege 1987; Niedenhoff 1997 und 1995.

Trotz der relativ niedrigen Schwelle von 5 Beschäftigten sind Betriebsratsstrukturen traditionell Vetretungsinstrumente für mittelständische und große Betriebe. Nur 13% aller Betriebe mit zwischen 5 und 20 Beschäftigten haben einen Betriebsrat und nur ca. 34% der Betriebe mit zwischen 21 und 50 Beschäftigten (Wassermann 1992: 29). Die oben genannten 33.000 Betriebe stellen etwa ein Drittel aller Betriebe mit mehr als 20 Beschäftigten und beschäftigen zugleich ungefähr ein Drittel aller Beschäftigten in der privaten Wirtschaft. Nicht erfaßt vom Betriebsverfassungsgesetz werden etwa 3,5 Millionen Beschäftigte in ca. 1,7 Millionen Betrieben mit weniger als fünf Beschäftigten.[134]

Die gewerkschaftliche Organisierung der Betriebsratsmandate durch die DGB-Gewerkschaften ist über den Zeitraum der siebziger und achtziger Jahre bemerkenswert stabil und hoch.[135] Nach Angaben des Institut der deutschen Wirtschaft halten die DGB-Gewerkschaften im Schnitt zwei Drittel aller Betriebsratsmandate; nach den Angaben des DGB selbst sind es drei Viertel. Langfristige Trends in der Organisierung der Betriebsräte betreffen in erster Linie die beiden anderen relevanten Gruppen: die DAG und die Nicht-Organisierten. Die Anteile der DAG an den Betriebsratsmandaten sinken langfristig in den siebziger und achtziger Jahren, und zwar nach den Angaben des IW drastischer als nach den ohnehin bereits niedrigen Schätzungen des DGB. In beiden Fällen ist die DAG Ende der achtziger Jahre stark marginalisiert. Der Anteil der Unorganisierten an den Betriebsratsmandaten steigt jedoch ungefähr im gleichen Maße, wie die DAG verliert. Nach Angaben des IW steigt er von 18% auf 25%, nach Angaben des DGB von 19% auf 21% im Zeitraum zwischen 1972 und 1990.

[134] Die Arbeitsstättenzählung, auf der diese Schätzung beruht, trennt die Zahl der Betriebe zwar nach Beschäftigtenzahl, aber nur für Betriebe unter und über 20 Beschäftigten. Daher gibt es keine verläßliche Zahl über die Zahl der Betriebe, die 'betriebsratsfähig' sind, d.h. mehr als fünf Beschäftigte haben. Sie dazu auch: Wassermann/Rudolph (1996: 7)

[135] Die Wahl von 1990 zeigt auch, daß die Novellierung der Betriebsverfassung zugunsten kleinerer Gewerkschaftsorganisationen und unabhängiger Listen zumindest kurzfristig keinen Effekt hatte, sondern im Gegenteil: der DGB konnte nach Angaben des IW seinen Anteil an den Betriebsratsmandaten deutlich steigern. Von einer 'Balkanisierung der Interessenvertretung' (Keller 1989) kann daher keine Rede sein.

Tabelle 7.2: Verteilung der Betriebsratsmandate in ausgewählten Sektoren1968-1990 in %

Gewerkschaft	Jahr	DGB	DAG	Unorganisierte
Handel, Banken, Versicherungen	1990	55,8	9,9	34,3
	1984	57,8	10,4	31,1
	1981	56,9	12,6	29,8
	1978	55,5	13,0	30,8
	1975	55,5	12,1	31,5
	1972	55,0	13,9	29,6
	1968	68,4	11,0	19,9
Druck/Medien	1990	76,3	3,2	20,5
	1984	78,5	1,2	19,0
	1981	78,7	1,3	18,4
	1978	78,1	1,6	19,1
	1975	77,7	1,8	19,3
	1972	75,9	2,1	20,8
	1968	78,5	2,7	18,2
Chemie	1990	85,5	1,3	13,2
	1984	85,1	1,7	12,4
	1981	85,0	1,9	11,9
	1978	85,5	1,9	11,7
	1975	86,8	2,0	10,6
	1972	84,9	2,4	12,2
	1968	87,0	2,6	9,9
Metall	1990	81,1	2,2	16,7
	1984	83,3	2,0	14,0
	1981	83,1	1,9	14,4
	1978	84,5	2,1	12,8
	1975	83,3	2,3	13,9
	1972	81,4	2,5	15,6
	1968	82,6	3,4	13,4
Bauwirtschaft	1990	72.7	0,6	27,2
	1984	71,6	0,7	27,6
	1981	72,0	0,9	27,1
	1978	72,3	0,8	26,8
	1975	69,2	1,0	29,7
	1972	70,9	1,0	27,9
	1968	85,8	0,6	13,4
Bergbau	1990	96,1	1,8	2,1
	1984	96,4	1,2	1,7
	1981	95,0	1,4	2,6
	1978	95,7	1,4	1,9
	1975	94,2	1,8	2,5
	1972	92,9	2,9	1,7
	1968	94,6	2,5	1,0

Quelle: DGB

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

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

7.4 Großbritannien: Rekrutierung als Interessenvertretung

Aus dem britischen Recht selbst entstammen keine Konsultationsrechte der Gewerkschaften und ihrer Vertreter, sondern in der Systematik des britischen Common Law sind die geltenden Rechte der Vertragsfreiheit insgesamt im individuellen Arbeitsvertrag enthalten, der das Arbeitsverhältnis abschließend regeln soll. Allen Veränderungen des Arbeitsverhältnisses sollen daher idealiter Verhandlungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer über den Einzelarbeitsvertrag vorausgehen. Die Übertragung von Verhandlungsrechten an Gewerkschaften als kollektive Akteure an der Stelle des einzelnen Arbeitnehmers stellt bereits ein wesentlicher Systembruch mit den Grundsätzen der Vertragsfreiheit dar, der nur über den Umweg von Immunitätsrechten der Gewerkschaften vor Schadensersatzforderungen möglich ist und weit vor der Erwägung von Mitbestimmungsgedanken halt macht.[136]

[136] Die zunehmende Intervention europäischen Rechts auch in die Sphäre britischen Arbeitsrechts hinein stellt daher das britische Rechtssystem und seine ablehnende Haltung gegenüber Fragen der betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmung zunehmend vor Probleme, die sich aus der massiven Schwächung der Gewerkschaften ergeben. Da die europäischen Richtlinien von einer Konsultation in allen Betrieben ausgehen und nicht nur in solchen, in denen Gewerkschaften bestehen, erfüllen die britischen Gesetze, die Konsultationen an die im Betrieb vertretenen

Das britische Tarifsystem zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern und ihren Verbänden unterscheidet sich vom deutschen Tarifsystem in dreierlei Hinsicht. Erstens ist das britische Tarifsystem eher exklusiv als inklusiv, da einmal getroffene Tarifabschlüsse keine breitere Wirkung entfalten als für die unmittelbaren Akteure, die an dem Abschluß beteiligt sind.[137] Zweitens nehmen Tarifverträge nur die Form von Absichtserklärungen an, deren Umsetzung nicht gerichtlich erwirkt werden kann. Es besteht somit keine Rechtssicherheit der tariflich vereinbarten Arbeitsbedingungen, sondern jede Seite kann, kurzfristige Vorteile ausnutzend, den Verhandlungsprozeß neu eröffnen. Schließlich gibt es in Großbritannien immer die Möglichkeit der betrieblichen Nachverhandlung, da keine funktionale Trennung zwischen betrieblicher und tariflicher Form des Interessenausgleichs besteht. „Wo ein rechtlich verbindliches Abkommen fehlt, fehlt auch die 'Friedenspflicht', d.h. die Vertragsdurchführungspflicht, wie auch die rechtliche Haftung im Falle des Vertragsbruches .... Und wo die Durchführung von Verträgen nicht durch Recht garantiert ist, muß sie durch eine andere soziale Macht garantiert werden, die stark genug ist, um das Abkommen notfalls durch eigene Machtaufbietung zur garantieren“ (Mückenberger 1984: 192).

Die von den Gewerkschaften im Unternehmen gewählten Vertrauensleute – Shop stewards – hatten bis zum Employment Protection Act 1975 (EPA) keine rechtliche Grundlage in der Auseinandersetzung mit der Geschäftsleitung, um ihre Position zu stärken. Die einzigen materiellen Rechte der Konsultation, die der EPA ihnen im Bereich des Kündigungsschutzes gewährte, entstammten zudem noch den Vorgaben durch europäisches Recht. Gewerkschaften erhielten Konsultationsrechte in Fällen von Massenentlassungen nach den EG-Richtlinien über Massenentlassungen und den Transfer von Betriebsteilen, die den Shop stewards übertragen wurden.[138]

Für die innerbetriebliche Interessenvertretung durch Shop stewards bedeutet dies, daß jede Handlung ihrer Interessenvertretung auf der direkten Drohung der Arbeitsniederlegung basiert. Um diese Drohung jedoch wirkungsvoll dem Arbeitgeber gegenüber vertreten zu können, mußten die Gewerkschaften in der Lage sein, auf die Beschäftigten Druck auszuüben. War mit dem Arbeitsplatz die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft verknüpft, konnte ein Ausschluß aus der Gewerkschaft (aufgrund der Nichtbefolgung eines gewerkschaftlichen Beschlus-

---

Gewerkschaften einfach übertragen haben, die Erfordernisse europäischen Rechts nicht mehr. Siehe dazu Hassel (1996); Hyman (1996).

[137] Siehe zum Überblick über die Entwicklungen im britischen Tarifsystem und der Rückgang der Umfassenheit tariflicher Regulierung Clegg (1979); Millward et al. (1987, 1992); Milner (1995).

[138] Das Beispiel der gewerkschaftlichen Beteiligungsrechte im Kündigungsschutz verdeutlicht die Diskrepanz sehr gut: während in Deutschland die Beteiligung des Betriebsrates im Kündigungsschutz zwingend vorgesehen ist, geht das britische Arbeitsrecht explizit davon aus, daß Kündigungen insbesondere in Fällen der Sanierung von Betrieben nicht sozialpartnerschaftlich vollzogen werden können und daß in diesem Fall der Arbeitgeber auf – angenommen überflüssige – Konsultationen ganz verzichten kann (Frick 1997: 210; Freedland 1991: 448).

ses etwa zum Streik) im Prinzip den Arbeitnehmer seinen Arbeitsplatz kosten.[139] Damit hatten die Shop stewards, besonders in den Unternehmen, in denen sie zudem die betrieblichen Tarifverhandlungen führten, ein großes Machtpotential über die gesamte Belegschaft. Lohnforderungen einer Gruppe von Beschäftigten, die zudem nicht durch Abstimmungen der Beschäftigten bekräftigt werden mußten, konnten gegenüber dem Arbeitgeber erhoben werden. Im Falle einer Ablehnung durch den Arbeitgeber konnte dieser Forderung durch einen Arbeitskampf Nachdruck verliehen werden, der auch gegen den Willen einer beachtlichen Minderheit, vielleicht sogar der Mehrheit durchgesetzt werden konnte.

Dieser Mechanismus funktionierte auch umgekehrt – und das war die Hoffnung der liberalen Befürworter des Closed shop. Durch den Closed shop konnten prinzipiell auch Lohnabschlüsse vereinbart und umgesetzt werden, die den weitergehenden Forderungen der Beschäftigten widersprachen, ohne daß die Betroffenen die Möglichkeit gehabt hätten, dagegen durch den Austritt aus der Gewerkschaft zu protestieren und durch die Vertretung einer anderen Gewerkschaft eine militantere Lohnpolitik zu verfolgen. Der Closed shop war damit auch ein Instrument der Einkommenspolitik der Labour-Regierung in den siebziger Jahren für die verarbeitende Industrie, die sich so vor radikaleren Lohnforderungen durch moderate Lohntarifverträge mit willigen Shop stewards schützen konnte.

Im Kontext des britischen Arbeitsrechtes und den Erfordernissen der Einkommenspolitik der siebziger Jahre stärkte der Employment Protection Act von 1975 folgerichtig die Rolle der Shop stewards gegenüber den Arbeitgebern wie auch im betrieblichen Ablauf, ohne ihnen materielle Konsultationsrechte zu gewähren. Shop stewards waren nun die betrieblichen Verhandlungsführer, die Freistellungen beantragen konnten und deren Arbeitgeber ihnen Arbeitsmittel zur Verfügung stellen mußten. Sie waren an keine Friedenspflicht gebunden und mußten sich auch nicht gegenüber dem Arbeitgeber zur vertrauensvollen Kooperation verantworten.

Doch auch nach ihrer materiellen Sicherung waren die Shop stewards nach der Logik der britischen Interessenvertretung nur dort stark, wo sie auch Unterstützung in der Mitgliedschaft hatten. Sie wurden erst dann zu ernst zu nehmenden Verhandlungspartnern für die Geschäftsleitung, wenn sie sich auf eine genügend große Gruppe von Beschäftigten berufen konnten. Dies war jedoch nur in solchen Bereichen der Fall, wo die Belegschaft bereits hoch organisiert war. In Unternehmen mit weniger als der Hälfte der Belegschaft als freiwillige Mitglieder einer Gewerkschaft konnten die Shop stewards in keiner Frage aus eigener Kraft eine Machtposition aufbauen. Sie brauchten eine große Zahl überzeugter Ge-

[139] Tatsächlich waren jedoch die Rechtsfälle, in denen Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz verloren, weil sie nicht Gewerkschaftsmitglied sein wollten oder konnten, sehr gering. Die vor Gericht bekannt gewordenen Fälle betrafen zudem mehrheitlich Arbeitnehmer, die eine Gewerkschaftsmitgliedschaft aus religiösen Gründen ablehnten. Dies kann entweder bedeuten, daß die Einhaltung von Closed-shop-Vereinbarungen praktisch kaum überprüft wurde oder daß tatsächlich alle Beschäftigten bereit waren, in die Gewerkschaft einzutreten (Dunn/Gennard 1984).

werkschaftsmitglieder für eine wirksame Interessenvertretung. Dabei konnten sie niemals mehr anbieten, als die Summe der einzelnen Arbeitnehmer bereits an Konfliktpotential in die Auseinandersetzung einbrachte. Das Fehlen der materiellen Beteiligungsrechte im Vergleich zur deutschen Betriebsverfassung machte daher die betriebliche Interessenvertretung zu einem auf kurzfristigen Opportunitätskalkülen beruhenden Tauschgeschäft, das im Zusammenspiel mit der Übertragung tariflicher Aufgaben die Verantwortung für Verteilungsfragen nicht externalisieren konnte und deshalb fragil bleiben mußte.

Der Druck auf die betrieblichen Interessenvertreter wuchs somit in dem Maße, wie sich Tarifbeziehungen in einigen Bereichen der britischen Wirtschaft dezentralisierten. Insbesondere in der verarbeitenden Industrie war eine Lohnpolitik ohne die Berücksichtigung der Shop stewards nicht möglich. In anderen Sektoren war dies durchaus anders. Hier hat die Trennung zwischen betrieblicher und tariflicher Interessenvertretung auf einer überbetrieblichen Ebene von beiden Seiten den Druck von den Shop stewards genommen und ihnen wie im deutschen System die Rolle der Interessenartikulation der Beschäftigten in der betrieblichen Sozial- und Personalpolitik übertragen.

Vor diesem Hintergrund war der Abschluß von Closed-Shop-Vereinbarungen für beide Seiten ab dem Zeitpunkt vorteilhaft, als die Gewerkschaften in der verarbeitenden Industrie die Kontrolle über die betrieblichen Konflikte verloren hatten. Bis in die späten sechziger Jahre hinein lehnten die meisten großen Gewerkschaften den Abschluß von Closed-Shop-Vereinbarungen ab. Z.B. unterstützte die TGWU erst ab 1969 offiziell deren Abschluß. Zuvor hatte sich der Vorstand gegen eine 'Pflicht zur Mitgliedschaft' gewehrt und die betrieblichen Initiativen zugunsten von Closed-Shop-Vereinbarungen nur widerstrebend toleriert (Undy u.a. 1981: 145). Auch die Gewerkschaften des öffentlichen Dienst, die Postgewerkschaft POEU und die Kommunalbehördengewerkschaft NALGO setzen erst seit dem Ende der sechziger Jahre das Instrument des Closed shop ein. Von den meisten Gewerkschaften wurde der Closed shop nur in Ausnahmesituationen unterstützt, wenn die Beschäftigten nur schwer zu organisieren waren oder die Gewerkschaften dadurch einseitig die Arbeitsmärkte kontrollieren konnten. Ersteres galt z.B. in der Seefahrt und den Häfen, wo Closed-Shop-Vereinbarungen ihren Ausgang nahmen, zweiteres in der Druckindustrie.

Der Auslöser für den Meinungsumschwung bei den Gewerkschaften war in den meisten Fällen die Zunahme betrieblicher Arbeitskämpfe, die von Umstrukturierungen, Produktivitätsvorgaben und der mangelnden Leistungsfähigkeit der verstaatlichten Industrien herrührten. Das Problem für die Gewerkschaften bestand darin, daß in zunehmenden Maße ihre betrieblichen Vertreter ihre Unzufriedenheit durch Bestrebungen zur Abspaltung in der gewerkschaftlichen Organisation zu lösen versuchten, die die Konflikte meistens noch verschärften. Die Shop stewards machten ihre Gewerkschaftsführung wegen derer politischen Interventionen für die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, die Restriktionen der Einkommenspolitik und die Zunahme produktivitätsorientierter Leistungspolitik verantwortlich.

Die Zwangsrekrutierung sollte im wesentlichen konkurrierende Verbände aus dem Unternehmen fernhalten und betrieblichen Abspaltungstendenzen und Protesten die Grundlage entziehen, was insbesondere in den verstaatlichten Industrien ein wachsendes Problem darstellte.[140] Insgesamt waren die verstaatlichten Industrien zwar traditionell hoch organisiert, jedoch bis in die späten sechziger Jahre ohne Closed-Shop-Vereinbarungen. Wurde in den sechziger Jahren noch argumentiert, der hohe Organisationsgrad mache eine Closed shop Vereinbarung in den verstaatlichten Industrien überflüssig (McCarthy 1964), so änderte sich das Bild abrupt in den siebziger Jahren. Zwischen 1969 und 1978 wurden Closed-Shop-Vereinbarungen in der Elektrizitätswirtschaft, in der Eisenbahn, in der Kohleindustrie, in der Gasindustrie, bei der British Airways, bei der Post, in der Busindustrie, der Wasserversorgung, bei Stahl- und Schiffsbau und der Londoner Transportbehörde eingeführt, bis zuletzt in späten siebziger Jahren drei Viertel aller Beschäftigten in der verstaatlichten Industrie von Closed-Shop-Vereinbarungen betroffen waren. Als Vereinbarungen so zu einem akzeptierten Mittel zur Befriedung konfliktträchtiger Verhältnisse in den Betrieben wurden, verbreiteten sie sich relativ schnell auch in anderen Bereichen. Die Kommunalverwaltungen folgten dieser Entwicklung zumeist aus politischen Gründen, da sie von der Labour Party dominiert wurden und weil die Gewerkschaft der Kommunalverwaltungen, NALGO, den Closed shop zu einer ihrer Prioritäten machte.

Aber auch die Arbeitgeber in der privaten Industrie folgten schnell dem Trend, und ihr Widerstand gegen Closed-Shop-Vereinbarungen schwand während der siebziger Jahre beständig und mit zunehmender Geschwindigkeit (Weekes u.a. 1975; Dunn 1981; Hanson u.a. 1982; Dunn/Gennard 1984).[141] Oftmals wurde der Closed shop für neue Betriebe vereinbart, um von Beginn an Demarkationsstreitigkeiten zu unterbinden und die Arbeitsbeziehungen unter Kontrolle zu halten.

Die Gewerkschaften trafen jedoch auf größeren Widerstand in den älteren Unternehmen. Hier konnten Closed-Shop-Vereinbarungen nur umgesetzt werden, wenn die Gewerkschaften bereits einen sehr hohen Organisationsgrad hatten, Shop stewards bereits institutionalisiert, und ein Closed shop zwar intergewerkschaftliche Rivalität begrenzen, nicht jedoch die Stärke der Gewerkschaft massiv fördern würde.[142] Dabei hat die Studie von Gennard und Dunn auch deutlich

---

[140] Zum Beispiel führten Produktivitätsverhandlungen bei der Post zur großen Unzufriedenheit bei den Mitgliedern der Postgewerkschaft, die sich in den sechziger Jahren zunehmend kleineren radikaleren Gewerkschaften – wie der National Guild of Telephonist, die die Telefonisten organisierten - zuwandten. Sowohl die Postgewerkschaft UPW als auch die Postarbeitgeber sahen in einer Closed shop Vereinbarung eine Möglichkeit, diese Unruhen einzudämmen (vgl. Dunn/Gennard 1984: 66).

[141] Selbst während des kurzfristigen Verbots des Closed shop während des Industrial Relations Act von 1971 wurden in vielen Betrieben von der Geschäftsleitung Aushänge für die Beschäftigten gemacht, die eine freiwillige Weiterführung der bestehenden Vereinbarungen ermunterten (Weekes u.a. 1975: 33 ff.).

[142] In einigen schrumpfenden Industrien, wie der Schuh- und Textilindustrie, unterstützten die Arbeitgeber die schwindenden Gewerkschaften durch Closed shop Vereinbarungen vor dem finanziellen Ruin.

gemacht, daß in den Fällen, in denen sich die Arbeitgeber Closed-Shop-Vereinbarungen widersetzten, sie solche Vereinbarungen nicht abschließen brauchten. Weite Bereiche des öffentlichen Dienstes – wie z.B. der Gesundheitssektor und die Ministerialbürokratie – wurden von den Gewerkschaften erfolglos um Closed-Shop-Vereinbarungen ersucht, weil man um die unpolitische Rolle der Behörden fürchtete. Im Bereich der Medien widersetzten sich die Arbeitgeber den Closed-Shop-Vereinbarungen, da sie diese als eine Bedrohung der Pressefreiheit ansahen.

Bedeutend an der steigenden Akzeptanz der Arbeitgeber und förderlicher Faktor für die Closed shop Politik der Gewerkschaften waren dabei die relativ schwachen Modalitäten der Vereinbarungen für die Gewerkschaften. Die weitaus größte Zahl der Vereinbarungen in den siebziger Jahren waren post-entry Closed-Shop-Vereinbarungen, die die Gewerkschaftsmitgliedschaft zum Zeitpunkt der Einstellung eines Arbeitnehmers erforderte. Diese Vereinbarungen stellten nur sehr geringe Anforderungen an das einzelne Mitglied, und – im Gegensatz zu pre-entry Vereinbarungen – ermöglichten sie keine gewerkschaftliche Kontrolle über die Bereitstellung von Qualifikation. Pre-entry-Vereinbarungen reduzierten sich mit dem Zusammenbruch der regulierten beruflichen Erstausbildung in den sechziger Jahren zunehmend auf einzelne klar definierte Bereiche der Druckindustrie[143] und einzelne Handwerke der metallverarbeitenden Industrie. Post-entry-Vereinbarungen verhinderten hingegen lediglich, daß sich der Arbeitnehmer anderweitig organisiert und zwangen einzelne Arbeitnehmer in die Organisation. Sie steigerten die Organisationsmacht der Gewerkschaften im sowieso bereits hoch organisierten Betrieb daher nur unwesentlich.

Shop Stewards und Closed-Shop-Vereinbarungen in den achtziger Jahren

Die sinkende Bedeutung des Closed shop für die gewerkschaftliche Verankerung in den Betrieben wie auch seine Funktionalität für beide Seiten – Gewerkschaften wie Arbeitgeber – erklärt das Bestehenbleiben vieler Vereinbarungen, auch nachdem die rechtlichen Voraussetzungen schon weitgehend abgeschafft waren[144] und die Gewerkschaften bereits die schlimmsten Mitgliederverluste er-

---

[143] Das Aufbrechen der Pre-entry-closed-shop in der Druckindustrie konnte nur über die Verlagerung der wichtigen Druckhäuser an einen neuen Standort erfolgen. Dadurch wurde im Druckerbereich, wo die Gewerkschaften den technologischen Wandel zuvor vermeiden oder zumindest abmildern konnten, der bisher verhinderte Strukturwandel nun um so heftiger und schneller vollzogen.

[144] Der Industrial Relations Act von 1971 enthielt erstmalig eine Beschränkung des Closed shops. Der Pre-entry-closed-shop sollte ganz abgeschafft und statt dessen ein positives wie auch negatives Koalitionsrecht geschaffen werden. Der Post-entry-closed-shop, der die Bereitschaft zur Gewerkschaftsmitgliedschaft zur Einstellungsbedingung macht, sollte nur in speziellen Fällen weiter existieren können, wo er tatsächlich von Vorteil wäre. Nach dem politischen Machtwechsel zugunsten der Labour Party wurde der Industrial Relations Act von 1971 durch den Trade Union and Labour Relations Act von 1974 ersetzt, der den Closed shop weiter unterstützte. Ausnahmen von der Zwangsmitgliedschaft gab es demnach nur aus religiösen Gründen. In den achtziger Jahren stand der Closed shop im Zentrum der Gesetzgebung der Regierung Thatcher. In den frühen achtziger Jahren konzentrierten sich Gesetzesinitiativen auf den Post-entry-losed-shop,

litten hatten. Zudem zeigt die quantitative Entwicklung der vom Closed shop betroffenen Arbeitnehmer auch die gegenseitige Wechselwirkung von Closed-Shop-Vereinbarungen und Gewerkschaftsmitgliedschaft, bei der die Mitgliedschaft den Closed-Shop-Vereinbarungen vorausgeht.

Von 1962 bis zum Spitzenjahr 1978 stieg die Zahl derjenigen Arbeitnehmer, die von Closed-Shop-Vereinbarungen erfaßt waren, um 1,5 Millionen von knapp 3,8 Millionen auf mindestens 5,2 Millionen Beschäftigte, was nahezu ein Viertel der Gesamtbeschäftigung bedeutete (Dunn/Gennard 1984). Zwischen 1978 und 1984 reduzierte sich die Anzahl der Closed shop Arbeitnehmer auf ca. 3,5 Millionen, wobei der größte Teil dieses Rückgangs auf den Beschäftigungseinbruch in den verstaatlichten Industrien zurückzuführen ist, bei dem Closed-shop-Beschäftigte überdurchschnittlich vom Arbeitsplatzverlust betroffen waren (Tabelle 7.3).

Zwischen 1984 und 1990 sind die Zahlen widersprüchlich. Die Befragung der Unternehmen durch den Workplace Industrial Relations Survey ergab noch eine Beschäftigtenzahl von höchstens 0,5 Millionen unter Closed-Shop-Vereinbarungen. Die Angaben des Labour Force Survey, der auf einer Befragung der Beschäftigten beruht, kam hingegen zum Ergebnis, daß noch knapp 2,6 Millionen Beschäftigte glauben, daß in ihren Unternehmen Closed-Shop-Vereinbarungen weiter bestehen; dies wären immerhin ca. 10% der abhängig Beschäftigten (Marsh 1991: 50). Daß diese Vorstellung oftmals von den Arbeitgebern unterstützt wird, zeigen die Ergebnisse des Workplace Industrial Relations Survey, nach dessen Befragung ein Sechstel der Arbeitgeber ihren Beschäftigten den dringenden Rat gaben, einer Gewerkschaft beizutreten (Millward/Stevens 1984). Gleichzeitig wuchs auch noch bis Mitte achtziger Jahre die Präsenz von Shop stewards in den Betrieben von 317.000 im Jahr 1980 auf 335.000 im Jahr 1984.

Tabelle 7.3: Zahl der Arbeitnehmer unter Closed-Shop-Vereinbarungen

1962	1978	1984	1990a	1990b
3,75 Mio.	5,2 Mio.	3,5-3,7 Mio.	0,3-0,5 Mio.	2,6 Mio.

Quelle: Dunn/Gennard 1984; Zahlen für 1984 und 1990a: Millward u.a. 1992; Zahlen für 1990b: Labour Force Survey; eigene Zusammenstellung.

In Anbetracht der großen Mitgliederverluste der britischen Gewerkschaften in der verarbeitenden Industrie insbesondere in den frühen achtziger Jahren deutet einiges darauf hin, daß die Institutionen der Interessenvertretung am Arbeits-

während in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre die wesentlich restriktiveren Praktiken des Pre-entry-closed-shop im Mittelpunkt der Gesetzgebung standen. Seit 1980 müssen 80% der Beschäftigten dem Closed shop zustimmen und ein Ausnahmekatalog für die Nichtmitgliedschaft wurde eingeführt (Employment Act 1980). Die Ausnahmen wurden 1982 erweitert (Employment Act 1982), und die Gesetzgebung im Jahr 1984 stellte höhere Ansprüche an die Wahlen, die nun alle fünf Jahre wiederholt werden müssen. 1988 wurde jede Kündigung aufgrund fehlender Mitgliedschaft automatisch rechtswidrig. Seit dem Employment Act von 1990 kann sich jeder gegen eine Nichteinstellung aufgrund fehlender Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft beschweren, so daß formal der Pre-entry-closed-shop keine Wirkung mehr entfalten kann.

platz länger von den Verbänden und den Arbeitgebern gestützt wurden, als die tatsächliche Mitgliederstärke in den Gewerkschaften dies wirklich begründet hätte. Beide organisierten Seiten, Arbeitgeber und Gewerkschaften, haben die in den siebziger Jahren eintrainierten Verhaltensweisen bis in die zweite Hälfte der achtziger Jahre beibehalten, obwohl sich eine stets steigende Zahl von Beschäftigten aus den Gewerkschaften verabschiedet hatte. Erst die massive und anhaltende Schwäche der Mitgliederentwicklung erodierte die ansonsten noch von weiten Teilen der Arbeitgeber unterstützten Formen der Interessenvertretung vollends.

So erreichten die Gewerkschaften und ihre Shop stewards gerade in den traditionell starken Bereichen während der gesamten achtziger Jahre noch überdurchschnittliche Lohnzuwächse, und bis in die späten achtziger Jahre blieb die Zahl der Unternehmen, die den Gewerkschaften die Verhandlungsrechte aberkannten, überraschend niedrig. Der steigende Anteil der Unternehmen, die nicht mit Gewerkschaften verhandelten, war hauptsächlich auf neue, in den achtziger Jahren gegründete Unternehmen zurückzuführen (Disney/Gosling/Machin 1995).

Die Mehrzahl der etablierten Unternehmen suchte – abgesehen von wenigen Ausnahmen wie z.B. British Leyland (Wellen 1991) – lange Zeit nicht die radikale Auseinandersetzung mit den in ihren Betrieben vertretenen Shop stewards, die ihnen von der Regierungspolitik durch die Gesetzesänderungen im Hinblick auf Urabstimmungen und Streikverhalten empfohlen worden war.[145] Vielmehr warteten die meisten etablierten Unternehmen ab und änderten ihr Verhältnis zu den Gewerkschaften nur graduell und verhalten. Wirklich neue Entwicklungen fanden sich an der Peripherie der Industrie, nicht aber in ihrem Kern. Der für das britische System typische Mangel an Verallgemeinerungsfähigkeit der Tarifpolitik, der in erster Linie dafür sorgt, daß getroffene tarifliche Vereinbarungen nicht auf einen ganzen Sektor ausgedehnt werden können, hat so in den wachsenden Randbereichen auch den Effekt, daß sich die tradierten Formen der Interessenvertretung in den achtziger Jahren nicht mehr auf neue Unternehmen ausdehnen, sondern in neuen und rapide wachsenden Unternehmen keine Verankerung mehr finden.[146] In diesen neuen Unternehmen war die Option für eine völlig gewerkschaftsfreie Personalpolitik aufgrund der politischen Stimmung in den achtziger Jahren nicht mehr so utopisch, wie sie es in den siebziger Jahren gewesen wäre. Gleichzeitig scheint für die meisten bereits organisierten Unternehmen eine Aberkennung der Gewerkschaften mit den entsprechenden Folgekonflikten wegen der damit verbundenen Kosten nur in Einzelfällen eine machbare Strategie gewesen zu sein.

Für die Mitglieder selbst reicht dies jedoch scheinbar nicht mehr als Grund für eine Mitgliedschaft aus. Wenn trotz kontinuierlicher Vertretungsinstitutionen und weiterhin erfolgreicher Tarifpolitik der Gewerkschaften in der verarbeiten-

---

[145] Dieser Befund wurde durch eine Vielzahl empirischer Untersuchungen bestätigt. Siehe dazu: Claydon (1989); Millwards/Stevens (1987) und Millwards u.a. (1992); Gregg/Yates (1991); Gregg/Machin (1990, 1991a, 1991b); Disney/Gosling/Machin (1995).

[146] Zu den gewerkschaftsfreien neuen Unternehmen siehe Findley (1993).

den Industrie drastische Mitgliederverluste zu verzeichnen sind, ist dies zum Teil auf diejenigen zurückzuführen, die sich dem Zwang der Mitgliedschaft entziehen wollen und nun wissen, daß der Closed shop nicht mehr durchsetzbar ist und eine Gewerkschaftsmitgliedschaft keine opportunistischen Vorteile mehr verschafft.[147] Zweitens läßt die Schwächung der Rekrutierungsfunktion trotz steigender Shop-steward-Zahlen in den frühen achtziger Jahren den Schluß zu, daß zwar die Beschäftigten die direkte betriebliche Interessenvertretung zu schätzen wissen, der verbandlichen Politik der Gewerkschaften jedoch erheblich skeptischer gegenüber stehen.

Zusammenfassung

Die Versuchung, für den massiven Mitgliedereinbruch der britischen Gewerkschaften in den achtziger Jahren die inkrementalistische Abschaffung der rechtlichen Voraussetzungen für Closed-Shop-Vereinbarungen verantwortlich zu machen, ist groß aber irreführend. Zwar ist der Closed shop die Schnittstelle zwischen innerbetrieblicher Interessenvertretung und den Mechanismen der Mitgliederrekrutierung für britische Gewerkschaften, aber er ist nicht mit den Rekrutierungsmechanismen an sich gleichzusetzen.

Vielmehr modifizieren die Closed-Shop-Vereinbarungen die betrieblichen Formen der Mitgliederrekrutierung auf mehreren Ebenen: Zunächst spielt der direkte Zwang zum Gewerkschaftsbeitritt durch die Einrichtung von Closed-Shop-Vereinbarungen in Großbritannien eine größere Rolle als in kontinentaleuropäischen Ländern. Zweitens waren Closed-Shop-Vereinbarungen die Formgebung für Strukturen der Interessenvertretung am Arbeitsplatz, indem sie die betrieblichen Beziehungen zwischen Gewerkschaft und Geschäftsleitung strukturierten und bestimmte Interessenverbände von der Interessenvertretung ausschlossen. Drittens bestanden große Anreize für Arbeitgeber, den Closed shop zu unterstützen, solange Gewerkschaften stark im Betrieb vertreten waren, da zwangsrekrutierte Arbeitnehmer in Closed-Shop-Vereinbarungen oftmals für die betrieblichen Belange funktionaler waren als konkurrierende Gewerkschaften und nur teilweise organisierte Belegschaften.

Daher waren Closed-Shop-Vereinbarungen in erster Linie eine Folge der Verankerung gewerkschaftlicher Vertrauensleute in den Betrieben, nicht die Voraussetzung dafür. Die betriebliche Machtposition der Gewerkschaften geht dem Abschluß von Closed-Shop-Vereinbarungen voraus. Da es für die gewerkschaftlichen Mitgliederzahlen dennoch ein erheblichen Unterschied macht, ob in einem Großunternehmen 80% der Beschäftigten Mitglied der Gewerkschaft sind oder 100% ist dieser Effekt der vollständigen Rekrutierung durchaus bedeutsam. Allerdings konnte auch ein widerwillig von den Beschäftigten akzeptierter Closed

[147] Daß der Anteil der zwangsrekrutierten Gewerkschaftsmitglieder in den Gewerkschaften in den achtziger Jahren relativ hoch sein muß, zeigt auch der hohe Anteil der Gewerkschaftsmitglieder, die während der achtziger Jahre trotz der gewerkschaftsfeindlichen Politik der Regierung Thatcher weiterhin konservativ wählen: er hat seinen Höchststand mit 33% im Jahr 1979 und fällt dann auf 31% und 30% in den Wahlen 1983 und 1987 zurück (McIlroy 1995: 287).

shop der Gewerkschaft noch keine Unterstützung ihrer Vertretungspolitik im Unternehmen garantieren. In andern Worten: Closed-Shop-Vereinbarungen und gewerkschaftliche Mitgliederzahlen sind Indikatoren für das Ausmaß betrieblicher Machtpositionen von Gewerkschaften, sie beschreiben aber noch keine kausale Wirkungskette. Die rein formal-rechtliche Abschaffung der Wirksamkeit von Closed-Shop-Vereinbarungen mußte daher noch nicht zwangsläufig die betriebliche Machtposition der Gewerkschaften und ihre Fähigkeit zur Rekrutierung mindern.

Für die Erklärung der verminderten Rekrutierungskompetenz der britischen Gewerkschaften in den achtziger Jahren muß daher auf andere Mechanismen der Rekrutierung zurückgegriffen werden, die den Closed-Shop-Vereinbarungen vorgelagert sind. Auch dabei spielt der Closed shop die Rolle eines Katalysators: er modifiziert bestehende kausale Effekte in eine bestimmte Richtung, da die Koppelung von innerbetrieblicher und tariflicher Interessenvertretung mit Closed-Shop-Vereinbarungen zu interessenpolitischen Konstellationen führte, die erst dann aufbrachen, als sich durch den Regierungswechsel 1979 für die betroffenen Akteure zum ersten Mal die Möglichkeit ergab, sich den bestehenden Institutionen zu entziehen: erstens verließen die gegen ihren Willen zwangsrekrutierten Mitglieder relativ schnell die Gewerkschaften, sobald deutlich wurde, daß die Implementierung des Closed shop nicht mehr kontrolliert werden konnte. Zweitens verhinderten die Arbeitgeber in den achtziger Jahren in solchen Unternehmen den Abschluß von Tarifvereinbarungen und betrieblichen Vertretungsstrukturen durch Gewerkschaften, in denen sie gewerkschaftliche Vertreter für die Regulierung der betrieblichen und tariflichen Konflikte nicht mehr benötigten.

7.5 Zusammenfassung

Unterhalb der Ebene der formal-rechtlichen Behandlung von Zwangsmechanismen bestehen vielfältige Formen informeller Instrumente der Ausübung von Zwang. So war die hohe Organisierbarkeit geschlossener sozialer Gruppen nicht nur der Interessenhomogenität und der Verschränkung sozialer Kreise geschuldet, sondern auch einem erheblichen gruppeninternen Druck zum Beitritt. Auch können in innerbetrieblichen Hierarchien gewerkschaftliche Vertrauensleute Machtpositionen besetzen, die den Eintritt für einzelne Beschäftigte ratsam erscheinen lassen, ohne daß direkter Zwang ausgeübt würde.

Formelle und informelle Instrumente der Zwangsausübung stehen in einem komplementären Verhältnis: die Abwesenheit formaler Zwangsmechanismen hat in Deutschland dazu geführt, daß die Gewerkschaften mehr Wert auf die Besetzung informeller Machtpositionen legen mußten, während die britischen Gewerkschaften durch die Perfektionierung des direkten Zwangs zur Mitgliedschaft in den siebziger Jahren und die Formalisierung ihrer Vertreter im Betrieb die informellen Formen der Rekrutierung und die Vergewisserung einer Folgebereitschaft unter der bestehenden Mitgliedschaft zunehmend vernachlässigen konnten.

Beide Fälle haben gezeigt, daß die betrieblichen Mechanismen der Interessenvertretung nur dort als Rekrutierungsinstrument wirksam sind, wo Gewerkschaften schon stark verankert sind. Gewerkschaftliche Stärke führt zu betrieblichen Machtpositionen, die sodann zur Rekrutierung genutzt werden können. Während dieser Mechanismus in Deutschland bis heute in der verarbeitenden Industrie beobachtbar ist und sich insbesondere unter den Bedingungen des Arbeitsplatzabbaus dort positiv für die Gewerkschaften bemerkbar macht, ist der traditionelle Mechanismus der Rekrutierung in der britischen Industrie zum Zeitpunkt des politischen Wechsels hinfällig geworden, obwohl die Institutionen der betrieblichen Interessenvertretung noch für den größten Teil der achtziger Jahre weiterhin intakt blieben.

Der Rekrutierungsmechanismus der Betriebsräte für die deutschen Gewerkschaften ist in den siebziger und achtziger Jahren weitgehend stabil. Allerdings wirkt er tendenziell einseitig auf bestimmte Arbeitnehmergruppen wie auch bestimmte Sektoren. Drei Tendenzen können beobachtet werden: Erstens spielt der Einfluß der Betriebsräte auf die betriebliche Personalpolitik durch den Betriebsrat nicht in allen Sektoren die gleiche Rolle, sondern beschränkt sich auf besonders schutzbedürftige Bereiche. Zweitens verschiebt sich die 'symbiotische' Beziehung zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften langfristig zugunsten der Betriebsräte, und ihre Abhängigkeit von den Leistungen der Gewerkschaften nimmt ab. Drittens haben die Gewerkschaften trotz der verbesserten Zutrittsbedingungen nicht alle Sektoren gleichmäßig mit gewerkschaftlich organisierten Betriebsräten besetzen können. Der Effekt dieser Tendenzen ist eine weitgehende Stabilisierung bereits etablierter und hoch organisierter Beschäftigtengruppen unter der weitgehenden Vernachlässigung noch nicht organisierter Gruppen.

In den Unternehmen der verarbeitenden Industrie in Großbritannien können die betrieblichen Gewerkschaftsvertreter aufgrund fehlender gesetzlich fundierter Mitbestimmungsrechte und fehlender sozialpolitischer Instrumente keine konstruktive Rolle in der Restrukturierung von Unternehmen übernehmen, so daß ihre Rolle defensiv in der Abwehr von Rationalisierungen und Veränderungen verhaftet bleiben mußte. Arbeitgeberinteressen und betriebliche Gewerkschaftsinteressen waren – anders als in Deutschland – daher nur schwer vereinbar, und für viele britische Unternehmen war nach der deutlichen Schwächung der Gewerkschaften ab Mitte der achtziger Jahre der Weg der Gewerkschaftsvermeidung der einfachere.

Dies verweist auf die zugrunde liegenden Funktionen innerbetrieblicher Interessenvertretung. Während die Beschäftigten in deutschen Unternehmen weiterhin ein direktes Interesse an der Stärke gewerkschaftlich organisierter Betriebsräte wegen deren Machtpositionen im Arbeitsplatzabbau behalten, können britische Shop stewards auch in den achtziger Jahren nicht mehr Schutz vor Arbeitsplatzverlusten für die Beschäftigten anbieten als in den siebziger Jahren: eine Mischung aus militanter Lohnpolitik und konservativer Betriebspolitik. Im Fall der Verteidigung einmal erreichter sozialer Absicherung ist dies vielleicht eine notwendige, aber keine ausreichende Bedingung für stabile Rekrutierungsmecha-

nismen. In den Fällen, in denen die Gewerkschaftsmitglieder hingegen eine produktivitätsorientierte Betriebspolitik befürworteten, mußte die Position der Shop stewards für die Rekrutierung zudem einen negativen Effekt haben.

Teil III Fallstudien

Gegenstand der folgenden Kapitel sind die Interaktion zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern als sozialen Akteuren im Kontext ihrer Organisationssysteme und Systeme der Interessenvertretung sowie die daraus entstehenden Konsequenzen für die Mitgliederrekrutierung. Die drei Themen soziale Gruppen und Mitgliederdomänen, Regulierung der interorganisatorischen Beziehungen und Systeme der Interessenvertretung wurden bereits auf der Ebene nationaler Institutionen behandelt und in ihrer Entwicklungsdynamik während der Untersuchungsperiode dargestellt. Es wurden dabei die spezifischen institutionellen und organisationsstrukturellen Ausprägungen des deutschen korporatistischen Organisationssystems denen des britischen pluralistischen Organisationssystems gegenübergestellt und auf einer generell-abstrakten Ebene die Implikationen für die Mitgliederrekrutierung diskutiert.

In den Fallstudien wird nun zweierlei versucht: zum einen sollen diese bereits dargestellten - den makrosoziologischen Entwicklungen zugrundeliegenden - Konfigurationen der Interessenorganisation im Rahmen institutionalisierter Vertretungs- und Verhandlungssysteme in drei Sektoren nachvollzogen werden. Zum anderen soll aber auch den Gewerkschaften und Arbeitgebern ihre Rolle als sozialer Akteur wieder zugesprochen und ihre Handlungsfähigkeit innerhalb der vorgegebenen institutionellen und organisationsstrukturellen Einbettung dargestellt werden. Dabei geht es nicht um den gezielten Einsatz von Rekrutierungskampagnen einzelner Organisationen, d.h. die Maßnahmen, die Gewerkschaften ergreifen, um ihren Mitgliederbestand zu verbessern, sondern um die Implikationen, die sich aus den einzelnen Faktoren der sektionalen oder gruppenübergreifenden Formen der Interessenvertretung, ihre Fähigkeit der Diskriminierung anderer Organisationen und ihrer institutionellen Verankerungen in sektoralen Tarifsystemen für die Mitgliederrekrutierung ergeben.

8. Kapitel Die Organisation von Pflegepersonal

Der Berufstand der Krankenpflege ist stärker als andere Berufsbereiche von historisch gewachsenen Strukturen geprägt. Die Reformen der Pflege im 19. Jahrhundert machten aus dem Status der 'Wärtertums' den ersten Frauenberuf, der auf eigenständigen Qualifikationen und Professionalität beruhte. Indikatoren für die ausgeprägte Beruflichkeit der Krankenschwestern und die zugrunde liegenden Strukturen sind die Schwesterntracht, die Stellung der Schwestern in der Krankenhaushierarchie, das Oberinnen-Prinzip, die frühe verbandliche Regulierung der Aus- und Weiterbildung, die Einordnung der Krankenpflege als Heilhilfsberuf und eine spezifische Dienstauffassung. Krankenschwestern bilden eine berufliche Gemeinschaft im Sinne der 'occupational communities' von Lipset, wie die der Facharbeiter in der Druckindustrie und im Bergbau, deren innere Struktur und äußere Abgrenzung sowohl die Formen der Organisation als auch das Verhalten ihrer Verbände und Gewerkschaften bestimmt hat (Lipset 1960).

Im Unterschied jedoch zu den starken Facharbeiterorganisationen hat sich die Organisation der Krankenschwestern erstens in der Auseinandersetzung mit mehreren konkurrierenden Leitbildern zur Rolle der Krankenschwester entwickelt und zweitens erst zu einem Zeitpunkt eingesetzt, als die Facharbeiterorganisationen schon längst organisatorisch befestigt waren. Die Organisierung der Krankenschwestern begann erst nach der Professionalisierung der Krankenpflege zur Jahrhundertwende.

In Deutschland prägte die Ordenspflege als wichtigster Beitrag zur modernen Krankenpflege im 19. Jahrhundert das Bild der Krankenschwester als dienender Beruf.[148] Die Ordensschwester arbeitete nach kurzer Einführungszeit in allen Tätigkeiten, die die Ärzte nicht wahrnehmen wollten. Zur Jahrhundertwende waren über 75% der Krankenschwestern an Mutterhäuser[149] gebunden, die sowohl eine geregelte Berufsausbildung der Schwestern wie auch eine Regulierung ihrer Arbeitsbedingungen vehement ablehnten. Die Professionalisierung der Pflege erfolgte im Widerstand gegen die Ordenspflege und setzte dieser das berufliche Leitbild der qualifizierten Krankenschwester gegenüber. Die britische Entwicklung überging das deutsche Phänomen der Mutterhäuser, und in Großbritannien war die Professionalisierung der Krankenpflege in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts von Beginn an eine weltliche und damit staatliche Aufgabe. Dennoch hatte auch hier die professionalisierte Krankenpflege ein starkes dienendes Element. Bis in die siebziger Jahre lehnten z.B. die Berufsverbände der Krankenschwestern die Überstundenbezahlung aus prinzipiellen Erwägungen ab. Dem

---

[148] Siehe zum Einfluß der Ordenspflege: Herder-Dorneich/Kötz (1972); Haug (1995: 57 ff.); Hummel (1989: 122 ff.).

[149] Die Mutterhäuser waren zunächst kirchlich motivierte und später weltliche Zusammenschlüsse von Krankenschwestern, die ihre Dienste den Krankenhäusern gegen einen Pauschalbetrag anboten. Die Schwestern erhielten dafür freie Unterkunft und Verpflegung und ein Gehalt von dem jeweiligen Mutterhaus. Sie hatten keinen Arbeitsvertrag mit den Krankenhäusern, in denen sie ihren Dienst versahen.

Leitbild der Beruflichkeit der Krankenpflege wiederum stellten die gewerkschaftlichen Organisationen erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein Bild des Arbeitnehmers im Gesundheitswesen gegenüber.

Zu diesen drei Leitbildern der Krankenpflege, dem dienenden, dem beruflichen und dem arbeitnehmerorientierten Leitbild, bestanden korrespondierende Organisationsformen, deren Organisationsstärke in enger Verbindung mit der Stärke des jeweiligen Leitbildes steht. Lehnte das dienende Leitbild noch jede Organisation und damit auch jede arbeitsrechtliche Absicherung der gebundenen Krankenschwestern außerhalb der Mutterhäuser ab, konzentrierten sich die entstehenden und rasch wachsenden Berufsverbände des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts auf die Regulierung ihrer beruflichen Ausbildung. Dagegen setzten die gewerkschaftlichen Organisationen ihren Schwerpunkt auf die gleichberechtigte Behandlung und Stellung aller Beschäftigten im Gesundheitssektor und die Homogenisieren der Berufsgruppen von Ärzten, Krankenschwestern und Hilfspersonal.

Die beruflichen Organisationen wurden bereits früh durch die sich rasch entwickelnden Gewerkschaftsorganisationen beeinflußt und behindert: als sich gegen Ende des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts die ersten Berufsverbände der Krankenschwestern organisierten, gab es bereits die ersten Arbeiterorganisationen, die allen Beschäftigten offenstanden, und die Berufsverbände befanden sich schnell in Konkurrenz zu allgemeinen Gewerkschaftsorganisationen. In Deutschland gründete sich die Berufsorganisation der Krankenpflegerinnen in Deutschland (BOKD) unter der Leitung von Agnes Karll im Jahr 1903, während der stärker von Männern dominierte Verband des Massage-, Bade- und Krankenpflegepersonals sich bereits zum 1. Juli 1904 entschloß, der Vorläuferorganisation der ÖTV, dem Verband der Staats- und Gemeindearbeiter,beizutreten.[150] In Großbritannien setzte zwar die berufliche Organisation wie auch die Organisation des modernen Krankenhauswesens schneller ein – das 1916 gegründete College of Nursing hatte schon 1919 über 13.000 Mitglieder (Haug 1995) – aber auch die Krankenschwestern bekamen schon in den frühen Jahren des 20. Jahrhunderts die Konkurrenz der allgemeinen Gewerkschaften zu spüren, insbesondere durch die Gewerkschaft der Beschäftigten in den Armenhäusern und psychiatrischen Krankenhäusern COHSE, die sich 1922 gründete.

8.1 Die britischen Pflegegewerkschaften in den siebziger und achtziger Jahren: zwischen gewerkschaftlicher Organisation und Berufsverband

Mehr als vierzig Verbände vertreten heute die Beschäftigten des britischen Gesundheitssektors in den tarifpolitischen Gremien. Dazu gehören fast alle allgemeinen Arbeitergewerkschaften aus der verarbeitenden Industrie, die jeweils in spezifischen Facharbeitersegmenten Mitglieder rekrutieren, wie die TGWU,

[150] Bereits damals wehrten sich die Bademeister gegen die Vereinnahmung ihrer Interessen in den Verband der Gemeinde- und Staatsarbeiter. Heute sind sie als Einzelverband der DAG angeschlossen.

die GMB, die AEU und die EETPU. Ein weiterer Teil der beteiligten Verbände sind allgemeine Organisationen des öffentlichen Dienstes, wie die National Union of Public Employees, die wiederum besonders ungelernte Arbeiter in der Mitgliedschaft hat, aber auch im Pflegepersonal Bestände aufweisen kann. Das Pflegepersonal wird von einer Reihe von klassischen Berufsverbänden organisiert, wie auch von TUC-angehörigen pflegespezifischen Verbänden. Zu der ersteren Kategorie gehören das Royal College of Nursing und das Royal College of Midwifery. Zu den Pflegeorganisationen im TUC gehören die Association of Health Visitors und die Confederation of Health Employees (COHSE). Gegen Ende der achtziger Jahre organisierte das RCN ungefähr 65% der qualifizierten Krankenschwestern, während COHSE knapp 15% aller paramedizinischen Beschäftigten und Verwaltungsangestellten im Gesundheitssektor in seiner Mitgliedschaft organisiert hatte.

Die beiden dominierenden Verbände für die Pflegekräfte sind somit eine stärker als Berufsverband agierende Organisation, das Royal College of Nursing, und ein stärker im gewerkschaftlichen Selbstverständnis agierender Verband, die Confederation of Health Service Employees. Das Bestehen zweier fast gleich starker Interessenorganisationen mit jedoch unterschiedlichen Einstellungen gegenüber der Rolle der Interessenpolitik für die Pflegekräfte im National Health Service hat den Konkurrenzkampf um die Pflegekräfte im britischen Gesundheitswesen verschärft. Das wichtigste Politikfeld des RCN war aufgrund der historisch gewachsenen Bedeutung der qualifizierten Ausbildung als Krankenschwester einschließlich der Registrierung beim Royal Nursing Council die Regulierung der Berufs- und Weiterbildung. Das Royal College legte großen Wert auf die Feststellung, daß der Verband in erster Linie ein Berufsverband sei, der nur in zweiter Linie auch eine Vertretungsrolle in Tarifverhandlungen wahrnehme. Zum Berufsethos des RCN gehörte bis in die sechziger Jahre die unabhängige soziale Stellung der Krankenschwester und ihr lediger Status. Obwohl durch die Bindung an die Royal Charter eine im klassischen Sinne von Turner 'geschlossene' Gewerkschaft (Turner 1962), war das Royal College of Nursing in der Nachkriegszeit durch eine regulierte Öffnung an neue Segmente der gelernten Pflegekräfte in einen strategischen Wettbewerb mit COHSE getreten. Die Zulassung von männlichen Pflegekräften in das RCN seit dem Jahr 1960 war nicht nur in der Sache begründet,[151] sondern auch in der starken Organisation männlicher Pflegekräfte in COHSE. Die historischen Wurzeln von COHSE liegen in den psychiatrischen Krankenhäusern, in denen der Anteil männlicher Pflegekräfte höher war als in allgemeinen Krankenhäusern. Das RCN hatte zudem in direkter Konkurrenz zur Gewerkschaft COHSE eine eigene Society for Psychiatric Nursing und eine Society for Nurses in Mental Handicap eingerichtet, die die Interessen der Beschäftigten in der Psychiatrie unterstützen sollten.

[151] Eine anhaltende Diskriminierung gegenüber männlichen Pflegern war in den sechziger Jahren nicht mehr begründbar. Nach der Öffnung des RCN haben die Männer sich schnell in die Organisation integriert. Im Jahr 1985 waren nicht nur der Vorsitzende sondern auch 12 der 28 Vorstandsmitglieder Männer (Salvage 1985: 8)

Die TUC-Gewerkschaft COHSE hat im Vergleich dazu eine heterogene Mitgliedschaft aus un- und angelernten Beschäftigten des Gesundheitssektors, qualifizierten Pflegekräften wie auch Verwaltungsangestellten, die sie zur Vereinheitlichung und zur Artikulation eines gemeinsamen Arbeitnehmerinteresses als Beschäftigte des National Health Service zwang.[152] Die Interessen qualifizierter Krankenschwestern wurden dabei in Abhängigkeit einer guten Ausstattung des gesamten Krankenhauses definiert, einschließlich der Hilfs- und Verwaltungskräfte. „COHSE, in campaigning against the traditional self-sacrificing angel, was also seeking to bring into being a 'new model' health worker, one who cared about the patients and the service, but who was prepared to assert his or her own needs as well. It disputed the claim long held by the professional associations like the Royal College of Nursing that decent wages and conditions might attract the 'wrong type' into the health service" (Carpenter 1988: 13).

Die gegenseitige Bezugnahme der beiden Organisationen aufeinander resultierte sowohl in einer Polarisierung der Positionen und Abgrenzungsstrategien, als auch in einer Orientierung am Verhalten der anderen Organisation. Beide Organisationen waren sich ihrer Wettbewerbsposition um die Pflegekräfte bewußt und sind kein Risiko eingegangen, das ihre relative Stellung im Konkurrenzkampf hätte verschlechtern können. COHSE hat im Rahmen der Auseinandersetzungen um den Industrial Relations Act im Jahr 1971 den Ausschluß aus dem TUC im Jahr 1972 in Kauf genommen, um durch eine Registrierung mit der neuen staatlichen Industrial Relations Commission keine Wettbewerbsnachteile gegenüber dem Royal College of Nursing zu erfahren (Carpenter 1988: 347).

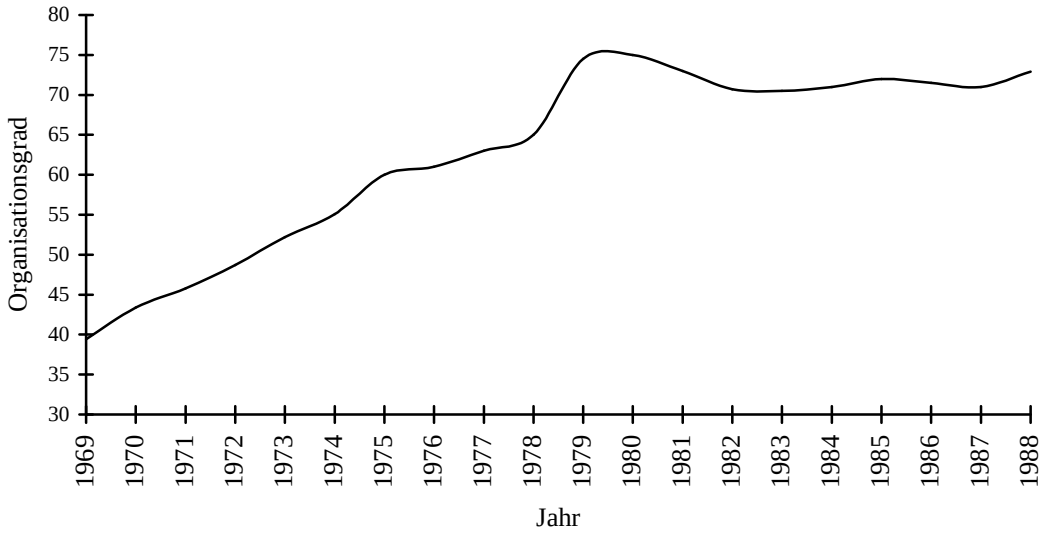
Idealtypisch gesprochen bewegten sich die beiden Gewerkschaften RCN und COHSE in den siebziger und achtziger Jahren im Kontext der Spannungen zwischen dem beruflichen Leitbild und der gewerkschaftlichen Organisierung der Arbeitnehmerinteressen der Pflegekräfte durch die beiden Interessenorganisationen. Beide Gewerkschaften haben innerhalb dieses Spannungsfeldes ihre interessenpolitischen Positionen in die gleiche Richtung verschoben. Waren die siebziger Jahre eine Bewegung in Richtung einer gewerkschaftlichen Vertretung von Arbeitnehmerinteressen der Pflegekräfte, war in den achtziger Jahren ein Rückbezug auf die berufliche Einstellung insbesondere in der Abgrenzung gegenüber un- und angelernten Pflegekräften erkennbar. Diese Tendenz zur 'Reprofessionalisierung', die sich in der organisatorischen Stärkung des RCN ausdrückte, war zu einem nicht geringen Teil eine Reaktion auf die starken Tendenzen zu einer allgemeineren arbeitnehmerorientierten Interessenpolitik im britischen Gesundheitssektor in den siebziger Jahren.

[152] Im britischen Gesundheitswesen ist der Anteil von angelerntem Hilfspersonal vergleichsweise hoch. Während die Gruppe der Pflegehelfer in Deutschland ca. 70.000 umfaßt, zählt sie in Großbritannien 150.000 (Alber/Bernardi-Schenkluhn 1992: 582). Zur Bedeutung der unterschiedlichen Muster der Arbeitsteilung des medizinischen und paramedizinischen Personals im internationalen Vergleich siehe Döhler (1997).

Mitgliederentwicklung

Noch bis zum Ende der sechziger Jahre war der Einfluß der Gewerkschaften im Gesundheitswesen eher abnehmend als zunehmend, und im Jahr 1966 lag der Organisationsgrad mit 32% knapp 10 Prozentpunkte unterhalb des Organisationsgrads von 1948 (Harrison 1988: 66). Diese Situation änderte sich zu Beginn der siebziger Jahre drastisch. Zu diesem Zeitpunkt war der National Health Service (NHS) für die Gewerkschaften des öffentlichen Dienst weitgehend brachliegendes Land, das nun kultiviert werden sollte. Zwischen 1970 und 1980 stieg der Organisationsgrad im Gesundheitssektor von 39% auf 72% und verblieb in den achtziger Jahren relativ stabil zwischen 70% und 65%.

Abbildung 8.1: Entwicklung des Organisationsgrades im britischen Gesundheitssektor, alle Gewerkschaften

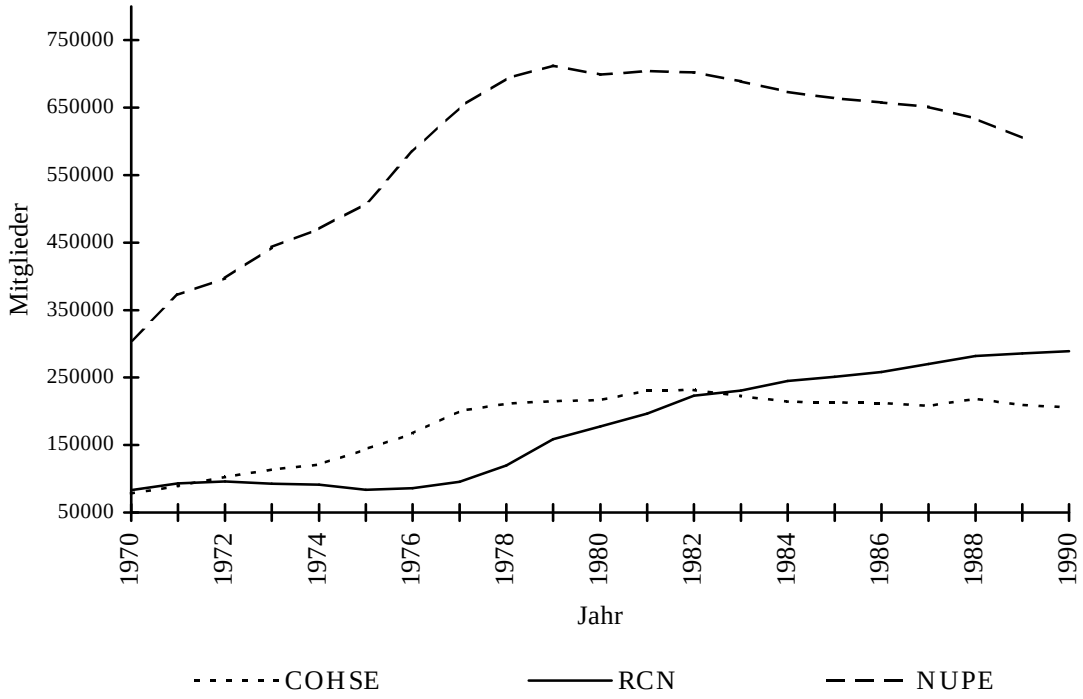


Quelle: Bain/Price 1980; Waddington 1992; Angaben der Gewerkschaften; Employment Gazette Historical Supplement; eigene Berechnungen.

Der Anstieg im Organisationsgrad der Beschäftigten des Gesundheitssektors in den siebziger Jahren ging dabei ganz wesentlich auf das Konto der zunehmenden Organisierung des qualifizierten Pflegepersonals im Vergleich zu den anderen Berufsgruppen im National Health Service. Die Krankenschwestern gehören mit einem Organisationsgrad von 87% mittlerweile zu den am höchsten organisierten Berufsgruppen in Großbritannien (Beaumont/Elliott 1992: 131; Corby 1992: 171).

In dieser direkten Konkurrenz zwischen dem Royal College of Nursing und der TUC-Gewerkschaft COHSE schnitt das RCN in den siebziger Jahren zunächst schlechter ab. Zwischen 1972 und 1975 sank die Mitgliedschaft des RCN von 96.000 auf 83.000, während COHSE in den siebziger Jahren seine Mitgliedschaft nahezu verdoppeln konnte. Einen ähnlichen Organisationserfolg, jedoch auf ungleich höherem Niveau konnte auch NUPE generell im öffentlichen Dienst verzeichnen.

Abbildung 8.2: Mitgliederentwicklungen der britischen Pflegegewerkschaften RCN, COHSE und NUPE 1970-1990



Quelle: Certification Officer, TUC Annual Reports, Angaben der Gewerkschaften.

In den achtziger Jahren kehrten sich die ungleichen Zuwachsraten der beiden Pflegegewerkschaften um. Ab 1977 setzte im Royal College of Nursing ein kontinuierlicher Anstieg der Mitgliederzahlen ein, der schon im Zeitraum zwischen 1976 und 1980 zu einer Verdoppelung der Mitgliedschaft von 90.000 auf 180.000 führte. 1980 und 1990 konnte das RCN seine Mitgliedschaft nochmals um 59% steigern. Im gleichen Zeitraum verlor COHSE rund 5% und NUPE fast 17% seiner Mitgliedschaft.[153] 1982 überholte das RCN den Mitgliederstand von COHSE.

Mitgliedermobilisierung über Konflikt: die Organisierung der Pflegekräfte in den 70er Jahre

In den siebziger Jahren vollzog sich die Rekrutierung des Pflegepersonals im britischen Gesundheitssektor über den Konflikt mit dem Arbeitgeber. Zunächst wurden die Rekrutierungsoffensiven der TUC-Gewerkschaften von den Arbeitgebern nicht ungern gesehen. Die wohlwollende Haltung der öffentlichen Arbeitgeber gegenüber den Gewerkschaften ermöglichte im Jahr 1972 die Einführung flächendeckender 'check-off'-Verfahren,[154] die einerseits die Bindung der

[153] Trotz des Mitgliederschwerpunkts der TUC-Gewerkschaft NUPE auf den Arbeiter im öffentlichen Dienst kann man Ende der achtziger Jahre davon ausgehen, daß 17% aller organisierten Pflegekräfte Mitglieder von NUPE waren (Beaumont/Elliot 1992: 140).

[154] Verfahren zum automatischen Beitragsabzug der Gewerkschaftsbeiträge von den Löhnen der Beschäftigten.

Mitglieder an ihre Gewerkschaften verbesserten, indem sie die Beitragszahlung automatisierten und andererseits die Konkurrenz um Mitglieder unter den verschiedenen Organisationen anfachten (Harrison 1988: 66).

Die zunehmende Militanz der Beschäftigten des NHS in den siebziger Jahren beruhte auf zwei sich gegenseitig verstärkenden Entwicklungen: die Gewerkschaften wurden erstmals im Gesundheitswesen aktiv und begannen Arbeitnehmerinteressen der Beschäftigten des National Health Service zu formulieren. Außerdem entzogen Ärzte den Arbeitgebern ihre Kooperationsbereitschaft, deren Einkommenspolitik zu drastischen Einkommens- und Statusverlusten unter der Ärzteschaft geführt hatte. Beide Entwicklungen endeten in lokalen militanten Konflikten zwischen den Beschäftigten und den öffentlichen Arbeitgebern (Klein 1983). Die Wahrnehmung der Interessenvertretung im Gesundheitswesen führte zu einem höheren Selbstbewußtsein der Beschäftigten im National Health Service, insbesondere bei den ungelernten Beschäftigten im Gesundheitssektor, die nun auch die Möglichkeit eines Streiks in Erwägung zogen, um ihre Interessen besser zu vertreten.

Sowohl die Gruppe der Ärzte als auch die paramedizinischen Beschäftigten fanden veränderte Handlungsbedingungen nach der Reform des NHS von 1974 vor, die zu einer Professionalisierung des Management statt der bisherigen Verwaltung führte und die zunehmende Divisionalisierung und Spezialisierung von Leitungsfunktionen ermöglichte. Die Reform des NHS basierte einerseits auf den optimistischen Erwartungen der sechziger Jahre und sah daher auf der Grundlage einer effizienten und rationalen Planung eine weitere Expansion der Mittel für den NHS vor. Andererseits ging sie davon aus, daß durch örtliche Produktivitätssteigerungen neue Ressourcen für die Entlohnung der Beschäftigten geschaffen werden könnten.

Der National Board for Prices and Income als Behörde der Einkommenspolitik forderte zudem die örtlichen Arbeitgeber auf, Produktivitätsverhandlungen insbesondere für un- und angelernte Beschäftigte zu führen, und hoffte dabei, daß solche Vereinbarungen sich selbst finanzieren würden (Klein 1983: 112). Die beteiligten Gewerkschaften sahen dies als ein Signal, ihre Interessen in Verhandlungen mit lokalen Arbeitgebern durchzusetzen. Der erste Streik in der Geschichte der NHS-Hilfskräfte im Jahr 1973 war ein Ausdruck dieser neuartigen lokalen Form der Lohnverhandlungen und zugleich ein Bruch mit der Annahme, daß die Verantwortung der Beschäftigten im NHS ihren Patienten gegenüber größer als ihr Eigeninteresse und ein Streik im Gesundheitswesen daher ausgeschlossen sei.

Ganz ähnlich verhielten sich die Ärzte, deren Einkommen unter den Vorgaben der Einkommenspolitik besonders litt. Der Bericht des Pay Review Body für die medizinischen Berufe im NHS aus dem Jahre 1977 kam zu dem Ergebnis, daß der Lebensstandard der Ärzte im Zeitraum von 1975 bis 1977 um 20% gefallen sei. Die Reaktion auf diesen besorgniserregenden Bericht war die Organisation eines ersten Lohnstreiks der britischen Ärzte, der ausgehend von Lancashire im Oktober 1975 das ganze Land erfaßte. Der Lohnstreik führte nicht nur zu einer Lohnerhöhung, sondern auch zum ersten Mal zu einem Tarifvertrag, der eine

Bezahlung für Überstunden für Ärzte vorsah.[155] Dies war ein weiterer Bruch mit der Tradition der professioneller Standards, die keine Bezahlung für Arbeitszeiten, sondern für den gesamten Beruf vorsahen.

Nachdem schon die Ärzte mit gewerkschaftlichen Mitteln – und nicht mehr standesgemäß – ihre Interessen durchzusetzen versuchten, mußte das Royal College of Nursing, wenn auch zunächst zögerlich, sich mit der Übernahme gewerkschaftlicher Funktionen anfreunden. Hatten bereits die Ärzte ihr Berufsethos im Hinblick auf die langen unbezahlten Überstunden modifiziert, folgte das RCN und gab seinen Widerstand gegen Überstundenbezahlung auf. Bis in die frühen siebziger Jahre hat das RCN wie auch die Ärztevereinigung die Zahlung von Zulagen und Überstunden für Krankenschwestern abgelehnt, da dies als 'unprofessionell' angesehen wurde. Zugleich führte das RCN eigene Shop stewards im NHS ein, um sich an lokalen Verhandlungen über Produktivitätssteigerungen im Krankenhaus besser beteiligen zu können (Manson 1977: 209). Das einzige und zugleich wichtigste berufliche Moment des RCN blieb in dem Prozeß der Annäherung an die Gewerkschaften jedoch erhalten: das RCN schloß weiterhin einen Streik als Mittel der Interessenpolitik aus. Während sich so das RCN an die Gewerkschaften im Gesundheitswesen anzupassen versuchte, verlor es doch gleichzeitig seine führende Stellung in der Vertretung der Pflegekräfte. Die TUC-Gewerkschaften hatten sowohl in der Rekrutierung als auch in der Tarifpolitik die Führung übernommen und haben dort im Zusammenspiel mit den Arbeitgebern das gleiche Muster geprägt, das auch in weiten Teilen der Industrie als typisches Konfliktmuster galt: lokale, durch alltägliche Konflikte geprägte Beziehungen, die sich im wesentlichen auf prozedurale Normen stützten.

Mobilisierung über die Politik: Re-professionalisierung qualifizierter Pflegekräfte in den achtziger Jahren

Der Wendepunkt im Kräfteverhältnis zwischen den Gewerkschaften bestand für die britischen Pflegegewerkschaften im Tarifkonflikt des Jahres 1982. Der einfache Lohnkonflikt um eine prozentuale Erhöhung der Löhne und Gehälter des gesamten paramedizinischen Personals des NHS bot der noch jungen Regierung Thatcher die Gelegenheit, ihre politischen Präferenzen gegenüber einer Gewerkschaft mit Streikverzicht auszudrücken,[156] und dem RCN die Möglichkeit, sich von den anderen Gewerkschaften im Gesundheitswesen zu distanzieren und damit der generellen Kritik der Regierung und der Öffentlichkeit an den Ge-

[155] Zudem führte die Überstundenbezahlung für Assistenzärzte auch zu einer Verzerrung der Einkommenstruktur der Ärzte, die in der Folge zu weiteren Konflikten führte.

[156] Das RCN hat auch in den nachfolgenden Jahren der Regierungszeit Thatcher eine Sonderbehandlung durch die Regierung erfahren. Frau Thatcher hat mehrmals öffentlich darauf hingewiesen, daß die qualifizierten Krankenschwestern nur deshalb eine privilegierte Behandlung im NHS erfahren würden, weil das Royal College of Nursing den Streik nicht als Mittel der Interessenvertretung anerkenne. Siehe Financial Times: „RCN Policy brought Pay Rise, says PM", vom 23. April 1988.

werkschaften zu entgehen.[157] Die für beide Seiten befriedigende Lösung des Konflikts bestand in der Überlegung, dem Widerstand der Beschäftigten gegen eine einseitig beschlossene relativ geringe Lohnerhöhung durch das Gesundheitsministerium dadurch zu begegnen, indem den qualifizierten Pflegekräften eine Reorganisation ihrer Tarifgremien vorgeschlagen wurde.[158]

Wie im gesamten britischen öffentlichen Dienst wurden traditionell Löhne und Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten des NHS in den Whitley Councils festgelegt, deren Vereinbarungen nach der Zustimmung der Gesundheitsminister verbindlich waren. Die Whitley Councils sind funktionsgruppenspezifische Verhandlungsgremien, in denen die Arbeitgeberseite durch Beamte des Ministeriums und der regionalen Gesundheitsbehörden repräsentiert wird, während Vertreter von über 40 Verbänden und Gewerkschaften für die Bediensteten sprechen. Die Zahl und Art der Gewerkschaften variieren, je nachdem, über welche Berufsgruppe verhandelt wird. Für allgemeine arbeitsrechtliche Fragen ist ein General Whitley Council zuständig, das für alle Beschäftigten Regeln festlegt, und eine Reihe von berufsspezifischen Kommissionen.[159]

Ausgenommen von der Lohnfindung durch die Whitley Councils war schon immer das medizinische Personal. Die Gehaltserhöhungen für die Ärzte und Zahnärzte wurden bereits seit 1960 nicht innerhalb der Whitley Councils, sondern von einem eigenen Gehaltsgremium, dem Pay Review Body, verhandelt, das direkt mit dem Gesundheitsministerium unterstand. Im Tarifkonflikt von 1982 bot sich nun eine Kooperationsmöglichkeit zwischen dem Royal College of Nursing und dem Gesundheitsministerium an: die Einführung eines Pay Review

---

[157] Die Gelegenheit für eine substantielle Lohn- und Gehaltserhöhung erschien den TUC-Gewerkschaften günstig. Alle Gruppen des Gesundheitssektors sollten zum 1. April 1982 eine Lohnerhöhung erhalten. Da andere Gruppen des öffentlichen Dienstes deutliche Gehaltszuwächse erhalten hatten, so etwa die Polizei mit 10% und die Richter mit 18,6%, forderten die Gewerkschaften des TUC eine Gehaltserhöhung von 12% für alle Beschäftigtengruppen. Die Regierung bot zunächst nur 6% und zu einem späteren Zeitpunkt 7,5% für Krankenschwestern.

[158] Die Regierung hatte sich zudem auf einen Konflikt mit den Gewerkschaften vorbereitet und die Regionalbehörden zur Einrichtung eines Streikfonds angewiesen (DHSS Circular HC (80)20).

[159] Die Zahl der Kommissionen hat sich in der Nachkriegszeit leicht geändert, doch bis zu Beginn der achtziger Jahre enthielten sie einen Ausschuß für Verwaltungspersonal, für Noteinsatzpersonal, für Hilfspersonal, Krankenschwestern, Hebammen, Optiker, Pharmazeuten, und Spezialisten der Kategorien A und B. Auf der Seite der Beschäftigten waren je nach Beschäftigtengruppe eine Vielzahl von Gewerkschaften involviert, wobei die Komplexität sich durch die Rivalitäten zwischen TUC-angeschlossenen Gewerkschaften und eher beruflichen Organisationen noch erhöhte. Die Verteilung der Sitze in den Whitley Councils soll prinzipiell die Organisationsstärke der einzelnen Gewerkschaften reflektieren. In der Praxis hat sich die Sitzverteilung als sehr strukturkonservativ herausgestellt, da jeder Vorstoß zur Änderung der Sitzverteilung von den anderen Gewerkschaften vehement bekämpft wurde. Außerhalb des Whitley Council sind auch die Gruppe der Handwerker und die Hausmeister. Für sie verhandeln die beiden Arbeitergewerkschaften TGWU und EETPU direkt mit dem Gesundheitsministerium.

Body für seine Professionen, die qualifizierten Pflegekräfte, wie Krankenschwestern und -pfleger, Radiologen und Physiotherapeuten.[160]

Das Royal College of Nursing befürwortete einen eigenen Pay Review Body für die Krankenschwestern, da es sich von der tariflichen Abspaltung der qualifizierten Pflegekräfte von den restlichen Beschäftigten im Gesundheitssektor die Möglichkeit versprach, sich wieder auf seine berufliche Tradition zurückzuziehen, seine tarifpolitischen Funktionen zu minimieren und sich auf einer Stufe mit anderen Berufsvereinigungen der Apotheker und Ärzte wiederzufinden. Diese Transformation der Lohnverhandlungen von den allgemeinen Whitley Councils zu einem spezifischen Gremium für qualifiziertes Pflegepersonal hat sich für die Krankenschwestern zudem finanziell ausgezahlt: im Jahr 1982/83 erhielten die Krankenschwestern und Hebammen eine Gehaltserhöhung von 12,3% im Vergleich zu 6% in 1982/83 und 4,5% im Jahr 1983/84 für die anderen Berufsgruppen des NHS (Bauer 1993: 216).

Der Rückbezug auf die traditionellen Grundlagen seiner Vertretungspolitik mit der politischen Unterstützung durch die Regierung wurde zum wesentlichen Rekrutierungsfaktor des RCN in den achtziger Jahren. In einer tariflich geschützten und privilegierten Position verließt sich das RCN nun auf seine Stärken der beruflichen Bildung und arbeitsrechtlichen Absicherung seiner Mitglieder. So verstärkte das RCN seine arbeitsrechtlichen Abteilungen und verbesserte den Versicherungsschutz für Krankenschwestern gegen Schadenersatzklagen von Patienten. Zudem expandierte das College seine bestehenden Weiterbildungsmöglichkeiten. Bereits seit 1925 führt die Bildungsabteilung des RCN eigene Lehrgänge zur Weiterbildung und Ausbildung ihrer Mitglieder verschrieben. In diesen frühen Tagen organisierte das RCN Tagesseminare über die Verbesserung der Pflege. Seit Mitte der achtziger Jahre hat sich das organisationseigene Bildungsinstitut Institute of Advanced Nursing Education zu einem der größten Träger von Weiterbildungskursen im Gesundheitssektor in Großbritannien entwickelt. Während im akademischen Jahr 1987/88 ein Kurs für Undergraduates eingeführt wurde, an dem ca. 350 Studentinnen und Studenten teilnahmen, waren es im Jahr 1993/94 bereits 1.233 Studentinnen und Studenten (RCN Institute of Advanced Nursing Education 1995). Zudem verfügt das RCN über die größte gesundheitsspezifische Bibliothek in Europa.

Die aktive Rolle des RCN bei der Ausbildung von Pflegekräften hat im Zusammenspiel mit neuen Strukturen der Qualifkationsprofile im Pflegesektor zu einer Öffnungsdebatte des RCN geführt. Bis Ende der achtziger Jahre gab es in britischen Krankenhäusern nur qualifizierte Krankenschwestern und ungelernte Kräfte. Im Laufe der achtziger Jahre wurde jedoch das neue Berufsbild der Health Care Assistants eingeführt, das nun auch über ein anerkanntes Qualifizierungsverfahren, die National Vocational Training Qualification (NVQ), verfügt. Das Royal College of Nursing ist über seine Weiterbildungsinstitute an der

[160] Die TUC-Gewerkschaften sahen darin den Versuch der Spaltung der Beschäftigten, den sie jedoch nicht verhindern konnten. COHSE mußte seine Aktionstage nach einer Delegiertenkonferenz am 14. Dezember 1982 beenden.

Pflegeausbildung der Health Care Assistants beteiligt. Während zwar die gewerkschaftseigenen Fortbildungsinstitute die Lehrgänge zu den NVQ anbieten, können die so ausgebildeten Pflegekräfte zur Zeit jedoch noch nicht Mitglied des RCN werden. Daher debattieren die Delegierten der Gewerkschaftstage des RCN seit 1988 über die Öffnung ihrer Organisation gegenüber angelernten Krankenschwestern. Als Royal College ist die Gewerkschaft jedoch nicht autonom in ihren Satzungsbeschlüssen, sondern muß ein Einvernehmen mit dem Privy Council finden, der Kontrollbehörde der Royal Colleges, dem die Königin vorsteht. Auf den Gewerkschaftstagen wurden dementsprechende Anträge bisher abgelehnt, nicht zuletzt weil die Kontrollbehörde, das Privy Council, dem entgegentritt. Das Privy Council lehnt jedoch die Mitgliedschaft angelernter Pflegekräfte im Royal College of Nursing nicht grundsätzlich ab, sondern möchte dies an die Einrichtung eines eigenen Registers, analog zu dem Register für qualifizierte Krankenschwestern, für die Health Care Assistants binden.

Die TUC-Gewerkschaften, insbesondere COHSE, hatten dieser Strategie der beruflichen Segmentierung der Pflegekräfte in den achtziger Jahren nichts entgegenzusetzen. Eine an den allgemeinen Arbeitnehmerinteressen der Beschäftigten des NHS orientierte Politik durch gewerkschaftliche Mobilisierung durchzusetzen, war nach dem erfolglosen Streik von 1982 für die Pflegekräfte nicht mehr möglich. Da die qualifizierten Pflegekräfte nun bereits von der Regierung und dem RCN bevorzugt behandelt wurden, konnten in der eigenen Organisation sich nur schwer berufsbezogene Sonderinteressen formulieren. Erst nach langer Diskussion und viel Widerwillen führte COHSE eine ähnliche Versicherung für berufsbezogene Schadenersatzforderungen ein, jedoch für alle Beschäftigten des Gesundheitssektors.

Der Einfluß der Verwaltungsreform auf die Rekrutierungsbedingungen

Durch die Schaffung des National Health Service im Jahr 1946 wurde die britische Krankenhauspflege vereinheitlicht und verstaatlicht. Die Beschäftigten im Gesundheitswesen wurden zu Angestellten einer einzigen Behörde des öffentlichen Dienstes mit einheitlichen Beschäftigungsbedingungen und der Tendenz zu großen staatlichen Krankenhäusern. Der Gesundheitssektor war in einem erheblich höheren Maße durch die Regierung und ihre Gesundheitsbehörden steuerbar, als es in Deutschland der Fall ist. Kostenrechnung und Entscheidungsstrukturen liefen in einer Hand – in der des Gesundheitsministeriums – zusammen. Diese grundlegende Steuerungsstruktur wurde im britischen Gesundheitswesen trotz verschiedener Reformmaßnahmen im Gesundheitssektor bis zum Ende der achtziger Jahre beibehalten.[161]

[161] In den Jahren 1981 und 1983 hat die Regierung Thatcher den Wettbewerbsdruck auf den NHS dadurch erhöht, daß sie die Auslagerung von Serviceleistungen, z.B. Wäschereien, an private Anbieter ermöglichte (Contracting Out Circular HC (83) 18) und zudem die Fair Wages Resolution aufhob, die die privaten Anbieter zwang, ihren Beschäftigten die Tarife des öffentlichen Dienstes zu zahlen (siehe Cousins 1988). Die Verwaltungsreform aus dem Jahr 1982 folgte weitgehend der noch von der Labour-Regierung eingesetzten Royal Commission, die in ihrem Bericht aus dem Jahr 1979 die Beseitigung einer Verwaltungsstufe vorgeschlagen hatte. Daraufhin wur-

Die zentrale Regulierung der Lohnkosten war insbesondere bei der Ausgabenkontrolle im Zuge der Einkommenspolitik der siebziger Jahre bedeutsam, als die Regierung versuchte, Ausgabenbeschränkungen durchzusetzen und zugleich örtlich flexible Systeme der Lohndynamisierung einzurichten. Während Obergrenzen für Lohnerhöhungen von oben vorgegeben wurden, wurde das örtliche Management dazu ermuntert, durch lokale Maßnahmen zur Produktivitätssteigerungen zu erwirtschaften und diese unter den Beschäftigten zu verteilen. In den achtziger Jahren war die zentrale Regulierung der Lohnkostensumme über zentrale Tarifstrukturen im Gesundheitssektor ein wesentliches Mittel zur Kontrolle der öffentlichen Ausgaben.

Dieser Zugriff der Regierung auf die Tarifstrukturen des NHS hat sich gegen Ende der achtziger Jahre gelockert. Ab 1989 hat das Gesundheitsministerium versucht, Ortszuschläge für Krankenschwestern einzuführen und die Löhne der Pflegekräfte den örtlichen Arbeitsmärkten anzupassen. Eine vollständige Dezentralisierung der Tarifstrukturen wurde in den Reformen des White Paper 'Working for Patients' und des National Health Service and Community Care Act aus dem Jahr 1990 vorgeschlagen. Die Reform der Tarifstrukturen war in ein größeres Reformprojekt der konservativen Regierung eingebettet, das die Regulierung der Leistungen zur Gesundheitsversorgung von der Bereitstellung von Gesundheitsleistungen trennt. [162] Die Rolle der Gesundheitsbehörden wurde auf die Gewährleistung der Bedürfniserfüllung der Bevölkerung beschränkt, während diese Leistungen (Krankenhäuser, Praxen etc.) selbst von neu geschaffenen, selbstverwalteten 'Trusts' bereitgestellt werden, die direkt dem Staatssekretär des Gesundheitsministeriums unterstehen und nicht mehr öffentlich durch die Verwaltungsräte der Gesundheitsbehörden kontrolliert werden.

Damit wurde zugleich die große Mehrzahl der Pflegekräfte den Trusts unterstellt, die ein höheres Maß an Eigenständigkeit in ihrer Personalpolitik haben.

---

den die vormals zwei Ebenen der Verwaltung des NHS, die Area Health Authorities und die District Management Teams, die durch die Reform aus dem Jahr 1974 geschaffen worden waren, in eine Ebene als District Health Authorities zusammengefaßt. Wie auch Area Health Authorities haben die District Health Authorities (DHA) einen Verwaltungsrat, in den die Kommunen in Absprache mit betroffenen Verbänden Delegierte entsenden. Hier wurde der kommunale Einfluß der Gewerkschaften über die DHA weiterhin gewährleistet. Im Vergleich zur der Integration der Tarifparteien im deutschen Gesundheitssektor ist die Beteiligung der Gewerkschaften an der politischen Steuerung des NHS jedoch traditionell gering (Döhler 1990b: 206). Die zunehmende Bestellung von Managern mit Zeitverträgen zur Leitung der DHAs im Anschluß an den Griffith Report aus dem Jahre 1983 hatte die Aufgabe, die verschiedenen Gesundheitsberufe in eine hierarchische Ordnung zu bringen. In Anbetracht der gewachsenen eigenständigen Strukturen einzelner Berufsgruppen des NHS wurden diese Bemühungen von Krankenschwestern als drohende Verdrängung ihrer Leitungsfunktionen betrachtet und von den Berufsverbänden und Gewerkschaften erfolglos bekämpft (Walby/Greenwell 1994). Siehe zu den NHS Reformen der achtziger und frühen neunziger Jahre: Döhler (1990); Alber/Bernardi-Schenkluhn (1992); Ham (1994); Ranade/Haywood (1991).

[162] Siehe zu den Self-Governing Trusts: Ham (1994). Ein eher untergeordneter Bestandteil der Reform ist die Verkleinerung und Minimierung der DHAs nebst der Bestellung von Mitgliedern des Verwaltungsrates durch die Kommunen und die dadurch entstandene Verdrängung gesellschaftlicher Interessen aus der Verwaltung des NHS.

Die selbstverwalteten Trusts stellten die Beschäftigten ihrer Krankenhäuser und Kliniken selbst ein und konnten frei über die prozeduralen und materiellen Bedingungen der Arbeitsverträge bestimmen, ohne auf die bestehenden nationalen Tarifverträge Rücksicht nehmen zu müssen (Corby 1992: 173).[163]

Die Dezentralisierung der Lohnverhandlungen auf die Ebene der einzelnen Trusts hat die Balance zwischen den beruflichen Interessenvertretungsorganisationen insbesondere zwischen dem Royal College of Nursing und den TUC-Gewerkschaften wieder zugunsten des TUC verschoben, da an die Stelle der vormals nationalen Lohnverhandlungen nun die Entscheidung eines jeden Trusts trat, welche Gewerkschaften anerkannt werden und dies stärker von der lokalen Stärke einzelner Organisationen abhängt. Das RCN ist jedoch aufgrund seiner Betonung beruflicher Anliegen und nachgeordneten Funktion in der Tarifpolitik erheblich zentraler organisiert als die TUC-Gewerkschaften im öffentlichen Dienst. Mit dem Zusammenschluß der öffentlichen Dienst-Gewerkschaften COHSE, NUPE und NALGO am 1. Juni 1993 zur Gewerkschaft UNISON hat COHSE zudem seine lokale Vertretungsstruktur verbessern können, da NALGO erheblich dezentralere und regional verankerte Organisationsstrukturen mit in die Fusion einbringt (siehe Undy u.a. 1996: 254; Terry 1996).

8.2 Pflegekräfte in der Industriegewerkschaft: die Organisierungserfolge der ÖTV in den achtziger Jahren

In Deutschland ist die ÖTV als Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes die Vertretung aller Beschäftigten im Gesundheitswesen, einschließlich der Ärzte und Krankenschwestern. Die ÖTV ist mit über 100.000 Mitgliedern in der Hauptabteilung Gesundheitswesen mit Abstand die größte Tariforganisation im Gesundheitssektor, jedoch nicht die stärkste Tariforganisation für die angestellten Ärzte. Der Marburger Bund (mb) vereint als Interessenvertretung der angestellten Ärzte mit rund 46.000 Mitglieder etwa 50% der angestellten Ärzte auf sich.

Die konkurrierenden Verbände in der Krankenpflege sind im Bereich der tariflichen Vertretung erheblich schwächer in der Mitgliederzahl. Die DAG hat im gesamten öffentlichen Dienst weniger Mitglieder als die ÖTV im Gesundheitswesen,[164] und die über die Gemeinschaft von Gewerkschaft und Verbänden des Öf-

---

[163] In den frühen neunziger Jahren wurden die Trusts sukzessive eingeführt, und auf Antrag wurden zum ersten April 1991 die ersten 56 Trusts vom Staatsminister im Gesundheitsministerium, Mr. William Waldegrave, genehmigt. 1994 bestanden ca. 360 Trusts. Bereits unmittelbar nach Einrichtung der ersten Trusts stellten sich durchaus unterschiedliche Haltungen der einzelnen Trusts gegenüber der Anerkennung von Gewerkschaften heraus. Während einige Trusts nur eine Gewerkschaft nach den Vorbildern der Single Union Deals in der verarbeitenden Industrie anstreben, haben andere zugesichert, daß alle vertretenen Gewerkschaften auch an den Tarifverhandlungen beteiligt werden (Corby 1992: 175). Bis zur Lohnrunde 1996 konnten die Gewerkschaften jedoch durchsetzen, daß die nationalen Lohnerhöhungen generell auch in den Trusts umgesetzt wurden und keine Abweichungen entstanden. 1993 war das RCN in 45% der neuen Trusts durch Anerkennungsabkommen vertreten. Siehe Employment Select Committee (1993); Evidence by Christine Hancock.

[164] Die DAG weist die Mitgliederstärke einzelner Berufsgruppen im öffentlichen Dienst nicht aus. Aus der Darstellung der Aktivitäten der DAG im Gesundheitswesen in den Tätigkeitsberichten

fentlichen Dienstes (GGVöD) an den Tarifverhandlungen beteiligten Verbände sind kaum handlungsfähig.[165] Einige kleine Verbände sind über Kooperationsverträge mit der DAG indirekt an den Tarifverhandlungen beteiligt.[166]

Die zahlreichen Berufsverbände im Gesundheitssektor nehmen in der Regel nicht direkt an Tarifverhandlungen teil, obwohl eine Reihe dieser Fachverbände in den Jahren 1973/74 im Kontext der schärfer werdenden Tarifauseinandersetzungen im öffentlichen Dienst gegründet wurden (Alber/Bernardi-Schenkluhn 1992: 88). Die wichtigste Berufsorganisation der Krankenpflegerinnen zur Jahrhundertwende, der BOKD, ist in seiner heutigen Form nur noch ein Berufsverband, nämlich der Deutsche Berufsverband für Krankenpflege (DBfK). Die zahlreichen Schwesternvereinigungen[167] und anderen Berufsverbände im Gesundheitswesen[168] nehmen keine tarifliche, sondern eine beruffachliche Sonderrolle ein.

Die Verhandlungen für alle Angestellten im öffentlichen Dienst, ausgenommen Post und Bahn, fanden zwischen 1976 und 1994 in getrennten Verhandlungsrunden zwischen den Arbeitgebern und der ÖTV einerseits und den Arbeitgebern und der Gemeinschaft von Gewerkschaften und Verbänden des Öffentlichen Dienstes (GGVöD), dem Marburger Bund und der DAG statt. In der GGVöD waren einzelne Berufsverbände angeschlossen, der Schwerpunkt lag jedoch bei den Angestellten und Arbeitern, die sich den Unterorganisationen der Beamtenverbände angeschlossen haben. In Anbetracht der unterschiedlichen Organisationsstärken sind sowohl Verhandlungsverlauf als auch die Ergebnisse der Tarifabschlüsse stärker von der ÖTV als von den anderen Gewerkschaften dominiert worden. Die ÖTV verhandelte zuerst mit den Arbeitgebern, und der Abschluß zwischen der ÖTV und den Arbeitgebern wirkte in der Regel als Pilotabschluß. Die Fortführung der Verhandlungen durch die sogenannte 'zweite Bank' im öffentlichen Dienst spiegelte die relative Stärke der ÖTV und die Schwäche der fragmentierten sektionalen Interessenvertretungen wider. Die Zweckgemeinschaft zwischen DAG und GGVÖD wurde daher weder von den Verbänden als

läßt sich jedoch schließen, daß der Gesundheitssektor zwar kein unbedeutender Mitgliederbereich für die DAG ist, aber auch nicht beim öffentlichen Dienst dominiert.

[165] Die 1991 gegründete Konkurrenzorganisation Gewerkschaft Pflege ist bis 1996 nicht über 2.000 Mitglieder hinausgekommen (Bokeloh 1996: 506).

[166] Der Verband der Physiotherapeuten wie auch der Verband der Schwimmeister hat einen Kooperationsvertrag mit der DAG und läßt sich durch die DAG in den Tarifverhandlungen vertreten. Der Marburger Bund hat ebenfalls seit 1950 einen Kooperationsvertrag mit der DAG, nimmt aber an den Tarifverhandlungen selbständig teil.

[167]Es gibt die Deutsche Schwesterngemeinschaft als Dachverband der gewerkschaftlichen und weltlichen Schwesternvereinigungen neben der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Schwesternverbände, die die religiösen Gruppierungen der Schwesternschaften des Caritasverbandes, der Inneren Mission sowie den Verband der Schwesternschaften vom Roten Kreuz auf sich vereint.

[168] Wie der Deutsche Verband für Physiotherapie, der Deutsche Verband technischer Assistenten in der Medizin sowie weitere Berufsverbände für Hebammen, Leitende Krankenpflegepersonen und Arzt-, Zahnarzt- und Tierarzthelferinnen.

erfolgreich eingestuft, noch hat sie ihren Status als Tarifpartei tatsächlich verbessert.[169]

Die weitgehende Monopolisierung der tariflichen Interessenvertretung der Pflegekräfte durch die ÖTV hatte zur Folge, daß der grundsätzliche Konflikt zwischen beruflichen Interessen und Arbeitnehmerinteressen, der in Großbritannien zwischen zwei gleichgewichtigen Interessenorganisationen unterschiedlicher Ausrichtung ausgetragen wird, in die Organisation der ÖTV internalisiert wurde. Die ÖTV – ohnehin bereits die am stärksten durch Berufsgruppen geprägte Gewerkschaft innerhalb des DGB – wurde einer wechselseitigen Orientierung an beruflichen und arbeitnehmerorientierten Interessen unterzogen, die durchaus Parallelen mit den britischen Auseinandersetzungen aufweist. Obwohl die konkurrierenden Verbände der ÖTV zu keinem Zeitpunkt in der tariflichen Interessenvertretung gefährlich werden konnten, spielten die Leitbilder der dienenden Schwester und der beruflich orientierten Pflegekraft, die durch die Berufs- und Schwesternverbände weiter transportiert wurden, intra-organisatorisch eine nicht zu unterschätzende Rolle. Die geringe Organisationsstärke der Pflegekräfte hat zu einer Orientierung an beruflichen Interessen geführt, die regelmäßig die Diskussion um die Integration der Pflegekräfte in die ÖTV begleitete. Bis zu Beginn der siebziger Jahre lassen sich sowohl beruflich geprägte Elemente wie auch Rückbezüge auf die Mutterhäuser und die Ordenspflege in der Interessenpolitik der ÖTV für die Pflegekräfte feststellen, die von der Angst vor der Konkurrenz der Schwesternverbände und der zunehmenden Abstinenz der Krankenschwestern gegenüber der Gewerkschaft genährt wurde.

Mitgliederentwicklung in der ÖTV

Die Organisation der Pflegekräfte in der ÖTV hatte mit einem Organisationsgrad von 26,4%[170] ihren Höhepunkt in den frühen sechziger Jahren, der in den nachfolgenden Nachkriegsjahrzehnten nicht wieder erreicht werden konnte. In den sechziger Jahren sank der Anteil der gewerkschaftlich organisierten Pflegekräfte in der ÖTV auf einen Tiefstwert von 13% im Jahr 1971 (Andersch 1990), der sich in den siebziger Jahren langsam auf 17% steigerte. Seit 1983 ist die Berechnung berufsbezogener Organisationsgrade durch die Reform der Hauptabteilung Gesundheitswesen nicht mehr möglich, aber die Größenordnungen der Zahlen

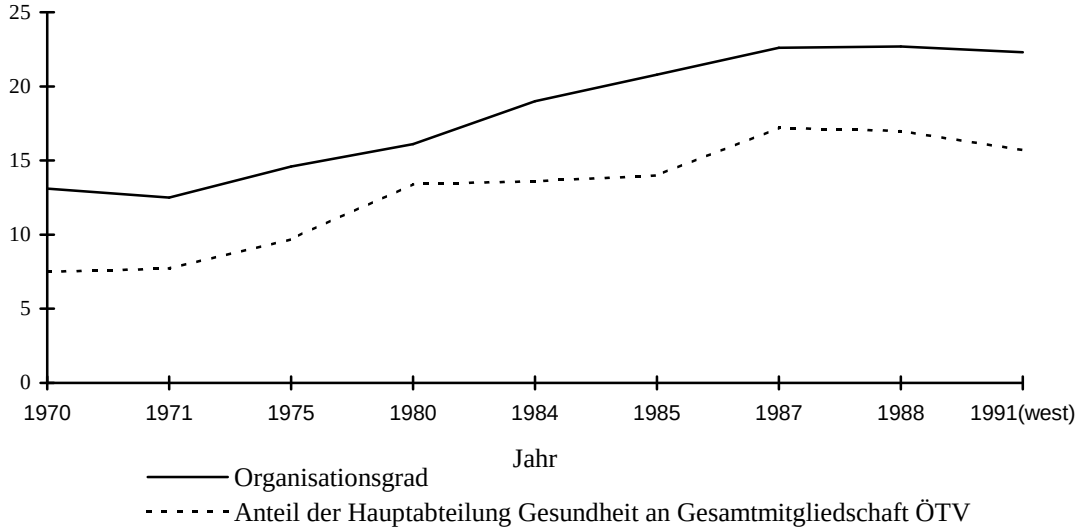
[169] Die DAG hat sich regelmäßig in ihrem Tätigkeitsbericht darüber beschwert, daß der Beamtenbund die Tarifgemeinschaft dafür nutze, mit niedrigeren Beiträgen die Mitglieder der DAG zum Übertritt zu bewegen. Die vereinbarte Beitragsangleichung hat der Beamtenbund nie vollzogen.

[170] In den Geschäftsberichten der ÖTV der fünfziger und sechziger Jahre wurde der Organisationsgrad noch von der ÖTV selbst berechnet. Dabei wurden jedoch die Beschäftigten des Gesundheitsektors tendenziell unterschätzt, indem man nur die Pflegekräfte in den Krankenhäusern bei der Berechnung zugrunde legte. Die Mitglieder wurden hingegen überschätzt, da die nicht-erwerbstätigen Mitglieder nicht abgezogen wurden. Siehe ÖTV (1954, 1961 und 1963). Der Wert der fünfziger Jahre entspricht auch ungefähr der Organisationsstärke der Pflegekräfte vor dem Krieg im Verband der Gemeinde- und Staatsarbeiter. Der eigentliche Höhepunkt der gewerkschaftlichen Organisation im Pflegebereich war dementsprechend bereits gegen Ende der zwanziger Jahre erreicht.

für den Bereich 'Krankenhaus' lassen für die achtziger Jahren eine leichte Zunahme des Organisationsgrades vermuten, der jedoch die 20%-Marke nicht mehr überstieg.[171]

[171] Der Anstieg der ÖTV-Mitgliederzahlen im Gesundheitswesen zwischen 1980 und 1984 ist jedoch auch auf die Reorganisation der Hauptabteilungen in der ÖTV zurückzuführen.

Abbildung 8.3: Entwicklung des Organisationsgrad der Gewerkschaft ÖTV im Gesundheitssektor



Quelle: ÖTV, Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen.

Die Mitglieder im Gesundheitswesen konzentrieren sich weitgehend auf die Krankenhäuser in öffentlicher Trägerschaft. In den privaten Krankenanstalten ist der Organisationsgrad erheblich niedriger als in den öffentlichen Krankenhäusern. Am geringsten ausgeprägt war die gewerkschaftliche Mitgliedschaft in Krankenhäuser mit kirchlicher Trägerschaft. In den beiden letzteren Bereichen ist allerdings gerade in den achtziger Jahren ein verstärkter Mitgliederanstieg zu beobachten.[172] Kirchen, Caritas und Diakonie waren im Zeitraum von 1984 bis 1987 mit einem Zuwachs von 36% unter den Gruppen, bei denen die Mitgliedschaft am stärksten stieg. Allerdings kommen die hohen Zahlen auch durch die niedrige Ausgangsbasis von nur knapp 14.000 Mitgliedern im Bereich Kirchen (ohne Krankenhäuser) im Jahr 1984 zustande.[173]

Innerhalb der ÖTV entwickelte sich der Anteil der Mitglieder im Gesundheitssektor ungefähr parallel zu den Organisationsgraden der Pflegekräfte. In den fünfziger Jahren sank er zunächst von 8,3% im Jahr 1953 auf 6,9% der Mitglieder im Jahr 1967. In den siebziger und achtziger Jahren erhöhte er sich dann stetig: in den siebziger Jahren von 7.4% im Jahr 1970 auf 13% im Jahr 1980. In den achtziger Jahren stieg der relative Anteil dann nur noch leicht auf knapp 16% im Jahr 1991 für Westdeutschland.

Fragmentierte Arbeitgeberstrukturen durch Partikularismus in der Trägerschaft

Der Partikularismus in der Trägerschaft der Krankenhäuser und die Rolle der Kirche und der gemeinnützigen Träger ist ein wesentliches Merkmal des deutschen Gesundheitswesens bei der tariflichen Absicherung der Pflegekräfte. Nur

[172] Interview mit einem ÖTV-Sekretär.

[173] In Anbetracht von mehr als 900.000 kirchlichen Mitarbeitern ist dies auch bei der Einbeziehung der Krankenhäuser ein sehr geringer Organisationsgrad.

etwas mehr als Drittel der 3.071 bundesdeutschen Krankenhäuser befand sich 1987 in kommunaler oder staatlicher Hand. Ein weiteres Drittel war in privatem Eigentum und das letzte Drittel in freigemeinnütziger Trägerschaft. Gemeinnützige Träger sind oftmals Kirchen, freie Wohlfahrtsverbände und gewerbliche Berufsgenossenschaften. Mit den beiden großen Kirchen und dem Roten Kreuz befinden sich darunter auch insbesondere die traditionellen Mutterhäuser der gebundenen Schwestern. Langfristig ist der Anteil der Krankenhäuser in öffentlicher Trägerschaft zugunsten der privaten Krankenhäuser gesunken. Der Anteil der gemeinnützigen Träger blieb dabei weitgehend stabil (Alber/Bernardi-Schlenkuhn 1992: 90).

Nur die Krankenhäuser in öffentlicher Trägerschaft sind an die Tarifstrukturen im öffentlichen Dienst direkt angeschlossen. In den öffentlichen Krankenhäusern ist zudem die Arbeitgeberseite aufgespalten: während die Tarifverträge im öffentlichen Dienst mit der Bundesregierung, der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) und der Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände (VkA) abgeschlossen werden, sind die direkten Arbeitgeber im Gesundheitswesen im Klinikbereich die Landeskrankenhausgesellschaften und die Deutsche Krankenhausgesellschaft.[174] Die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Gesundheitswesen werden als Anhang des Bundesangestelltentarifvertrags (BAT) geregelt. Dort sind alle Pflegeberufe und medizinischen Hilfsberufe aufgeführt und in Tarifgruppen eingestuft. Angesichts der hochzentralisierten Verhandlungsebene und der Komplexität der Tarifverträge im öffentlichen Dienst schlagen sich sektionale Interessen einzelner Beschäftigtengruppen weniger über gruppenspezifische Gehaltsverhandlungen nieder (wie im Fall der Ausbildungsvergütungen der Pflegeauszubildenden), sondern in der Regel über die Eingruppierung.

Die Einflußnahme der Gewerkschaften reichte jedoch kaum über den öffentlichen Dienst hinaus. Zudem hatten die Arbeitgeber in den privaten Krankenanstalten und bei den gemeinnützigen Trägern eine weitaus gewerkschaftsfernere Haltung als die öffentlichen Arbeitgeber. Die ÖTV konnte den Widerstand der Arbeitgeber gegen regelmäßige Tarifverhandlungen insbesondere dort nicht überwinden, wo sie auf arbeitsrechtliche Sonderbestimmungen zum Schutz von Tendenzbetrieben und das Kirchenrecht stieß. Zwar werden in den privaten und gemeinnützigen Krankenhäusern die Bestimmungen des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst oftmals analog angewandt, jedoch ist dies eine freiwillige Maßnahme des Arbeitgebers. Bei den privaten Krankenanstalten, soweit sie dem Bundesverband deutscher Privatkrankenanstalten e.V. angeschlossen sind, besteht ein Manteltarifvertrag zwischen der ÖTV und den Arbeitgebern, der sich weitgehend, aber nicht durchgehend, an den Bestimmungen des BAT orientiert. In einigen Firmengruppen existieren Haustarife, wie z.B. mit den Cornelius-

[174] Wie in Großbritannien sind also die formalen Arbeitgeber in den Tarifverhandlungen nicht die tatsächlichen Arbeitgeber im Gesundheitssektor. Im Fall der Krankenhäuser verhandeln die öffentlichen Arbeitgeber nicht über ihre eigenen Finanzen, sondern über die Versichertenbeiträge der Krankenversicherungen. Die Lohnkosten der Krankenhäuser greifen direkt auf die Pflegesätze durch, die die Krankenhäuser den Krankenkassen in Rechnung stellen.

Kliniken, der Allgemeinen Hospital-Gesellschaft (AHG)/Gesellschaft für psychosomatische Therapie, sowie für den Saarländischen Schwesternverband.

Die gemeinnützigen Träger fallen durchweg unter den Schutz der Tendenzbetriebe[175] und unter kirchenrechtliche Bestimmungen, die ihnen die weitgehende Vermeidung von institutionalisierten Formen kollektiver Interessenvertretung ermöglicht. Beim Roten Kreuz und der Arbeiterwohlfahrt hat die ÖTV Tarifverträge abschließen können. Weitergehende betriebliche Mitbestimmungsrechte sind jedoch aufgrund des Tendenzschutzes eingeschränkt. Für die kirchlichen Träger werden weder Tarifverhandlungen geführt noch Tarifverträge abgeschlossen, da beide großen Kirchen den Abschluß von Tarifverträgen als unvereinbar mit dem Dienstgedanken des kirchlichen Mitarbeiters ansehen. Dabei war der Widerstand der Kirchen nicht mit der Frage nach der Regulierung und materiellen Absicherung von Arbeitsverhältnissen für ihre Bediensteten begründet, sondern sie befürchteten in erster Linie die Möglichkeit, daß Konflikte zwischen der Gewerkschaft und der Kirche entstehen könnten, wenn sich die Kirche als Arbeitgeber verhalten müßte. Die nordelbischen Bischöfe nahmen zum Problem des Arbeitskonfliktes Stellung: „Es scheint uns aber auf der anderen Seite so zu sein, daß eine Gewerkschaft, die letzten Endes auf eine Kampfmaßnahme verzichtet, ihre Sache selbst aufgibt. Dem Streik aber entspricht die Aussperrung. Ist es denkbar, daß die Kirche mit Aussperrung arbeitet?“ (zitiert nach Beyer/Nutzinger 1991: 61). Die nord-elbische Kirche war jedoch zugleich die einzige evangelische Landeskirche, die sich in einem Synodenbeschluß für Tarifverträge ausgesprochen und zu Beginn der achtziger Jahre auch Tarifverträge für ihre Mitarbeiter mit der ÖTV abgeschlossen hat.

Die Kirchen lösten das Problem durch den Gedanken des sogenannten ‘Dritten Weges’, durch die Einführung eines kircheneigenen Modells zur Regulierung von Arbeitsverhältnissen. Beide Kirchen führten Kommissionen für die Gestaltung des Arbeitsvertragsrechts ein (für den Bereich der Diözesen und den Caritasverband die KODA und für den Bereich der EKD die sogenannten ‘arbeitsrechtlichen Kommissionen’). Im Bereich der arbeitsrechtlichen Kommissionen wurden Vertreter der ÖTV zur Mitarbeit eingeladen, die sie zeitweilig auch annahmen.

Die Auseinandersetzung zwischen den Gewerkschaften und den Kirchen erreichte ihren Höhepunkt zu Beginn der achtziger Jahre, als der Ständige Rat der Deutschen Bischofskonferenz eine Erklärung abgab, die die Koalitionsfreiheit der Beschäftigten im kirchlichen Dienst auf solche Vereinigungen beschränkte, die keine kirchenfeindlichen Ziele verfolgten. In diesem Kontext verbot die Katholische Kirche das Werben für Tarifverträge und für Gewerkschaften in kirchlichen Einrichtungen.[176]

---

[175] Gemeinnützige Träger sind zudem oftmals politisch engagiert. Das Rote Kreuz steht der CDU nahe und die Arbeiterwohlfahrt der SPD.

[176] In gerichtlichen Auseinandersetzungen um das Zugangsrecht von Gewerkschaftsfunktionären zu kirchlichen Einrichtungen konnte sich die ÖTV bis zur Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts durchsetzen, verlor aber regelmäßig, wenn die Entscheidung dem Bundesverfassungsge-

In den achtziger Jahren entspannte sich jedoch das Verhältnis zwischen der Evangelischen Kirche und der ÖTV zunehmend, und die regelmäßigen Gespräche mit der EKD brachten eine Annäherung der Positionen. In der gesellschaftlichen Diskussion über die Situation der Pflegeberufe und der Sozial- und Erziehungsdienste haben die evangelische Kirche und die ÖTV verstärkt gemeinsame Positionen bezogen, die die Wiederaufnahme der Gespräche über Vertragsbeziehungen zwischen der EKD und der ÖTV in den Jahren 1988/89 nahelegten. Aus diesen Gesprächen folgte die Suche nach Möglichkeiten, die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten der Kirchen so zu regeln, daß beide Seiten als gleichberechtigte Partner anerkannt werden.[177]

Die Internalisierung beruflicher Interessenpolitik in die ÖTV

Noch bis zur Neuordnung der Hauptfachgruppen im Jahr 1968 bestand der 'Bund freier Schwestern' innerhalb der ÖTV, der eine Zweiteilung der Pflegekräfte im Krankenhaus in qualifizierte Krankenschwestern und in Krankenpflege und ärztliches Hilfs-personal vornahm. Im 'Bund freier Schwestern' befanden sich die qualifizierten Krankenschwestern, die sich in eine direkte Konkurrenz zu den Mutterhäusern begaben. Die Krankenhäuser schlossen zu dieser Zeit regelmäßig Gestellungsverträge mit Mutterhäusern ab, die ihnen relativ günstiges Krankenpflegepersonal zu Leiharbeitsbedingungen anboten. Um diese Billigkonkurrenz zu unterbinden, hatte bereits die Vorläuferorganisation der ÖTV, der Bund der Gemeinde- und Staatsarbeiter, eine 'Schwesternschaft der Reichssektion Gesundheitswesen' eingerichtet, die mit Schwesternordnung und Dienstbrosche versehen, ähnliche Gestellungsverträge mit den kommunalen Krankenhäusern eingingen wie die Mutterhäuser.[178]

Die ÖTV rechtfertigte die Gründung des Bundes freier Schwestern in ihrem Jahresbericht: "Unser Streben ist, die Krankenanstalten mit Schwesterpersonal aus unserer Mitte nach den tarifpolitischen Bedingungen zu besetzen und auf diese Weise unsere Kolleginnen in einem sozial einwandfreien Arbeitsverhältnis unterzubringen. In einer ganzen Reihe von Anstalten, die über das Bundesgebiet verstreut sind, konnten wir bereits in diesem Sinne wirken und ihnen ausschließlich zu uns gehörende, gewerkschaftlich organisierte Schwestern mit fachlichem Können zuführen" (ÖTV Jahrbuch 1949-50: 195; zit. nach Petrowsky 1974: 155). Der Bund freier Schwestern versuchte, durch den Abschluß eigener Gestellungs-

---

richt vorgelegt wurde und sich die Kirche auf ihre geschützte Position zurückziehen konnte. Siehe Ruland (1980) zur Verfassungsbeschwerde der Orthopädischen Anstalten Vomarstein; Beyer/Nutzinger (1991).

[177] Im April 1996 wurde der letzte Entwurf einer Grundlagenvereinbarung zur Regelung einer kirchengemäßen Tarifpartnerschaft zwischen der Arbeitgebervereinigung der Evangelischen Kirche und ihrer Diakonie und der ÖTV und DAG vorgestellt, die im wesentlichen aus einer Schlichtungsvereinbarung bestand.

[178] Der Bund war zudem bis 1972 Mitglied der Deutschen Schwesterngemeinschaft (DSG), in der Schwesternverbände wie der Caritasverband, die Innere Mission, der Verband Deutscher Mutterhäuser vom Roten Kreuz und der Agnes-Karll-Verband zusammengefaßt sind (Petrowsky 1974: 155).

verträge sowohl den eigenen Mitgliedern ihre Arbeitsplätze zu sichern als auch grundsätzlich das Prinzip der Leiharbeit durch die Schwesternverbände zu durchbrechen, indem sie in ihren Gestellungsverträgen den Abschluß von Einzelarbeitsverträgen vorsahen.

Mit der Reform der Hauptfachgruppen im Jahr 1968 wurde nicht nur die Trennung der Pflegekräfte in den Bund der freien Schwestern und Hilfskräften aufgehoben, sondern auch die geschlechtliche Trennung zwischen Schwestern und Pflegern. Der Bund bestand zwar innerhalb der Abteilung Krankenpflege und Pflegedienst weiter, jedoch jetzt als Bund freier Krankenschwestern und Krankenpfleger. Endgültig aufgegeben wurde die berufsbezogene Organisation mit der Neuordnung der Abteilung Gesundheitswesen im Jahr 1983, der dann auch der Bund gewerkschaftlicher Ärzte zum Opfer fiel. Als eine Form der Modernisierung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung hatte der geschäftsführende Hauptvorstand der ÖTV am 23. November 1982 beschlossen, daß die Abteilungsarbeit nicht mehr berufsbezogen, sondern arbeitsplatzbezogen organisiert werden sollte. Die Abteilungen wurden nun endgültig nach dem Industriegewerkschaftsprinzip gegliedert und zu größeren Einheiten zusammengefaßt.[179] Die Klammer für die breitere Definition der Gruppeninteressen der Beschäftigten im Gesundheitswesen war der allgemeine Druck auf die Ausgaben im Gesundheitssektor, wie im Geschäftsbericht von 1983 ausgeführt: "Da sich die Beschäftigtenprobleme im Gesundheitswesen nahezu bei allen Berufsgruppen gleichermaßen bemerkbar machen, war es erforderlich, die gewerkschaftlichen Aktivitäten weniger berufsgruppen- oder abteilungsbezogen, sondern vorwiegend betriebsbezogen und damit abteilungsübergreifend in der Hauptabteilung Gesundheitswesen zu entwickeln" (ÖTV 1983: 758).

In den frühen siebziger Jahren war die Rolle der Mutterhäuser wie auch die starke Stellung der Kirchen so weit zurückgegangen, daß die ÖTV begann, eine offensivere Position bei der Vertretung der Pflegekräfte einzunehmen. Der Bund freier Schwestern trat aus der Deutschen Schwesterngemeinschaft aus, und die ÖTV suchte zumeist auf dem Wege der juristischen Auseinandersetzung den Konflikt um die Interessenvertretung in kirchlichen Einrichtungen. Die Kostendämpfungsmaßnahmen im Gesundheitswesen ab Mitte der siebziger Jahre und die vergleichsweise schlechteren Arbeitsbedingungen im Krankenhaus aktivierten dabei das Engagement der ÖTV in der Gesundheitspolitik, da sie die Chance sah, die Unzufriedenheit der Beschäftigten in der Krankenpflege zu mobilisieren.

Dennoch blieb die Interessenpolitik für die Pflegekräfte in der ÖTV bis in die achtziger Jahre hinein weitgehend auf die Zurückdrängung der Berufsverbände und auf die Entwicklung eigener Initiativen in der Berufsbildungspolitik kon-

---

[179] Der Bereich Gesundheitswesen wurde ergänzt um die früher in der Abteilung Sozialarbeit geführten Organisationsbereiche 'Kirche' und 'soziale Dienste' und trägt seitdem die neue Bezeichnung 'Gesundheitswesen, Kirchen und Soziale Einrichtungen'. Diese Zusammenlegung einzelner Berufsgruppen wurde schon bald darauf bedauert: „Des weiteren repräsentieren die Bundesabteilungsvorstände in der Regel nicht die Vielfalt von Beschäftigtengruppen und Betrieben/Verwaltungen einer Abteilung, so daß die Wahrnehmung von Interessen bestimmter Gruppen durch die Mandatsträger nur schwer möglich ist“ (ÖTV 87: 812).

zentriert. Dazu gehörte die Gründung eines gewerkschaftseigenen Fortbildungsinstituts für Berufe im Sozial- und Gesundheitswesen in Duisburg im Oktober 1984 und das Beharren auf dem Standpunkt, daß die Pflegeausbildung eine betriebliche Ausbildung bleiben solle, wohingegen die Berufsverbände die schulische Ausbildung favorisierten. Das Krankenpflege- und Hebammengesetz vom Juni 1985, das in diesem Konflikt einen Kompromiß zwischen betrieblicher und schulischer Ausbildung vorsah, indem es die betriebliche Ausbildung beibehielt und die Zahl der Schulstunden erhöhte, löste dann in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre ein stärkeres tarifliches Engagement der ÖTV für die Pflegekräfte aus. Im Anschluß an das neue Ausbildungsgesetz kündigten die öffentlichen Arbeitgeber die Tarifverträge zur Ausbildungsvergütung und setzten per Richtlinie niedrigere Vergütungen für Auszubildende fest.[180] Damit wurde die Ausbildungsvergütung in der Krankenpflege zu einem Tarifschwerpunkt der Großen Tarifkommission der ÖTV, die im darauffolgenden Jahr die Kürzungen zum großen Teil wieder rückgängig machen konnte.

Die Anknüpfungspunkte für die gewerkschaftliche Mobilisierung der Beschäftigten im Gesundheitswesen waren für die ÖTV die rückläufige Attraktivität der Pflegeberufe und die daraus entstehende Personalverknappung in der Pflege. Die Proteste der Gewerkschaft richteten sich zunächst noch gegen die Reformen des Gesundheitssektors, insbesondere gegen die Kostendämpfungsmaßnahmen durch Privatisierungen, und die Methoden zur Personalbemessung,[181] denen soziale Unausgewogenheit vorgeworfen wurde. 1989 kündigte die ÖTV den Tarifvertrag zur Vergütungsordnung für das Pflegepersonal und konnte im Anschluß daran – begleitet von Protestkundgebungen gegen die Arbeitsbedingungen im Gesundheitswesen – eine bessere Eingruppierung, höhere Funktionszulagen und Zuschläge für Nachtarbeit für Pflegekräfte erreichen. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wurden damit die Mitglieder der ÖTV im Gesundheitssektor sowohl interessenpolitisch mit anderen Berufsgruppen des Gesundheitssektors zusammengefaßt als auch tarifpolitisch für ihre allgemeinen Beschäftigteninteressen mobilisiert. Damit setzte sich in der ÖTV eine gruppenübergreifende Definition der Interessenpolitik für Pflegekräfte zu einem Zeitpunkt durch, als sie in Großbritannien interessenpolitisch schon wieder obsolet war.

8.3 Zusammenfassung

In beiden Ländern läßt sich ein Spannungsfeld zwischen der Interessenpolitik einer stark über formale Qualifikationen und über ein historisch gewachsenes berufliches Verständnis definierten sozialen Gruppe des Pflegepersonals und den Zwängen einer stark zentralisierten bürokratischen Verwaltung des Pflege-

[180] Die Kürzungen umfaßten bis zu 37% der Ausbildungsvergütung.

[181] Zwischen 1984 und 1989 fanden vielfache Kampagnen und Aktionstage der ÖTV statt, z.B. die ÖTV-Aktion für ein humanes Gesundheitswesen 1984 und die Aktionstage 'Wir müssen helfen können: Ablehnung der Personalbemessung auf der Grundlage von Anhaltszahlen und Leistungserfassung in Krankenhäusern'. In den Jahren 1988/89 veranstaltete die ÖTV Aktionen gegen den Pflegenotstand und im Oktober 1989 die Berliner Pflegetage.

sektors im Krankenhausbereich feststellen. Die Interessenpolitik der Pflegekräfte vollzieht sich zu gleichen Teilen über die Berufsbildungspolitik und über die tarifliche Regulierung ihrer Arbeitsbedingungen. In beiden Ländern haben sich die Interessenorganisationen auch der beruflichen Bildung gewidmet, und zwar sowohl im Bereich der Regulierung der beruflichen Bildung als auch durch die direkte Bereitstellung von Bildungsmaßnahmen durch die Organisationen selbst.

Der insgesamt sehr hohe Organisationsgrad der britischen Pflegekräfte im Vergleich zu den deutschen läßt sich im wesentlichen auf zwei Faktoren zurückführen: Erstens hat sich die Berufsorganisation der britischen Krankenschwestern zur Wahrnehmung tariflicher Interessen durchsetzen können, während die deutschen Berufsverbände in der Krankenpflege keine tarifpolitisch eigenständige Rolle spielen. Die Durchsetzung sektionaler tarifpolitischer Ziele für das britische Pflegepersonal wurde dabei durch die Privilegierung der qualifizierten Pflegekräfte durch die konservative Regierung in den tarifpolitischen Gremien ermöglicht. In Deutschland haben die Berufsverbände keinen Zugang zur tariflichen Interessenpolitik gefunden und vertreten ihre beruflichen Interessen nur auf dem Wege des politischen Lobbyismus.

Zweitens ist der National Health Service als öffentlicher Arbeitgeber erheblich homogener und zentraler organisiert als das deutsche Gesundheitswesen. Die Fragmentierung der Arbeitgeber im deutschen Gesundheitssektor und die ablehnende Position der Kirchen gegenüber der Aufnahme von Tarifverhandlungen haben die Rekrutierungsmöglichkeiten der ÖTV stark eingeschränkt. Weder bei den Kirchen noch in den privaten Krankenanstalten konnte sich die ÖTV institutionell verankern, um eine wirksame Rekrutierung von neuen Beschäftigten durchzuführen.

Der wichtigste Einfluß für den Mitgliederaufschwung der beruflichen Pflegegewerkschaft Royal College of Nursing in den achtziger Jahren bestand in der politischen Unterstützung der Gewerkschaft durch die konservative Regierung. Durch die Politik der 'Re-professionalisierung' der qualifizierten Pflegekräfte wurden die Beschäftigten des Gesundheitssektors in ihrer Interessenpolitik fragmentiert und das Royal College of Nursing im langjährigen Konkurrenzkampf mit den im TUC zusammengeschlossenen Gewerkschaften um die Dominanz im Pflegebereich als Modellgewerkschaft organisatorisch gestützt und politisch ausgezeichnet.

In Deutschland blieb auch in den achtziger Jahren die Organisation der Pflegekräfte, insbesondere in Anbetracht der großen Unzufriedenheit und des großen öffentlichen Interesses um die Reform des Gesundheitssektors, gering. Selbst die Mobilisierungsanstrengungen während der Tarifkonflikte der Jahre 1985 und 1989 haben der ÖTV keine großen Organisationserfolge eingebracht. Trotz der Integration der historisch ausgeprägten gruppenspezifischen Interessen in die Großorganisation ÖTV konnten diese kaum gegenüber den Arbeitgebern vertreten werden, da sie im öffentlichen Dienst in der hochgradig zentralisierten Behandlung tariflicher Themen nur unter erheblichem Aufwand – wie in der Tarifrunde zur neuen Eingruppierung im Jahr 1989 – einzubringen sind und für die

Gewerkschaften nur schwer der Zugang zur betrieblichen Interessenpolitik herzustellen ist.

9. Kapitel Interessenorganisation der Bankangestellten

Berufs- und industriesoziologische Untersuchungen betonen den Umstand, daß im Hinblick auf die Tätigkeit und die Stellung der Angestellten im Berufsleben, die Angestellten keine homogene Gruppe bilden: „Als ein immer wieder bestätigter Befund der international und intertemporal vergleichenden sozialhistorischen und soziologischen Angestelltenforschung darf wohl die Feststellung bezeichnet werden, daß die Angestellten in ihrer Gesamtheit kaum durch irgendwelche generellen und stabilen Merkmal hinsichtlich des Inhalts ihrer Tätigkeit, ihres beruflichen und sozialen Status, ihres Organisationsverhaltens und ihres politischen Bewußtseins charakterisiert werden können. Im Kontrast zu Untersuchungen über die Industriearbeiterschaft einerseits, die Eigentümer-Klasse andererseits ergibt sich von den Angestellten das Bild einer 'wesenlosen' Nichtklasse“ (Berger/Offe 1981: 39).

Dennoch ist es möglich, die Bankangestellte, die in berufssoziologischen Kategorien eine Untergruppe der kaufmännischen Angestellten bilden, als eine soziale Gruppe zu charakterisieren, die sich jedoch weniger über ihre beruflichen als viel mehr über ihren Beschäftigungsstatus in Kreditinstituten definiert.[182] Bankangestellte haben traditionell ein hohes Maß an Beschäftigungssicherheit, eine regulierte und geordnete Laufbahn mit regelmäßigen Aufstiegsmöglichkeiten und einem hohen Maß an Fürsorge durch die Banken. Bankangestellter wird man durch den Eintritt in ein Beschäftigungsverhältnis in einer Großbank und bleibt es in der Regel, bis man von selbst die Stellung aufgibt oder wechselt. Die erworbenen Qualifikationen sind bankspezifisch, wenn auch überbetrieblich reguliert und koordiniert. Bankkaufleute haben in der Regel eine innerbetriebliche Aufstiegsmöglichkeit, die sich über unternehmensspezifische Fortbildung und die Bewährung im Unternehmen aber weniger über die Erwerbung allgemein anerkannter Weiterbildungszertifikate vollzieht. Die Bewährungsprobe für den Bankkaufmann für den Aufstieg innerhalb seiner Bank ist die Position des Kreditsachbearbeiters, an deren Ausführung sowohl die Beurteilung der Vertrauenswürdigkeit, des Umgangs mit Kunden und der selbstsicheren Einschätzung von Kreditgeschäften geknüpft sind.[183]

Durch die große Ähnlichkeit der Tätigkeiten den Großbanken sind die Qualifikationen von einer Bank zur anderen übertragbar. Um jedoch die Fluktuation zwi-

---

[182] Kracauer beschreibt dies anhand der Äußerlichkeit ihres Arbeitsplatzes und ihrer subjektiven Einschätzung: „Daß die Krone der Angestellten der Bankbeamte sei, ist zumindest bei den Bankbeamten ein weit verbreiteter Glaubenssatz. Er hat sich aus den Urzeiten der Branche fortgesetzt, ist sichtlich and die intime Beschäftigung mit dem Geld geknüpft und erhält eine Art äußerer Bestätigung durch die fürstlichen Bankpaläste im Renaissancestil; Kathedralen steigern so die Frömmigkeit, aus der sie erwachsen sind“ (Kracauer 1971: 84). David Lockwood beschreibt die Bankangestellten ganz ähnlich als 'aristocracy of clerical labour' (Lockwood 1958). Für Blackburn war die privilegierte Stellung der Bankangestellten der wesentliche Grund dafür, an ihrem Beispiel die unterschiedliche Natur gewerkschaftlicher Organisationen zu überprüfen (Blackburn 1967).

[183] Zur veränderten Rolle des Kreditsachbearbeiters Baethge/Oberbeck 1986.

schen den Banken und das Abwerben von qualifiziertem Personal zu verhindern, haben sich in Deutschland die großen Banken darauf verständigt, in einem überdurchschnittlichen Maße auszubilden, während die britischen Banken lange Zeit ein informelles aber wirkungsvolles Abwerbungsverbot zwischen den Banken praktizierten (Morris 1986).

Die Gruppe der Bankangestellten ist somit über ihren Status der Beschäftigung bei bestimmten Kreditunternehmen definiert.[184] Dieser Umstand erklärt auch die geringe berufliche Differenzierung innerhalb der Beschäftigtengruppen. Die einzige wesentliche Differenzierung innerhalb der Gruppe der Bankangestellten bezieht sich nicht auf berufliche definierte Differenzierungen – sieht man mal von den Technikern in den Rechenzentren der Banken ab – sondern auf die weiblichen Angestellten.

Die wesentliche Bruchstelle in der Bankangestelltenschaft als sozial homogener Gruppe ist somit eine geschlechtsspezifische. Banken haben bereits seit den zwanziger Jahren repetitive Verwaltungsarbeiten in gering qualifizierte Frauenarbeitsplätze ausgelagert. Diese Gruppe der Verwaltungsangestellten wurde zunächst von den Bankkaufleuten abgelehnt und als billige Lohnkonkurrenz empfunden, die sich jedoch in den Banken als fester Bestandteil der Beschäftigung durchsetzen konnte. In den Nachkriegsjahren stieg der Anteil der Frauenbeschäftigten in den Banken zudem beständig an: in Großbritannien betrug er 1971 bereits 53%, um dann auf 61% im Jahr 1994 zu steigen (Lansbury 1995: 14). In Deutschland stieg der relative Anteil von 42% im Jahr 1970 auf 53% im Jahr 1993.[185] Es gibt daher unter den Bankangestellten zwei geschlechtsspezifische Gruppen, die der weiblichen Verwaltungskraft, die von den innerbetrieblichen Beförderungsformen nur wenig profitiert, und des männlichen Bankkaufmanns mit Aufstiegsmöglichkeiten. Diese soziale und geschlechtliche Differenzierung wird auch in den siebziger und achtziger Jahren beibehalten, obwohl zunehmend qualifizierte Frauen im Bankenbereich tätig sind. Frauenförderung in den Banken, die in den Banken in den achtziger Jahren Verbreitung gefunden hat, beläßt weiterhin die Mehrheit der Frauen im Bereich der Routine und Verwaltungsarbeiten beläßt und integriert sie nur in geringerem Maße in die bankenspezifischen Laufbahn der Bankkaufleute.[186]

Die Konstituierung der sozialen Gruppe der Bankangestellten über die Eigenschaften des Arbeitgebers im Kontrast zur beruflichen Gemeinschaft ermöglicht eine stärkere Bezugnahme auf die Differenzierung nach außen als auf die innere Homogenität der Gruppe. Die Interessenorganisationen der Bankkaufmänner der Weimarer Republik waren eher bereit, sich der Aufnahme von Frauen zu

---

[184] Die Hinweise aus der Berufssoziologie über die heterogenen Tätigkeitsbereiche von Angestellten im Bankensektor und deren geringe Handlungsautonomie helfen daher nur bedingt bei der Suche nach Konstituierungsfaktoren für die Bankangestellten als soziale Gruppe weiter (siehe Baethge/Oberbeck 1987: 87 ff.).

[185] Jahresberichte des Arbeitgeberverbands des privaten Bankgewerbes. Berichte über das Geschäftsjahr.

[186] Siehe dazu Heritage 1983, Storey 1995, Czech 1990.

öffnen als den Bankkaufleuten, die in anderen Wirtschaftsbereichen, etwa den Versicherungen beschäftigt waren. Interessenpolitisch hat es dennoch hat es bis Ende der achtziger Jahre gedauert, daß die steigenden Frauenanteil in der Mitgliedschaft auf die Interessenformation durchgeschlagen hat.

9.1 Deutschland: institutionelle Stabilität unter Bedingungen interorganisatorischer Konkurrenz[187]

Die heutige Interessenorganisation der Bankangestellten wurzelt in dem historischen Bruch und Wiederaufbau der Organisationsformen nach dem zweiten Weltkrieg und hat mit den ursprünglichen Organisationsformen im frühen 20. Jahrhundert nur noch insofern zu tun, als daß einige Verbände der Weimarer Republik heute die Rolle einnehmen, die in den britischen Banken die Staff Associations haben. Die verbandliche Organisation der deutschen Bankangestellten oder Bankbeamten, wie sie zu der Zeit vor der endgültigen Prägung des Angestelltenbegriffs genannt wurden, spiegelte zunächst eher den Gedanken der befristeten kaufmännischen Anstellung in den Banken mit der Erwartung auf die spätere Selbständigkeit wieder. Der erste Verband der Bankbeamten, der DBV, trennte noch nicht zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sondern vertrat alle Bankbeamten gleichermaßen. Er hatte noch bis in die zwanziger Jahre des 20. Jahrhunderts Vorstandsmitglieder der Banken in seiner Mitgliedschaft und gab dieses Prinzip erst nach der Gründung des radikaleren Allgemeinen Verband der Bankangestellten im Jahr 1912 auf.[188] Nach fruchtlosen Fusionsbemühungen während des Krieges, bestehen beide Verbände bis zum Ende der Weimarer Republik fort und wachsen während dieser Zeit rapide an. Nach dem Ende des ersten Weltkriegs wird der Organisationsgrad des DBV auf über 50% geschätzt, wobei der Allgemeine Verband in den zwanziger Jahren zudem nahezu ein Drittel der Bankangestellten in seiner Mitgliedschaft hatte.[189] Die Frauen organisierten sich derweil im Verband weiblicher Angestellter, VwA, nachdem sie bis in die zwanziger Jahre zu den Verbänden der Bankenangestellten keinen Zutritt fanden.

Das Verbändesystem

Nach dem zweiten Weltkrieg erfolgt einerseits eine Neuauflage der konkurrierenden Vorkriegsverbände. Die eher ständischen Organisationen formieren sich

---

[187] Der folgende Abschnitt bezieht sich nur auf das private Bankgewerbe und die Genossenschaftsbanken. Die Sparkassen werden von der ÖTV organisiert und sind in das Tarifsystem des öffentlichen Dienst integriert. Die Sparda-Banken werden von der Eisenbahnergewerkschaft GdED organisiert. Sie sind dem Tarifvertrag für das private Bankgewerbe mittlerweile angeschlossen. Beide Sonderfälle finden im folgenden keine Berücksichtigung.

[188] Die Trennung von den Arbeitgebern erfolgte auch, weil der DBV befürchtete, von der Zentralarbeitsgemeinschaft sonst nicht als Arbeitnehmerverband anerkannt zu werden (Johr 1919: 24).

[189] Die Bankengewerkschaften können 1920 den ersten Reichstarifvertrag im Bankensektor durchsetzen.

zwar auch wieder in der Form des DBV aus dem Jahr 1952[190], dem VwA und dem DHV, ohne jedoch ihre vormals vorherrschende Rolle wieder einnehmen zu können. Andererseits sind die interessenpolitisch bedeutsamen Verbände im Bankensektor zwei Neugründungen. Die in den fünfziger und sechziger Jahren mitgliederstärkste Gewerkschaft im Bankensektor, die DAG, rekurriert bei ihrer Gründung wie auch bei ihrer Mitgliederrekrutierung auf alle Angestelltenverbände der Weimarer Republik und ist nicht richtungspolitisch gebunden. In ihrer Mitgliedschaft direkt nach dem Krieg findet sich eine nahezu ausgewogene Mischung von Angestellten, die zuvor sowohl freigewerkschaftlich als auch in Organisationen Mitglied waren, die der GDA und GEDAG angehörten.[191] Die HBV als eine Gründung der DGB Gewerkschaften als konkurrierende Organisation zur DAG bezieht sich hingegen auf keine der Vorläuferorganisationen, sondern definiert sich über die interessenpolitische 'Lücke', die sich beim Zusammenschluß der DGB Gewerkschaften 1949 ergeben hatte. [192] Als Neugründung der Nachkriegszeit war die HBV bis in die späten sechziger Jahre subventionsbedürftig und wurde vom DGB gegenüber der stärkeren DAG protegiert. Interessenpolitisch standen sich DAG und DGB nach dem Krieg erheblich näher als die späteren Konflikte es vermuten lassen.

Dieses Verhältnis änderte sich jedoch in den siebziger Jahren. Seit 1975 ist die HBV die stärkste Interessenorganisation für die Bankangestellten, dicht gefolgt von der DAG. Während DAG und HBV jeweils ein Drittel aller organisierten Bankangestellten auf sich vereinen, teilen sich die christlichen Verbände und der DBV das restliche Drittel. Nach eigenen Angaben hatte der DBV 1987 28.850 Mitglieder (Ganser/Herberz 1988: 48).[193] Zwischen der DAG und dem DBV bestand zwischen 1985 und 1989 ein Kooperationsabkommen, um damit die verlorene Vertretungsmehrheit unter den Bankangestellten kurzfristig wiederzuerlangen.[194] Der DHV hat ungefähr 10.000 Mitglieder im Bereich Banken und Ver-

---

[190] Der nannte sich zunächst auch wieder Verband der Bankbeamten und änderte seinen Namen erst in den siebziger Jahren in den Verband der Bankangestellten.

[191] Siehe Wichert 1977, zitiert in Bayer 1980. Er gibt die Mitgliederanteile der Hamburger DAG für 1946 mit 44,2% für die Organisation des AFA, 10,3% für die GDA, 6,5% für die GEDAG an.

[192] Nach den Vorstellungen der DGB Gewerkschaften sollte die DAG sich als Industriegewerkschaft für den Banken- und Versicherungssektor in den DGB integrieren und ihr Berufsgruppenprinzip der Angestellten aufgeben. Als die DAG, weniger aus ideologischen Gründen als aus organisationspolitischen und traditionsbewußten Gründen, dazu nicht bereit war, haben die Gewerkschaften im DGB 1948 die HBV als eigene DGB Organisation für das private Dienstleistungsgewerbe gegründet. Zur Gründungsgeschichte der HBV und der gescheiterten Integration der DAG in den DGB Bayer 1980 und Wölk 1988.

[193] Der DBV gibt weder Geschäftsberichte heraus, noch veröffentlicht er seine Mitgliederzahlen. Selbst in einem Prozeß der Gewerkschaft HBV gegen die Beteiligung des DBV an Tarifverhandlungen aufgrund seiner fehlenden Tarifmächtigkeit, legte der Verband keine Mitgliedszahlen dem Gericht vor. Daher kann man davon ausgehen, daß die Angabe der Mitgliederzahlen im Staatshandbuch erheblich überhöht ist.

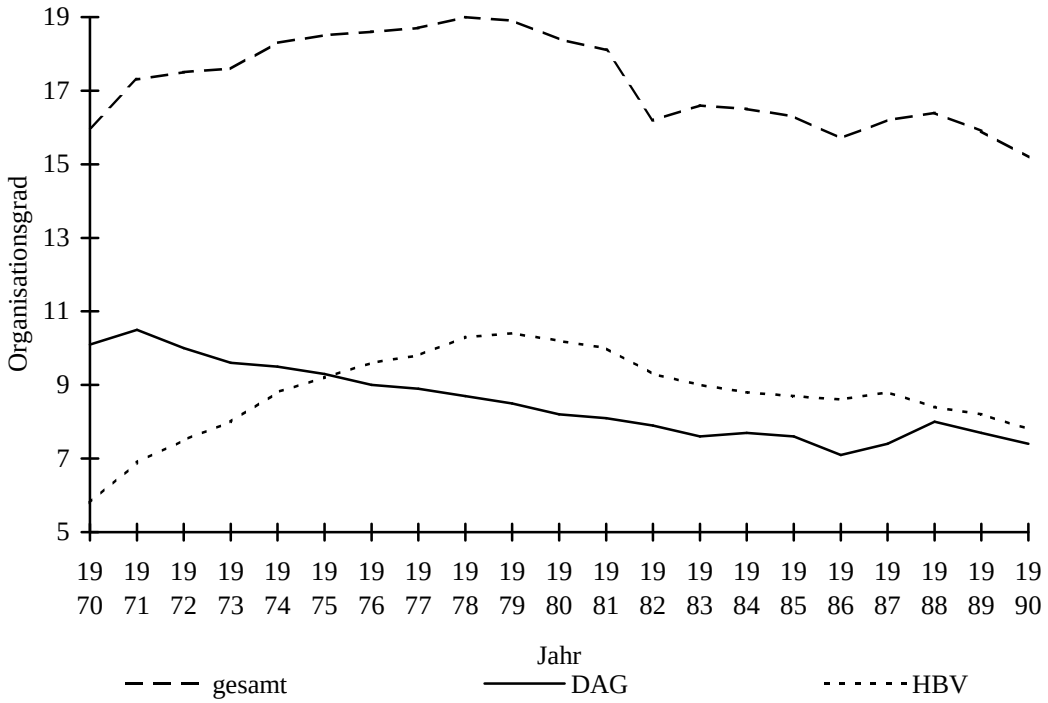
[194] Die Tarifgemeinschaft Banken zwischen DAG und DBV wurde 1989 aufgrund der unterschiedlichen tarifpolitischen Positionen wieder aufgelöst. In den späteren Tätigkeitsberichten der DAG wird die Kooperation nicht mehr erwähnt und das Abkommen scheint damit die Bewährungsprobe nicht überstanden zu haben (DAG 1991).

sicherungen; dies entspricht etwa 20% seiner Gesamtmitgliedschaft.[195] Alle fünf Organisationen, DAG, HBV, DHV, DBW und VwA werden von den Arbeitgebern als Tariforganisationen anerkannt und sind an den Tarifverhandlungen im Bankensektor beteiligt.

Mitgliederentwicklung und Organisationsgrade

Der Organisationsgrad der Bankangestellten bezieht sich nur auf die Mitglieder von DAG und HBV. Für die anderen Organisationen sind die Angaben über ihre Mitgliedschaft zu lückenhaft, um in der Analyse berücksichtigt zu werden. Der gemeinsame Organisationsgrad für HBV und DAG in der Nachkriegsgeschichte bewegt sich zwischen 14% und 19%. Nachdem er 1950 noch 18% betrug, sank er in den frühen sechziger Jahre auf 14% ab, um dann in den späten siebziger Jahren einen erneuten Höhepunkt von 19% im Jahr 1978 zu erreichen. In den frühen achtziger Jahren fällt er sodann wieder innerhalb kurzer Zeit auf 16%. Im weiteren Verlauf der achtziger Jahre sinkt er nur noch leicht.

Abbildung 9.1: Organisationsgrade von HBV und DAG im Bankensektor 1970-1990



Quelle: Ebbinghaus 1988, Angaben der Gewerkschaften, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Dramatisch ändert sich jedoch die Zusammensetzung der Mitgliedschaft zwischen DAG und HBV. Im Jahr 1950 standen noch einem HBV Mitglied im Bankensektor 8 DAG Mitglieder gegenüber und 1969 waren es noch 2 DAG Mitglie-

[195] Sowohl die Mitgliederzahlen als auch die relative Verteilung der Mitglieder auf die Wirtschaftssektoren hat sich seit 1960 vom Bankensektor auf den Versicherungssektor verschoben. Damals stand der Anteil der Bankangestellten in der Mitgliedschaft noch bei ca. 20%, siehe auch Bayer/Streeck/Treu 1981: 428.

der pro HBV Mitglied. 1975 hat die HBV die Mitglieder der DAG im Bankensektor aufgeholt und in den Jahren danach überrundet. Wie Abbildung 9.1 zeigt, beträgt der Vorsprung der HBV im Jahr 1980 10.000 Mitglieder. Dieser Abstand verringert sich wieder in den achtziger Jahren, insbesondere in den Jahren 1981/82[196] und nach den Tarifauseinandersetzungen der Jahre 1986/87.

Einen wesentlichen Anteil an der Stärkung der HBV gegenüber der DAG hatte die Bank für Gemeinwirtschaft[197], die als Unternehmen im gewerkschaftlichen Eigentum das Beschäftigungsverhältnis in der BfG an die Gewerkschaftsmitgliedschaft knüpfte. Die HBV verdankte ihre organisatorische Stabilität in den sechziger und siebziger Jahren auch in den Bereichen Handel und Versicherung zum großen Teil den Unternehmen der Gemeinwirtschaft durch die garantierten Mitglieder in der Volksfürsorge, den co-op Supermärkten und der Neuen Heimat.[198] In den anderen Bereich sank jedoch der relative Anteil der Mitglieder in den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen schneller als im Bankensektor. Während der Anteil der Mitglieder in allen gemeinwirtschaftlichen Unternehmen an der Gesamtmitgliedschaft schon im Jahr 1975 auf 12,8% gefallen war (Streeck 1981a: 253), blieb die BfG für die Mitgliedschaft in Bankensektor der HBV mit 25% in den frühen siebziger Jahren ein bedeutender Anteil. Noch 1987 waren 16% der Mitglieder der Hauptfachabteilung Banken der HBV Beschäftigte der BfG.

Der Zugang der Gewerkschaften zu den Bankbeschäftigten erfolgt – wie in anderen Bereichen der Privatwirtschaft – über die Besetzung von Betriebsratspositionen in den Zentralen der Großbanken wie auch in den Rechenzentren. Die Gewerkschaften haben Mitgliederhochburgen in solchen Unternehmen aufbauen können, wo die HBV oder DAG es vermocht haben, eine relative Mehrheit der Sitze des Betriebsrats zu besetzen. Die Mehrheitspositionen in den Betriebsräten und Gesamtbetriebsräten spiegeln dabei die Mitgliederverteilung in den einzelnen Banken wieder. Dadurch gibt es eindeutig Zuordnungen einzelner Banken zu den Mehrheiten der Gewerkschaften: die Commerzbank[199] und die Dresdner Bank sind eindeutig HBV dominiert, während die Deutsche Bank mehrheitlich von der DAG vertreten wird. Die Mehrheitsverhältnisse einzelner Gewerkschaften sind dabei relativ stabil und ändern sich selten, zumeist mit dem personellen Wechsel von Betriebsrats- oder Gesamtbetriebsratsvorsitzenden.[200]

---

[196] Die HBV selbst erklärt den Rückgang an Mitgliedern im Bankensektor mit einer Beitragsanpassungsaktion, die nach dem 10. Gewerkschaftstag 1979 angelaufen war. Die Fachgruppe Banken hatte im Jahr 1979 noch einen Durchschnittsbeitrag von DM 13,-- , der bis Dezember 1983 auf DM 20,-- angehoben werden konnte (HBV 1983).

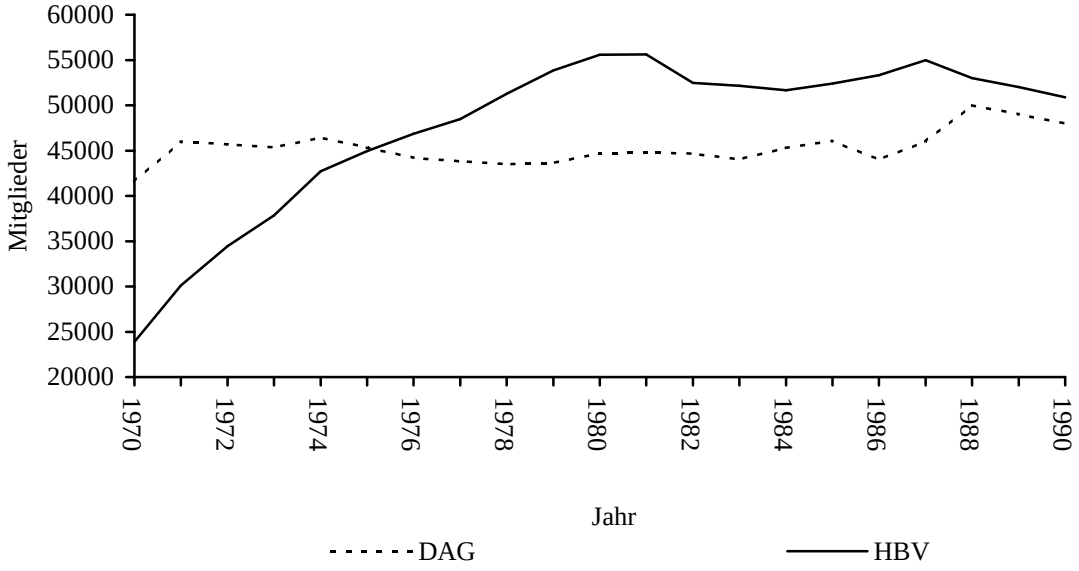
[197] siehe zur Rolle der Gemeinwirtschaft für die HBV: Bayer 1980, Streeck 1981a: 252, Ebbinghaus 1988.

[198] Dazu kommen noch der gewerkschaftliche Autoclub, ACE, das Berufsfortbildungswerk des DGB und die Büchergilde Gutenberg.

[199] Seit 1981 stellt die HBV die Mehrheit im Gesamtbetriebsrat der Commerzbank und den Gesamtbetriebsratsvorsitzenden.

[200] Siehe zur Rolle der Betriebsräte bei der Organisierung von Streiks: Hindrichs/Mäulen/ Scharf 1990: 312 ff.

Abbildung 9.2: Mitgliederentwicklung der Hauptfachabteilung Banken der HBV und der Berufsgruppe Banken und Sparkasse der DAG



Quelle: Ebbinghaus 1988, Angaben der Gewerkschaften, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Aufgrund der geringen gewerkschaftlichen Mitgliederstärke in den Banken haben die verbesserten Zugangsrechte von Hauptamtlichen der Gewerkschaften in die Unternehmen durch das refomierte Betriebsverfassungsgesetz von 1972 im Bankensektor eine größere Rolle gespielt als in solchen Sektoren, wo die Gewerkschaften bereits in den Unternehmen verankert waren. Allerdings hat sich im Unterschied zu den Rekrutierungsmechanismen in der verarbeitenden Industrie das Muster der gegenseitigen Unterstützung von Betriebsratstätigkeit und gewerkschaftlicher Organisation im Bankensektor wesentlich schwächer entwickelt. Die Rekrutierungsfunktion der Betriebsräte für die Gewerkschaften zeigte dort ihre Schwächen, wo die Gewerkschaften nicht in der Lage waren, die Betriebsräte mehrheitlich zu organisieren. Im Bankensektor haben die Gewerkschaften HBV und DAG im Zeitraum zwischen 1970 und 1990 zu keinem Zeitpunkt deutlich mehr als die Hälfte der Betriebsratssitze für sich gewinnen können, der Rest der Betriebsratsmitglieder gehörte entweder keiner Gewerkschaft an oder war in einer der anderen Verbände organisiert.[201] Legt man einer Bewertung die Angaben der HBV nur für den Bankensektor zugrunde, dann steigt der Anteil nicht-organisierter Betriebsräte zwischen 1975 und 1990 beständig von 36,6% im Jahr 1975 auf 45,5% (HBV 1991).

[201] Die Angaben über die gewerkschaftlich organisierten Betriebsräte variieren je nach Quelle erheblich: während die HBV ihren Anteil grundsätzlich als doppelt so hoch einschätzt wie den der DAG, sind beide Organisationen nach Angaben des Instituts der Deutschen Wirtschaft etwa gleichauf. Die DAG hingegen schätzt ihren Anteil generell höher ein als den der HBV. Siehe dazu: Niedenhoff/Pege 1987, DAG Tätigkeitsberichte und Angaben des DGB.

Tabelle 9.1: Verteilung der Betriebsratsmandate im Organisationsbereich der Gewerkschaft Handel, Banken, Versicherungen 1968-1990 in %,

Jahr	HBV Anteile	DAG Anteile	Unorganisierte
1990	55,8	9,9	34,3
1984	57,8	10,4	31,1
1981	56,9	12,6	29,8
1978	55,5	13,0	30,8
1975	55,5	12,1	31,5
1972	55,0	13,9	29,6
1968	68,4	11,0	19,9

Quelle: DGB

Interessenpolitik der Bankangestellten und organisationspolitische Prinzipien

Die Gründungsgeschichte der Gewerkschaften HBV und DAG und der Bruch mit dem vormals mächtigen Verband der Bankbeamten hat die Beziehungen der Gewerkschaften untereinander in der Nachkriegsperiode stark beeinflußt. Die HBV war eine Interessenorganisation, die aus organisationspolitischen Gründen von den DGB Gewerkschaften ins Leben gerufen wurde und an keine soziale Gruppe als traditionelle Mitgliedergruppe anknüpfen konnte. Sie mußte sich über die organisatorische Unterstützung durch die DGB Gewerkschaften und deren Organisationsstärken in anderen Sektoren, insbesondere in der verarbeitenden Industrie profilieren.

Auch die DAG konnte sich nur partiell auf die Traditionen des Verbands der Bankbeamten und des Allgemeinen Verbands beziehen, die zudem noch ideologisch miteinander in Konflikt standen. Gleichzeitig gab es noch die traditionelle ständische Interessenorganisation der Bankangestellten, die jedoch unter den institutionellen Bedingungen des deutschen Tarifsystems keine Organisationsmacht mehr erringen konnte. Damit wurde eine Situation geschaffen, daß zwar die traditionelle Form der Interessenpolitik abgeschnitten war, die beiden neuen Organisationen der Interessenvertretung jedoch keine bankenspezifischen Traditionen aufwiesen.

Aufgrund dieser Konstellation der Verbändestruktur entwickelte sich der Bankensektor zu einem hoch umkämpften Terrain. Die HBV mußte stellvertretend für alle Gewerkschaften des DGB den Beweis antreten, daß sich auch Bankangestellte in Industriegewerkschaften organisieren können, während die DAG davon ausging, daß der quasi natürliche Ort für statusbewußte Angestelltenineressen sich im Bankensektor befindet. Zwei Faktoren haben es zudem begünstigt, daß der Bankensektor zum Austragungsort von Organisationsprinzipien wurde. Zunächst der Umstand, daß in beiden Gewerkschaften die Gruppe der Bankenangestellten nur eine Beschäftigtengruppe unter anderen und nicht die mitgliederstärkste Gruppe darstellt. Die Bankangestellten sind eine eindeutig definierte und homogene Gruppe mit festen eigenständigen Vertretungsstrukturen in beiden Gewerkschaften. In der HBV war die Hauptfachabteilung ein eigenständiger Untersektor in der Hauptabteilung III, die die Banken und Versicherungen zusammenfaßte; in der DAG waren Banken und Sparkassen in einer

gemeinsamen Berufsgruppe zusammengefaßt. Die Eigenständigkeit der Abteilungen wurde schon von den Tarifstrukturen im Bankensektor erfordert. Gleichwohl konnten die Bankangestellten durch ihre Minderheitenposition innerhalb beider Gewerkschaften intraorganisatorisch unter weitergehende organisationspolitische Ziele subsumiert werden.

Zweitens ging die Interessenartikulation in dem relativ homogenen, privilegierten und mit überdurchschnittlichen Zuwächsen versehenen Bankensektor durch relativ mitgliederschwache konkurrierende Organisationen lange Zeit kaum über regelmäßige Gehaltszuwächse hinaus. So blieben die Tarifverträge im Bankengewerbe im Vergleich zu anderen Sektoren immer bemerkenswert arm an Detailbestimmungen und umfaßten kaum mehr als die Regulierung von Gehalt und Arbeitszeit. Qualitative tarifpolitische Themen konnten mangels eigenständiger von den Bankangestellten vorgebrachten interessenpolitischen Themen wenig entwickelt werden, da die Banken als Arbeitgeber selbst keinen interessenpolitischen Schutz bedurften und ihre Beschäftigten ihre Interessen in erster Linie aus dem Wohlergehen der Banken ableiteten. Sowohl der Verband der Bankangestellten (DBV) als auch die DAG konzentrierten sich auf die Erhaltung des Status Quo als Abwehr von weitergehenden Forderungen der Industriegewerkschaften in Bezug auf die Harmonisierung und Angleichung der Angestellten und Arbeitern. Die HBV war hingegen im hohen Maße an den tarifpolitischen Leitlinien anderer DGB Gewerkschaften orientiert und folgte in ihren tarifpolitischen Grundsätzen den gerade aktuellen Tarifforderungen der Industriegewerkschaften.[202]

In den siebziger Jahren folgten noch beide Bankengewerkschaften, DAG und HBV, die Vorgaben der Diskussion um die Zukunft der Bankenbeschäftigung über die Folgen der Automation und Bürorationalisierung für Angestellte. Trotz der offensichtlichen Verbesserung der Beschäftigungssituation maßen beide Organisationen dem Thema – das erste qualitative Regulierungsproblem der Tarifpolitik im Bankensektor überhaupt – einen hohen Stellenwert zu, der durch die Berichte der industriesoziologischen Forschung zum menschenleeren Büro noch verstärkt wurde.[203]

Parallel zu den interessenpolitischen Schwerpunkten der Industriegewerkschaften[204] wurde demnach ab Ende der siebziger Jahre der Rationalisierungsschutz von DAG und HBV in den Vordergrund gestellt und ab 1978 mit dem Arbeitgeberverband über ein Rationalisierungsschutzabkommen verhandelt. Nach fünfjährigen Verhandlungen wurde ein solches Rationalisiserungsschutzabkommen zwischen DAG, HBV und dem Arbeitgeberverband im Jahr 1983 abgeschlossen,

---

[202] Die Hauptfachabteilung Banken der HBV folgte daher den Vorgaben anderer Industriegewerkschaften, insbesondere der IG Metall oftmals sogar noch schneller als ihre anderen Hauptfachabteilungen Versicherungen und Handel, etwa in der Frage der Arbeitszeitverkürzung.

[203] Siehe beispielhaft zur Automatisierungsdiskussion in den späten siebziger Jahre Briefs, kritisch dagegen Baethge/Oberbeck 1986.

[204] Das erste Rationalisierungsschutzabkommen in der verarbeitenden Industrie wurde 1968 abgeschlossen.

das sich jedoch aufgrund der Widerstände bei den Arbeitgeberverbänden nicht auf die Arbeitsplatzgestaltung im einzelnen bezog, sondern sich auf Beteiligungsrechte des Betriebsrates, Weiterbeschäftigungs- und Qualifizierungsansprüche der Beschäftigten konzentrierte.[205]

Die gemeinsame interessenpolitische Haltung der beiden Gewerkschaften wurde jedoch bereits kurz darauf wieder in der Frage der Arbeitszeitverkürzung aufgegeben. Hier schätzte die DAG die Forderung nach einer wöchentlichen Arbeitszeitverkürzung, wie sie in der verarbeitenden Industrie verhandelt wurde, als unsachgemäß und unpopulär unter den Bankangestellten ein und einigte sich 1984 relativ schnell mit den Arbeitgebern auf eine Vorruhestand-Tarifvertrag.[206] Die HBV Hauptfachabteilung Banken hingegen war der erste Tarifbereich der HBV, der die Forderung der 35 Stunden Woche aufgestellt und zu einem Schwerpunkt ihrer Tarifpolitik gemacht hat. Von der DAG und den Arbeitgebern jedoch mit dem Abschluß eines Tarifvertrages zum Vorruhestand konfrontiert, konnte sie nach einer symbolischen Phase des Protests gegen das Abkommen nur noch verspätet dem Vertrag beitreten.[207]

Zu Beginn der achtziger Jahre war jedoch die Aufholentwicklung der HBV im Bankensektor abgeschlossen und für beide Gewerkschaften begann eine Phase der Stagnation und der fallenden Organisationsgrade in den Banken. In der tarifpolitischen Auseinandersetzung, in der immer eine Gemengelage zwischen allgemeinen Forderungen der Industriegewerkschaften und mehr bankenspezifischen Forderungen herrschte, läßt sich eine leichte Verlagerung auf bankenspezifische Themen ab Mitte der achtziger Jahre beobachten. In den späten achtziger Jahren führte der stärkere Forderungsdruck der Arbeitgeber nach Samstagsarbeit und flexibleren Arbeitszeiten zu einer graduellen Annäherung von DAG und HBV, die ab 1987 zu einer stärkeren Mobilisierung der Mitglieder führte. Erste Streikaktionen im Bankensektor fanden 1987 bei der Abwehr der Samstagsarbeit statt und verhalf den Gewerkschaften in der Folge zu einer ersten wö-

---

[205] In Anbetracht der traditionell hohen Bereitstellung betrieblicher Bildungsmaßnahmen durch die Banken und des Beschäftigungsausbaus im Bankensektor um 100.000 oder knapp 20% der Arbeitsplätze zwischen 1980 und 1990 wurden diese Regelungen in der Praxis kaum ausgeschöpft. Der Vertreter des Arbeitgeberverbandes macht die rein politische Motivation des Abkommens deutlich: „Wir waren der Auffassung, daß wir dieses Abkommen nicht brauchen. Wir sehen den Personalabbau nicht...Das Abkommen hat zur Beruhigung in den Betrieben beigetragen“ (zitiert nach. Müller-Jentsch/Sperling/Weyrather 1995: 194). Auch die weitergehende Regulierung durch eine Gesamtbetriebsvereinbarung in der Commerzbank, die durch die neuen Mehrheitsverhältnisse im Betriebsrat im Jahr 1983 ermöglicht wurde, war nach Aussagen des Betriebsrats weitgehend wirkungslos.

[206] Die HBV hat dabei aus Protest gegen die Position der DAG die Verhandlungen verlassen und Streiks organisiert, während die DAG alleine weiter verhandelt hat. Nach Abschluß der Verhandlungen und der Vereinbarung zum Vorruhestand ist die HBV nachträglich beigetreten.

[207] Die mehrmals auftretenden Zustände eines tariflosen Zustands für die Mitglieder der HBV ergaben sich, wenn sich die HBV weigerte, ein Abkommen zu unterschreiben, das von DAG und Arbeitgebern ausgehandelt worden war. Sie wurden von der DAG sofort für Werbemaßnahmen genutzt, indem sie versuchte, den HBV Mitgliedern zu verdeutlichen, daß sie nur als Mitglied der DAG ein Recht auf die Gewährung der Bestimmung des Tarifvertrags haben.

chentlichen Arbeitszeitverkürzung auf 39 Stunden ab 1989 und der Verlängerung des Vorruhestandsregelung 1990.

Im Jahr 1990 hatten sich die prinzipiellen Auseinandersetzungen zwischen DAG und HBV weitgehend überlebt und spielten nur noch bei den langjährigen Feindschaften zwischen Funktionären und betrieblichen Gewerkschaftsvertreter eine Rolle. Während der Tarifauseinandersetzungen um den Dienstleistungsabend im Dezember 1990 forderten die Betriebsräte aus 11 Hamburger Kaufhäusern die HBV und DAG auf, „erste Schritte zu ihrem Zusammenschluß zu betreiben" (HBV 1991).[208]

Die Rolle der Arbeitgeber: zentrales Tarifsystem, hoher Deckungsgrad, formale Gleichbehandlung

Für den Arbeitgeberverband des privaten Bankgewerbes war die Mitgliederschwäche der Gewerkschaften in den Banken und die hochzentralisierten Tarifstrukturen für die Durchsetzung ihrer Interessenpolitik bedeutsamer als die Konkurrenz zwischen den Gewerkschaften. Sie haben sich in der Gewerkschaftskonkurrenz weitgehend neutral verhalten und im wesentlichen darauf geachtet, daß die formale Struktur der Tarifverhandlungen ihre Funktion erfüllte.

Die Tarifstrukturen im deutschen Bankgewerbe sind hochgradig zentralisiert und formalisiert.[209] Im privaten Bankengewerbe finden Tarifverhandlungen auf der nationalen Ebene zwischen dem Arbeitgeberverband des privaten Bankgewerbes und den Gewerkschaften HBV und DAG, wie auch DHV, DBW und VwA statt. Die Gewerkschaften konnten bislang nur fünf geltenden Tarifverträge durchsetzen, die auf mit einer recht geringen Regulierungsdichte die Arbeitsbedingungen der Bankbeschäftigten festlegen. Der relative geringe Regulierungstatbestand und die Vorteile einer einheitlichen Gehaltsstruktur für die tariflich Beschäftigten in der Marktkonkurrenz der Banken hat zu einem hohen Organisationsgrad der Arbeitgeber im privaten Bankgewerbe geführt. Von den 25 größten deutschen Kreditinstituten sind alle im Arbeitgeberverband organisiert. Dieser Prozeß wurde noch durch die relativ höheren Gehaltsabschlüsse der Banken mit Haustarifverträgen gestützt, die einen wirksamen Anreiz für die Fortsetzung der Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband bietet. Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, die BfG und das BHW, hatten grundsätzlich bessere tarifliche Bedingungen aufgrund ihres Vorbildcharakters für die private Wirtschaft. Aber auch die Haustarifverträge mit der Westdeutschen Kreditbank und

---

[208] Im März 1992 wurde ein gemeinsames Positionspapier von DAG und HBV verfaßt, daß eine stärkere Kooperation vorsah und seit 1995 gibt es ein offizielles Kooperationsabkommen zwischen beiden Gewerkschaften.

[209] Die Tarifstrukturen sind unterteilt in das private Bankgewerbe und die öffentlich-rechtliche Kreditinstitute. Beide Tarifwerke unterscheiden sich deutlich voneinander, da sich die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute an die Tarifstruktur des öffentlichen Dienst anlehnen. Die Genossenschaftsbanken haben seit 1979 einen eigenen Arbeitgeberverband, der jedoch mit den privaten Arbeitgebern gemeinsam verhandelt. Eigene Strukturen gibt es für die Sparda-Banken.

der American Express International Banking Corporation lagen ungefähr 10% über den Tarifgehältern der Branche. In den achtziger Jahren konnten die Abstände zwischen den Gehältern des Flächentarifvertrags und den Haustarifverträgen nicht nur in den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, sondern auch in den anderen privaten Unternehmen ausgebaut werden.

Gleichzeitig ermöglichten die zentralisierten Verhandlungsstrukturen auf Bundesebene unter Beteiligung aller Verbände und Gewerkschaften der Bankangestellten den Arbeitgebern, sich formal auf eine Politik der Gleichbehandlung der Arbeitnehmerorganisationen zurückzuziehen. Der Arbeitgeberverband bestand auf der Teilnahme aller Verbände an den Tarifverhandlungen und nahm die Forderungen aller Verbände in die Tarifgespräche mit auf. Die Verhandlungen wurden zwischen dem Arbeitgeberverband des privaten Bankgewerbes und der HBV und der DAG geführt, wobei die Vertreter der kleineren Verbände nach Abschluß der Verhandlungen über den Abschluß informiert wurden[210] und ihnen den Beitritt zu dem Tarifvertrag angeboten wurde. Verhandlungen des Arbeitgeberverbands mit nur einer Gewerkschaft waren sehr selten und kamen in der Regel nur zustande, wenn eine der Gewerkschaften freiwillig die Verhandlungen verließ; ein Verfahren, das zuweilen von der HBV als Protest gegen die Angebote der Arbeitgeberseite praktiziert wurde.

Diese Form formaler Gleichbehandlung bedeutete jedoch auch eine Unterstützung der nicht-repräsentativen Verbände DHV, VwA und DBV, die sich sonst keine Teilnahme an den Tarifverhandlungen erzwingen könnten. Ihr Fortbestehen hing im hohen Maße von der freiwilligen Anerkennung durch die Arbeitgeber ab, die in einem noch geringeren Maße als schon DAG und HBV durch ihre soziale Mächtigkeit oder Mitgliederstärke gerechtfertigt war. Zudem konnten die nicht-repräsentativen Verbände einmal abgeschlossenen Verträge, die für alle Bankangestellten galten, auch als Ergebnis ihrer Politik bezeichnen.

Auch im Verhältnis zwischen DAG und HBV haben sich die Banken einer Diskriminierung zugunsten einer Organisation enthalten. Während es zuweilen zu Absprachen über mögliche Kompromisse mit einzelnen Organisationen kommt, sind diese Absprachen nicht entscheidend für die Kompromißfindung. In den wesentlichen Fragen führten die ideologischen und organisationspolitischen Konkurrenzen zwischen den Verbänden dazu, daß der Arbeitgeberverband in einem günstigen Augenblick mit einer der beiden größeren Gewerkschaften – oftmals der DAG – einen Abschluß vereinbarte, der dann durch die Verweigerung der anderen Organisationen nicht mehr zu ändern war. Da eine einzelne Organisation allein – oftmals die HBV – nicht in der Lage war, einen Arbeitskampf in den Banken in die Wege zu leiten, wurde der einmal abgeschlossene Tarifvertrag auf alle Beschäftigten des Gewerbes angewandt und war somit irreversibel.

[210] Dabei sitzen die Vertreter von DBV und DHV im Nebenzimmer und warten auf den Abschluß der Verhandlungen mit DAG und HBV, um dann im Anschluß sich mit den Arbeitgebern zu beraten.

9.2 Interessenorganisation der britischen Bankenangestellten

Im britischen Bankensektor hat die Gewerkschaft der Bankangestellten sich über einen Zeitraum von über fünfzig Jahre für die Anerkennung als Tarifpartei einsetzen müssen, bis sie gegen Ende der sechziger Jahre als solche von den britischen Banken anerkannt wurde.[211] Auch die Jahre nach der Anerkennung und der Einrichtung zentralisierter Tarifverhandlungssysteme sind von dem Umstand geprägt, daß die Bankengewerkschaft die Dominanz der Arbeitgeber und die von ihnen gegründeten Staff Association nicht überwinden konnte. Die Mehrheit der organisierten Bankangestellten in den großen englischen Geschäftsbanken[212] sind Mitglieder der unternehmensspezifischen Interessenorganisationen. Die unabhängige Bankengewerkschaft BIFU konnte sich als Interessenorganisation nur dadurch etablieren, daß sie sich auf andere Finanzbereiche, den Bausparkassen und Versicherungen ausweitete. Nur für eine kurze Zeit konnte BIFU dabei die Vorherrschaft der Unternehmensgewerkschaften während der Endphase des Konflikts um ihre Anerkennung 1967/68 in Frage stellen. Seit den frühen siebziger Jahren haben jedoch die Banken wieder die Steuerung der Arbeitsbeziehungen übernommen und ihre Organisationen haben die stärkere Position nicht nur behalten, sondern im Laufe der achtziger Jahre weiter ausbauen können.

Das Verbändesystem

Die Bank Officers Guild, BOG, war seit ihrer Gründung im Jahr 1917 eine Vertretung aller Bankangestellten in den englischen Banken. Durch ihre Fusion mit der Schottischen Bankers' Association im Jahr 1946 weitete sich ihre Mitgliederdomäne auf die schottischen Bankangestellten wie auch auf die Arbeiter im Bankengewerbe, insbesondere die Boten, aus und der Name der neuen Organisation wurde National Union of Bank Employees, NUBE. Trotz der frühen Ausweitung der Mitgliederdomäne blieb jedoch bis zu Beginn der siebziger Jahre die Mitgliedschaft weitgehend auf die großen englischen – und im geringen Maße schottischen – Clearing Banks beschränkt (Blackburn 1967: 81). Die Ausweitung der Mitgliedschaft in andere Bereiche des Finanzsektors zog eine weitere Namens- und Satzungsänderung der Gewerkschaft im Jahr 1979 nach sich, die die heterogenere Mitgliedschaft durch die Bezeichnung Banking, Insurance and Finance Union, BIFU, verdeutlichte.

Von Beginn an stieß die Bankangestelltengewerkschaft auf den Widerstand der Arbeitgeber, die auf deren Formation mit der Gründung eigener Unternehmens-

---

[211] Die Geschichte und Struktur der Interessenorganisation in den britischen Banken ist bis Mitte der achtziger Jahre gut erforscht und belegt. Insbesondere die Beiträge von Blackburn 1967 und Morris 1986 geben eine gute Übersicht der Rivalität zwischen Staff Association und der Bankengewerkschaft NUBE/BIFU. Weiterführende Hinweise finden sich bei Willman/Morris 1985, Morris/Willman 1987, Willman/Morris/Aston 1993, Storey 1995.

[212] Die folgenden Ausführungen beziehen sich im wesentlichen auf die Interessenorganisation der Angestellten in den vier großen Clearing Banks: Midland, National Westminster, Lloyd und Barclays, in denen die Mehrheit der britischen Bankangestellten beschäftigt sind.

gewerkschaften reagierten. Bereits zwei Jahre nach der Gründung der BOG, im Jahr 1919 wurden in drei der vier Großbanken (National, Lloyds und Midlands) eine Staff Association gegründet. Die Barclays Bank folgte 1921, als die BOG auch hier um ein Gespräch mit dem Vorstand der Bank bat. Die Staff Associations wurden von den Banken finanziert und kontrolliert. Bis in die vierziger Jahre erfolgte die Mitgliedschaft der Bankangestellten in den Staff Associations automatisch bei Eintritt in die Bank und die Staff Associations erhoben keine Mitgliedsbeiträge. Ihre Funktion bestand in erster Linie darin, den Bankangestellten eine alternative Interessenorganisation anzubieten, um gegen den Einfluß der unabhängigen BOG in den Banken zu wirken. Daraus entwickelte sich in den Folgejahren ein Muster rivalisierender Beziehungen zwischen den Organisationen, das bis Ende der achtziger Jahre anhielt.

Die Staff Associations konnten als subventionierte Interessenorganisationen bis gegen Ende der sechziger Jahre die ihnen von den Arbeitgebern zugedachte Rolle der Alternativvertretung ohne Schwierigkeiten erfüllen. Danach wurden sie jedoch von den vehementer werdenden Auseinandersetzungen zwischen den Banken und NUBE wie auch von politischen Interventionen in die Gestaltung der Tarifvertragsbeziehungen in Mitleidenschaft gezogen. Gegen Ende der sechziger Jahre waren die Banken gezwungen, NUBE anzuerkennen und die Verabschiedung von Gesetzen zur Regulierung von Tarifverhandlungen war absehbar, die die Staff Association stark beeinträchtigen würden. Es zeichnete sich ab, daß der Industrial Relations Act von 1971 die Tariffähigkeit der Gewerkschaften an ihre Unabhängigkeit knüpfen würde und die bestehenden Staff Associations ihre Tariffähigkeit verlieren würden, wenn sie sich nicht von der Einflußnahme der Arbeitgeber befreien würden. Diese unmittelbar bevorstehende Drohung hat bei den Staff Associations der Großbanken zu einer Entwicklung zunächst formaler und später tatsächlicher Unabhängigkeit von den Arbeitgebern geführt. So konnten die Staff Associations ab den siebziger Jahren keine direkten Zuwendungen durch die Banken erhalten und mußten Mitgliedsbeiträge zur Finanzierung ihrer Organisation erheben.

Während der siebziger und achtziger Jahre bestanden noch drei Staff Associations mit jeweils mehr als 10.000 Mitglieder in den Großbanken Barclays, National Westminster und Lloyds. Gemeinsam mit weiteren sechs Staff Associations im Bankensektor, davon 4 mit weniger als 300 Mitgliedern[213], hielten die Staff Associations im Bankensektor im Jahr 1979 96.284 Mitglieder[214] im Vergleich zu 130.000 Mitglieder von BIFU im gleichen Jahr. Die drei Staff Association in den Großbanken waren zwischen 1980 und 1987 in einem Dachverband, der Clearing Bank Union (CBU), zusammengefaßt, die jedoch wieder zerfiel, als die zentralisierten Verhandlungsstrukturen im Bankensektor von den Arbeitgebern aufgegeben wurden.

[213] Davon wurden drei Staff Associations, der Commercial Bank of Australia Staff Association, der Société Générale Staff Association und der Crédit Lyonnais Staff Association die Unabhängigkeitsbescheinigung verweigert.

[214] Certification Officer 1981. Supplement on Staff Associations, S. 5.

In der vierten englischen Großbank, der Midland Bank, bestand eine Staff Association bis 1973, die in diesem Jahr mit der TUC Gewerkschaft ASTMS fusionierte. Diese Übernahme wurde durch den Ausschluß von NUBE aus dem TUC ermöglicht, der es anderen TUC Gewerkschaften erlaubte, in der Mitgliederdomäne von NUBE Mitglieder zur rekrutieren. Der Ausschluß von NUBE aus dem TUC war wiederum eine Folge der Registrierung der Gewerkschaft nach der Maßgabe des Industrial Relations Act.[215] Die Angestelltengewerkschaft ASTMS erhoffte sich durch die Übernahme der Staff Association der Midland Bank den Einstieg in den Bankensektor, der sich jedoch in der späteren Entwicklung nicht materialisierte. Als BIFU 1976 wieder in den TUC aufgenommen wurde, gab es zwei TUC Gewerkschaften in der Midland Bank. ASTMS fusionierte 1983 mit anderen Angestelltengewerkschaften zur Gewerkschaft MSF (Manufacturing, Science and Finance) und war bis zum Jahr 1989 die dritte größere Gewerkschaft, die im Bankensektor Mitglieder rekrutierte. Die Midland Bank entzog jedoch im Jahr 1989 MSF ihre Verhandlungsrechte und übertrug sie auf BIFU, die dadurch einen erheblichen Mitgliederzuwachs in der Midland Bank zu verzeichnen hatte.

Mitgliederentwicklung

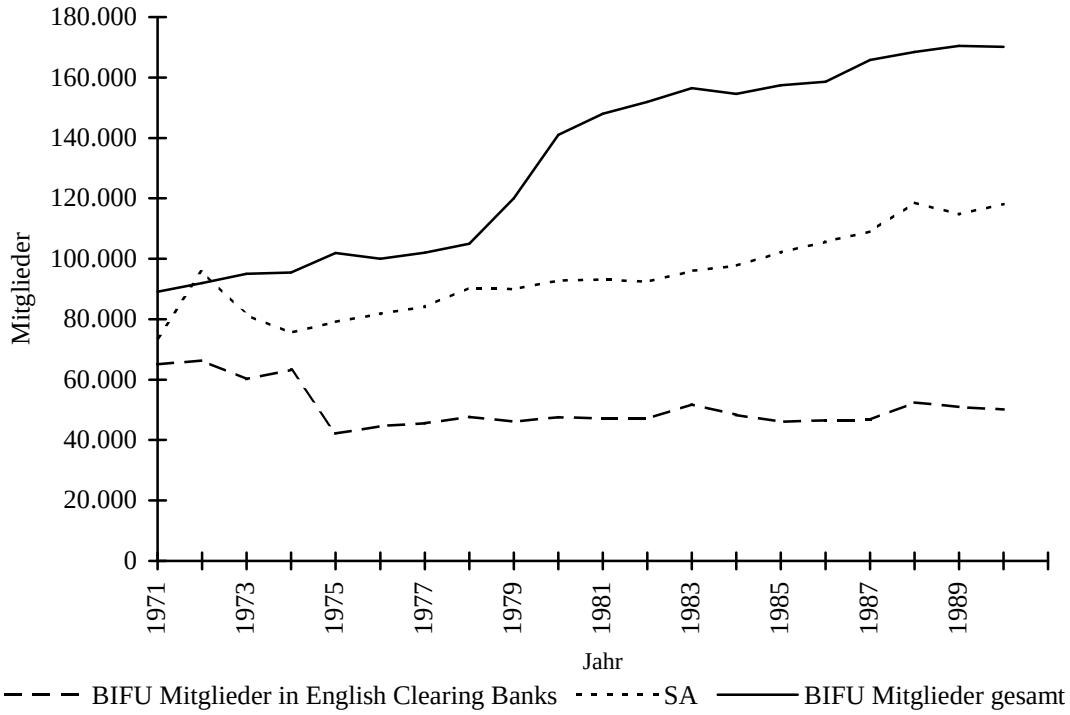
Gegen Ende der sechziger Jahre konnte die Gewerkschaft NUBE davon ausgehen, daß sie sich gegen die Staff Associations in wenigen Jahren durchsetzen würde: im Zeitraum von 1965 bis 1970 sank der Organisationsgrad der Staff Associations in den Clearing Banks von 50% auf knapp 40%, während der Organisationsgrad von NUBE von 30,2% auf 39% erhöhte (Heritage 1983: 141). Würde sich der Trend weiter fortsetzen, wäre NUBE in kürzester Zeit die bestimmende Kraft in den Clearing Banks. Diese Hoffnung der Gewerkschaft, die auch die Grundlage für die Zustimmung von NUBE für die Beteiligung der Staff Associations an den nationalen Tarifverhandlungen darstellte, war jedoch trügerisch. Schon nach weiteren fünf Jahren, im Jahr 1975, war das Verhältnis der frühen sechziger Jahre zwischen den Staff Associations und NUBE wiederhergestellt: etwa 1/3 der Bankangestellten waren Mitglieder von NUBE und 2/3 der Bankangestellten waren Mitglieder der Staff Associations. Seit 1975 geht die Schere für die Clearing Banks weiter auseinander: die absoluten Mitgliederzahlen von NUBE/BIFU stagnieren im Bereich der Clearing Banks, während die Mitgliederzahlen der Staff Associations in einem Maße zunehmen, daß sie in der Lage sind, ihren Organisationsgrad der frühen sechziger Jahre (zwischen 45 und 50%) gegen Mitte der siebziger Jahre zu erreichen und seitdem nahezu konstant zu halten. Unter der Bedingung beständig wachsender Beschäftigtenzahlen gingen die Verluste im Organisationsgrad der Bankangestellten – insbesondere in

[215] Da die Gewerkschaften des TUC das Gesetz politisch ablehnten, hatte der Vorstand einen Beschluß gefaßt, daß sich die TUC Gewerkschaften nicht nach der Maßgabe des Gesetzes registrieren lassen sollten. Gewerkschaften, die sich dennoch registrieren ließen, wurden zunächst mit Ausschluß bedroht und dann tatsächlich aus dem TUC ausgeschlossen. Auf seinem Gewerkschaftstag 1973 schloß der TUC 20 Gewerkschaften aus, zwei waren bereits selbst ausgetreten. Dazu gehörte NUBE, wie auch COHSE (TUC 1974).

den achtziger Jahren – dementsprechend vollständig auf die Mitgliederverluste von BIFU zurück (Siehe Abbildung 6.3).

Die Mitgliederzuwächse in den Staff Associations in den achtziger Jahren sind nicht gleichmäßig auf die einzelnen Banken verteilt. In der Barclays Bank hat BIFU erheblich stärker an Boden verloren und die Staff Associations an Mitglieder gewonnen als in anderen Banken, während sich die relative Position von BIFU in der Midland Bank positiver gestaltete. Im Durchschnitt waren jedoch in jeder der drei Großbanken die Tendenz für NUBE/BIFU tendenziell negativ, während die Staff Associations beständig an Mitgliedern gewannen.

Abbildung 9.3: Mitgliederentwicklung von NUBE/BIFU und Staff Associations in den vier großen Clearing Banks

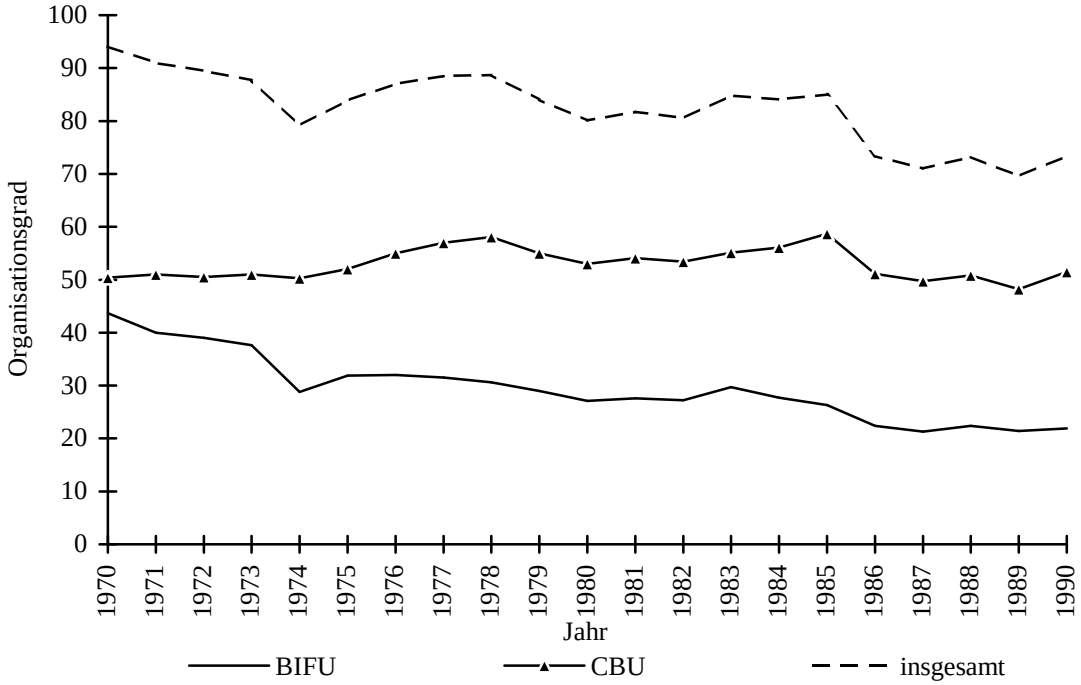


Quelle: Morris 1986, S. 109, Certification Officer, BIFU Geschäftsbericht 1990, eigene Berechnungen.

* in den großen Clearing Banks: Barclays, Lloyds, Natwest. Die Midland Bank wurde nicht miteinbezogen, da die Staff Association sich im Jahr 1973 der Gewerkschaft ASTMS anschloß und seitdem keine Zahlen über die Mitgliedschaft mehr vorliegen.

Die Mitgliederzuwächse, die NUBE/BIFU seit Mitte der siebziger Jahre wieder zu verzeichnen hat, sind dementsprechend anderen Banken und Finanzsektoren außerhalb der Clearing Banks zuzurechnen. Dabei hat die Fusion der Staff Association in der Bank 'Williams and Glyn' mit NUBE im Jahr 1974 die Tendenz der Auseinanderentwicklung zwischen der Gesamtmitgliedschaft von NUBE und den Mitgliederzahlen in den drei Clearing Banks weiter verstärkt. Andererseits hat diese Fusion verhindert, daß NUBE bereits Mitte der siebziger Jahre mit absolut sinkenden Mitgliederzahlen konfrontiert wurde.

Abbildung 9.4: Organisationsgrade der Staff Associations und NUBE/BIFU in den drei Clearing Banken Barclays, Lloyds und Natwest, 1970-1990



Quelle: Morris 1986, Certification Officer, BIFU Annual Reports und Banking Information Services, eigene Berechnungen

Außerhalb der English Clearing Banks war NUBE eher in der Lage, mit den erheblich mitgliederschwächeren Staff Associations der kleineren Banken, der Bausparkassen und der Versicherungen zu fusionieren und sich zumindest im Bereich der Schottischen Clearing Banks eine Monopolstellung zu verschaffen. Im Versicherungssektor hat die Fusion mit einigen Staff Associations[216] zu einer Verbesserung ihrer Mitgliederposition geführt, die jedoch durch die heftige Konkurrenz der Gewerkschaft MSF bedroht wurde. Eine relativ sichere Position konnte BIFU hingegen in der Genossenschaftsbank Cooperative Bank und der kleineren Geschäftsbank TSB erringen. Agency shop Vereinbarungen bestanden seit 1972 in der Co-operative Bank Ltd., der Trustee Savings Bank (TSB) und der Yorkshire Bank, wie auch in der Scottish Co-operative Wholesale Society Bank. Trotz der Diversifizierung der Mitgliedschaft, die mit erheblichen Reorganisationsbemühungen der Repräsentierung einzelner Mitgliedersektionen in der Gewerkschaft und der Namensänderung von NUBE in BIFU im Jahr 1980 einher ging, ist jedoch der Anteil der Mitglieder in den vier Großbanken auch noch Ende der achtziger Jahre fast 50%, während sich ihr Anteil an der Beschäftigung im gesamten Finanzsektor auf 25% beläuft.

[216] BIFU absorbierte in den achtziger Jahren die Staff Associations in Guardian Royal, Royal Liver und Sun Alliance.

Sowohl in NUBE/BIFU als auch in den Staff Associations wächst die Zahl der Frauen in der Mitgliedschaft seit Beginn der siebziger Jahre überproportional im Vergleich zu den Männern. Bereits 1970 waren die Mehrheit der Bankenarbeitsplätze in den britischen Banken mit Frauen besetzt; 1980 beträgt ihr Anteil 57% und 1990 62%.[217] Die rapide Eintrittswelle in NUBE während der tariflichen Auseinandersetzungen der späten sechziger Jahre war bereits im wesentlichen von Frauen getragen, so daß der Frauenanteil an der Mitgliedschaft in den frühen siebziger Jahren nahezu 50% erreicht. Dieser Anteil sinkt auf 45% im Jahr 1975, um in den darauffolgenden Jahren beständig weiter zu steigen. Die 50% Marke wird 1981 wieder erreicht und im Jahr 1990 liegt der Frauenanteil bei 56%. Damit ist der gesamte reale Mitgliederzuwachs von BIFU in den achtziger Jahren auf Frauen zurückzuführen. Die absolute Zahl männlicher Mitglieder liegt 1991 mit 71.000 etwas unter der Mitgliederzahl der Männer im Jahr 1980. Die Staff Associations folgen dem gleichen Trend wenngleich zeitlich verzögert. Hier wird die Mitgliedermehrheit der Frauen erst gegen Mitte der achtziger Jahre erreicht.

Arbeitgeberinteressen und Tarifsystem

Gegen Ende der sechziger Jahre waren die britischen Banken nicht mehr in der Lage, sich den Forderungen nach Tarifverhandlungen mit NUBE zu verweigern. Der politische Druck auf die Banken wie auch die steigende Unzufriedenheit der Bankangestellten angesichts der relativ schwachen Gehaltsentwicklung der Bankangestellten nach dem Krieg erlaubte es den Banken nicht mehr, die Forderungen von NUBE weiter zu ignorieren. Zudem hatte NUBE 1963 eine Beschwerde bei der internationalen Arbeitsorganisation (ILO) gegen vier englische Banken District, Martins, National Provincial und Yorkshire eingereicht, in der sich die Gewerkschaft über die Widerstände der Bankenarbeitgeber gegenüber der Organisierung ihrer Belegschaft in NUBE beschwerte. Diese Beschwerde war an sich zwar formal und tatsächlich aussichtslos; sie war jedoch zugleich der Auslöser für die schrittweise Anerkennung von NUBE durch einzelne Banken und die Errichtung eines überbetrieblichen Verhandlungssystems.[218]

Die Arbeitgeber vermochten es auch im Rahmen nationaler Tarifverhandlungen mit den Gewerkschaften, ihre Vorstellungen durchzusetzen und den Einfluß der Gewerkschaften auf einen eng definierten tariflichen Korridor zu halten, der die betriebliche Belange kaum beeinträchtigen konnte. Die Tarifverhandlungen betrafen ausschließlich festgelegte Themen wie Gehälter, Mindestlöhne, Fragen der Eingruppierung, Arbeitszeiten, Urlaub und den Ortszuschlag für Beschäftigte in London (London Allowance). Diese Themen waren eng mit der Etablierung eines allgemeinen Eingruppierungs- und Arbeitsbewertungsystems in den Groß-

[217] Cressey/Scott 1993: 86 ff. Die Hälfte der neugeschaffenen Frauenarbeitsplätze in den achtziger Jahren sind Teilzeitstellten.

[218] Vor der Einrichtung der nationalen Tarifverhandlungen gab es bereits eine begrenzte Anerkennung der Gewerkschaft in der Lloyds Bank, in den Trustee Saving Banks, der Cooperative Bank und den schottischen Banken.

banken verbunden, das den Arbeitgebern wie den Gewerkschaften gleichermaßen entgegen kam. Das Arbeitsbewertungssystem standardisierte die Arbeitskosten zwischen den Banken und wurde sogleich von der Gewerkschaft begrüßt, da es erstens den gleichen Lohn für gleiche Arbeit ermöglichte und zweitens Löhne von dem Alter der Beschäftigten entkoppelte.

Die strukturelle Verteilung von tariflicher Regulierung und betrieblicher Personalpolitik wurde zudem nicht von nachfolgenden betrieblichen Verhandlungen zwischen lokalem Management und Gewerkschaftsvertreter in Frage gestellt. „Unlike other models of multi-level bargaining, the second tier did not modify the industry scales in the light of local conditions: national rates were actual conditions of employment" (Morris 1988: 45).[219] Die innerbetriebliche Interessenvertretung erfolgte über freigestellte Gewerkschaftsvertreter, die zuvor das Rückgrat der Staff Associations waren. Da die Staff Associations über keine eigenen finanziellen Mittel verfügten hatten sie bis in die siebziger Jahre auch keine eigenen Gewerkschaftssekretäre. Um dennoch eine innerbetriebliche Interessenvertretung ermöglichen zu können, haben die Banken die Kosten für freigestellte Vertreter, seconded representatives, übernommen. In den siebziger Jahren wurde mit der Anerkennung von NUBE als Verhandlungspartei das System der innerbetrieblichen gewerkschaftlichen Vertreter auch für NUBE übernommen und in den Jahren 1971-73 in allen Banken NUBE Vertreter ganz für betriebsratsähnliche Tätigkeiten freigestellt[220]. Dabei war sowohl deren Zahl wie auch deren Ernennung von der Zustimmung der einzelnen Banken abhängig. Da NUBE/BIFU sich schon aus finanziellen Gründen keine extensive örtliche Betreuungsstruktur durch Gewerkschaftssekretäre leisten konnte und – trotz der Betonung regionaler Strukturen – immer auf einen zentralisierten Funktionärsapparat zurückgreifen mußte, wurde diese gleichberechtigte Unterstützung von betrieblichen Gewerkschaftsvertretern von NUBE akzeptiert. Die seconded representatives boten die Möglichkeit betrieblicher Einflußnahme – wenn auch unter der Kontrolle der Banken.

---

[219] Die Gründe für dieses untypische Verhandlungsmodell in den britischen Banken liegt in der anhaltenden Prosperität der britischen Banken, die bis in die späten achtziger Jahre ihre Beschäftigung ausbauen konnten. Die Banken boten ihren Beschäftigten sowohl eine für britische Verhältnisse untypische Beschäftigungssicherheit wie auch für die männlichen Bankkaufleute eine beständige Karrieremöglichkeit. Zudem bestanden die Banken auf Formen der Job Rotation in kaufmännischen Bereichen und allgemeinen Grundsätzen der beruflichen Erstausbildung. Bankangestellte waren mit einem sehr allgemeinen Bankwissen versehen, erfuhren nur eine geringe Spezialisierung und wurden auch oft innerhalb der Bank versetzt. Diese Faktoren führten dazu, daß für die Beschäftigten und deren Gewerkschaften kaum die Möglichkeit gab, berufliche Besitzstände für einzelne Berufsgruppen zu entwickeln, wie dies in der verarbeitenden Industrie die Regel war (Morris 1986: 117 ff.).

[220] Von Beginn an hatten seconded representatives keine Rolle in den Tarifverhandlungen sondern waren strikt nur für die Behandlung individueller Beschwerden von Mitarbeitern zuständig (Morris 1986: 51).

Obwohl die Gewerkschaft seit Beginn der Auseinandersetzung mit den Staff Association ihr Interesse an überbetrieblichen nationalen Tarifverhandlungen[221] – gegen den 'Internalism' der Staff Associations – deutlich gemacht hatte, stellte sich die Durchsetzung eines nationalen Tarifverhandlungssystems für NUBE als ein Pyrrhussieg heraus. Nach den satzungsgemäßen Bestimmungen des Verhandlungsgremiums konnte die Arbeitnehmerseite – das banking staff council – nur eine gemeinsame Stellungnahme gegenüber dem Arbeitgeber abgeben. Diese gemeinsame Stellungnahme wurde durch Abstimmungen verabschiedet, wobei die Zahl der Stimmen sich nach den Mitgliederanteilen in den einzelnen Banken bemaß. Damit mußte die Gewerkschaft NUBE vor den Tarifverhandlungen mit den Arbeitgebern ein Verhandlungsergebnis mit den Staff Associations finden, deren Überlegenheit in der Mitgliederstärke ihnen jedoch immer die entscheidende Stimme übertrug. Durch die unterlegene Position von NUBE/BIFU konnte die Gewerkschaft den Arbeitgebern ihre Forderungen weder mitteilen noch offen vertreten und die Staff Association spielten weiterhin die Rolle eines Puffers zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaft.

Diese strukturelle Benachteiligung von NUBE wurde für die Gewerkschaft unerträglich, als die Staff Associations im Jahr 1977 eine Gehaltsforderung beschlossen, die über den Vorgaben der Einkommenspolitik der Regierung lag[222]. BIFU war als Mitglied des TUC formal verpflichtet, sich der Einkommenspolitik unterzuordnen und widersetzte sich der Forderung der Staff Associations. Damit war jedoch auch die Teilnahme an den gemeinsamen nationalen Tarifverhandlungen gescheitert und in der Folgezeit verhandelte BIFU zunächst allein mit den Arbeitgebern.

Die getrennten Verhandlungen hoben die strukturelle Unterlegenheit NUBEs jedoch nicht auf, da die Gewerkschaft auch in getrennten Verhandlungen sich in der Zwickmühle befand, entweder die höhere Forderung zu haben, aber nicht verhandeln zu können oder die niedrigere Forderung zu haben, dafür aber als Gewerkschaft mit den Arbeitgebern abzuschließen. Die Banken haben sich regelmäßig mit der niedrigeren Forderung auseinandergesetzt und diese dann für alle umgesetzt. Danach konnte diejenige Tariforganisationen, die nicht daran beteiligt waren, nur noch wenig an dem Tarifabschluß ändern. In der Folgezeit hat BIFU aus taktischen Gründen öfters für eine geringere Forderung als die Staff Associations optiert, da sie ein Interesse hatte, sich als ernstzunehmender Verhandlungspartner wieder ins Gespräch zu bringen. Dies führte jedoch tendenziell zu den gleichen Spannungen in der Gewerkschaft wie bei den gemeinsamen Verhandlungen zuvor.

---

[221] In den Tarifverhandlungen wurden die Mindestgehälter festgelegt, und die durchschnittliche Leistung, die erbracht werden mußte. Es gab Spielraum für jede Bank darüber, wieviel man nach oben abweichen konnte. Jede Bank hatte ihr eigenes Schema, wie extra Bonus an die Mitarbeiter verteilt werden. Lohnerhöhungen waren in der Regel Prozenterhöhungen und wurden auf die gesamte Lohnstruktur angewandt.

[222] Während der sogenannten zweiten Phase der Incomes Policy wurden von der Regierung. genaue Anhaltszahlen für Gehaltserhöhungen vorgegeben. Die Gewerkschaften des TUC hatte sich im Rahmen des Social Contract verpflichtet, diese Werte nicht zu überschreiten.

Für die Arbeitgeber war hingegen die Spaltung der Arbeitnehmerseite in Staff Associations und Gewerkschaft ein erstes Signal dafür, daß die zentralisierten Verhandlungen mit den Gewerkschaften zu ihrer Disposition standen. Hinzu kam das endgültige Scheitern der Fusionsverhandlungen zwischen Staff Associations und NUBE im Jahre 1980. Seit diesem Zeitpunkt warteten die Banken bereits auf einen günstigen Zeitpunkt, die Verhandlungen auf die Unternehmensebene zu dezentralisieren. 1984 zog sich Williams and Glyns aufgrund ihrer Fusion mit der Royal Bank of Scotland aus den nationalen Tarifverhandlungen zurück, gefolgt von der Midland Bank 1985. Die Midland Bank begründete ihre Entscheidung damit, daß sie auf dem damals gespannten Arbeitsmarkt für Bankenangestellte keine attraktiven Bedingungen bieten konnten. Sie fiel jedoch auch mit der verschärften Diskussion um verlängerte Öffnungszeiten der Banken, insbesondere der Samstagsarbeit und der sich verschärfenden Konkurrenzsituation unter den Banken zusammen, die ein einheitliches Vorgehen der Banken erschwerte und ihnen kurzfristige taktische Manöver als sinnvoller erscheinen ließen.

1987 wurde das zentrale Tarifvertragssystem aufgelöst und Verhandlungen fanden in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre auf der Ebene einzelner Unternehmen statt. Auf der Unternehmensebene der großen Banken gibt es in einigen Banken eine gemeinsame Arbeitnehmerseite, je nach dem wie die Beziehungen zwischen den Gewerkschaften gestaltet ist. In den Banken Barclays, Lloyds und Natwest gab es gemeinsame Verhandlungen mit den Staff Associations, während sich die TUC Gewerkschaften in der Midland Bank bis 1989 einen heftigen und feindseligen Konkurrenzkampf boten. Die Bank beendete diese Auseinandersetzung, indem sie der Nachfolgeorganisation der ASTMS, die damals die Staff Association übernahm, der TUC Gewerkschaft MSF die Verhandlungsrechte entzog. Während die Banken die nationale Ebene der Unternehmen als Verhandlungsebene beibehielten, gab es zugleich eine Tendenz die Verhandlungen auf bestimmte Berufsgruppen und Divisionen zu spezialisieren. Dies begann bei den traditionell eigenständig verhandelnden Bereichen der Techniker und Arbeiter und wurde später auf andere Bereiche ausgedehnt.[223]

Interessenformation der Bankangestellten und interorganisatorische Konkurrenz

Während sich die Staff Associations und die Gewerkschaft NUBE/BIFU in ihrer Interessenpolitik nur wenig unterschieden, waren es wie im deutschen Fall vielmehr die organisationspolitischen Prinzipien, die das interorganisatorische Verhältnis zwischen NUBE/BIFU und den Staff Associations in den siebziger und achtziger Jahren prägte. Im Hinblick auf die Interessenpolitik lassen sich zwei parallel verlaufende Prozesse der Interessenformation und Artikulation im Zeit-

[223] Für die Bankenarbeitgeber erwies sich das Aufbrechen zentraler Verhandlungsstrukturen nicht nur als vorteilhaft, da sie einerseits versuchten die Arbeitsbewertungssysteme beizubehalten, andererseits sich von anderen Banken differenzieren wollten, um Lohnvergleiche der Gewerkschaften und anschließendes Leapfrogging zu erschweren. Aus diesem Grund wurden neue Gehaltsgruppen und Abstufungen eingeführt und die Verhandlungstermine gegeneinander verschoben, um Solidarisierungseffekte zwischen den Bankangestellten zu verhindern.

raum zwischen 1970 und 1990 in beiden Organisationsformen feststellen: zunächst einen Prozeß der Loslösung beider Organisationsformen von der Dominanz der Arbeitgeber und der Organisation überbetrieblicher Interessenvertretungsstrukturen. Die dabei vertretene interessenpolitische Unterscheidung von NUBE, die sich gegen den 'Internalism' richtete und versuchte, einen interessenpolitischen Referenzpunkt der Interessenorganisation von dem einzelnen Unternehmen auf die gesamte soziale Gruppe der Bankangestellten zu erweitern, war jedoch stets eher plakativer Natur und fand ihren Sinn nur in dem Protest gegen die Abhängigkeit von den Arbeitgebern. Dieser Prozeß der zunehmenden Unabhängigkeit der Staff Associations und NUBE begann bereits in den frühen sechziger Jahren und fand seinen Höhepunkt zu Beginn der siebziger Jahre. Im weiteren Verlauf wurden diese Hoffnung durch den kontinuierlichen Einfluß der Arbeitgeber auf die Gestaltung der Interessenorganisation wieder zunehmend frustriert. Gegen Ende des Untersuchungszeitraum sind die Gewerkschaften tariflich zwar anerkannt, jedoch fragmentierter als im Jahr 1970.

Der zweite Prozeß geht auf die veränderten Gruppenstruktur der Bankangestellten einerseits und der Mitgliedschaft in den Bankengewerkschaften andererseits zurück. Während bis zu Beginn der achtziger Jahre beide Formen der Interessenorganisation auf die soziale Gruppe des aufstiegsorientierten Bankkaufmann rekurrierten, setzten sich in den achtziger Jahren zunächst in BIFU und später in den Staff Associations eine veränderte Interessenpolitik zugunsten der unteren Gehaltsgruppen und insbesondere zugunsten von Frauen durch. Diese parallele aber zeitverschobene Entwicklung in BIFU und den Staff Associations führte zunächst zu zunehmenden Friktionen zwischen den Gewerkschaften und verstärkte die Fragmentierung in der Mitte der achtziger Jahre – zu einem Zeitpunkt als die Bankenarbeitgeber bereits wieder die Kontrolle über das Tarifsystem übernommen hatten. Als Konsequenz ist die Interessenpolitik von den Staff Associations als auch von BIFU gegen Ende der achtziger Jahre sowohl stärker 'gewerkschaftlich' orientiert als auch wieder interessenpolitisch homogener. Die zunehmende Tendenz der Bankenarbeitgeber zu unilateralen Entscheidungen, wie im Fall der Erweiterung der Öffnungszeiten auf den Samstag und die Tendenz die Tarifstrukturen neu zu ordnen, einigt dabei wieder Staff Associations und BIFU zu einer homogenen und defensiven Interessenpolitik.

Für die organisationspolitischen Differenzen spielten jedoch die Übereinstimmungen in der Interessenpolitik nur eine begrenzte Rolle. Der Hintergrund der Staff Associations als arbeitgeberdominierte Hausgewerkschaften – kombiniert mit der anhaltenden Überlegenheit der Staff Associations in der Mitgliedschaft – hat dazu geführt, daß NUBE versuchen mußte, die Staff Associations entweder durch formale Prozeduren als 'gelbe Gewerkschaften' in der politischen Auseinandersetzung zu diskriminieren und bei fortschreitender Durchsetzung der Gewerkschaften auszuschalten oder sie zu einer Fusion zu bewegen. Beide Strategien versandeten in den frühen achtziger Jahre, als die Staff Associations sich ihren Platz in der Landschaft der Interessenorganisation behauptet hatten und die Banken wieder die institutionalisierten Formen der Interessenvertretung zugunsten unilateraler Entscheidungen verließen.

Zu Beginn der siebziger Jahre erhoffte sich NUBE, daß der Industrial Relations Act von 1971 ihre Position gegenüber den Staff Associations verbessern würde. Da das Gesetz von den Gewerkschaften den Nachweis ihrer Unabhängigkeit forderte, um sie als Gewerkschaft zu registrieren, ging NUBE irrtümlicherweise davon aus, daß die Staff Associations zumindest Probleme mit der Anerkennung haben würden. Gleichzeitig verbesserte das Gesetz die Möglichkeit Alleinvertretungsrechte zu erlangen und NUBE hoffte, daß sich mit der mangelnden Registrierung der Staff Associations die Banken auf eine Alleinvertretung durch NUBE einlassen würden[224]. Nachdem dieses rechtliche Manöver im Wettbewerb mit den Staff Associations versandet war, ergab sich im folgenden keine rechtliche Strategie mehr gegen die Staff Associations. Parallel zu der Strategie der formalen Diskriminierung verfolgte NUBE den Weg der Fusion, zu der sie die Staff Associations auch bereits in den frühen 70er Jahre drängte. Insbesondere die Drohung der TUC Gewerkschaft ASTMS nach der Übernahme der Staff Associations in der Midland Bank weiter in den Bankensektor einzudringen, wirkte als Initiator für Verhandlungen über mögliche Fusionen im Bankensektor.[225] 1974 gab es die ersten Pläne und Organisationsdiagramme der neu zu schaffenden Organisation 'Association of Banking and Finance Unions'. Deren Verwirklichung scheiterte im wesentlichen daran, daß sich einerseits die Mitgliedschaft NUBEs in den Clearing Banks wieder stabilisierte und die Gewerkschaft ASTMS entgegen der Erwartungen nicht weiter in den Bankensektor eindringen konnte. Auch wurde in den Fusionsverhandlungen das Problem der relativen Einflußnahme der Unternehmensstrukturen auf die Organisationsstrukturen der neuen Organisation nicht gelöst. Ein weiterer Versuch zur Fusion wurde von den Banken unterstützt, als sich NUBE 1977 aus den Bankentarifstrukturen zurückzog und die Arbeitgeber wenig Interesse an einer doppelten Verhandlungsstruktur zeigten. Aber in ähnlicher Weise wie bereits 1974 reichte auch dieses Mal die Motivation zur Fusion bei den Beteiligten nicht aus und die Pläne und Blaupausen einer neuen Bankengewerkschaft, die 1978 von Tom Johnston im Johnston Report veröffentlicht wurde, wurden wieder fallengelassen. Erneute Fusionsverhandlungen fanden in den Jahren 1982 bis 1985 und sind dann endgültig aufgegeben worden.

9.3 Zusammenfassung

Betrachtet man die Entwicklung der Interessenorganisation und Interessenvertretung der Bankangestellten in beiden Ländern, so frappieren in erster Linie die Parallelen in den Institutionen der Interessenvertretung in Deutschland und Großbritannien – insbesondere die für Großbritannien eher untypische Institutionalisierung des industriellen Konflikts auf einer hochzentralisierten und for-

[224] NUBE war daher auch die Gewerkschaft mit den meisten Anträgen auf Alleinvertretung unter dem Industrial Relations Act von 1971 (Weekes u.a. 1975).

[225] Die Banken standen einer Fusion in den frühen siebziger Jahren skeptisch gegenüber. Diese Haltung änderte sich erst, als die Midland Staff Associations tatsächlich mit der politisch wesentlich aggressiveren ASTMS fusionierte (Morris 1986: 104).

malisierten tarifliche Ebene mit weitgehender Prärogative der Arbeitgeber im Unternehmen.

Die Interessenpolitik der britischen Bankangestellten in den großen Banken ist von den Erfahrungen der in der britischen Industrie typischen Kontrolle der Gewerkschaften über die Arbeitsplatzgestaltung und Arbeitsorganisation und den betrieblichen und arbeitsplatzbezogenen Verhandlungen zwischen gewerkschaftlichen Vertrauensleuten und Management verschont geblieben und hat statt dessen eine Form der Interessenvertretung entwickelt, das dem deutschen dualen Modell sehr ähnlich ist. Mit der Trennung in eine tarifliche und eine betriebliche Ebene der Interessenvertretung unterschied sich das Verhandlungsmodell in den britischen Banken von dem der britischen Industrie, in dem traditionell das Vereinbaren von Regeln und die Anwendung der vereinbarten Regeln Bestandteil eines einzigen Prozesses waren (Clegg 1979).

Im Vergleich zu den Parallelen in der Form der Interessenvertretung sind die Ähnlichkeiten in der Struktur der Interessenorganisation hingegen eher oberflächlicher Natur und weniger bedeutsam für dieses Ergebnis, als es zunächst den Anschein hat. In Deutschland wie in Großbritannien herrscht eine starke Konkurrenz zwischen zwei ungefähr gleich starken aber interessenpolitisch unterschiedlich orientierten Formen der Interessenorganisation der Bankangestellten: der HBV und der DAG in den deutschen Banken und der Bankengewerkschaft BIFU und den Staff Associations in den britischen Banken. Der bedeutendste Unterschied zwischen der Interessenorganisation der Bankangestellten in Deutschland und Großbritannien liegt in der Ursachen für die gespaltene Organisationslandschaft und der sich daraus entwickelten Funktion intergewerkschaftlicher Konkurrenz für das Tarifsystem. Während in Deutschland die Trennung zwischen beiden Organisationen auf einer reinen organisationspolitischen Entscheidung der DGB Gewerkschaften beruhte und in der Nachkriegsperiode auch als eine solche ihren Ausdruck fand, war die britische Konkurrenz der Interessenorganisationen Teil der Personalpolitik der britischen Banken und wurde als solche instrumentell eingesetzt.

Die versuchte Umgehung gewerkschaftlicher Interessenorganisationen der britischen Bankangestellten durch die Arbeitgeber ist zudem auch der wesentliche Faktor für die deutlich unterschiedliche Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften in beiden Ländern und damit ein gutes Beispiel dafür, wie stark der Arbeitgebereinfluß auf die Rekrutierungskompetenzen der Gewerkschaften wie auch auf die organisationspolitischen Entwicklung ist. Der ursprüngliche Widerstand der britischen Bankenarbeitgeber gegenüber jeder Form der interessenpolitischen Organisation ihrer Angestellten hat im Laufe der Zeit zu zunächst arbeitgeberabhängigen Organisationen geführt, deren interessenpolitischer Einfluß jedoch relativ zur Mitgliederzahl schwach war. Erst durch die Androhung des Industrial Relations Act 1971 und die nachfolgende Bevorzugung der TUC Gewerkschaften durch die Labour Regierung wurde genügend Druck auf die Staff Associations ausgeübt, daß sie sich dem Arbeitgebereinfluß zunehmend entzogen. Da sie dennoch für die Bankenarbeitgeber die weitaus kooperative Alternative im Vergleich zur TUC Gewerkschaft NUBE/BIFU waren und zudem in den

Unternehmen bereits verankert waren, entwickelten sich so aus den Staff Associations der Banken wirksame partikulare Interessenorganisationen.

In Deutschland hat die formale Gleichbehandlung der Gewerkschaften durch die Arbeitgeberverbände und hochzentralisierten Tarifverhandlungen zu schlechten Rekrutierungsbedingungen der Gewerkschaften geführt. Aufgrund der bestehenden zentralen Tarifstrukturen zwischen dem Arbeitgeberverband des privaten Bankgewerbes und den Gewerkschaften und den zumeist nicht gewerkschaftlich organisierten Betriebsräten in den Banken, waren die Arbeitgeber in der Lage, sich den Bemühungen der Rekrutierung durch die Gewerkschaften fernzuhalten. Ihre Strategie gegenüber den Gewerkschaften war gekennzeichnet von betontem Desinteresse an zusätzlichen Regulierungswünschen und formaler Gleichberechtigung gegenüber allen auftretenden Verbänden. Da sich die Arbeitgeber weder für die eine noch für die andere Gewerkschaft entschieden, wirkten die Auseinandersetzungen zwischen den Gewerkschaften zudem interessenpolitisch überhöht. Die Anlehnung der HBV an die wahren 'Industrie'gewerkschaften des DGB konnte jedoch nicht überzeugen, da deren tarifpolitische Beschlußlagen oftmals nicht zu der Beschäftigtensituation im Bankengewerbe paßte. Weder die HBV noch die DAG konnten unter diesen Bedingungen, sieht man von der BfG ab, die Unterstützung der Arbeitgeber in den innerbetrieblichen Rekrutierungsbemühungen zu erlangen, noch konnten sie innerbetrieblich Machtpositionen besetzen.

10. Kapitel Interessenorganisation in der metallverarbeitenden Industrie

Die metallverarbeitende Industrie ist der heterogenste der hier behandelten Fälle, deren Branchen sich hinsichtlich der Betriebsgrößen, der Arbeitsorganisation und der Zusammensetzung der Beschäftigten deutlich unterscheiden. Die Automobilindustrie gehört zu den Branchen mit den höchsten Betriebsgrößen und einem hohen Anteil an Facharbeitern. Der Maschinenbau hingegen setzt sich stärker aus mittleren und kleinen Betrieben zusammen, wird aber ebenfalls von Facharbeitern geprägt. Die Elektroindustrie umfaßt Groß- und Mittelbetrieben, ist jedoch in ihrer Beschäftigtenstruktur stärker von ungelernten Arbeitern und Arbeiterinnen bestimmt als von den Facharbeitern.

Daß die metallverarbeitende Industrie hier dennoch zu einer Fallstudie zusammengefaßt wird, beruht auf den Formen der gewerkschaftlichen Organisation, die sich historisch nicht auf einzelne Branchen bezogen. Die Branchen hatten sich zum Zeitpunkt der Formation gewerkschaftlicher Organisationen noch nicht ausdifferenziert, und das entscheidende Differenzierungskriterium zwischen den einzelnen Organisationen bestand daher in der Unterscheidung metallverarbeitender Berufe wie Schlosser, Dreher, Werkzeugmacher und die angelernten Produktionsarbeiter. Diese Differenzierung der einzelnen Beschäftigtengruppen nach außen hat in der Folgezeit die Formen der Arbeitnehmerorganisationen stärker geprägt als die Differenzierung zwischen einzelnen Branchen der metallverarbeitenden Industrie.

Die metallverarbeitende Industrie hat in beiden Ländern weit über die Grenze ihres Sektors hinaus die Struktur der gewerkschaftlichen Organisation geprägt. Grundsätzliche Entscheidungen über die weitere Strukturentwicklung der Organisationssysteme der Arbeitnehmerorganisationen im allgemeinen wurden von den dominierenden Verbänden der metallverarbeitenden Industrie gefällt. Als in den neunziger Jahren des 19. Jahrhunderts die neue Gewerkschaftsbewegung der Ungelernten in Großbritannien – the New Unionism – entstand, entwickelte sich die neuen Arbeitnehmerorganisationen in Opposition zu den sozial abgeschlossenen Berufsverbänden, die für die steigenden Zahlen der ungelernten Arbeiter keine Möglichkeiten der Organisation boten, insbesondere in den Bereichen der Transport- und Fabrikarbeiter (Hobsbawm 1984:39). Diese neuen Organisationen übten einen enormen Druck auf die bestehenden Berufsverbände des sogenannten 'New Model' der sechziger Jahre des 19. Jahrhunderts aus.

Die Entscheidung der britischen Gewerkschaften in der Metallindustrie gegen eine gemeinsame Organisationsstruktur mit den ungelernten Produktionsarbeitern hat sich zu einem prinzipiellen Charakteristikum der britischen Gewerkschaftsbewegung entwickelt. Obwohl gerade die Metallfacharbeiter vom beruflichen Abstieg bedroht waren und die Mechanisierung der Metallproduktion die Trennungslinie zwischen den handwerklich gelernten Facharbeitern und den angelernten Arbeitergruppen verwischte, hat der Widerstand der Basis gegen die Öffnung der Amalgamated Society of Engineers (ASE) eine Reformpolitik

verhindert. So wurde nachfolgend als Reaktion auf die soziale Schließung der ASE die Mehrzahl der Arbeiter in der Metallindustrie, insbesondere die Automobilarbeiter, in der Transport & General Workers' Union, (TGWU) organisiert (Hobsbawm 1984). Im Gegensatz dazu waren es in Deutschland die Metallarbeiter, die zu den Protagonisten eines Industriegewerkschaftssystems gehörten und die auf dem Leipziger Gewerkschaftskongreß 1922 den ADGB dazu drängten, den Mitgliedsverbänden aufzuerlegen, mit anderen Verbänden Kartellverträge abzuschließen und neben den Facharbeitern auch die dazugehörigen Hilfsarbeiter aufzunehmen (Armingeon 1988a: 20; Müller-Jentsch 1985: 376).

10.1 Dezentrale Interessenvertretung und interorganisatorische Konkurrenz: britische Gewerkschaften in der metallverarbeitenden Industrie

Der Nachkriegskonsens der Gewerkschaften in der verarbeitenden Industrie in Großbritannien sah strikte Organisationsgrenzen zwischen den einzelnen Gewerkschaften vor. Innerhalb eines metallverarbeitenden Betriebs waren bis in die späten siebziger Jahren bis zu zehn Gewerkschaften vertreten, die in der Regel alle vom Arbeitgeber als Tarifpartei anerkannt waren. Zwischen den vertretenen Gewerkschaften herrschte Mitgliederkonkurrenz in der Form, daß die offenen Arbeitergewerkschaften auch Berufsgruppen in ihre Mitgliedschaft aufnahmen, die üblicherweise in Facharbeiterorganisationen organisiert waren. Die Facharbeiter hatten daher grundsätzlich die Wahl zwischen Gewerkschaften mit unterschiedlich offenen oder geschlossenen Mitgliederdomänen, während die ungelernten Arbeiter zwischen den großen Arbeitergewerkschaften, hauptsächlich der Transport & General Workers' Union und der General and Municipal Workers Union (GMWU) wählen konnten. Aufgrund der Vielzahl konkurrierender Verbände wurde die Konkurrenz in der Mitgliederrekrutierung unter den Gewerkschaften streng reguliert und in der Regel auch respektiert. Die intergewerkschaftlichen Schiedsverfahren waren aufwendig und kompliziert und mit der Drohung der Rückübertragung 'illegal' erworbener Mitglieder an andere Gewerkschaften verbunden. Closed-shop-Vereinbarungen wie auch tarifliche Vereinbarungen wurden für genau definierte Arbeitergruppen zwischen einzelnen Gewerkschaften und Arbeitgebern getroffen und betrafen auch ausschließlich diese Gruppen. Die Auswirkungen der Gewerkschaftskonkurrenz im Unternehmen betrafen daher stärker Fragen der Regulierung des Arbeitseinsatz als die Mitgliederrekrutierung selbst. Dies galt erstens hinsichtlich der Lohnfindung, da einzelne Organisationen und deren Mitglieder im Vergleich zu anderen betrachtet wurden und gruppenspezifische Lohnverhandlungen sofort Auswirkungen auf die Lohngestaltung von anderen Arbeitnehmergruppen hatten.

Zweitens wurden die traditionellen Demarkationslinien mit der Beschleunigung des technischen Wandels, dem Niedergang der Facharbeiterausbildung in der britischen Metallindustrie seit den sechziger Jahren und der stärkeren relativen Bedeutung der Techniker und der Angestellten in den Unternehmen zunehmend verwischt und das ausbalancierte Gefüge der Gewerkschaften untereinander gefährdet. Da sich zudem die Beschäftigung in der metallverarbeitenden Industrie

negativ entwickelte, wurden die Auseinandersetzungen um die Abgrenzung von Organisationsbereichen und insbesondere die Angestelltenrekrutierung zum wesentlichen Konfliktpunkt zwischen den Gewerkschaften.

In diesem konfliktreichen Neuordnungsprozeß der Gewerkschaften untereinander versuchten die TUC-Gewerkschaften und die staatlichen Schlichtungsbehörden bis gegen Ende der siebziger Jahre, die tradierten Organisationsgrenzen weiter aufrecht zu erhalten und die Konflikte durch aufwendige Schiedsverfahren zwischen den Einzelorganisationen zu lösen. Der Wendepunkt in dieser Politik trat durch die erneute Beschäftigungskrise in den frühen achtziger Jahren ein, die in der metallverarbeitenden Industrie noch ausprägter verlief als in anderen Industriebranchen. Mit den starken Beschäftigungsverlusten, der Zurückhaltung der Arbeitgeber bei weiteren Organisationssicherungen und den staatlichen Eingriffen in die Closed-shop-Vereinbarungen in den achtziger Jahren entwickelten sich neue Organisationsgrenzen und Vertretungsformen über Alleinvertretungsabkommen einzelner Organisationen mit einzelnen Arbeitgebern.

Das Verbändesystem

Seit 1890 bestand ein lockerer Verband der TUC-Gewerkschaften in der metallverarbeitenden Industrie, der sich 1936 zur Confederation of Shipbuilding and Engineering Unions (CSEU) umbenannte. Erst nach den Erfahrungen der Kriegswirtschaft begann die CSEU in der metallverarbeitenden Industrie eine tarifpolitisch relevante Rolle zu spielen, als 1946 die größte Gewerkschaft der Metallfacharbeiter, die AEU, der CSEU, beitrat (Pelling 1963: 225). Nachdem die AEU sich noch in den zwanziger Jahren geweigert hatte, mit offeneren Gewerkschaften zu fusionieren, begann sie in den Kriegsjahren, sich den angelernten Arbeitern zu öffnen, und war daher 1946 schon eine Gewerkschaft mit Facharbeiterkern, aber gemischter Mitgliedschaft.

Die CSEU, die sich ab diesem Zeitpunkt zum wichtigsten Zusammenschluß der Gewerkschaften in der metallverarbeitenden Industrie entwickelte, war eine umfassende sektorale Konföderation von Metallgewerkschaften geworden, der 22 Gewerkschaften angeschlossen waren. Die CSEU erhielt ihre Bedeutung für das Verbändesystem in der metallverarbeitenden Industrie dadurch, daß der Arbeitgeberverband EEF regelmäßig nur die Gewerkschaften innerhalb der CSEU für Tarifverhandlungen anerkannte und die CSEU über die Begrenzung des Beitritts kleinerer Gewerkschaften und Gewerkschaften außerhalb der metallverarbeitenden Industrie den Zutritt zur fachfremden Rekrutierung verwehrte. Somit entstand in der metallverarbeitenden Industrie ein Tarifkartell der Gewerkschaften, wobei die Mitgliedschaft einer Gewerkschaft in der CSEU sozusagen als Anerkennung ihrer 'Tariffähigkeit' wirkte. Durch ihre restriktive Politik des Beitritts bewirkte die CSEU, daß insbesondere in den fünfziger und sechziger Jahre kleinere Verbände, die die Aufnahme erfolglos beantragt hatten, mit den angeschlossenen Verbänden verstärkt fusionierten (Waddington 1992: 181).

Die Mitgliedsorganisationen der CSEU waren bis zum Ende der sechziger Jahre mehrheitlich kleine Facharbeiterverbände und einige große Arbeitergewerk-

schaften wie die TGWU, die GMBATU, die AEU und die Elektrikergewerkschaft (ETU). Die großen Arbeitergewerkschaften waren mit ihren Untersektionen gleich mehrfach der CSEU angeschlossen. Die AEUW hatte nach ihrer Föderation mit den Zeichnern, Bauarbeitern und Gießereiarbeitern insgesamt vier Mitgliedschaften innerhalb der CSEU; die TGWU mit ihrer Angestelltensektion, den Maschinenbauarbeitern und den Automobilarbeitern drei, die GMBATU und die ETU mit ihren getrennten Arbeiter- und Angestelltensektionen jeweils zwei (Marsh 1991).

Alle vier der großen Arbeitergewerkschaften konnten in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren ihre Mitgliederdomänen durch Fusionen erweitern. Die TGWU vereinigte sich 1970 mit der Gewerkschaft der Automobilarbeiter (National Union of Vehicle Builders), die AEU ging eine Konföderation mit der Gewerkschaft der Gießereiarbeiter (National Union of Foundry Workers), den Bauarbeitern und den technischen Zeichnern (DATA/AEF, später TASS) ein, und die Elektriker (ETU) schlossen sich mit den Installateuren zur EETPU zusammen.

Damit war jedoch bei den Arbeitergewerkschaften bereits in den frühen siebziger Jahren das Ende der Verbreiterung ihrer Mitgliederdomänen erreicht, und sie vermochten es nicht, weitere kleine Facharbeitergewerkschaften in sich aufzunehmen. Diese wehrten sich gegen eine Übernahme durch die allgemeinen Arbeitergewerkschaften. Sie wollten weder mit der allgemeinen Arbeitergewerkschaft TGWU noch mit der Facharbeitergewerkschaft AEU fusionieren, zum Teil aus Gründen politischer Unvereinbarkeit von Positionen – wie im Fall der konservativen AEU (Waddington 1992) – zum Teil aber auch aus Gründen ihrer Beruflichkeit, die sie stärker mit den Qualifikationen der Techniker verglichen als mit denen der angelernten Metallarbeiter.

Als die meisten der kleineren Facharbeitergewerkschaften in der metallverarbeitenden Industrie ihre eigene organisatorische Selbständigkeit aufgeben mußten, gaben sie daher aufgrund der Mitgliedererfolge der Angestelltengewerkschaften und aufgrund der angenommenen beruflichen Nähe zu ihnen den Angestelltengewerkschaften den Vorzug. So fusionierten die Sheet Metal Workers, die Patternmakers und die Mechanical Metal Workers mit der Angestelltengewerkschaft TASS.

Die tatsächlichen Gewinner der Angestelltenrekrutierung waren die Technikergewerkschaften. Die Gewerkschaft der technischen Zeichner, AESD, später DATA, fusionierte 1970 zur Techniker- und Vorarbeitergewerkschaft TASS. Im gleichen Jahr entstand mit dem Zusammenschluß der AScW und ASSET zur ASTMS eine weitere Techniker- und Angestelltengewerkschaft mit Schwerpunkt in der metallverarbeitenden Industrie. Diese mehrheitlichen Angestelltengewerkschaften schlugen zunächst in den siebziger Jahren unterschiedliche Wege ein: die ASTMS blieb eine unabhängige Technikergewerkschaft in deutlicher Abgrenzung zu den Arbeitergewerkschaften in der metallverarbeitenden Industrie, während die TASS im Jahr 1971 mit der AEU eine Konföderation zur AEU-TASS einging, die sie zwar als Organisation unabhängig beließ, sie aber in einen Verbund mit der Arbeitergewerkschaft, AEU, brachte. Die Gewerkschaft ASTMS

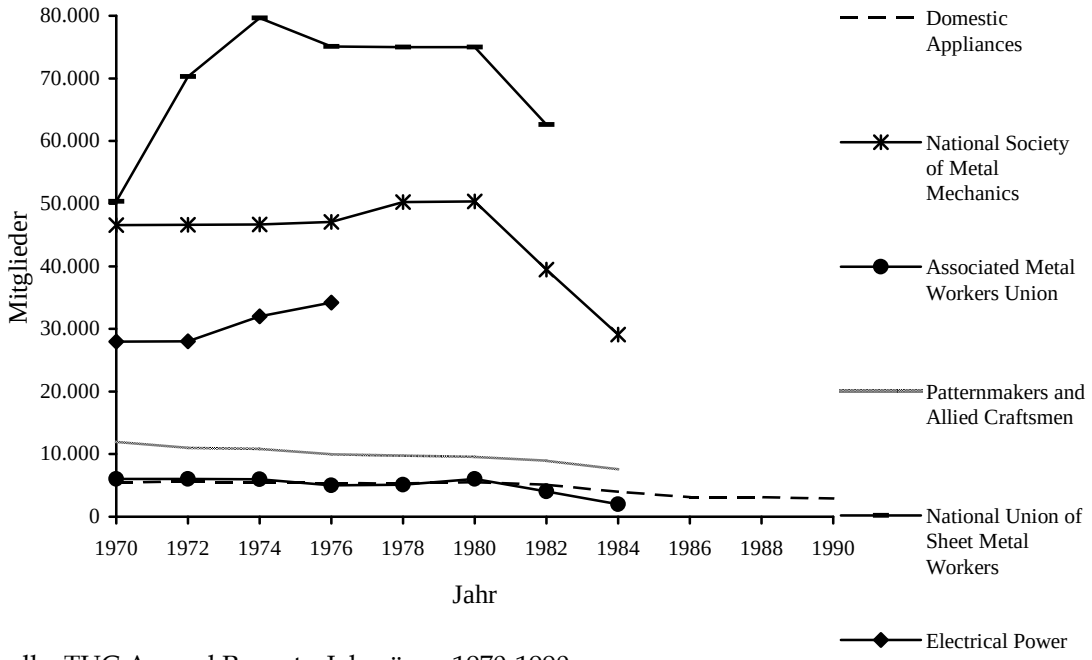
verband sich zudem zwischen 1977 und 1988 mit 35 Staff associations, die alle im Bereich der privaten Dienstleistungen verankert waren.[226] Sie konnte so bereits in den siebziger Jahren ihre Mitgliederdomäne auf den Versicherungssektor und Bankensektor ausdehnen.

Den Arbeitergewerkschaften blieb in den siebziger Jahren lediglich der Weg, durch eigene Bemühungen an den Rekrutierungserfolgen unter den Angestellten zu partizipieren. Dafür bauten sie ihre eigenen Angestelltensektionen aus und versuchten solche Mitglieder zu halten, die aus Facharbeiterpositionen in Angestelltenberufe aufstiegen. Die TGWU konnte dafür ihre eigene Angestelltensektion nutzen, die schon seit 1939 von dem Arbeitgeberverband EEF als eigenständige Angestelltensektion anerkannt war. Die Elektrikergewerkschaft EETPU gründete im Jahr 1971 ihre eigene Angestelltensektion, EESA (Electrical and Engineering Staff Association), die insbesondere in den achtziger Jahren einige der Staff associations in der metallverarbeitenden Industrie zur Fusion bewegen konnte. Die AEU förderierte hingegen mit der Technikergewerkschaft TASS.

Nach den massiven Mitgliederverlusten zu Beginn der achtziger Jahre restrukturierte sich gegen Mitte der achtziger Jahre das Verbändesystem noch einmal. Als die AEU die Konföderation mit den Technikern und den Gießereiarbeitern und Bauarbeitern im Jahr 1984 zu einer organisatorischen Einheit vertiefen wollte, hat sich die TASS von der AEU getrennt. Sie schloß sich im Jahr 1988 nach vier Jahren der organisatorischen Unabhängigkeit mit der ASTMS zur neuen Angestelltengewerkschaft Manufacturing Science and Finance (MSF) zusammen, die damit die stärkste Angestelltenorganisation in der metallverarbeitenden Industrie wurde. Zugleich hatte sie starke Mitgliederbereiche im Finanzsektor. Die Gesamtzahl der Verbände in der metallverarbeitenden Industrie hat sich so zwischen 1970 und 1990 nahezu halbiert. Die Zahl der beteiligten Gewerkschaften an der CSEU veränderte sich jedoch bis Mitte der achtziger Jahre kaum, da die fusionierten Organisation zumeist als Untersektion eigenständige Mitglieder der CSEU blieben. Der Anteil der Angestellten an der CSEU ist hingegen von knapp 10% im Jahr 1946 auf 25% im Jahr 1979 gestiegen (Waddington 1995: 182). Von den alten britischen Facharbeitergewerkschaften in der Gruppe Maschinenbau, Gießerei und Automobilindustrie des TUC existiert hingegen gegen Ende der achtziger Jahre nur noch die National Union of Domestic Appliance and General Metal Workers (siehe Abbildung 10.1).

Abbildung 10.1: Mitgliederentwicklung der britischen Facharbeitergewerkschaften unter 100.000 Mitglieder in den Branchen Maschinenbau, Gießerei und Automobilindustrie 1970-1990

[226] Siehe die Liste der fusionierten Staff associations in Masymiw/Eaton/Gill (1990: 175).



Quelle: TUC Annual Reports, Jahrgänge 1970-1990

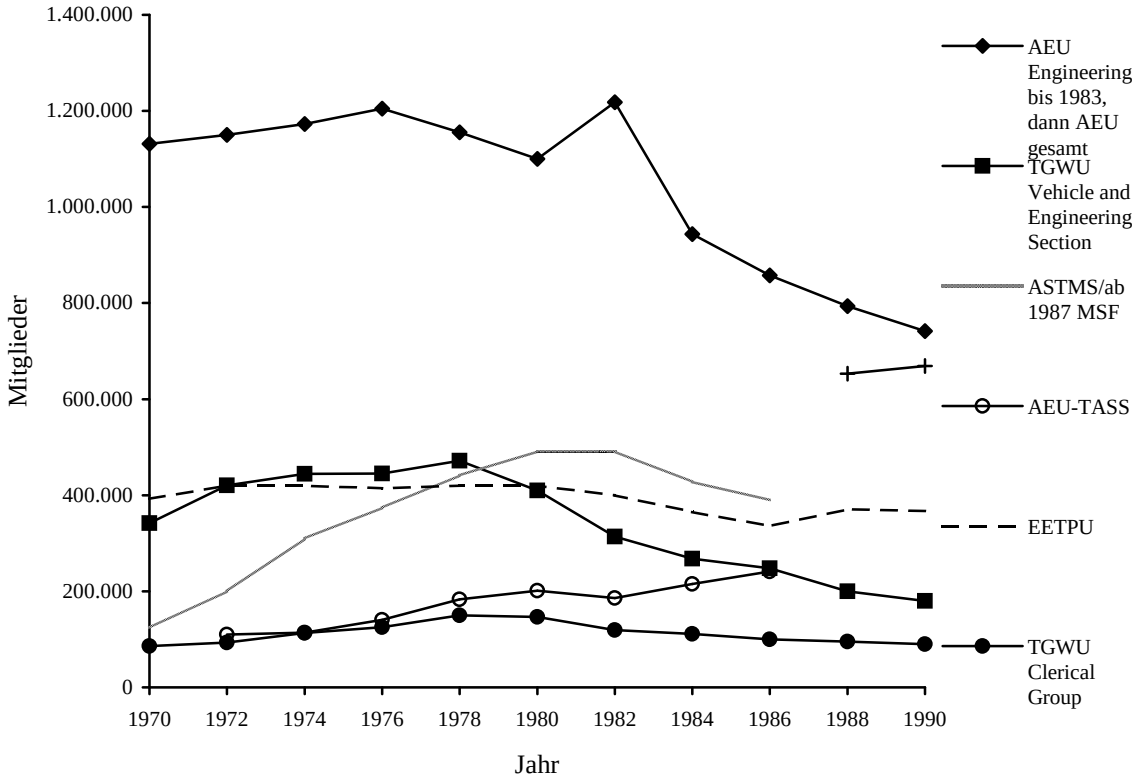
Mitgliederentwicklung

Zu Beginn der siebziger Jahre ist die metallverarbeitende Industrie mit knapp 55% etwas höher organisiert als die verarbeitende Industrie insgesamt. Der Organisationsgrad steigt bis 1979 auf 83,1%.[227] Bei der Betrachtetung der Mitgliederentwicklung der großen Gewerkschaften in den siebziger Jahren, so zeigt sich deutlich, daß der rasante Anstieg im Organisationsgrad zum großen Teil auf das Konto der Angestelltengewerkschaften geht (Abbildung 10.2). ASTMS und TASS wie auch die Angestelltensektion der TGWU haben in den siebziger Jahren die größten Zuwachsraten, während AEU, TGWU Engineering and Vehicle Section und die EETPU wesentlich geringere Zuwächse zu verzeichnen haben. In der AEU beginnt die Abnahme der Mitgliederzahlen im Bereich Maschinenbau (Engineering) bereits im Jahr 1975, bei der TGWU im Jahr 1978.

Da auch die Beschäftigtenzahlen in der metallverarbeitenden Industrie ab Beginn der siebziger Jahre rückläufig sind und der Anstieg unter den Angestellten überproportional ist, können die Organisationsgrade in den siebziger Jahren dennoch weiter steigen. Ab 1980 verkehrt sich die Mitgliederentwicklung aller Gewerkschaften in der metallverarbeitenden Industrie ins Negative und der Beschäftigtenrückgang beschleunigt sich. Von Beginn der Beschäftigungskrise an fällt jedoch die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder schneller als die der Arbeitsplätze: der Organisationsgrad sinkt zwischen 1979 und 1982 von 83% auf 75,5% und dann später auf 68,6% im Jahr 1987.

Abbildung 10.2: Mitgliederentwicklung einzelner Gewerkschaften der metallverarbeitenden Industrie 1970-1990

[227] Organisationsgrad für 1970: eigene Berechnungen. Alle anderen Waddington (1992: 296).



Quelle: TUC Annual Reports; TGWU Accounts and Reports; verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen.

Wieder zeigt sich eine relativ positivere Entwicklung der Mitgliederzahlen in den Angestelltenorganisationen im Vergleich zu den Arbeitergewerkschaften: während der Rückgang der Mitgliederzahlen in den Angestelltengewerkschaften relativ langsamer verläuft als der Beschäftigtenrückgang in der metallverarbeitenden Industrie, entwickelt sich der Rückgang der Mitgliederzahlen in den Arbeitergewerkschaften erheblich schneller. Allerdings verfolgen beide Angestelltengewerkschaften in den achtziger Jahren weitreichende Diversifizierungsstrategien und beginnen neue Mitgliederbereiche in den privaten Dienstleistungen zu erschließen. Nach dem Zusammenschluß beider Gewerkschaften zur MSF behält die Angestelltengewerkschaft ihre Mitgliedermehrheit in der metallverarbeitenden Industrie – insbesondere in den Bereichen Elektronik und Flugzeugmaschinenbau – , jedoch mit abnehmender Tendenz.

Die größte Verliererin im Arbeiterbereich ist die AEU, deren Position in Abbildung 10.2 sich im Jahr 1983 nur scheinbar verbessert, da sie die Mitgliederbereiche der Gießereiarbeiter und der Bauarbeiter in die metallverarbeitende Industrie integriert und daher keine gesonderten Zahlen mehr ausgewiesen werden. Bei einer Trennung der Bereiche würden die Mitgliederzahlen im Bereich Engineering noch erheblich schneller fallen. Die Mitgliederzahlen der TGWU in den Sektionen Maschinenbau und Automobilarbeiter halbieren sich zwischen den Jahren 1980 und 1990. Bei der EETPU kann ein deutlicher Mitgliederverlust nur durch eine zunehmende Diversifizierung der Mitgliedschaft in andere Bereiche aufgefangen werden. Der Anteil der Mitglieder in der metallverarbeitenden In-

dustrie schrumpft auch hier um mehr als ein Drittel von 90.000 auf 60.000 zwischen 1980 und 1990.[228]

Das System der Interessenvertretung: vom Closed shop zum Single Union Deal

Die Interessenvertretung in der metallverarbeitenden Industrie basierte traditionell auf einseitigen arbeitsplatzbezogenen Schutzstrategien der Facharbeitergewerkschaften.[229] Die Mitglieder der Facharbeitergewerkschaften wählten ihre Interessenvertreter am Arbeitsplatz, deren Funktion die Überwachung der Einhaltung der mit dem Arbeitgeber vereinbarten Regeln war. Der Shop steward wurde allein von der Unterstützung seiner Kollegen legitimiert und war sowohl der Hüter über vereinbarte Regulierungen als auch derjenige, der über neue Arbeitsweisen für seine Kollegen verhandelte (Clegg 1979: 19ff.).

Mit der Professionalisierung gewerkschaftlicher Organisationen in der metallverarbeitenden Industrie begannen sowohl die Arbeitgeber als auch die Gewerkschaftsorganisationen, die Rolle der Shop stewards zur regulieren und damit zu begrenzen. Detaillierte Vereinbarungen zur Konfliktlösung (dispute procedure agreements) wurden zwischen den Metallgewerkschaften und dem Arbeitgeberverband seit 1897 in verschiedenen Versionen abgeschlossen. Deren dringlichstes Ziel war die Verlagerung der Konfliktlösung aus den Betrieben in die Einflußsphäre des Unternehmens und der Gewerkschaftsorganisation (Hyman 1972). Während der Kriegsjahre und folgenden fünfziger Jahre erfolgte der Aufbau eines formalen Systems überbetrieblicher Verhandlungsstrukturen zwischen Gewerkschaften und Unternehmensverband, das die Rolle des Shop stewards auf die Wahrnehmung individueller Konflikte beschränkte.[230]

In Anbetracht der tatsächlichen Machtverhältnisse zwischen Shop stewards und Gewerkschaftsorganisationen hatten die Versuche der Verbände, die Tarifbeziehungen in der metallverarbeitenden Industrie auf der tariflichen Ebene zu formalisieren, jedoch keinen Erfolg, sondern die Tarifparteien waren seit den sechziger Jahren gezwungen, das informelle System der Interessenvertretung[231] zu-

---

[228] Die EETPU ist zudem auch die unzuverlässigste Gewerkschaft in ihren Mitgliederangaben. Während der siebziger Jahre wies die EETPU vier Jahre lang ihre Mitgliedschaft mit 420.000 aus.

[229] Siehe zum Begriff Hyman/Elger (1982). Zu den Grenzen der 'restrictive practices' siehe die Ausführungen der Royal Commission (1968): „Es scheint eine Kategorie von restriktiven Arbeitspraktiken zu existieren, an deren Existenz und Bedeutung viele glauben, die in der Praxis aber nur schwer zu finden ist, das ist die Kategorie der eklatanten 'restrictive practices', die von den Gewerkschaften und Arbeitern verteidigt werden und die nach Einschätzung aller vernünftigen Leute eine unrentable Nutzung der Ressourcen zur Folge hat, ohne dabei für irgendeinen der Beteiligten von Nutzen zu sein, und die nur auf Dummheit oder Obstruktionismus beruht" (Royal Commission 1968: 52).

[230] Siehe zur Entwicklung der Interessenvertretung in der Metallindustrie: Clegg (1979); Hyman (1975); Degen (1976); Pelling (1963).

[231] Flanders nannte das informelle System der Interessenvertretung 'largely informal, largely fragmented and largely autonomous' (Flanders 1970). Die Interessenvertretung am Arbeitsplatz war informell, da Lohnerhöhungen und Lohnsysteme nicht schriftlich festgehalten, sondern mündlich vereinbart wurden. Sie war fragmentiert, da Akkordlöhne für jeden Arbeitsplatz, jede

nehmend dadurch zu steuern, daß sie es als legitime Form der Interessenvertretung anerkannten und in ihre Interessenpolitik integrierten.

Tabelle 10.1: Ausmaß der Closed-shop-Vereinbarungen im Jahr 1978

Industrie	Zahl der Beschäftigten	% der Beschäftigten unter Closed-shop-Vereinbarungen
Metal manufacture	459.000	50
Mechanical engineering	925.000	45
Instrument engineering	1410.000	10
Electrical engineering	740.000	30
Shipbuilding and marine engineering	175.000	57
Vehicles	764.000	48
Metal goods (not elsewhere specified)	537.000	33
gesamte Wirtschaft	22.209.000	23

Quelle: Dunn/Gennard 1984: 16

Ab Mitte der sechziger Jahre waren die Shop stewards in der Lage, die Verbandspolitik der Gewerkschaften in ihrem Sinne zu bestimmen. Voraussetzung und Folge ihres Machtzuwachses war die breite Einführung von Closed-shop-Vereinbarungen in der metallverarbeitenden Industrie, denen die Gewerkschaftsorganisationen noch bis Mitte der sechziger Jahre zurückhaltend gegenübergestanden hatten. Die Gewerkschaften begannen jedoch nun den Abschluß von Closed-shop-Vereinbarungen zu unterstützen, da sie zunehmend Auseinandersetzungen mit unzufriedenen Shop stewards intraorganisatorisch zu bearbeiten hatten, die nicht nur die Zahl der Arbeitskämpfe in die Höhe schnellen ließen, sondern auch zu Abspaltungstendenzen von den gewerkschaftlichen Organisation führten. Wenn die Shop stewards mit der Interessenpolitik ihrer Gewerkschaft nicht mehr einverstanden waren, dann wechselten sie gemeinsam mit den von ihnen betreuten Mitgliedern die Gewerkschaft oder gründeten eine eigene Verwaltungsstelle. Der Closed shop wurde damit Ausdruck des Versuchs der Eindämmung lokalisierter und radikalisierter Konflikte aufgrund von engeren Verteilungsspielräumen in den sechziger Jahren sowie der Formalisierungsbemühungen der Arbeitsbeziehungen durch Gewerkschaften und Arbeitgeber.

Die Arbeitgeber hingegen tendierten dazu, die Lohnverhandlungen auf die Ebene des einzelnen Unternehmens zu zentralisieren. Die Verlagerung von Tarifverhandlungen auf die Unternehmensebene bedeutete einen weiteren Machtzuwachs der Shop stewards gegenüber ihren Gewerkschaften, der jedoch stärker formalisiert und institutionalisiert wurde. Dieser Veränderung wurde durch den Employment Protection Act von 1975 von staatlicher Seite Rechnung getragen.

Berufsgruppe und jede Branche einzeln verhandelt werden konnten, und sie war autonom, da auf der Seite der Gewerkschaften betriebliche, ehrenamtliche Gewerkschaftsvertreter, Shop stewards, verhandelten, die kaum von der Gewerkschaft beeinflußt werden konnten (Clegg 1979: 16).

Er wies den Shop stewards eine formale Rolle in der Vertretung der Interessen am Arbeitsplatz zu und räumte ihnen eine Reihe formaler Rechte ein.

Dieses betrieblich fokussierte System der Interessenvertretung, in dem die Gewerkschaften gegen Ende der siebziger Jahre nur noch das nachvollziehen konnten, was die Shop stewards in den Unternehmen beschlossen hatten, fiel unter dem Einfluß der Maßnahmen der konservativen Regierung – insbesondere hinsichtlich des Closed shops – vollständig der Fragmentierung anheim. Nach 1979 vollzog sich die Entwicklung der Interessenvertretung in der metallverarbeitenden Industrie vollständig entlang betrieblicher Machtverhältnisse und außerhalb der weiterhin bestehenden tariflichen Institutionen. Obwohl bis 1989 noch jährliche Tarifverhandlungen zwischen dem Arbeitgeberverband EEF und den Gewerkschaften der CSEU stattfanden, spielten sich die wesentlichen Neuerungen der tariflichen Regulierung der Arbeitsverhältnisse jedoch im einzelnen Unternehmen ab. Nur die traditionellen britischen Unternehmen der metallverarbeitenden Industrie waren überhaupt noch im Arbeitgeberverband organisiert und damit bereit, die Vielzahl der Gewerkschaften der CSEU weiterhin anzuerkennen. Bei der Mehrheit dieser zahlenmäßig wie auch beschäftigungsmäßig schrumpfenden britischen Unternehmen änderte sich lange Zeit wenig an dem etablierten Muster der betrieblichen Interessenvertretung. In den Betrieben, in denen die lokalen Machtverhältnisse von den Shop stewards weiterhin dominiert wurden, blieben die meisten Vereinbarungen zum Closed shop auch in den achtziger Jahren erhalten. Bei 10 von 12 Unternehmen der metallverarbeitenden Industrie, die bereits 1979 eine Closed shop Vereinbarung hatten, war sie noch im Jahr 1991 zu finden (Wright 1995: 503).

In einigen britischen Unternehmen – wie bei British Leyland – konnte die Unternehmensleitung eine Wende der Machtverhältnisse herbeiführen und die bestehenden Verträge mit der Gewerkschaft wie auch mit den Shop stewards aufkündigen.[232] Die größten Veränderungen gab es jedoch am quantitativ wachsenden Rand der metallverarbeitenden Industrie. Dort befanden sich die neuen Unternehmen der Elektroindustrie, die mit dem wachsenden Engagement der japanischen Unternehmen in der Form von Direktinvestitionen ins Land kamen. Da die japanischen Unternehmen prinzipiell eine Vermeidung von gewerkschaftlicher Interessenvertretung anstrebten und die vergleichsweise kooperative Haltung des britischen Managements gegenüber den Gewerkschaften ablehnten, konnten sich Gewerkschaften nur unter Anbietung alternativer Formen der Interessenvertretung etablieren, deren Ursprung nicht mehr auf einen traditionellem Zusammenschluß einer betrieblichen Gruppe von Arbeitern beruhte, sondern von den Gewerkschaftsorganisationen ausging.

Die Gewerkschaften versuchten, die Ablehnung der traditionellen betrieblichen Interessenvertretung durch Shop stewards und der gruppenspezifischen Demarkationslinien von seiten der Japaner nun dadurch zu lösen, daß sie das Prin-

[232] Beispielhaft ist hier die Entwicklung bei British Leyland nach der Übernahme der Geschäftsleitung durch Michael Edward im Jahr 1977, der jedoch von weniger Unternehmen gefolgt wurde, als zuvor angenommen. Siehe zum Beispiel British Leyland: Wellen (1991).

zip der interorganisatorischen Differenzierung, das sie zuvor innerbetrieblich angewandt hatten, nun nach außen praktizierten. Einzelne Arbeitergewerkschaften schlossen Alleinvertretungsvereinbarungen mit einzelnen Unternehmen, die alle Beschäftigten eines Unternehmens umfaßten und die Anerkennung anderer Gewerkschaften ausschlossen. [233]

Im Tausch gegen die Gewährung einer weitgehenden Prärogative der Unternehmensleitung in bezug auf Arbeitsorganisation und Arbeitseinsatz[234] vereinbarten die Unternehmen mit den Gewerkschaften die alleinigen Vertretungsrechte im Unternehmen, die aktive Unterstützung des Unternehmens bei der Rekrutierung von Mitgliedern sowie die Gewährleistung eines direkten Einzugs von Gewerkschaftsbeiträgen. Wesentlich für die Gewerkschaften war dabei der freie Zutritt der Gewerkschaftssekretäre zum Betrieb und der direkte Zugang der Gewerkschaft zu allen neuen Beschäftigten, die in ihre Arbeit unterwiesen werden. Sie wurden von ihren Vorgesetzten automatisch dem Hauptamtlichen der Gewerkschaft – nicht unbedingt dem Shop steward – vorgestellt, um sie für die Gewerkschaft zu rekrutieren. Die Gewerkschaft konnte jederzeit Betriebsversammlungen abhalten. Der sogenannte 'Single Union Deal' versprach so die Eliminierung der Machtposition der betrieblichen Interessenvertreter, die weitgehende Vermeidung intergewerkschaftlicher Konkurrenz und gruppenspezifischer sektionaler Interessenpolitik und eine relative Positionsverschiebung der Arbeitergewerkschaften gegenüber den Angestelltengewerkschaften.

Tabelle 10.2: Alleinvertretungsvereinbarungen vor 1990

EETPU	AEU	TGWU	GMB	andere	gesamt
62	51	25	17	25	180

Quelle: Gall 1993.

[233] Zu den japanischen Unternehmen mit Alleinvertretungsabkommen gehören AVS Ltd. , Brother Industries, Citizen Manufacturing, Electronic Harnesses, GKK Plastics, Hitachi Consumer Products, Koyo Bearings, Kyushi Matsushita Electric, Kyushi Matsushita Electric Information Systems, Matsushita Communication Industrial, Matsushita Electronic Components, Matsushita Electronic Magnetron Corporation, Matsushita Graphic Communication Systems, Mitsumi, Orion Electrics, Pioneer Electronics Technology, Sanko Gosei UK, Sanyo Industries, Sanyo Electric Manufacturing UK, Sharp Manufacturing Company of UK, Sharp Precision Manufacturing UK, Toshiba Consumer Products, Tsuda, Yuasa Battery, Matsushita Components UK Ltd Scotland (IRS 1993: 10).

[234] Die Vereinbarungen zwischen den Unternehmen und der Gewerkschaft basierten auf der Verpflichtung der Gewerkschaft, "jede Handlung zu vermeiden, die die Kontinuität der Produktion und die Geschäfte des Unternehmens unterbrechen könnte". In einer Modellvereinbarung der EETPU werden folgende zentrale Punkte genannt: Alle Interessenkonflikte werden durch Konsultation, Verhandlungen und Schlichtung gelöst, und nicht durch Streiks oder Aussperrung. Wenn Interessenkonflikte auftreten, werden die vereinbarten Prozeduren in Gang gesetzt, und während dieser Zeit ist keine Form des Protests zulässig. Die völlige Kontinuität der normalen Produktion ist während der Lösung der Konflikte und nach der Entscheidung durch eine Schlichtung zu wahren. Die Gewerkschaft erkennt das Recht des Unternehmens an, mit jedem Beschäftigten zu jeder Zeit als einzelnem oder in einer Gruppe zu kommunizieren.

Die Führung bei der Implementierung der Abkommen übernahm die EETPU, die sich bereits seit Mitte der siebziger Jahre in einer ähnlichen Mitgliedersackgasse wie die AEU befand, jedoch im Gegensatz zur AEU und auch der TGWU nicht bereit war, dieses Schicksal in einer ähnlich passiven Weise wie die anderen Arbeitergewerkschaften hinzunehmen. Die EETPU konnte zudem auf den Sonderweg der Tarifbeziehungen im Elektrikerhandwerk seit den späten sechziger Jahren verweisen. Hier hatte die EETPU ein Interesse an der langfristigen produktiven Entwicklung des Elektrikerhandwerks im Gegensatz zu dem damals in der Tarifpolitik vorherrschenden, eher kurzfristigen sektionalen und betrieblichen Vorteilsdenken erkennen lassen und bereits rechtlich verbindliche Tarifverträge für die Beschäftigten abgeschlossen, die in einem gemeinsamen Board mit den Arbeitgebern verhandelt worden waren. Diese Vereinbarungen wurden in dem nun benötigten Sinne zu einer Vorläuferentwicklung der Alleinvertretungsabkommen erklärt.[235]

Zugleich suchte die Führung der EETPU auch den politischen Konflikt mit dem Rest der TUC-Gewerkschaften über die Notwendigkeit einer Modernisierung der Interessenvertretung in der verarbeitenden Industrie, den sie über die Alleinvertretungsabkommen austrug. Es ging daher nicht nur um die direkten Mitgliedergewinne durch Alleinvertretungsabkommen, sondern auch darum, im Gegenzug zu der zunehmenden Erosion kollektivvertraglicher Regulierungsmodelle eine 'modernisierte' Form von kollektiven Verhandlungen als Alternative zu individualisierten Regulierungen anzubieten. Die Zielgruppe der japanischen Direktinvestoren symbolisierte beides: eine neue Form der industriellen Produktion und eine neue Tradition der kollektiven Vertretungsstrukturen. Ohne die vorbelasteten Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern aus der Vergangenheit waren japanische investierende Unternehmen ein Testfall für ein neues System der Interessenvertretung.[236]

Der Rekrutierungseffekt für die Arbeitergewerkschaften durch den Abschluß der Alleinvertretungsabkommen erwies sich jedoch als eher gering. Ein interner Bericht der EETPU aus dem Jahr 1985, der 14 Unternehmen der Elektroindustrie untersuchte, schätzte die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder in diesen Unternehmen auf 3.928 (Rico 1987, 69). In den Unternehmen, die Alleinvertretungsabkommen abgeschlossen hatten, war der Organisationsgrad jedoch in der Regel höher als in der Wirtschaft insgesamt. Während der Workplace Industrial Rela-

---

[235] Siehe dazu Bassett (1986); und Rico (1987).

[236] Die Organisierung neuer japanischer Direktinvestoren hatte in der EETPU höchste Priorität. Mit dieser Aufgabe wurde ein Referent betraut, der direkt dem Hauptvorstand unterstand. Die Aufgabe des Referates bestand in der systematischen Auswertung von Informationen über Direktinvestitionen, der Außendarstellung gegenüber dem Unternehmen und Ansprache der jeweiligen Geschäftsleitungen. Die Unternehmen wurden von der Gewerkschaft bereits in ihrem Heimatland angesprochen, oftmals bevor das Unternehmen die Direktinvestition offiziell bekannt gegeben hatte. In den Worten des betreffenden Referenten des Hauptvorstands, Ken Biggs: "First, sell the union to management, prefereably at headquarters rather than at the plant level; second, get your foot in the company door by acquiring management's signature on a recognition agreement; and, third, attempt to market union membership to the company's employees." (Zitiert nach Rico 1987: 66).

tions Survey in ca. 70% der Unternehmen mit anerkannten Gewerkschaften einen durchschnittlichen Organisationsgrad von über 50% feststellte, haben in 90% der Unternehmen mit Alleinvertretungsabkommen die Gewerkschaften mehr als 50% der Beschäftigten als Mitglieder (IRS 1993: 9).

Die Organisierung der Angestellten

Die Angestellten partizipierten an dem System der Interessenvertretung im Arbeiterbereich nur am Rande. Der Arbeitgeberverband EEF hatte zunächst bis in die vierziger Jahre hinein versucht, die Angestelltenorganisationen von den Arbeiterorganisationen zu trennen und ausschließlich Arbeitergewerkschaften am Tarifsystem zu beteiligen. Als aufgrund der zunehmenden Organisation von Angestellten schließlich auch deren Interesstenvertretungen zum Tarifsystem zugelassen werden mußten, bestanden die Arbeitgeber bei der Anerkennung der Angestelltenorganisationen ab den zwanziger Jahren auf die Trennung von Arbeiter- und Angestelltengewerkschaften und definierten zumeist die Bedingungen, unter denen sie anerkannt werden sollten. Selbst die Fusionen der einzelnen Angestelltenorganisationen untereinander führten nicht direkt zu einer Anerkennung aller Gruppen als Tarifpartei durch den Arbeitgeberverband. Vielmehr waren die Gehaltssysteme der Angestellten und die Beteiligung einzelner Interessenorganisationen streng definiert und für einzelne Berufsgruppen bestimmt (Waddington 1992).

Zudem unterlagen die Angestellten anderen Gehaltssystemen, die stärker formalisiert waren als die der Arbeiter. Erst mit dem Aufkommen von Arbeitsplatzbewertungsverfahren in den sechziger Jahren und der dadurch entstehenden Vergleichbarkeit von Tätigkeiten eigneten sich die Tarifgruppen von Angestellten für ein stärker dezentralisiertes Verhandlungssystem, wie es im Arbeiterbereich schon länger bestanden hatte. Die formalisierteren Gehaltssysteme wurden daher zwischen den Unternehmensleitungen und den Funktionären der Gewerkschaften auf der Grundlage nationaler Tarife verhandelt und erreichten nicht den Grad der Informalisierung der Interessenvertretung, der im Arbeiterbereich vorherrschte. Damit waren Angestellte auch erheblich weniger von Closed-shop-Vereinbarungen betroffen als Arbeiter. Während zur Blütezeit des Closed shop im Jahr 1980 etwa 40% aller Arbeiter Mitglied einer Gewerkschaft sein mußten, waren es nur 10% aller Angestellten (Marsh 1991).

Mit dem Abschluß der Alleinvertretungsvereinbarungen hat sich die relative Position der Organisationen der Arbeiter und der Angestellten in der metallverarbeitenden Industrie wieder zugunsten der Arbeiterorganisationen verschoben. Aufgrund der größeren Organisationsstärke wurden Angestelltengewerkschaften im Bereich der verarbeitenden Industrie Alleinvertretungsabkommen nur in wenigen Fällen gewährt: in einem Fall an die Angestelltensektion der EETPU, EESA, im anderen Fall an die Gewerkschaft MATSA.

10.2 Zentralisierung und Vertretungsmonopol: Die Interessenorganisation in der deutschen metallverarbeitenden Industrie

Während die britischen Gewerkschaften der metallverarbeitenden Industrie die veränderte Zusammensetzung der Beschäftigten auf dem Wege der Umstrukturierung ihrer formalen Organisationen im Rahmen des generell offenen Verbändesystems zu meistern versuchten, stellte sich in der deutschen metallverarbeitenden Industrie die Situation für die Gewerkschaften anders dar. Erstens hatte die IG Metall als größte deutsche Gewerkschaft mit über 2 Millionen Mitgliedern eine Größe erreicht, die es ihr erlaubte, die Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur in den von ihr vertretenen Branchen bis zu einem gewissen Grad zu ignorieren. Solange der Organisationsgrad im Durchschnitt über dem Gesamtorganisationsgrad lag, brauchte die IG Metall nicht alle Arbeitnehmergruppen im gleichen Maß in der Mitgliedschaft vertreten zu haben. Zweitens standen die Gewerkschaften in der deutschen metallverarbeitenden Industrie für den größten Teil des Zeitraums 1970 bis 1990 nicht vor einem Beschäftigungsproblem, sondern die Beschäftigung in der metallverarbeitenden Industrie blieb weitgehend stabil. Drittens hat die IG Metall in weiten Teilen der metallverarbeitenden Industrie ein effektives Vertretungsmonopol, das sich nicht nur durch ein erdrückendes Übergewicht gegenüber den konkurrierenden Verbänden ausdrückt, sondern auch rechtlich effektiv abgesichert ist.

Das Verbändesystem

Neben der IG Metall haben noch die DAG und der Christliche Metallarbeiterbund CMV Mitgliederbestände in der metallverarbeitenden Industrie. Die DAG war bis 1984 mit den Berufsgruppen kaufmännische Angestellte, technische Angestellte und Meister in der metallverarbeitenden Industrie vertreten. Nach der Restrukturierung der Mitgliedergruppen im Jahr 1984 hat die DAG im Bereich der metallverarbeitenden Industrie alle Mitglieder in der Wirtschaftsgruppe Industrie zusammengefaßt. Der CMV umfaßt in seiner Mitgliederdomäne die gleichen Wirtschaftsbereiche wie die IG Metall und ist der mitgliederstärkste Verband innerhalb des Christlichen Metallarbeiterbunds. Beide Verbände zusammen erreichten zu keinem Zeitpunkt mehr als knapp 10% der Mitglieder der IG Metall[237] und haben daher in der metallverarbeitenden Industrie keinen relevanten Einfluß erringen können. Sowohl die DAG als auch der CMV schließen dort, wo sie vertreten sind, eigene Tarifverträge mit den Arbeitgebern und haben eigene formale Verhandlungsrunden.

Mitgliederentwicklung der IG Metall

Die Mitgliederentwicklung der IG Metall zeigt drei wesentliche Merkmale auf. Zunächst wuchsen in den siebziger Jahren die Mitgliederzahlen deutlich schnel-

[237] Schätzungen über die Mitgliederstärke beider Verbände in der metallverarbeitenden Industrie sind außerordentlich schwierig. Die Geschäftsberichte des CMV geben eine Mitgliederstärke von 98.363 Mitglieder für 1983 und 109.106 für 1990 an. Der Mitgliederanteil für die Wirtschaftsgruppe DAG bewegt sich zwischen 100.000 und 120.000 in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre. Die IG Metall hingegen hat seit dem Jahr 1968 durchgängig mehr als 200.000 Mitglieder unter den Angestellten. Siehe Geschäftsberichte von CMV und DAG, verschiedene Jahrgänge.

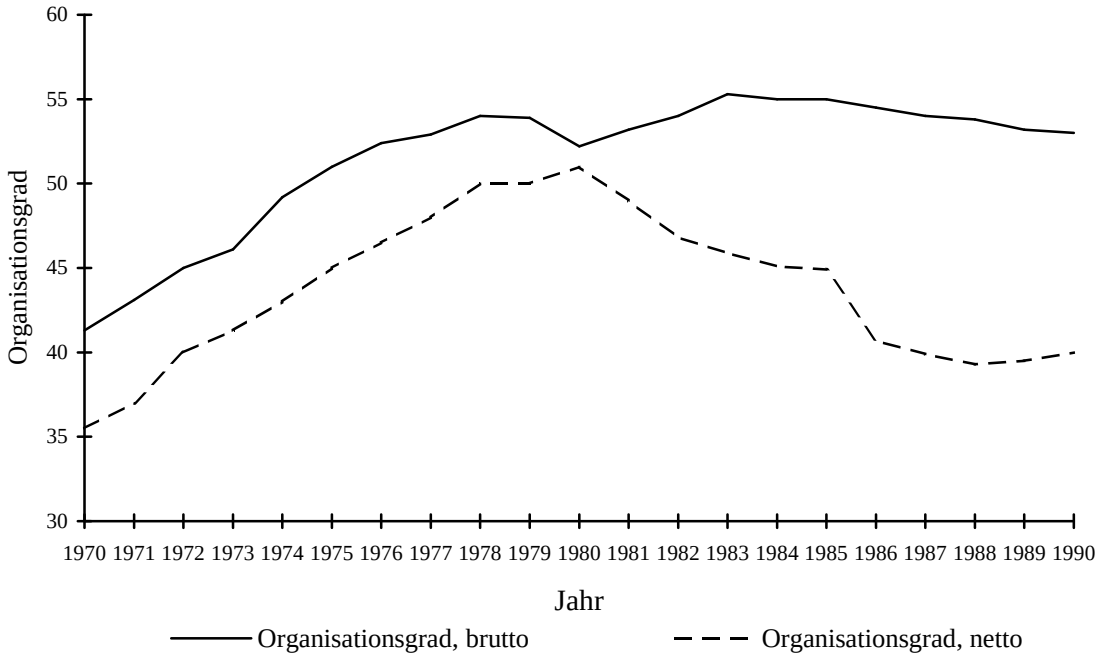
ler als die Beschäftigtenzahlen in der metallverarbeitenden Industrie, so daß der Organisationsgrad, brutto wie netto, deutlich anstieg. Ab den späten siebziger Jahren verlangsamte sich der Anstieg der Mitgliederzahlen. Daher stieg der Bruttoorganisationsgrad in den achtziger Jahren nur noch leicht, wobei er den konjunkturellen Einbruch in den frühen achtziger Jahren mitverfolgte. Ab Mitte der achtziger Jahre erholten sich mit den Beschäftigtenzahlen in der metallverarbeitenden Industrie auch die Mitgliederzahlen, und im Anschluß an den Streik im Jahr 1984 erlebte die IG Metall einen zweiten Mitgliederschub in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre.

Allerdings stand ab den späten siebziger Jahren ein steigender Anteil von Mitgliedern nicht mehr im Berufsleben. Ab dem Jahr 1979 entwickelten sich Brutto- und Nettoorganisationsgrad in der IG Metall auseinander. Während der Bruttoorganisationsgrad weitgehend stabil blieb und sogar noch etwas stieg, verlief der Nettoorganisationsgrad in den achtziger Jahren deutlich sinkend. Dies gilt wiederum besonders für die zweite Hälfte der achtziger Jahre, so daß am Ende des Untersuchungszeitraums zwischen Brutto- und Nettoorganisationsgrad eine Lücke von mehr als 12 Prozentpunkten klafft.

Die dritte bedeutsame Entwicklung in der Mitgliederbewegung betrifft das Verhältnis von Arbeitern und Angestellten. Wie in der Gesamtwirtschaft hat sich auch in der metallverarbeitenden Industrie das Verhältnis von Arbeitern zugunsten der Angestellten verschoben. Die IG Metall konnte diese Verschiebung nominal insbesondere im Zeitraum zwischen 1968 und 1975 aufholen. Wie in Großbritannien stieg auch hier der Mitgliederanteil der Angestellten in der metallverarbeitenden Industrie relativ schneller als unter den Arbeitern. Während die Zahl der Angestellten unter den Mitgliedern im Jahr 1968 noch 197.016 betrug, stand sie im Jahr 1977 bereits bei 386.000 – ein Anstieg um 105%. Im gleichen Zeitraum wuchs der Anteil der Arbeiter von 1,7 Millionen auf 2,2 Millionen. Im Unterschied zu Großbritannien stagnierten jedoch ab 1977 die Angestelltenzahlen in der Mitgliedschaft. Zwischen 1977 und 1985 erhöhte sich die Zahl der Mitglieder unter den Angestellten nur marginal auf 388.976 Mitglieder und stieg auch in den folgenden Jahren nur noch langsam auf 411. 000 im Jahr 1990.[238]

Abbildung 10.3: Brutto und Nettoorganisationsgrade der IG Metall 1970-1990

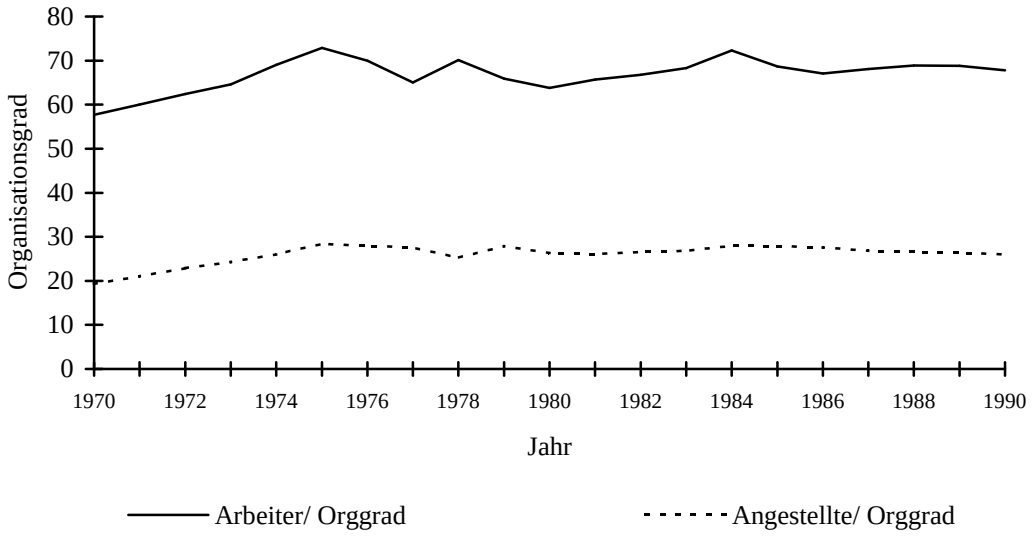
[238] Ganz ähnlich verhielt sich im übrigen die Mitgliedschaft von Frauen in der IG Metall, die zwischen 1969 und 1978 rapide anstieg, um in den folgenden 8 Jahren sich nur noch marginal zu verändern. Da jedoch keine britischen Vergleiche für den Anteil der Frauen vorliegen, soll dieser Aspekt hier nicht weiter verfolgt werden.



Quelle: Statistisches Bundesamt; Geschäftsberichte der IG Metall; verschiedene Jahrgänge; Armingeon 1988a.

Damit flachte die kurze Aufholentwicklung unter den Angestellten bereits ab der zweiten Hälfte der siebziger Jahre wieder ab, und der Organisationsgrad der Angestellten stagnierte während der achtziger Jahre. Der Organisationsgrad der Arbeiter hatte hingegen in den späten siebziger Jahren einen Einbruch zu verzeichnen, der jedoch gegen Mitte der achtziger Jahre wieder aufgeholt werden konnte. Auf die ganze Periode bezogen wuchs der Organisationsgrad der Arbeiter zudem stärker als der Organisationsgrad der Angestellten: er stieg zwischen 1970 und 1990 um 10 Prozentpunkte, während der Organisationsgrad der Angestellten lediglich um 6,5% Prozentpunkte zulegte.

Abbildung 10.4: Organisationsgrade der IG Metall, Arbeiter und Angestellte 1970-90



Quelle: Bayer/Streeck/Treu 1981; Armingeon 1988a; Statistisches Bundesamt; verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnung.

Der Schwerpunkt für die gewerkschaftliche Rekrutierung lag in der IG Metall traditionell auf den Betriebsräten. Gewerkschaftlich hoch organisierte Betriebsräte hatten insbesondere in der Automobil- wie auch in der Stahlindustrie einen großen Einfluß auf die Personalpolitik der Unternehmen, was die Gewerkschaftsmitgliedschaft für weite Teile der Belegschaft ratsam erscheinen ließ. Insbesondere im Bereich der Sozialpläne und betriebsbedingten Kündigungen haben Betriebsräte bei der Sozialauswahl einen wesentlichen Einfluß, den sie für aber auch gegen den ein oder anderen Beschäftigten nutzen können. In großen Betrieben der verarbeitenden Industrie mit stark organisierten Betriebsräten kann man daher von einem großen Druck zur Organisation ausgehen. Dies macht die IG Metall „mehr als viele andere Gewerkschaften zu einer 'Betriebsrätegewerkschaft'" (Streeck 1981: 255), die erheblich besser als die Gewerkschaften in den schwach organisierten Dienstleistungssektoren ihre dominante Position in den Betriebsräten ausnutzen kann.

Daß dieser Mechanismus sich während der siebziger und achtziger Jahre im Interesse der IG Metall auswirkte, zeigen die Sitzverteilungen der Betriebsratswahlen zwischen 1972 und 1990 (siehe Tabelle 10.3.). Deutlich wird in den Zahlen auch der Einflußverlust der DAG zwischen 1968 und 1978, während im gleichen Zeitraum insbesondere der Anteil der Angestellten in der Mitgliedschaft der IG Metall zunahm. Wie auch im gesamtwirtschaftlichen Vergleich kam der Rückgang der Stimmen für die DAG bei den Betriebsratswahlen in der metallverarbeitenden Industrie nicht der IG Metall zugute, sondern den unorganisierten Kandidaten.

Tabelle 10.3: Ergebnisse der Betriebsratswahlen im Organisationsbereich der IG Metall 1968-1990

	1972	1975	1978	1981	1984	1987	1990
Betriebe	9.578	10.617	10.528	10.168	9.877	10.181	10.021
Beschäftigte	3.965.572	3.987.951	3.768.882	3.755.743	3.428.287	3.618.894	3.712.177
Betriebsrats-mitglieder	65.408	69.436	67.285	65.755	61.908	64.165	64.962
IG Metall (abs.)				54.651	51.594	52.931	52.963
in %	81,3%	83,3	84,5	83,1%	83,3%	82,4%	81,5%
DAG				1.254	1.216	1.144	1.032
in %	2,4	2,3	2,0	1,9%	1,9%	1,7%	1,6%
CMV				394	420	332	369
in %	0,5	0,5	0,6	0,5%	0,6%	0,5%	0,6%
nicht Org.				9.456	8.678	9.758	10.598
in %	15,7%	13,9	14,3	14,3%	14%	15,2%	16,3 %

Quelle: IG Metall Geschäftsberichte, verschiedene Jahrgänge.

Einheitliches Arbeitnehmerinteresse und die Arbeiterpolitik

Wie bei den DGB-Gewerkschaften insgesamt herrschte auch bei der IG Metall noch bis zum Ende der sechziger Jahre eine vorsichtige Toleranz gegenüber ständischen Sonderinteressen der Angestellten. Die IG Metall ließ die DAG bis 1968 an ihren Tarifverhandlungen teilnehmen. Nach einer mißlungenen Tarifrunde, während der die DAG einen Tarifvertrag abschloß, obwohl die IG Metall sich noch in der Schlichtungsphase befand, beschloß der Vorstand der IG Metall im Jahr 1968, keine weiteren Verhandlungen mit der DAG zu führen.

Nach dem Abbruch der gemeinsamen Verhandlungen begann auch innerhalb der IG Metall ein Prozeß, mögliche gruppenspezifischen Differenzierungen anzugleichen. In der Matrixorganisation der formalen Vertretungsstrukturen innerhalb der Gewerkschaft werden die Mitglieder im wesentichen auf drei Sektoren (Metall- und Elektroindustrie, Stahl und Handwerk) und drei Personengruppen (Angestellte, Frauen, Jugend) verteilt.[239] Während die Sektoren ausschlaggebend für die Besetzung der regionalen Tarifkommissionen sind, haben die Personengruppen ein Recht auf eigene Konferenzen und Vertretungsstrukturen. Die größte Personengruppe in der Mitgliedschaft der IG Metall, die der Arbeiter, ist in diesem formalen Organisationsaufbau nicht vorgesehen. Dies ist aus der Gewichtsverteilung der einzelnen Gruppen folgerichtig, da die Gruppe der Arbeiter über die Entsendungen in die Tarifkommissionen ihren eigenen, wesentlicheren Zugang zu den tarifpolitischen Entscheidungen hat.

In der Angestelltenpolitik der IG Metall überwog bis Mitte der achtziger Jahre die Ansicht, daß es notwendig sei, die Angestellten davon zu überzeugen, daß ihre Privilegien vom technologischen Fortschritt und von den wirtschaftlichen Krisenerscheinungen bedroht seien. Nach den Vorstellungen der IG Metall in den siebziger Jahren mußte die Angestelltenpolitik davon ausgehen, daß es weiter erforderlich sei, „bei den Angestellten ein realistisches Bewußtsein ihrer gesellschaftlichen Lage als abhängig Beschäftigte zu wecken, noch immer bestehende gegensätzliche Vorurteile bei den beiden Arbeitnehmergruppen abzubauen und sie zur solidarischen Durchsetzung ihrer gemeinsamen Ziele anzuleiten“ (Entschließung Nr. 23 zur Angestelltenpolitik des 13. Gewerkschaftstages der IG Metall 1979).

Diese Haltung änderte sich jedoch ab Mitte der achtziger Jahre. Das Angestelltenprogramm ‘Solidarität 2000’, das im Jahr 1989 verabschiedet wird, wendet sich sowohl gegen das Krisenszenario der Angestelltenberufe, das bis dahin die Publikationen für Angestellte dominierte, als auch gegen die Vorstellung, daß der geringe Anteil der gewerkschaftlich organisierten Angestellten ein reines Mentalitätsproblem sei (IGM 1989). Daraus erwächst anschließend das Verbundprojekt Angestellte, das in ausgesuchten Ortsverwaltungen Angestelltenschwerpunkte setzen soll. Die Angestelltenschwerpunkte und Arbeitskreise, die in diesem Zusammenhang eingerichtet werden, sind gruppenspezifische Diskus-

[239] Diese als problematisch eingestuften Mitgliederbereiche Jugend/Angestellte/Frauen sind mit einem eigenen Vorstandsbereich ausgestattet.

sionsforen wie etwa der Arbeitskreis 'Weibliche Angestellte'[240] oder die Arbeitskreise für Ingenieure.[241]

Gleichzeitig bleibt die Tarifpolitik in ihren Grundsätzen bemüht, die bestehende Lücke zwischen Arbeitern und Angestellten zu schließen. Das ebenfalls gegen Ende der achtziger Jahre aufgelegte tarifpolitische Programm 'Tarifreform 2000' ist dabei der Endpunkt der Aufholbewegung der Arbeiter. Die Brücke zwischen Arbeiter- und Angestelltenentlohnung wird in gemeinsamen Entgelttarifverträgen über eine qualifikationsorientierte Entlohnung, wobei beide Gruppen nach ihrer Qualifikation und ihrer Leistung entlohnt werden sollen. „In der Tarifpolitik sollten gemeinsame Regelungen (gemeinsame Entgelttarifverträge) mit größerer interner Differenzierung angestrebt werden. ... Um die Rechte aller ArbeitnehmerInnen zu stärken, bedarf es keiner gesonderten Tarifverträge" (Lang 1992: 173). Während so durch die Angestelltenprogramme gruppenspezifische Angebote in der Beteiligungsstruktur innerhalb der Gewerkschaft weiter ausgebaut werden, entwickeln sich die tarifpolitischen Leitlinien weiter in die Richtung einer gemeinsamen Entgeltgestaltung von Arbeitern und Angestellten.

Zentralisierte Tarifstrukturen und betriebliche Flexibilisierung

Im Vergleich zum britischen Modell der Interessenvertretung in der metallverarbeitenden Industrie fand sich in Deutschland ein ähnlich gespanntes Verhältnis zwischen betrieblicher und verbandlicher Interessenvertretung, das hier leichter von den korporativen Akteuren befriedet werden konnte. Dies lag zum Teil an den rechtlich definierten Einflußsphären, die den Handlungsspielraum der jeweiligen betrieblichen und verbandlichen Akteure klar absteckten. Zum Teil ist dies aber auch auf die spezifischen Bedingungen des Tarifsystems in der metallverarbeitenden Industrie zurückzuführen. Im Vergleich zu anderen Sektoren sind die Tarifstrukturen in der metallverarbeitenden Industrie stark zentralisiert. Trotz der großen Branchenunterschiede ist die Tarifpolitik nicht nach einzelnen Branchen getrennt, sondern die Tarifbeziehungen sind lediglich nach Regionen differenziert. Unterschiedliche Regelungen können sich daher nur regional, nicht jedoch sektoral oder betrieblich niederschlagen, da alle Mitgliedsunternehmen im Arbeitgeberverband Gesamtmetall in einer bestimmten Region, vom Stricknadelproduzenten bis zum Automobilhersteller, den gleichen Tarifverträgen unterliegen.

---

[240] Der Arbeitskreis "Weibliche Angestellte" wurde im November 1990 im Rahmen des Verbundprojektes Angestellte gegründet. Er verfolgt das Ziel die Arbeits- und Lebenssituation weiblicher Angestellter seitens der IG Metall aufzugreifen und die Grundlagen für eine stärkere Organisierung dieser Frauen zu verbessern. Angesprochen werden sollten vor allem die Bereiche Arbeitsgestaltung, Qualifizierung, Personaleinsatz, Eingruppierung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf (IGM 1992).

[241] Nach weitgehender Verfehlung der gesteckten Ziele und einer heftigen Kritik wurde das Verbundprojekt Angestellte ab 1992 nicht mehr weitergeführt, sondern in das weitgehendere Projekt Organisationsentwicklung integriert (Fröhlich u.a. 1996). Zum Angestelltenprogramm: Bleicher (1989); IGM (1989).

Der hohe Zentralisierungsgrad der Tarifbeziehungen verleiht den gleichfalls hochzentralisierten Akteuren, IG Metall und Gesamtmetall, eine große Steuerungsfähigkeit in der Tarifpolitik und daher einen hohen Grad an Gestaltungsautonomie im Hinblick auf das Verhältnis zwischen verbandlicher und betrieblicher Regulierung. Ein weiterer Faktor für die leichtere Befriedung des Spannungsfeldes zwischen betrieblicher und verbandlicher Regulierung liegt daher in der Beschränkung auf zwei machtvolle Organisationen, die selbst dafür gesorgt haben, daß andere Verbände keinen Zugang zu den Tarifverhandlungen in der metallverarbeitenden Industrie bekommen konnten.

Zunächst jedoch ging in den frühen siebziger Jahren die Entwicklungstendenz eher in die Richtung betrieblicher Interessenpolitik. Seit Beginn der sechziger Jahre verfolgte die IG Metall als tarifpolitischen Schwerpunkt die sogenannte 'betriebsnahe' Tarifpolitik. Die 'Schwerpunktaktion Ford', entwickelt und konzipiert als Versuch, durch betriebliche Tarifpolitik den betrieblichen Mitgliederstand bei Ford zu heben, sollte im Jahr 1960 als ein Pilotprojekt zum Abschluß eines Firmentarifvertrags mit dem Automobilhersteller Ford führen, um so die relativ günstigen Bedingungen in der Automobilindustrie auszunutzen.[242] Die betriebsnahe Tarifpolitik versuchte, bei einigen ausgewählten Großunternehmen bessere Bedingungen auszuhandeln, als sie im Flächentarifvertrag möglich gewesen wären.

Noch auf dem Gewerkschaftstag 1972 betonte das geschäftsführende Vorstandsmitglied der IG Metall, Mayr, in seiner Rede, daß "die Tarif- und Verhandlungskommissionen zusammen mit den Betriebsleitungen versuchen, die geltenden Regionalverträge so betriebsnah wie möglich zu gestalten. Dies ist eine dauernde Aufgabe und ständiger Prozeß. Daneben gibt es Zusatztarifverträge. Solche Zusatztarifverträge wurden auch in der Berichtszeit abgeschlossen. Der Abschluß dieser Verträge wurde durch die Vereinbarung von Öffnungsklauseln ermöglicht" (zitiert nach Kriebel 1984: 70). Die 'Betriebsnähe' wurde kombiniert mit einer höheren Konfliktbereitschaft der IG Metall unter dem Eindruck der gestiegenen Organisationsgrade. Gegen Ende der siebziger Jahre schloß die IG Metall zunächst eine neue Schlichtungsvereinbarung mit den Arbeitgebern ab, die zu einer größeren Flexibilität führte, indem sie den Einlassungszwang in die Schlichtung aufhob.

Ein zentrales Element der 'betriebsnahen Tarifpolitik' war die verstärkte Rolle und Funktion der Vertrauensleute. Gegen Ende der sechziger Jahre hatte sich innerhalb der IG Metall eine Tendenz zur Stärkung der Vertrauensleute als betriebliche Rekrutierungsinstanz und als wichtigstes betriebliches Forum gewerkschaftlicher Interessenvertretung durchgesetzt. Im August 1969 schloß die IG Metall mit Gesamtmetall einen Tarifvertrag zum Schutz der Vertrauensleute ab. Auf den Gewerkschaftstagen in den darauffolgenden Jahren wurden die Vertrauensleutekörper zudem als ein Gremium eingestuft, das in seiner Bedeutung den Betriebsräten um nichts nachstehe (IGM 1976). Die Betonung der Vertrauensleute in der betrieblichen Politik setzte sich bis 1975 fort, als die IG Metall in

[242] Siehe zur Schwerpunktaktion Ford als Rekrutierungskampagne: Wittemann (1994: 131ff.).

Tarifverhandlungen weitergehende Forderungen über eine verbesserte Position der Vertrauensleute stellte, die von Gesamtmetall abgelehnt wurde. Nach vier erfolglosen Verhandlungsrunden gab die IG Metall ihr Vorhaben auf.[243]

Gegen Ende der siebziger Jahre wurde deutlich, daß die IG Metall sich zwar nicht mit ihrem Anliegen, die Tarifpolitik stärker an die Leistungsfähigkeit der Betriebe durch den Abschluß von Zusatztarifverträgen anzupassen, durchsetzen würde, aber dennoch ihre Verhandlungsposition infolge der größeren Mitgliederstärke verbessert hatte. Zudem war sie bereit, ein größeres Maß an Konflikt in der Tarifpolitik einzugehen, als zuvor. Auf diese größere Konfliktbereitschaft der Gewerkschaft reagierte der Arbeitgeberverband Gesamtmetall mit einer stark zentralisierten und zentral koordinierten Vorgehensweise in den Tarifverhandlungen, die nur einen geringen Spielraum für die einzelnen Bezirke vorsah.[244] Damit versuchten die Arbeitgeber, dem Einfluß dezentraler gewerkschaftlicher Vertretungsstrukturen und einer Dezentralisierung der Tarifpolitik durch die Gewerkschaft vorzubeugen.

In den achtziger Jahren hat sich dementsprechend der Spielraum für regionale oder betriebliche Besonderheiten von seiten des Arbeitgeberverbands zunächst wieder verkleinert.[245] Die größere Zentralisierung in der tariflichen Gestaltung der Arbeitsverhältnisse auf der Grundlage einer bereits hohen Regulierungsdichte in der metallverarbeitenden Industrie widerstrebte jedoch gleichzeitig den Flexibilisierungsbemühungen der Unternehmen, die insbesondere in der Arbeitszeitfrage größere Wahlmöglichkeiten durchsetzen wollten.

Die für beide Seiten akzeptable Lösung bestand in der Fortsetzung einer zentral gesteuerten Lohntarifpolitik und der gleichzeitig zunehmenden Beteiligung der betrieblichen Akteure bei der Umsetzung und Ausfüllung der Tarifnormen im qualitativen Bereich. Bereits die Umsetzung des Lohnrahmentarifvertrags II

---

[243] Die Vertrauensleute verloren ab Ende der siebziger Jahre gegenüber den Betriebsräten wieder an Einfluß, obwohl ihre Zahl während der siebziger Jahre weiterhin wuchs. Ab den achtziger Jahren verzahnte sich ihre Funktion stärker mit der Rolle der Betriebsräte. Die Vertrauensleute stellen die Listen für die Betriebsratswahlen zusammen und werden zunehmend ein der Betriebsratsarbeit vorgelagertes Gremium.

[244] In einer Klausurtagung des Vorstands der IG Metall im Mai 1980 wurde als Reaktion auf eine verstärkte Zentralisierung der Tarifpolitik in der Metallwirtschaft die Möglichkeiten einer zentralen Tarifrunde überlegt. Diese wurde jedoch im Hinblick auf die hohen Folgekosten im Falle eines Arbeitskampfes abgelehnt. Sollte im Verlauf einer zentralen Tarifrunde eine bundesweite Aussperrung erfolgen oder bundesweite Streikhandlungen zu organisieren sein, wäre dies mit hohen Kosten verbunden. Eine weitere Dezentralisierung von seiten der Gewerkschaft wurde ebenfalls in Betracht gezogen, bei der den regionalen Tarifkommission nicht nur Empfehlungsrechte, sondern auch Entscheidungsrechte zugestanden werden sollten. Auch diese Variante lehnte der Vorstand vor dem Hintergrund der Durchsetzungsfähigkeiten von tarifpolitischen Forderungen ab (DG 1980, 25).

[245] Es gibt zudem unterschiedliche regionale Varianzen in den Bereichen Lohntarifverträge und Rahmentarifverträge. Während in der Lohn- und Gehaltsrahmentarifpolitik die Bezirke einen vergleichsweise großen Spielraum haben, folgen die Lohn- und Gehaltsabschlüsse in der Metallwirtschaft dem zuerst gefundenen Abschluß, der anschließend auf die anderen Bereiche übertragen wird.

Nordbaden-Nordwürttemberg von 1973 verlangte in der Metallindustrie zwingend den Abschluß von bis zu 30 ergänzenden Betriebsvereinbarungen (Schauer u.a. 1984; Billerbeck u.a. 1982: 176), und der Absicherungstarifvertrag von 1978 bedurfte vielfältiger Interpretationen und konkretisierender Betriebsvereinbarungen (Sadowski 1985: 244). Noch wesentlicher im Gestaltungsfeld betrieblicher und tariflicher Normen zur Regulierung von Arbeitsverhältnissen wirkte sich der Tarifabschluß zur Arbeitszeitverkürzung im Jahr 1984 aus. Über 10.000 Betriebsvereinbarungen wurden im Anschluß an den Tarifvertrag zur Gestaltung der Arbeitszeitverkürzung notwendig. Diese wurden zunächst noch zentral vom Vorstand der IG Metall gesteuert, aber in der Folgezeit zunehmend an betrieblichen Belangen ausgerichtet (Müller-Jentsch 1995b; Pege 1984).

Damit rückten die betrieblichen Akteure ins Zentrum der Umsetzung tariflicher Politik. Durch die gesteuerte Öffnung von Tarifverträgen wollten die tariflichen Akteure sowohl die Kontrolle über die Regulierungstatbestände behalten als auch den betrieblichen Gegebenheiten Rechnung tragen. Die Arbeitszeitverkürzungkampagne der IG Metall sollte zudem den zunehmenden betrieblichen Verhandlungen durch die Betriebsräte als eine organisationsinterne Kampagne zur Zentralisierung der Tarifpolitik gegenübergestellt werden (Thelen 1991). Sie sollten in den frühen achtziger Jahren durch die Festlegung auf ein gemeinsames, groß angelegtes Ziel ihre unterschiedlichen eigenständigen Aktionen wieder auf das gemeinsame Maß gewerkschaftlicher Tarifpolitik zurückschrauben (Katz 1993).

In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre trug die Übertragung der Umsetzungskompetenzen durch die Betriebsräte Früchte. Die Arbeitgeber begannen, die betrieblich etablierten Verhandlungsstrukturen auch für andere Themen zu benutzen. Diese Tendenz fiel nun jedoch zuungunsten der tariflichen Akteure, insbesondere der IG Metall, aus. Die IG Metall konnte nach dem Abschluß des Arbeitszeitverkürzungsvertrags von 1984 kein eigenständiges Thema mehr auf dem tarifpolitischen Verhandlungstisch plazieren. Weder die Einführung von Gruppenarbeit in großen Unternehmen der metallverarbeitenden Industrie noch das Ende der achtziger Jahre vorgestellte tarifpolitische Reformprogramm 'Tarifreform 2000' wurde mit dem Arbeitgeberverband Gesamtmetall ernsthaft verhandelt.[246] So gelang es den tariflichen Akteuren zwar, die Regulierung von Lohn- und Gehaltssummen auf der Ebene der tariflichen Politik zu belassen und sie nicht an die betrieblichen Akteure abzugeben. Allerdings wurde durch die Übertragung der Umsetzung von tariflichen Normen und die Gestaltung qualitativer Themen durch die betrieblichen Akteure die Steuerungskompetenz der Gewerkschaft dennoch geschwächt.

Der hohe Zentralisierungsgrad der Tarifbeziehungen in der metallverarbeitenden Industrie bei gleichzeitig starken korporativen Akteuren und sich rasch verändernden Umweltbedingungen hat somit zu dem Phänomen geführt, daß in

[246] Die einzige Ausnahme dazu ist der Weiterbildungstarifvertrag im Bezirk Nordwürttemberg-Nordbaden, der jedoch keine Nachahmung in den anderen Bezirken fand und insgesamt nur geringe Wirkung hatte (Seitz 1995; Bahnmüller u.a. 1993).

dem Maße, wie sich das Tarifsystem formal zentralisierte, die Rolle der betrieblichen Akteure in der Vermittlung zwischen verbandlichen und betrieblichen Interessen bedeutender wurde. Dieser Bedeutungszuwachs wurde wiederum in die bestehenden Regulierungsformen der Tarifpolitik in einer Weise integriert, die man im Unterschied zur britischen unkontrollierten und 'wildwüchsigen' Dezentralisierung eine kontrollierte Dezentralisierung nennen kann, nachdem die ursprünglich von den Gewerkschaften anvisierte Dezentralisierung gescheitert ist.

10.3 Zusammenfassung

Die Interessenorganisation der Beschäftigten in der britischen metallverarbeitenden Industrie wurde seit den siebziger Jahren durch zwei sich überlagernde Prozesse beeinflußt: die erstmalige breite Rekrutierung der Angestellten und die Gruppenverschiebungen unter den Arbeitern. Beide Entwicklungen resultieren zu Beginn der siebziger Jahre in massiven Überwerfungen zwischen den einzelnen Gewerkschaften. Die Arbeitergewerkschaften, die ihre traditionelle Vertretungsgruppe zunehmend von der technologischen Entwicklung bedroht sahen, erweiterten ihre traditionellen Mitgliederdomänen und brachen zusehend mehr in die Organisationsbereiche sowohl anderer Arbeitergewerkschaften als auch der noch kleinen Angestelltengewerkschaften ein.

Gleichzeitig gingen über die betrieblichen Abgrenzungskonflikte zwischen den Gewerkschaften auch die in Ansätzen bestehenden Institutionen eines Tarifkartells verloren. Sowohl die Arbeitgeber als auch die Gewerkschaften konnten keine Kontrolle über die betrieblichen Interessenvertreter ausüben, deren gruppenegoistisches Verhalten das Gewerkschaftssystem und das Tarifsystem unterminierte. Die Angestelltenrekrutierung war dabei ein wesentlicher Mechanismus, über den sich das Verbändesystem neu organisierte wie auch neue Vorbilder für die Tarifpolitik gesucht wurde. Die in den achtziger Jahren gefundenen Modelle eines 'modernisierten' Tarifsystems heben die gruppenspezifischen Demarkationen auf und bieten ein an organisationspolitischen Überlegungen orientiertes Interessenvertretungsmodell.

Unter dem Gesichtspunkt der Mitgliederrekrutierung muß dieser 'Modernisierungs-schub' in der britischen Interessenpolitik jedoch als gescheitert angesehen werden. In den siebziger Jahren vermochten die Technikerorganisationen zum einen die wachsende Angestelltenschaft, zum anderen die alten Facharbeiterorganisationen zu absorbieren. In den achtziger Jahren konnten sich auch die Technikerorganisationen nur durch eine Diversifizierung in die Dienstleistungssektoren vor dem Abstieg retten. Den Arbeiterorganisationen blieben jedoch die Wachstumsgruppen auf dem Arbeitsmarkt wie auch die neu etablierten Unternehmen weitgehend versperrt.

Im Vergleich zur britischen Entwicklung einer rapiden Transformation der Formen und Institutionen der Interessenvertretung hat die Interessenorganisation der Beschäftigten in der deutschen metallverarbeitenden Industrie die gegenteilige Erfahrung gemacht. Die IG Metall profitierte in den siebziger Jahren noch

vom Strukturkonservatismus bei den traditionellen Formen der Mitgliederrekrutierung in gewerkschaftlichen Hochburgen, der sich erst in den achtziger Jahren als problematisch herausstellte.

Die Form der Mitgliedersicherung der IG Metall als weitgehende Monopolistin in der Interessenvertretung der Metallindustrie vertraute in den siebziger Jahren auf ihren Kernbereich der bereits hoch organisierten Großbetriebe. Nachdem in den sechziger Jahren kurzfristig eine Verbreiterung der Rekrutierungsbasis in bislang noch nicht gewerkschaftlich organisierte Betriebe betrieben worden war, dienten in den siebziger Jahren insbesondere die Großbetriebe aus der Stahl- und Automobilindustrie als Grundlage der Erneuerung der Mitgliederstruktur. Die Rekrutierungserfolge in den frühen siebziger Jahren insbesondere im Angestelltenbereich waren dabei dem hohen Einflußpotential der organisierten Arbeiterbetriebsräte zu verdanken. Sie wurden zugleich als Signal der bewährten großbetrieblichen Organisationsrückhalte und somit als eine Bestätigung der Rekrutierungspolitik bewertet. Für die achtziger Jahren jedoch läßt sich die Annahme eines 'spill-over' Effekts für weitere Mitgliederbereiche nicht mehr bestätigen. Die enge und symbiotische Beziehung zwischen hoch organisierten Betriebsräten und gewerkschaftlicher Rekrutierungsfunktion stellte sich zunehmend als hinderlich für die Rekrutierung unterrepräsentierter Mitgliedergruppen heraus. Die daraufhin entwickelte neue Angestelltenpolitik erkannte nun erstmals die Interessenvielfalt unterschiedlicher Beschäftigtengruppen an, ohne dies jedoch tarifpolitisch umzusetzen.

Wie in Großbritannien endete auch in Deutschland der Versuch der Verhinderung betrieblicher Verhandlungen in einer zunehmenden Formalisierung von betriebsspezifischen Verhandlungsformen. Ähnlich wie im britischen Fall resultierte auch hier die verbandliche Kanalisierung betrieblicher Verhandlungen gegen Ende der achtziger Jahre in einem weiteren Machtzuwachs der betrieblichen Akteure, nämlich der Betriebsräte. Im Unterschied zur britischen Erfahrung verblieb die tarifpolitische Steuerung jedoch in den Händen der Verbände und nahm in der deutschen metallverarbeitenden Industrie gewöhnlich die Form von Öffnungsklauseln in Flächentarifverträgen, in denen die Bedingungen für die Umsetzung detailliert definiert wurden. Die betrieblichen Akteure wurden somit zu Erfüllungsgehilfen der verbandlichen Tarifpolitik, und je mehr der Einfluß der gewerkschaftlich organisierten Betriebsräte wuchs, desto sicherer war die Rekrutierung hochorganisierter Betriebe und Gruppen in der IG Metall.

Die britische Form der unkontrollierten Dezentralisierung der Tarifpolitik führte hingegen zu der vollständigen Fragmentierung verbandlicher Regulierung, in deren Folge sich die Mehrzahl der Unternehmen nicht mehr verbandlich organisierte und auch den Gewerkschaften keine Verhandlungsmacht mehr zusprach. Kombiniert mit der institutionellen Abschaffung des Closed shop brach in dieser Situation die Fähigkeit der Gewerkschaften zur Mitgliedermobilisierung in der metallverarbeitenden Industrie vollständig zusammen.

11. Kapitel Mitgliederrekrutierung in nationalen Organisationssystemen

Der Vergleich der Mitgliederbewegungen des pluralistisch geprägten britischen und des korporatistisch geprägten deutschen Gewerkschaftssystems eröffnet den Blick auf grundsätzliche Mechanismen der Mitgliederrekrutierung von Interessenorganisationen. Trotz offensichtlicher Parallelen in der Entwicklung der Arbeitsmärkte und auch der aggregierten gewerkschaftlichen Mitgliederzahlen in den siebziger und achtziger Jahren verhalten sich die Mitgliederzahlen einzelner Organisationen wie auch die Organisationsgrade einzelner Beschäftigtengruppen in Deutschland und Großbritannien unterschiedlich.

Als Ausgangspunkt der Untersuchung wurde festgestellt, daß zunächst ganz allgemein Stärken und Schwächen gewerkschaftlicher Mitgliederentwicklung in beiden Ländern unterschiedlich verteilt sind: in Großbritannien liegt die Stärke in der Organisierung der Angestellten, zumeist in eigenständigen Angestelltenorganisationen. Die Stärke der deutschen Industriegewerkschaften beruht hingegen auf der Arbeiterschaft und hier wiederum auf der Arbeiterschaft des produzierenden Gewerbes. Die Schwächen der Mitgliederentwicklung sind in beiden Ländern in den achtziger Jahren spiegelbildlich verteilt: in Großbritannien ist der größte Anteil der Mitgliederverluste auf rapide zurückgehende Mitgliederzahlen in der Industriearbeiterschaft – vorrangig in allgemeinen und offenen Gewerkschaften organisiert – zurückzuführen, in Deutschland bleibt die mangelhafte Organisation der Angestellten die Achillesferse der Organisationsentwicklung.

Auf einzelorganisatorischer Ebene zeigt sich ein ähnlich deutliches Bild: während in Deutschland die Mitgliederentwicklung aller Gewerkschaftsorganisationen stetig entlang der Arbeitsmarktentwicklung verläuft, zeigt die britische Entwicklung eine heterogenere Mitgliederbewegung. Hier haben auch Gewerkschaften innerhalb eines Sektors sehr unterschiedliche Mitgliederentwicklungen aufzuweisen. Insgesamt entwickelt sich die britische Arbeiterbewegung zunehmend zu einer aus kleineren und immer weniger Organisationen bestehenden 'Angestellten'bewegung, die deutsche bleibt eine Arbeiterbewegung mit äußerst stabilen organisationspolitischen Zuordnungen.

Für die Erklärung dieses Phänomens wurden einige Annahmen über die Rekrutierungsprobleme freiwilliger Organisationen getroffen. Freiwillige Organisationen rekrutieren ihre Mitglieder am unteren Ende der Organisation und können daher die Beziehungen zu ihren Mitgliedern nur teilweise formalisieren. Dieser Tatbestand begrenzt die Möglichkeit der Mitgliederrekrutierung über institutionellen Zwang und beläßt das Schwergewicht der Rekrutierung auf der direkten Überzeugungsarbeit einfacher Mitglieder über normative Argumentationen. Gleichzeitig benutzen Gewerkschaftssysteme Zwangsmechanismen in dem Maße, wie sie vom Staat Rekrutierungshilfen übertragen bekommen haben. Gruppenspezifische Unterschiede in der Mitgliederentwicklung – so wurde vermutet – sind gerade in diesem Zusammenspiel zwischen universalen Rekrutierungs-

problemen freiwilliger Organisationen und den staatlich vermittelten institutionalisierten Rekrutierungshilfen begründet.

Entweder rekrutieren Gewerkschaften Mitglieder von der Quelle her, also durch berufliche, religiöse oder politische Identitäten, die von der Organisation quasi eingesammelt werden, oder sie rekrutieren 'von oben' durch die entsprechenden Hilfestellungen von Arbeitgebern/Institutionen im Interesse einer geordneten und organisierten Tarifpolitik und der Entlastung des Staates bei der Regulierung von Arbeitsverhältnissen. Wie weit die nationalen Organisationssysteme einem dieser beiden möglichen Wege folgen wollen und können und welche Mechanismen für ihr Nicht-Befolgen verantwortlich sind, hängt nach dieser Argumentation in erster Linie von der strukturellen Verfassung der Organisationssysteme ab. Die Rekrutierungsformen werden kanalisiert und reguliert durch die Interaktion der Organisationen mit den anderen Akteuren der industriellen Beziehungen im Rahmen der rechtlichen Vorgaben in den jeweiligen Ländern. Diese institutionelle Einbettung der Organisationen in ein interorganisatorisches Beziehungssystem ändert jedoch das allgemeine Rekrutierungsproblem freiwilliger Organisationen nicht, sondern sie überlagert es. Die Überprüfung dieser Annahmen erfolgte auf zwei Ebenen: der Ebene der Organisationssysteme und der Ebene sektoraler und einzelorganisatorischer Rekrutierung.

11.1 Die Organisationssysteme

Ausgehend von der Annahme, daß die wesentliche Varianz zwischen der deutschen und britischen Form der Interessenorganisation in der Struktur der Organisationssysteme begründet ist, richtete sich die Analyse auf die Folgen des national-spezifischen Organisationssystems für das Verhältnis zwischen Mitgliederorganisationen und sozialen Gruppen, die interorganisatorischen Beziehungen innerhalb der Organisationssysteme sowie die staatlich übertragenen Rekrutierungsmechanismen auf der betrieblichen Ebene.

Abbildung 11.1: Organisationssysteme der Gewerkschaften in Deutschland und Großbritannien

	Deutschland	Großbritannien
Stellung des Mitglieds	Wahl der Gewerkschaft. Kein Einfluß auf die Vertretung einer bestimmten Gewerkschaft im Unternehmen (Frage der Tarifzuständigkeit).	Wahl der Gewerkschaft. Mitgliederentscheidung hat Einfluß auf Anerkennung der Gewerkschaft im Unternehmen.
Stellung des Arbeitgebers	Arbeitgeber hat keinen Einfluß auf die Tarifzuständigkeit einer Gewerkschaft.	Letzte Entscheidung über die Anerkennung einer Gewerkschaft liegt beim Arbeitgeber.

Stellung der Einzelorganisation	Je nach Anerkennung der Gewerkschaft als tariffähig und tarifzuständig.	Gleichbehandlung aller Interessenverbände, schwache Diskriminierung einzelner Verbände durch den Dachverband.
Rolle der Tarifbeziehungen	Errichtung eines Tarifkartells ist die Priorität in der Verbänderegulierung.	Der Gedanke eines Tarifkartells ist nur im Hinblick auf Closed-shop-Vereinbarungen relevant.
System der Interessenvertretung	Ist auf die Bedürfnisse der dominanten Einzelorganisationen zugeschnitten. Etabliert institutionalisierte Machtpositionen einzelner Gewerkschaften und stabilisiert somit die Konzeption eines Tarifkartells.	Bedient die sektionalen Einzelinteressen einzelner sozialer Gruppen aufgrund weitgehender Offenheit der Vertretungsformen. Erlaubt keine Institutionalisierung von Machtpositionen einzelner Gewerkschaften, da jederzeit einseitig kündbar.
Interessenpolitik der Gewerkschaften	Einheitlicher Arbeitnehmerbegriff für alle sozialen Gruppen	Akzeptanz der Interessenvielfalt unterschiedlicher sozialer Gruppen

Aus den einzelnen Elementen lassen sich zwei alternative Modelle der Interessenorganisation modellieren, die in einem korrespondierenden Verhältnis mit den sie umgebenden regulierenden Institutionen stehen (siehe Abbildung 11.1). Diese nationale Konfiguration von Organisationen und Institutionen legt wiederum ein national-spezifisches Muster der Kanalisierung von Mitgliederströmen nahe.

Erstens herrschen in beiden Ländern bei der Rechtsgüterabwägung zwischen dem Recht des einzelnen Mitglieds, dem Recht der einzelnen Organisation und dem gesellschaftlichen Interesse an einem steuerbaren Tarifkartell unterschiedliche Prioritäten. In Großbritannien dominiert das Gebot der gleichberechtigten Teilhabe der Einzelorganisationen an Tarifbeziehungen sowohl gegenüber den Rechten des einzelnen Mitglieds als auch gegenüber der Ordnung von Tarifbeziehungen. Die Errichtung von geordneten Tarifbeziehungen in Form eines Tarifkartells im deutschen Sinne scheiterte in Großbritannien regelmäßig daran, daß konkurrierende Organisationen nicht aus den bestehenden sektoralen Tarifsystemen ausgeschlossen werden konnten. Jede unbedeutende Organisation, die einige Mitglieder im Unternehmen hatte, konnte mit dem gleichen Recht einen

Anspruch auf Beteiligung an den Tarifverhandlungen erheben wie die großen Gewerkschaften.

In Deutschland hat sich hingegen das Interessen an geordneten Tarifbeziehungen als Leitmotiv gegenüber allen interorganisatorischen Konflikten und Konflikten zwischen Organisation und Mitglied durchgesetzt. Oberstes Gebot ist die Begrenzung der Tarifpartner auf diejenigen Gewerkschaften, die tatsächlich Organisationsmacht ausüben können.

Dieser Mechanismus läßt sich am deutsch-britischen Vergleich des Dreiecksverhältnis Mitglied-Gewerkschaft-Arbeitgeber verdeutlichen. Nach dem deutschen Tarifsystem und dem Verständnis der einzelnen Gewerkschaften darf es für das einzelne Mitglied keine Rolle spielen, in welcher DGB-Gewerkschaft es sich organisiert oder organisieren muß. Organisationspolitische Fragen der Zuständigkeit sind in keinem Fall Fragen, die die einzelnen Mitglieder betreffen. Um es an dem genannten Beispiel zu illustrieren: ob die AGFA Gevaert AG dem Zuständigkeitsbereich der IG Metall oder der IG Chemie zuzurechnen ist, ist eine Frage der traditionellen organisatorischen Abgrenzung zwischen den Gewerkschaften des DGB, nicht jedoch eine Frage der mehrheitlichen Organisation der Beschäftigten. In dieser Interpretation haben alle DGB-Gewerkschaften einen gleichwertigen Rang und keine eigenständige Organisationskultur. Wenn es eine solche gibt, darf sie zumindest in der Frage von Tarifzuständigkeiten keine Rolle spielen.

In Großbritannien wird dem einzelnen Mitglied eine Wahl zwischen einzelnen Organisationen nicht nur zugebilligt sondern auch als legitim angesehen. Dabei spielen nicht nur berufliche oder statusbezogene Differenzierungskriterien eine Rolle, sondern auch das Recht des/der einzelnen auf eine 'gute Interessenvertretung'. Einzelne Organisationen können ein Unternehmen oder einen Betrieb nicht mehrheitlich für sich reklamieren, wenn sie sich eindeutig nicht um ihre Mitglieder in diesem Betrieb kümmern. Um einen legitimen Schutz vor Konkurrenz im Unternehmen zu erhalten, muß die Gewerkschaft im Zweifel ihre Bemühungen um adäquate Interessenvertretung darlegen. Ein Recht auf *aktive* Interessenvertretung gibt es in Deutschland hingegen nicht, nur das Recht auf eine Interessenvertretung durch eine DGB-Gewerkschaft. Damit ist auch in der Konzeption das Verhältnis zwischen Mitglied und Vertretung im britischen Verständnis erheblich enger und praxisbezogener als in den deutschen Gewerkschaften.

In Deutschland verläuft der Mechanismus umgekehrt: es darf kein Mitglied in seiner Koalitionsfreiheit – negativ und positiv – eingeschränkt werden, dafür dürfen jedoch die Handlungsmöglichkeiten der Organisation, der dieses Mitglied beitritt, durchaus unterschiedlich gehandhabt werden. Jeder Arbeitnehmer hat das Recht, einer partikularen Interessenorganisation beizutreten. Er oder sie hat jedoch nicht das Recht, zu verlangen, daß diese Organisation auch für die Teilnahme an Tarifverhandlungen anerkannt wird.

Die Folge dieser unterschiedlichen Regulierung der interorganisatorischen Beziehungen der Organisationssysteme in beiden Ländern besteht darin, daß für

einzelne Organisationen sehr unterschiedliche Eintrittsbedingungen in die sektoralen und unternehmensspezifischen Tarifsysteme eröffnet werden. In Deutschland hat die Priorität der geordneten Tarifbeziehung unter Zuhilfenahme des segmentierten Organisationssystems der Gewerkschaften dazu geführt, daß sich Organisationen mit starken Partikularinteressen kaum in den sektoral organisierten Tarifbeziehungen etablieren können. Das Zusammenspiel von Rechtsprechung zur Tariffähigkeit und Tarifzuständigkeit des Bundesarbeitsgerichts mit den Schlichtungsinstanzen des DGB hat verhindert, daß Gewerkschaftsorganisationen, die sich an partikularen Identitäten oder Sonderinteressen orientieren, überhaupt Zutritt zum Bereich der tariflichen Regulierung ihrer Mitgliederinteressen erhalten. Ausnahmen bestehen in einigen Bereichen der Angestelltenorganisationen. Im Bereich des öffentlichen Dienstes ist es den Berufsverbänden unter dem Dach des Beamtenbundes und zuweilen in Kooperation mit der DAG gelungen, an den Tarifverhandlungen teilzunehmen, während im Bankensektor die Arbeitgeber auch die nichttariffähigen Gewerkschaften einseitig in die Tarifverhandlungen einbeziehen. In der verarbeitenden Industrie gelingt es jedoch nur den Verbänden der leitenden Angestellten, selbständig tarifpolitisch aufzutreten. Alle anderen Verbände sind den Industriegewerkschaften des DGB untergeordnet.

In Großbritannien war die Ausgangslage umgekehrt: aus der Vielfalt der möglichen Organisationen und der Schwäche interorganisatorischer Regulierung haben sich viele partikulare Organisationen bilden können. Zum Teil sind diese kleinen Organisationen aufgrund mangelnder Tarifmacht und ungenügender Organisationsressourcen verkümmert. Zum Teil wurden sie jedoch ursprünglich von den Arbeitgebern als Gewerkschaftsalternative gegründet und hatten daher traditionell gute Tarifbeziehungen. Diese unternehmensspezfischen Staff associations haben ihren ursprünglichen Charakter als arbeitgeberabhängige Verbände im Verlauf der letzten dreißig Jahre transformiert, weil der politische Druck, der seit der mißglückten Verabschiedung des Industrial Relations Act von 1971 auf sie ausgeübt wurde, sie zu einer Kurskorrektur zwang. Sie mußten sich von dem Einfluß der Arbeitgeber befreien, um auch in Zukunft als Tarifpartei auftreten zu können. Kombiniert mit dem zunehmenden Einfluß der TUC-Gewerkschaften in den siebziger Jahren hat dieser Druck die Staff associations zu einer unfreiwilligen Hinwendung zu gewerkschaftlichen Funktionen genötigt, die sich in den achtziger Jahren für sie ausgezahlt hat.

Sowohl das Royal College of Nursing als auch die Staff associations in den englischen Clearing Banks haben sich in den achtziger Jahren von ihrer Nähe zu den Interessen der Arbeitgeber emanzipiert und konnten sich so im Laufe der Zeit zu eigenständigen partikularen und tarifstarken Angestelltenorganisationen entwickeln, die von den etablierten Massengewerkschaften/Industriegewerkschaften wie den Gewerkschaften COHSE im Gesundheitssektor und BIFU im Bankensektor nicht mehr aus den Tarifsystemen verdrängt werden konnten.

Zweitens wurde dieser Mechanismus der Kartellierung der Interessenorganisationen in Deutschland versus der pluralistischen Vielfalt der Organisationen in Großbritannien durch die betrieblichen Systeme der Interessenvertretung weiter

gestärkt. In Deutschland war die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972 stärker auf die Interessen der etablierten DGB-Gewerkschaften zugeschnitten als auf kleinere Organisationen. Die Listenwahlen und die Zutrittsbegrenzungen kleiner Gruppierungen zu den Betriebsratswahlen hielt sowohl die gewerkschaftsinterne als auch die gewerkschaftsexterne Konkurrenz von den Gewerkschaften des DGB fern. Da tarifmächtigere Gewerkschaften auch einen privilegierten Zugang zu den Gremien der betrieblichen Interessenvertretung erhielten, verstärkten sich die Rekrutierungsmechanismen, die in den sektoralen Tarifsystemen bereits angelegt waren, nochmals. Die DAG verlor zu Beginn der siebziger Jahre nicht nur die Beteiligung an Tarifgemeinschaften mit den DGB-Gewerkschaften, sondern im Zuge der Novellierung der Betriebsverfassung auch zunehmend den Rückhalt in den Betriebsratswahlen und nachfolgend ihre Mitgliederanteile an der Gewerkschaftsmitgliedschaft.

Spiegelbildlich findet man, daß auch die britischen Formen der betrieblichen Interessenvertretung das bestehende Organisations- und Tarifsystem stützten. Der Employment Protection Act 1975 stärkte die Position des Shop stewards auf Kosten der Gewerkschaftsorganisation und unterminierte damit zusätzlich die gewerkschaftlichen Bemühungen, die Tarifbeziehungen zu koordinieren. Vor diesem Hintergrund ist es auf den ersten Blick bemerkenswert, daß der Closed shop ursprünglich unter Verweis auf die Errichtung besserer und geordneter Tarifbeziehungen geschaffen wurde. Eine genauere Betrachtung zeigt jedoch, daß die Anwendung dieser Regulierung lediglich die Wahlfreiheit des einzelnen Mitglieds einschränkte, nicht jedoch die Zahl der beteiligten Gewerkschaften. Closed-shop-Vereinbarungen in einem Unternehmen konnten in der Vergangenheit für eine Vielzahl unterschiedlicher Berufsgruppen abgeschlossen werden. Sie bedrohten dabei nicht die Position der Einzelverbände, sondern nur das negative Koalitionsrecht des einzelnen. In den achtziger Jahren zielten die Änderungen in der gesetzlichen Regulierung der Verbändeorganisation durch die Regierung Thatcher in erster Linie darauf, alle möglichen Formen eines Tarifkartells auf dem Arbeitsmarkt abzuschaffen. Der Effekt der gesetzlichen Maßnahmen entsprach jedoch nur zum Teil den Intentionen des Gesetzgebers. An die Stelle der Closed-shop-Vereinbarungen traten im begrenzten Maße unternehmensspezifische Tarifkartelle in Form der Single Union Deals. Diese Vereinbarungen waren zugleich die erste Form der direkten Diskriminierung einzelner Gewerkschaften durch andere Gewerkschaften und führten dementsprechend zu scharfen Konflikten zwischen den Einzelverbänden.

Drittens folgen die Prinzipien der gewerkschaftlichen Interessenpolitik in beiden Ländern den Grundsätzen der organisatorischen Verfaßtheit des Verbändesystems. Die einheitliche Gewerkschaftsorganisation in Deutschland korrespondiert mit einem einheitlichen Interessenbegriff der Gewerkschaften, der sich auf alle sozialen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt erstreckt. Nach der Konzeption der tarifpolitischen Leitlinien wie auch der Praxis der Organisierung gewerkschaftlicher Tarifpolitik sind die Interessen der Arbeitnehmer grundsätzlich gleich. Trotz der einsetzenden Bemühungen der DGB-Gewerkschaften, sich für neue soziale Gruppen auf dem Arbeitsmarkt zu öffnen, schlagen sich akzeptierte Sonderinteressen bestimmter sozialer Gruppen kaum auf dem Feld der Tarifpoli-

tik nieder, sondern in gewerkschaftlichen Randbereichen. In den britischen Gewerkschaften hingegen ist das Prinzip der Interessenvielfalt eine entscheidende Vorbedingung dafür, daß sich viele konkurrierende Organisationen unter einem Dachverband zusammenschließen lassen. In der Interessenpolitik bedeutet dies, daß Sonderinteressen sozialer Gruppen sich direkt vor Ort niederschlagen können und sofort Eingang in die dezentrale und betriebliche Tarifpolitik finden.

Das Zusammenspiel dieser drei Charakteristika der beiden Organisationssysteme bietet eine plausible Erklärung für die unterschiedlichen Rekrutierungsmuster und Rekrutierungserfolge der Gewerkschaften in beiden Ländern. Die deutschen Gewerkschaften können ihre Mitgliederzahlen weitgehend über die institutionalisierten Mechanismen der Mitgliederrekrutierung stabilisieren. Sie haben gute Kontakte zu den Arbeitgeberverbänden, abgesteckte Mitgliederdomänen und in den traditionellen mitgliederstarken Bereichen feste Rekrutierungsmechanismen, die ihnen ihre Kernmitgliedschaft reproduzieren.

Dies gilt jedoch nicht für alle Arbeitnehmergruppen auf dem Arbeitsmarkt. Die Tradition der deutschen Industriegewerkschaft ist stark in der Arbeiterschaft verwurzelt. Im Zentrum dieser Gruppen stehen männliche Arbeiter in der verarbeitenden Industrie. Die Institutionalisierung der Interessen der Beschäftigten in Massenorganisationen hat dazu geführt, daß die dominanten gruppenspezifischen Interessen sich gegenüber anderen sozialen Gruppen institutionell absichern konnten. Diese Diskriminierung von gruppenspezifischen Interessen privilegierte solche Gruppen, die während der Gründungs- und rapiden Wachstumsphase um die Jahrhundertwende organisiert wurden. Innerhalb der entstehenden Großorganisationen konnten sich berufsspezifische oder statusspezifische Sonderinteressen nur schwer entwickeln und wurden unter das generelle Vertretungsinteresse einer großen Gruppe angelernter und qualifizierter Arbeiter untergeordnet. Die nachfolgenden sozialen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt hatten später die Wahl, entweder diesen mächtigen Interessenorganisationen der Industriearbeiter beizutreten oder Mitglieder von Organisationen zu werden, die zwar ihre Interessen spezifischer vertraten, jedoch vergleichsweise schwächer waren. Oder sie hatten die Möglichkeit, keiner Organisation beizutreten.

Die Mehrzahl der Angestellten wählte nach dem zweiten Weltkrieg die letztere Möglichkeit. Der Anstieg der Angestelltenorganisierung nach Einführung der Mitbestimmungsgesetze in den siebziger Jahre kann als eine kurzfristige Phase der Erweiterung der Einflußsphäre der DGB-Gewerkschaften in die Angestelltenschaft hinein angesehen werden, die sich jedoch in den achtziger Jahren nicht weiter fortsetzte. Für Angestellte waren die deutschen Industriegewerkschaften interessenpolitisch wenig attraktiv, und ihr Zugang zu institutionalisierten Formen der Rekrutierung durch Betriebsräte im Dienstleistungsbereich war nur schwach ausgeprägt.

In Großbritannien hingegen entstanden ab den späten sechziger Jahren neben den Arbeitergewerkschaften des TUC auch zunehmend Organisationen, die sich ausschließlich auf die Interessenpolitik von Angestellten konzentrierten. Diese Organisationen fanden sich in allen Sektoren: die Technikergewerkschaften in der verarbeitenden Industrie, denen sich die alten Facharbeitergewerkschaften

anschlossen, und die Gewerkschaften der qualifizierten Angestellten im öffentlichen Dienst und im privaten Dienstleistungssektor, die hauptsächlich Lehrer, Beamte, Gesundheitsberufe und andere Angestellte organisierten. Diese neuen Gewerkschaften übten einen gewaltigen Druck auf die etablierten Gewerkschaften des TUC aus, die sich jedoch ihrerseits aufgrund ihrer flexiblen strukturellen Verfaßtheit relativ schnell auf die veränderte Situation einstellten. Auch die Arbeitergewerkschaften konnten die Angestellten in eigene Untersektionen ihrer Organisation überführen und ihnen eine eigenständige tarifpolitische Rolle überantworten. In den siebziger Jahren verstärkte sich die Konkurrenz zwischen den neuen Angestelltenorganisationen und den etablierten Gewerkschaften. Der Konkurrenzkampf um Mitglieder wurde in den achtziger Jahren von den Angestelltenorganisationen gewonnen: sie waren weniger von Mitgliederverlusten betroffen als die traditionellen Organisationen. Diese Entwicklung steht in einem starken Kontrast zum Konkurrenzverhältnis zwischen DGB und DAG, das in den siebziger Jahren zum Nachteil der DAG verlief und in den achtziger Jahren zu Lasten beider Organisationen ging. Als eine Folge kann man die nachlassende Rekrutierung der Angestellten in den deutschen Gewerkschaften beobachten.

Das Zusammenwirken dieser Trends erklärt, daß die britischen Gewerkschaften zwar in den siebziger und achtziger Jahren drastischere Mitgliederbewegungen erfahren haben, daß jedoch diese Mitgliederbewegungen – im Sinne des Strukturwandels des Arbeitsmarktes – an den 'richtigen' Stellen erfolgt, während die Stabilität der deutschen Mitgliederzahlen mit dem umgekehrten Effekt einherging. Allerdings würde dieser Effekt erheblich schwächer ausfallen, wenn nicht die britischen Arbeitergewerkschaften der verarbeitenden Industrie im gleichen Zeitraum einen drastischen Einbruch in ihrer Mobilisierungsfähigkeit erfahren hätten. Sowohl die TGWU als auch die EETPU waren nicht in der Lage, die bestehenden betrieblichen Rekrutierungsmechanismen im Arbeiterbereich in den achtziger Jahren zu verteidigen. Die Interessenpolitik der britischen Gewerkschaften in der verarbeitenden Industrie, die sich in den sechziger und siebziger Jahre in Form einer dezentralen und ungesteuerten Konflikt-austragung etabliert hatte, war in den achtziger Jahren in einem Maße diskreditiert, daß die Gewerkschaften trotz lohnpolitischer Erfolge keine Chance der systematischen Mitgliederrekrutierung in diesem mehr Bereich hatten.

Interessanterweise haben beide Gewerkschaften gegensätzliche Wege eingeschlagen, um dem Mitgliedereinbruch ab Mitte der siebziger Jahre zu begegnen: die EETPU über den Arbeitgeber, insbesondere bei japanischen Investoren, die TGWU über die Fokussierung auf neue Mitgliedergruppen. Beide folgten damit tradierten Beziehungsmustern gegenüber ihren Mitgliedern bzw. Arbeitgebern. Beide Strategien müssen jedoch als gescheitert angesehen werden.

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Je stärker das deutsche Gewerkschaftssystem in ein hochgradig zentralisiertes und 'umfassendes' Organisations- und Tarifssystem integriert war, desto rigider haben sich die Interessenorganisationen auf die Industriearbeiterschaft als das Rückgrat der Gewerkschaftsbewegung konzentriert. Das weniger institutionalisierte und weniger zentralisierte britische Organisationssystem bot hingegen mehr Optionen für eine Vielfalt von

Interessenorganisationen, die sich auch anderen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt zuwenden konnten. In dem Maße und mit der Geschwindigkeit, wie die Arbeiter in der verarbeitenden Industrie als Kerngruppe des Nachkriegsmodells an Relevanz verlieren und je bedeutender die Institutionalisierung für die einzelnen Organisationen ist, desto schwieriger ist die Anpassung an neue Arbeitsmarktbedingungen.

Die Ergebnisse dieser Arbeit implizieren damit, daß Interessenvielfalt und der Prozeß ihrer Homogenisierung in umfassenden Interessenverbänden auch zu einem Rekrutierungsproblem werden können, das durch die Übertragung von Rekrutierungsfunktionen durch andere Akteure nicht vollständig kompensiert werden kann. Vielmehr ist die Organisationssicherung umfassender Organisationen durch korporatistische Politikstrukturen selektiv und scheint – so das Ergebnis hier – durch die fortgesetzte und zunehmende Inkorporierung der Verbände nur auf den Beschäftigtengruppen aufzubauen, die den ehemaligen Kern der Interessengruppe bilden. Die Vernachlässigung zunehmend größer werdender 'Randgruppen' durch die etablierten Strukturen führt in der Folge zu dem Erfordernis zunehmender staatlicher Interventionen zur Stabilisierung dieses Modells. Langfristig kann dies in ein Legitimitätsproblem umfassender Organisationen umschlagen.

Auf der anderen Seite läßt sich feststellen, daß sektionale Interessengruppen stärker als umfassende Organisationen mit Arbeitgebern lokale und betriebliche Pakte eingehen können, deren Handlungslogik sich der Legitimations- und Effektivitätsproblematik dadurch entzieht, daß sie einen Teil der Folgekosten externalisieren können (Windolf 1996). Diese Konstellation ist jedoch auch für die Frage der Mitgliederrekrutierung der Partikularorganisation vorteilhaft, da eine geschlossene soziale Gruppe sich unter den Bedingungen 'syndikalistischer' oder 'betriebsegoistischer' Maßnahmen leichter organisieren läßt. Unter der Perspektive erschwerter Rekrutierungsbedingungen freiwilliger Organisationen kann dies ein komparativer Vorteil für sektionale Interessenorganisationen gegenüber umfassenden Organisationen sein. Daß die Vielfalt von Interessen ein der Rekrutierung vorgelagertes Problem im Verhältnis zwischen sozialen Gruppenstrukturen auf dem Arbeitsmarkt und formalen Organisationsstrukturen ist und nicht ein Problem der intraorganisatorischen Integration sozialer Gruppen, schränkt die Handlungsmöglichkeiten der betroffenen Gewerkschaften zudem ein.

11.2 Mitgliederrekrutierung im Rahmen sektoraler Arbeitsbeziehungen

Der Blick auf die sektoral-spezifischen Formen der Interessenorganisation und Tarifbeziehungen ermöglicht es, die Bedingungen der Mitgliederrekrutierung schärfer zu fassen als auf der Makroebene. Ging es auf der Ebene der Organisationssysteme um die Verschiebungen von Mitgliedergruppen zwischen einzelnen Sektoren und Organisationen, richtet sich der Fokus hier auf die Bedingungen der Rekrutierungserfolge der Gewerkschaften innerhalb gegebener Sektoren und Berufsgruppen. Die zwei alternativen Modelle der Interessenorganisation,

die sich auf der Ebene der Organisationssysteme idealtypisch gegenüberstellen ließen, finden auf der sektoralen Ebene ihre Entsprechung im Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern bei der Etablierung betrieblicher Rekrutierungsmechanismen. Aus den Fallstudien lassen sich für das Verhalten von Gewerkschaften und Arbeitgebern zwei Muster ableiten.

Im Hinblick auf die Interessenpolitik der Gewerkschaften schält sich in allen Fällen heraus, daß gruppenspezifische Interessenpolitik in den Einzelorganisationen dann eine besondere Rolle einzunehmen beginnt, wenn die Gewerkschaft von interorganisatorischer Konkurrenz bedroht ist. Sind die Gewerkschaften jedoch weitgehende Monopolisten in einem bestimmten Sektor, so spielen gruppenspezifische Sonderinteressen im Verhältnis zu organisationspolitischen Überlegungen eine untergeordnete Rolle. Aufgrund der starken Segmentierung des deutschen Organisationssystems ist dieser Effekt für die deutschen Gewerkschaften ein größeres Problem als für die britischen, die gruppenspezifische Interessen unproblematisch für eigene Rekrutierungsbemühungen einsetzen können.

Deutlich wird dieses Dilemma im Fall des deutschen Bankgewerbes. Hier ist sowohl die Konkurrenz zwischen DAG und HBV als auch die Betonung organisationspolitischer Grundsätze durch die Führung der Organisationen am größten. Stärker als andere deutsche Industriegewerkschaften legt die HBV Wert auf ihre Einbindung in die DGB-Gewerkschaften und ihre interessenpolitische Einheit mit den Arbeitergewerkschaften. Nach der erfolgreichen Auseinandersetzung mit der DAG verstärkt sich diese Form der bewußten Abgrenzung von möglichen Sonderinteressen der Bankangestellten weiter. Im Bereich des Gesundheitssektors läßt sich für die Pflegeberufe ein ähnliches Verhältnis zu den Berufsverbänden feststellen. Die ÖTV ist jedoch in einer anderen Position als die HBV, da sich die bestehenden Berufsverbände nicht tarifpolitisch betätigen, sondern stärker in den Bereichen der Berufsbildung aktiv sind. Daher kann die ÖTV in den siebziger und achtziger Jahren zunehmend gruppenspezifische Sonderregelungen für die Pflegekräfte innerhalb der ÖTV abbauen und ihre beruffachliche Rolle ausbauen. In der metallverarbeitenden Industrie spielen gruppenspezifische Interessen aufgrund des nachlassenden Einflusses der DAG ab Beginn der siebziger Jahre in der Tarifpolitik keine tarifpolitisch relevante Rolle mehr. Die mangelhafte Fähigkeit zur Mitgliedermobilisierung gegenüber solchen Gruppen mit Sonderinteressen führt in keinem der deutschen Fälle zu einer Sonderstellung einer sozialen Gruppe in der Tarifpolitik.

Die britischen Fälle dokumentieren demgegenüber, daß gruppenspezifische Sonderinteressen für die Einzelorganisationen zunehmend konstitutiv sind. Hier vollziehen sich die organisationspolitischen Strategien über die Verwendung gruppenspezifischer Sonderbedingungen. Um welche Gruppe es sich dabei handelt, ist dabei oftmals sekundär. Nur das Royal College of Nursing muß aufgrund seiner besonderen Regulierung als Verband mit königlicher Lizenz, die Royal Charter, noch auf die Wahrung seiner Mitgliederdomäne achten. Alle anderen Organisationen sind nach der fast völligen Freigabe des Mitgliedermarktes in den achtziger Jahren dazu übergegangen, alle Arbeitnehmergruppen in ihre

Organisationen zu rekrutieren und über den so enstandenen Mitgliederbestand erst im zweiten Schritt dezentral ihre Interessenpolitik zu definieren.

Das zweite wesentliche Ergebnis der Fallstudien ist die entscheidende Rolle der Arbeitgeber für den Rekrutierungserfolg der Gewerkschaften. In allen hier untersuchten Sektoren wurde deutlich, daß Gewerkschaften dann in der Lage waren, erfolgreich Mitglieder zu rekrutieren, wenn Arbeitgeber diesem Anliegen zumindest wohlwollend gegenüber standen. Die Akzeptanz der gewerkschaftlichen Rekrutierung durch den Arbeitgeber war somit eine entscheidende Voraussetzung für den Rekrutierungserfolg. Gegen den Willen der Arbeitgeber Mitglieder in einem Unternehmen zu rekrutieren, ist zwar – wie das Beispiel der britischen Banken bis in die sechziger Jahre zeigt – nicht unmöglich, aber mit einem hohen Aufwand verbunden.

Am deutlichsten war dieses Phänomen in den britischen Dienstleistungssektoren ausgeprägt. Hier wurden gewerkschaftliche Organisationen von den Arbeitgebern sowohl in der betrieblichen als auch in der tariflichen Auseinandersetzung aktiv unterstützt. Das Royal College of Nursing wie auch die Staff associations in den Banken hätten ihre Mitgliederstände nicht ohne die unterstützenden Maßnahmen der Arbeitgeber erreichen können. Im Fall des britischen Gesundheitswesens war dies bei der wohlwollenden Haltung der Regierung gegenüber der gewerkschaftlichen Rekrutierung in den siebziger Jahren wie auch bei dem Tarifkompromiß von 1982 zu beobachten; im Fall der britischen Banken noch deutlicher durch die einseitige Subventionierung und Förderung der Staff associations durch die Bankenarbeitgeber.

Im Kontrast dazu haben die deutschen Arbeitgeber im Dienstleistungssektor gewerkschaftliche Rekrutierungsbemühungen nicht gefördert. Im Gegenteil, im deutschen Gesundheitswesen haben die kirchlichen und freien Träger einer gewerkschaftlichen Rekrutierung sehr kritisch gegenüber gestanden, und im Fall der Kirchen haben die Arbeitgeber gewerkschaftliche Rekrutierungsinitiativen sogar aktiv bekämpft. Im Bankensektor haben die Bankenarbeitgeber über ihre betont gewerkschaftsferne Personalpolitik keine Ansätze zur gewerkschaftlichen Rekrutierung geboten.

Die Situation in der metallverarbeitenden Industrie war erwartungsgemäß davon verschieden, da die Gewerkschaften bereits traditionell in den Betrieben der metallverarbeitenden Industrie verankert waren. Doch auch hier zeigt sich am Beispiel der Single Union Deals, daß das Verhalten der Arbeitgeber für den Zugang der Gewerkschaften zur betrieblichen Rekrutierung entscheidend ist. In Unternehmen, die sich aktiv gegen eine gewerkschaftliche Rekrutierung gewehrt haben, blieb der Organisationserfolg hinter den Rekrutierungsmöglichkeiten von solchen Unternehmen zurück, die die Gewerkschaften zumindest tolerierten.

Diese Förderung gewerkschaftlicher Rekrutierungsmaßnahmen waren nicht an sich im Interesse der Arbeitgeber, sondern diente entweder der Vermeidung eines vergleichsweise schlimmeren Übels (die Rekrutierung durch andere, politisch aktivere Organisationen) oder anderen übergeordneten, zumeist interessenpolitischen Zielen. In diesem Zusammenhang verweisen die Fallstudien auf

zwei Einflußfaktoren des Arbeitgeberverhaltens gegenüber den Gewerkschaften, die sich wiederum aus der national-spezifischen Konfiguration des Organisations- und Institutionensystems herleiten lassen.

Zunächst hat die in beiden Ländern unterschiedliche Form der interorganisatorischen Konkurrenz der Gewerkschaften unterschiedliche Handlungsspielräume für die Arbeitgeber eröffnet. In Großbritannien konnten Arbeitgeber einseitig für eine gewerkschaftliche Organisation Partei ergreifen, um anderen Gewerkschaften die Rekrutierung von Mitgliedern in ihrem Unternehmen zu erschweren. Zu diesem Mittel griffen die Arbeitgeber in allen drei hier untersuchten Sektoren. Die britischen Bankarbeitgeber gingen bis zur Gründung eigener Unternehmensgewerkschaften, um den unabhängigen Gewerkschaften zuvor zu kommen. Aber auch im Gesundheitssektor und der metallverarbeitenden Industrie zeigte sich, daß Arbeitgeber eine Präferenz für einzelne gewerkschaftliche Organisationen aufwiesen und diese gezielt zu fördern versuchten.

In Deutschland gibt es hingegen diese Förderung von einzelnen Organisationen durch den Arbeitgeber nicht, da das Gewicht der einzelnen Gewerkschaften zu unterschiedlich verteilt ist. Zwar kann man Anzeichen davon erkennen, daß sowohl im Bankensektor als auch im Gesundheitssektor den kleinen Verbänden mehr Mitsprache in der Tarifpolitik eingeräumt wird, als es ihre Mitgliederzahl und ihr Mangel an Tariffähigkeit rechtfertigen würden. Eine wirkliche Bevorzugung ist jedoch aufgrund der Segmentierung des Organisationssystems durch den einzelnen Arbeitgeber nicht möglich.

Der zweite wesentliche Einflußfaktor auf das Verhalten der Arbeitgeber gegenüber den Gewerkschaften liegt in der institutionellen Ausformung des Verhältnisses zwischen betrieblicher und tariflicher Interessenvertretung. Die deutschen Arbeitgeber im Dienstleistungssektor haben keinen Anreiz zur Förderung gewerkschaftlicher Rekrutierung auf der betrieblichen Ebene, da das bestehende zentralisierte Tarifsystem die wesentlichen Rahmenbedingungen der Lohngestaltung festlegt und durch die betrieblichen Organe der Interessenvertretung eine innerbetriebliche Kommunikation über die Beschwerden und Wünsche der Belegschaft besteht.

Sowohl im deutschen Bankensektor als auch im Gesundheitssektor besteht daher kein Grund für den Arbeitgeber, betriebliche Gewerkschaftsaktivitäten zuzulassen oder zu unterstützen. In der metallverarbeitenden Industrie war diese Situation deshalb anders, da durch das gewerkschaftliche Konzept der Vertrauensleute und der betriebsnahen Tarifpolitik von gewerkschaftlicher Seite Ansätze bestanden, die gesetzlich vorgesehenen und tariflich etablierten Strukturen zugunsten direkter betrieblicher Formen der Interessenpolitik zu modifizieren. Dies führte zu einer Reaktion der Arbeitgeber, die insbesondere darauf zielte, die Tarifverhandlungen weiterhin zentral zu koordinieren und den Schwerpunkt der gewerkschaftlichen Vertretungspolitik im Betrieb auf die Betriebsräte zu verlagern. Beides förderte jedoch letztlich die institutionelle Verankerung der IG Metall in den bereits organisierten Betrieben.

In Großbritannien verfügen jedoch die Arbeitgeber, die keine Gewerkschaften anerkennen oder einem zentralisierten Tarifsystem angehören, über kein institutionalisiertes Instrument der innerbetrieblichen Kommunikation mit ihren Belegschaften. Für die Arbeitgeber in den Dienstleistungssektoren erfüllten daher die Unternehmensgewerkschaften auch die Rolle innerbetrieblicher Kommunikationsforen, die in Deutschland den Betriebsräten vorbehalten ist. Deutlichstes Beispiel sind hier wiederum die britischen Banken. Ausgehend von einer zentralen Lohntarifpolitik für das gesamte Unternehmen griffen die Arbeitgeber selbst zum Instrument der 'seconded representatives', um eine betriebliche Interessenvertretung zu etablieren – zunächst nur für die Staff associations, später unter dem politischen Druck der TUC-Gewerkschaften auch für die Bankengewerkschaft NUBE/BIFU.

In der metallverarbeitenden Industrie bestanden – ähnlich zur deutschen Situation – jedoch starke gewerkschaftlich organisierte Vertretungsstrukturen. Hier hatten die Arbeitgeber ein Interesse daran, diese entweder durch Closed-shop-Vereinbarungen oder durch eine stärkere Rolle der shop stewards zu formalisieren. In beiden Fällen wirkte auch dies in Richtung einer Stützung der gewerkschaftlichen Rekrutierung, die dann in den achtziger Jahren von den Mitgliedern stärker aufgekündigt wurde als von den Arbeitgebern.

Zusammenfassend läßt sich aus den Fallstudien festhalten, daß die britischen Arbeitgeber sowohl in der Lage sind als auch ein Interesse daran haben, partikulare Organisationen zu favorisieren. Sie haben Unternehmensgewerkschaften und andere politisch moderatere Gewerkschaften gezielt in der Auseinandersetzung mit allgemeinen Gewerkschaften unterstützt. Diese Vorgehensweise wurde durch den Mangel an betrieblichen Interessenvertretungsgremien befördert.

In Deutschland halten sich die Arbeitgeber hingegen bei der Bewertung einzelner Gewerkschaften zurück. Die deutschen Arbeitgeber bevorzugen die bestehenden partikularen Organisationen nicht, weil sie keine Tarifmacht haben und die Chancen, diese zu erlangen, zu gering sind. Da auf der tariflichen Ebenen die tarifmächtigeren Organisationen dominieren, können Arbeitgeber nur dadurch eine Präferenz ausdrücken, daß sie – wie die Arbeitgeber im privaten Bankgewerbe – die rechtliche Diskriminierung nicht mitvollziehen. Gleichzeitig ist für deutsche Arbeitgeber die Kombination von schwachen Gewerkschaften auf der tariflichen Ebene und schwach organisierten Betriebsräten funktional, da es ihnen eine Planungssicherheit im Bereich der Gehaltsentwicklung verspricht, ohne in ihre unternehmerische Personalpolitik zu intervenieren.

Insgesamt verweisen die Ergebnisse der Fallstudien noch auf ein drittes Ergebnis. In den letzten Jahren äußerten einige Autoren pauschal die Vermutung, daß im Zuge der zunehmenden Heterogenität der Interessenorganisationen innerhalb einzelner Länder die sektoralen oder unternehmensspezifischen Unterschiede innerhalb eines Landes größer werden als zwischen Ländern (Hancké 1993; Locke 1992; Locke u.a. 1995). Diese Einschätzung läßt sich aus dem vorliegenden Material nicht belegen. Zwar prägen die spezifischen Bedingungen einzelner Sektoren die Form des Arbeitseinsatzes und die Regulierung von Arbeitsverhältnissen nach ihren eigenen Bedürfnissen, und es besteht ein bedeutender

Unterschied zwischen dem Dienstleistungssektor und der verarbeitenden Industrie. Dennoch entwickelt die Einbindung der Interessenorganisationen in übergeordnete Organisationssysteme, die durch nationale Institutionen reguliert werden, ein nationales Muster, so daß Interaktionsformen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern zwar sektoral modifiziert werden, nicht aber grundsätzlich voneinander verschieden sind. Die Differenzen zwischen nationalen Organisations- und Tarifsystemen bleiben daher weiterhin wichtiger als die Differenzen zwischen einzelnen Sektoren. Bedeutsam ist in dieser Hinsicht vielmehr das Verhältnis zwischen einzelnen Sektoren und den Regulierungsformen der nationalen Organisations- und Tarifsysteme sowie das Maß, wie weit private und öffentliche Dienstleistungssektoren in der Lage sind, eigenständige Regulierungsformen zu etablieren, die sich tatsächlich von der ehemals dominanten Aushandlungsform der Tarifbeziehungen in der verarbeitenden Industrie unterscheiden.

11.3 Gewerkschaftliche Rekrutierung und Organisationssysteme: Ein Ausblick

Gewerkschaften können nach dieser Interpretation grundsätzlich sowohl in ihrer Interessenpolitik gruppenspezifisch orientiert als auch sicher im System der Interessenvertretung verankert sein und somit ihre Mitgliedschaft stabilisieren. Diese Positionierung bedeutet nicht per se eine Festlegung auf ein bestimmtes Organisationsprinzip. Zwar ist die Definition einer spezifischen Mitgliederdomäne für die Mitgliedernähe von Bedeutung; wie sich diese Mitgliederdomäne definiert, scheint jedoch zweitrangig zu sein. Man könnte sich auch die Festlegung auf eine bestimmte Industrie als mitgliedernahe Mitgliederdomäne vorstellen.

Andererseits geben die Ergebnisse dieser Arbeit konkrete Hinweise darauf, daß die Organisationsform der Gewerkschaften und die institutionelle Einbettung der Gewerkschaftssysteme diese Positionierung entscheidend beeinflussen. Insbesondere die Kartellierung von Mitgliedermärkten durch die Steuerung interorganisatorischer Konkurrenz kann zu einer Trade-off-Situation zwischen sektionaler Interessenvertretung und Arbeitgeberakzeptanz führen.

In anderen Worten scheint es wahrscheinlich, daß die deutschen Industriegewerkschaften ihre Stellung in zentralisierten Tarifsystemen und ihre Rolle als Monopolisten in der betrieblichen und tariflichen Interessenvertretung auch weiterhin gegen Verluste von Mitgliedergruppen tauschen werden müssen. Konkurrierende Organisationen mit unterschiedlichen Mitgliederdomänen scheinen die Organisierung von Beschäftigten dann erhöhen zu können, wenn sie gleichzeitig für ihre Mitgliedergruppe ebenfalls eine Monopolstellung oder zumindest privilegierte Stellung gegenüber dem Arbeitgeber einnehmen. Für die deutschen Industriegewerkschaften ist die Konsequenz zwiespältig: einerseits sind sie auf die Marktausschlußmechanismen gegenüber kleineren Organisationen für ihre Mitgliederstabilität angewiesen, gleichzeitig werden ihnen aber Grenzen der Organisierbarkeit durch ihre eigene Monopolisierung von Mitgliedergruppen gesetzt.

Darüber hinaus stellt sich für die deutschen DGB-Gewerkschaften und die DAG das Problem, daß es im Zuge der veränderten Organisationslandschaft zu Gewerkschaftskonglomeraten kommt, die den Trend der Mitgliederferne zunächst einmal verstärken. Ob diese Tendenz durch eine zunehmende Binnendifferenzierung der Interessenpolitik kompensiert werden kann, bleibt offen. Diese Frage wird wahrscheinlich von den spezifischen Umständen einzelner Mitgliedergruppen in der Organisation stärker abhängen als von allgemeinen Prinzipien. Es kann zum Beispiel der bereits sehr heterogenen Gewerkschaft ÖTV und dem in ihr lange Zeit vorherrschenden Berufsprinzip leichter fallen, sich auf bestimmte Berufsbilder einzustellen, als der sehr auf das homogene Bild der qualifizierten Arbeiterschaft rekurrierenden IG Metall.

Kommen jedoch noch Probleme mit der betrieblichen Verankerung durch eine verstärkte Ablösung der Betriebsräte von den Gewerkschaften hinzu, könnte sich die organisationsstrukturelle Entwicklung der deutschen Gewerkschaften als problematisch herausstellen. Das britische Beispiel belegt die Schwäche von Gewerkschaftskonglomeraten in bezug auf Mitgliederstabilisierung, jedenfalls in dem Moment, wo ihnen die institutionelle Basis – wie etwa der Closed shop in bestimmten Industriezweigen – entzogen wird. Eine zunehmende Arbeitgeberabhängigkeit durch größere Mitgliederferne unter schwierigen tarifpolitischen Bedingungen stellt hohe Anforderungen an die organisationspolitische Kompetenz der einzelnen Organisationen.

Ein ungünstiges – jedoch zur Zeit wahrscheinliches – Szenario für die deutschen DGB-Gewerkschaften ist die zunehmende Überschneidung von industriell definierten Mitgliederdomänen und Tarifgemeinschaften, ohne daß sich die Mitgliederdomänen der einzelnen beteiligten Organisationen wirklich voneinander unterscheiden. Ein interorganisatorischer Wettbewerb um die gleichen Mitgliedersegmente im gleichen Unternehmen und innerhalb des gleichen Dachverbands würde das deutsche Modell nahe an die britischen Strukturschwächen in der Interessenpolitik heranführen, ohne die Vorteile der gruppenspezifischen Mitgliederrekrutierung über größere Möglichkeiten des Interessenpluralismus zu bieten.

In Großbritannien ist hingegen eine Entspannung der gewerkschaftlichen Mitgliederkrise denkbar, gesetzt den Fall, daß die vorhandenen starken Angestelltenorganisationen im Verband des TUC bleiben beziehungsweise ihre Kooperation verstärken können. Die bestehende Koexistenz unterschiedlicher gewerkschaftlicher Organisationsformen und die Organisationserfolge einiger Angestelltenorganisationen könnten zu einem Lernprozeß nach Art der 'best practice' führen, der bestimmte Organisationsformen prämiert und andere bestraft. Für eine solche Entwicklung ist entscheidend, ob sich das Prinzip des Single Union Agreement oder Single Table Bargaining tatsächlich in der Tarifstruktur durchsetzen wird, da die Arbeitgebernähe eine exklusive Position der Gewerkschaft gegenüber dem Arbeitgeber voraussetzt. Sollte dieses zudem mit einer gesetzlichen Initiative zur Interessenvertretung am Arbeitsplatz verbunden werden, besteht die Möglichkeit einer Neuordnung gewerkschaftlicher Organisationsstrukturen unter der Maßgabe der Organisierung bislang unterrepräsentierter Arbeit-

nehmergruppen. Die größere organisationsstrukturelle Offenheit der britischen Gewerkschaften eröffnet somit die Chance, sich schneller und flexibler an Arbeitsmarktstrukturen anzupassen, während die relativ starre deutsche Organisationslandschaft nur sehr begrenzte Optionen zu Adaption der Organisationen an veränderte Arbeitsmärkte bietet.

12. Literaturverzeichnis

12.1 Verzeichnis der zitierten Literatur

Alber, Jens/Bernardi-Schenkluhn, Brigitte (1992): Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich. Frankfurt: Campus

Alvarez, R.M./Garrett, G./Lange, P. (1991): Government partisanship, labor organization and macroeconomic performance. In: American Political Science Review 85. Vol. S. 539-556

Andersch, Norbert (1990): Krankenhausentwicklung und gewerkschaftliche Kranken-hauspolitik. Eine Übersicht unter der besonderen Berücksichtigung der ÖTV. Marburg: Verlag Arbeit und Gesellschaft

Armingeon, Klaus (1987): Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1985: Mitglieder, Organisation und Außenbeziehungen. In: Politische Vierteljahreschrift 28. Jg. S. 7-34

Armingeon, Klaus (1988a): Die Entwicklung der westdeutschen Gewerkschaften 1950- 1988. Frankfurt: Campus

Armingeon, Klaus (1988b): Zwei Ansätze der Gewerkschaftsforschung. In: Politische Vierteljahreschrift 29. Jg. S. 288-295

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

Armingeon, Klaus (1993): Korporatismus im Wandel. In: Emmerich Talos (Hrsg.): Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik S. 285-310

Armingeon, Klaus (1994): Staat und Arbeitsbeziehungen, ein internationaler Vergleich. Opladen: Westdeutscher Verlag

Armstrong, Peter Carter, Bob/Smith, Chris/Nichols, Theo (1986): White Collar Workers, Trade Unions, and Class. London Sydney: Croom Helm

Ashenfelter, Orley/Pencavel, John H. (1969): American Trade Union Growth, 1900-1960. In: Quarterly Journal of Economics 88 S. 434-448

Baethge, Martin/Oberbeck, Herbert (1986): Zukunft der Angestellten. Frankfurt: Campus

Bahnmüller, Reinhard/Bispinck, Reinhard/Schmidt, Werner (1993): Betriebliche Weiterbildung und Tarifvertrag. Eine Studie über Probleme qualitativer Tarifpolitik in der Metallindustrie. München-Mehring: Hampp-Verlag

Bain, George Sayers (1970): The Growth of White-Collar Unionism. Oxford: Clarendon Press

Bain, George Sayers /Coates, David/ Ellis, Valeri (1973): Social Stratification and Trade Unionism. London: Heinemann Books

Bain, George Sayers /Elksheikh, F. (1976): Union Growth and the Business Cycle. Oxford: Basil Blackwell

Bain, George Sayers /Price, R. (1980): Profiles of Union Growth: A Comparative Statistical Portrait of Eight Countries. Oxford: Basil Blackwell

Ball, Chris (1980): The resolution of Inter-Union conflict: The TUC's reaction to legal intervention. In: Industrial Law Journal No. 9 S.13-27

Barker, Allan/Lewis, Paul/McCann, Michael (1984): Trades unions and the organisation of the unemployed. In: British Journal of Industrial Relations Vol 22 S. 391-404

Bassett, Philip (1986): Strike Free, New Industrial Relations in Britain. London: Macmillan

Bauer, Carmen (1993): Politik und Programmatik des britischen Trades Union Congress. Eine Analyse am Beispiel der Campaign for Economic and Social Advance. Hamburg: Lit Verlag

Bayer, Hermann (1979): Die Integration heterogener Mitgliedergruppen in Industriegewerkschaften 1960-1975. Ein Beitrag zur Diskussion innergewerkschaftlicher Demokratie. In: Soziale Welt 30. Jg. S. 354-384

Bayer, Hermann (1980) Zur gewerkschaftlichen Organisation der Angestellten im privaten Dienstleistungsgewerbe. Organisationstrukturelle Wandlungen der DGB-Gewerkschaft Handel-Banken und Versicherung in Konkurrenz zur Deutschen Angestelltengewerkschaft 1950-75. Frankfurt: Rita Fischer Verlag

Bayer, Hermann/ Treu, Hans-Eckbert/ Roberts, Ivor L. (1980): White-collar unionisation in West Germany, 1960-1976. In: Industrial Relations Journal Vol. 11 S. 63-73

Bayer, Hermann /Streeck, Wolfgang /Treu, Eckbert (1981): Die westdeutschen Gewerkschaften in Zahlen, Ein Datenhandbuch zur organisatorischen Entwicklung ausgewählter Industrie und Berufsverbände. Berlin: WZB

Bean, Ron/Holden, Ken (1992): Cross-national differences in trade union membership in OECD countries. In: Industrial Relations Journal S. 52-59

Bean, Ron/Holden, Ken (1994): Determinants of Trade Union Membership. In: International Journal of Manpower, Vol. 15 Nr. 6 S. 4-18

Beaumont, P.B./Elliot, J. (1992): Employee Choice among unions: the case of nurses in the NHS. In: Industrial Relations Journal 23:2 S. 301-315

Beckenbach, Niels/Braczyk, Hans-Joachim/Herkommer, Sebastian/Malsch, Thomas Seltz, Rüdiger /Stück, Heiner (1975): Ingenieure und Techniker in der Industrie. Eine empirische Untersuchung über Bewußtsein und Interessenorientierung. Frankfurt: Europäische Verlagsanstalt

Bell, J.D.M. (1949): Industrial Unionism: A Critical Analysis. London: McNaughton & Gowenlook

Berger, Ulrike/Offe, Claus (1981): Das Rationalisierungsdilemma der Angestelltenarbeit. Arbeitssoziologische Überlegungen zur Erklärung des Status von kaufmännischen Angestellten aus der Eigenschaft ihrer Arbeit als '-Dienstleistungsarbeit'. In: Jürgen Kocka (Hrsg.): Angestellte im europäischen Vergleich, Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht S. 39-58

Bergmann, Joachim/Jacobi, Otto/ Müller-Jentsch, Walther (1975): Gewerkschaften in der Bundesrepublik. Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitglieder-interessen und ökonomischen Systemzwängen. Frankfurt: Campus

Beyer, Heinrich/ Nutzinger, Hans G. (1991):Erwerbsarbeit und Dienstgemeinschaft. Arbeitsbeziehungen in kirchlichen Einrichtungen - Eine empirische Untersuchung. Bochum: swi Verlag

Bielstein, Klaus (1988): Gewerkschaften, Neo-Konservatismus und ökonomischer Strukturwandel, Zur Strategie und Taktik der Gewerkschaften in Großbritannien. Bochum: Universitätsverlag

Billerbeck, Ulrich/ Deutschmann, Christoph/ Erd, Rainer (1982): Neuorientierung der Tarifpolitik. Veränderungen im Verhältnis zwischen Lohn-und Manteltarifpolitik in den 70er Jahren. Frankfurt: Campus

Blackburn, R.M. (1967): Union Character and Social Class. London: Batsford

Blanchflower, David G. /Freeman, Richard B. (1992): Unionism in the United States and other advanced OECD countries. In: Bognanno, Mario F./Kleiner, Morris M. (Hrsg.): Labour Market Institutions and the Future of Unions, Oxford: Basil Blackwell S. 56-79

Blank, Michael (1996): Die Tarifzuständigkeit der DGB-Gewerkschaften. Baden-Baden: Nomos Verlag

Blau, Peter M./Scott, W. Richard (1962): Formal Organizations, A Comparative Approach. San Francisco

Bleicher, Siegfried (1989): Ein Schritt wirklicher Bewegung: Solidarität 2.000 Angestellten-politisches Arbeitsprogramm der IG Metall. In: Werner Fricke/ Kurt Johannson/Karl Krahn/Wilfried Kruse/Gerd Peter/Volker Volkholz (Hrsg.): Jahrbuch Arbeit und Technik in Nordrhein-Westfalen 1989. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf. S. 245-255

Bokeloh, Claudia (1996): "Wenn wir weiterwachsen, sind wir nicht mehr aufzuhalten". In: Pflegezeitschrift Heft 8 S. 506ff.

Booth, Alison L (1985): The free rider problem and a social custom model of trade union membership. In: Quarterly Journal of Economics S. 253-261

Brandt, Gerhard/Jacobi, Otto/Müller-Jentsch,Walther (1982): Anpassung an die Krise. Gewerkschaften in den siebziger Jahren. Frankfurt: Campus

Briefs, Goetz (1965): Gewerkschaften, Theorie. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 4 S. 545-561

Brown, William/Walsh, Janet (1991): Pay determination in Britain in the 1980s, The anatomy of decentralisation. In: Oxford Review of Economic Policy. 7. Vol. S. 44-59

Brown, William (1993): The contraction of collective bargaining in Britain. In: British Journal of Industrial Relations Vol. 31 S. 189-200

Bruhn, Claus-Jürgen (1992): Tariffähigkeit von Gewerkschaften und Autonomie. Eine Kritik der Mächtigkeitslehre des Bundesarbeitsgerichts. Berlin: Duncker & Humblot

Bruno, M./Sachs J. (1985): The Economics of Worldwide Stagflation. Oxford: Blackwell

Buchanan, R.T. (1974): Merger waves in British unionism. In: Industrial Relations Journal. Vol. 5 No. 2 S. 37-44

Buchanan, R.T. (1981): Mergers in British trade unions 1949-79. In: Industrial Relations Journal Vol. 12. S. 40-49

Bundesmann-Jansen, Jörg/Frerichs, Joke (1995): Betriebspolitik und Organisationswandel. Neuansätze gewerkschaftlicher Politik zwischen Delegation und Partizipation. Münster: Westfälisches Dampfboot

Calmfors, L./Driffil, J. (1988): Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance. In: Economic Policy No. 6 S.17-32

Cameron, David R. (1984): Social democracy, corporatism, labour quiescence, and the representation of economic interest in advanced capitalist society. In: John Goldthorpe (Hrsg.): Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Oxford: Clarendon Press S. 143-178

Carpenter, Mick (1988): Working for Health. The History of COHSE. London: Lawrence & Wishart

Carruth, Alan/ Disney, Richard (1988): Where have two million trade union members gone? In: Economica Vol. 55 S. 1-19

Carter, Bob (1991): Politics and process in the making of Manufacturing, Science and Finance (MSF). In: Capital and Class Vol. 45 S. 35-71

Cawson, Alan (1986): Corporatism and Political Theory. Oxford: Basil Blackwell

Child, John/ Loveridge, Ray/ Warner, Malcolm (1973): Towards an organisational study of trade unions. In: Sociology Vol. 7 S.71-91

Claydon, T. (1989): Union derecognition in Britain in the 1980s. In: British Journal of Industrial RelationsVol. 27 S. 214-224

Clegg, Hugh A. (1976): Trade Unionism under Collective Bargaining: A Theory based on Comparisons of Six Countries. Oxford: Basil Blackwell

Clegg, Hugh A. (1979) The Changing System of Industrial Relations. Oxford: Basil Blackwell

Commons, John R. u.a. (1918): History of Labor in the United States. New York: Macmillan

Corby, Susan (1992): Prospects for industrial relations in NHS trusts. In: Industrial Relations Journal

Corneo, Ciacomo (1995): Social custom, management opposition and trade union membership. In: European Economic Review 39 S. 275-292

Cousins, Christine (1988): The restructuring of welfare work: the introduction of general management and the contracting out of ancillary services in the NHS. In: Work, Employment & Society, Vol. 2 S. 210-228

Cox, Joan/ Kriegbaum, Herbert (1980): Growth, Innovation and Employment, An Anglo-German Comparison. London: St. Stephen's House

Cregan, C. /Johnston, S. (1990): An industrial relations approach to the free rider problem - young-people and trade-union membership in the UK. In: British Journal of Industrial Relations Vol. 28 March S. 84-104

Cressey, Peter/ Scott, Peter (1992): Employment, technology and industrial relations in the UK clearing banks. Is the honeymoon over? In: New Technology, Work and Employment Vol. 7 S. 83-96

Crompton, Rosemary (1976): Approaches to the study of white-collar unionism . In: Sociology, Vol. 10 S. 407-426

Crouch, Colin (1982): Trade Unions: The Logic of Collective Action. London: Fontana

Crouch, Colin (1985): Conditions for trade union wage constraint. In: Lindberg L.N/ Maier C.S. (Hrsg.): The Politics of Inflation and Economic Stagnation, Washington D.C.: The Brookings Institution, S. 105-139
Crouch, Colin (1990): United Kindom: The Rejection of Compromise. In: Colin Crouch/Guido Baglioni (Hrsg.): European Industrial Relations, Oxford: Basil Blackwell, S. 326-355
Crouch, Colin (1993): Industrial Relations and European State Traditions. Oxford: Clarendon Press
Czada, Roland (1994): Konjunkturen des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.): Staat und Verbände, PVS Sonderheft. Opladen: Westdeutscher Verlag S. 37-65
Czech, Dieter (1990): ? In: Schumm-Garling, Ursula (Hrsg.): Angestellte und Gewerkschaften. Köln: Bund Verlag

Däubler, Wolfgang (1990): Das Arbeitsrecht. Band 1 und 2. Reinbek Hamburg: Rowohlt.
Davis, Horace B. (1941): The Theory of Union Growth. Erstmals In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 55. Abgedruckt in: W.J.E. McCarthy (Hrsg.): Trade Unions. London: Penguin (1972) S. 211-240
Dell'Aringa, Carlo (1992): Industrial relations and the role of the state in the EEC Countries. In: David Marsden (Hrsg.): Pay and Employment in the new Europe. Elgar: Aldershot S. 177-223
Degen, Guenther R. (1976): Shop Stewards. Ihre zentrale Bedeutung für die Gewerkschaftsbewegung in Großbritannien. Frankfurt: Europäische Verlagsanstalt
Deutschmann, Christoph (1981): Gewerkschaften und Arbeitsmarktsegmentierung. Replik auf Rolf G. Heinze, Karl Hinrichs, Claus Offe, Thomas Olk. In: Soziale Welt 32. Jg. S. 512-517
Dickens, Linda (1978): ACAS and the Union recognition procedure. In: Industrial Law Journal Vol. 160 S. 160-177
Dickens, Linda (1975): Staff associations and the Industrial Relations Act: the effect on union growth. In: Industrial Relations Journal Vol. 6 S. 29-41
Disney, Richard (1990): Explanations of the decline in trade union density in Britain - An appraisal. In: British Journal of Industrial Relations Vol. 20 S. 165-177
Disney, Richard/Gosling, Amanda/Machin, Stephen (1995): British unions in decline: determinants of the 1980s fall in union recognition. In: Industrial and Labor Relations Review Vol. 48 S. 403-419
Döhler, Marian (1990): Gesundheitspolitik nach der 'Wende'. Berlin: edition sigma
Döhler, Marian (1997): Die Regulierung von Professionsgrenzen. Struktur und Entwicklungsdynamik von Gesundheitsberufen im internationalen Vergleich. Frankfurt: Campus
Doyle, Brian (1986): Legal regulation of collective bargaining. In: Lewis, Roy (Hrsg.): Labour Law in Britain. Oxford: Basil Blackwell S. 108- 133

Dunlop, John T. (1949): The development of labor organization: A theoretical framework. In: R.A. Lester/Joseph Schister (Hrsg.): Insights into Labor Issues. New York: Macmillan S. 163-193
Dunlop, John T. (1958): The System of Industrial Relations. Carbondale: Southern Illinois University Press
Dunn, Stephen/ Gennard, John (1984): The closed shop in British industry. Macmillan: London
Dunn, Stephen (1986): The law and the decline of the closed shop in the 1980s. In: Patricia Fosh/Craig R. Littler (Hrsg.): Industrial Relations and the law in the 1980s. Issues and Future Trends. London: Gower S. 82-117

Ebbinghaus, Bernhard (1988): The Unionization of White-Collar Employees. Diplomarbeit an der Universität Mannheim
Ebbinghaus, Bernhard (1993): Labour Unity in Union Diversity. Trade Unions and Social Cleavages in Western Europe, 1890-1989. Florenz: unveröffentlichte Dissertation
Ebbinghaus, Bernhard /Visser, Jelle (1997a): Der Wandel der Arbeitsbeziehungen im westeuropäischen Vergleich. In: Stefan Hradil/Stefall Immerfall (Hrsg.): Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich S. 333-374
Ebbinghaus, Bernhard/ Visser, Jelle (1997b): When Labour Institutions Matter: Union Growth and Decline in Western Europe, 1950-90. Köln: unveröffentlichtes Manuskript
Eckardt, Martina/ Gergs, Hanjo/Schmidt, Rudi /Trinczek, Rainer (1991): Zur Problematik der organisatorischen Abgrenzung zwischen den DGB Gewerkschaften: Kriterien und Praxis. Erlangen: Hektographiertes Manuskript
Eickhof, Norbert (1973): Eine Theorie der Gewerkschaftsentwicklung, Entstehung, Stabilität und Befestigung. Tübingen: Mohr
Eitel, Martin (1991): Die Ungleichbehandlung der repräsentativen und nichtrepräsentativen Gewerkschaften durch den Staat. Berlin: Duncker & Humblot
Elgar, Jane/ Simpson, Bob (1994): A final appraisal of 'Bridlington'? An evaluation of TUC disputes committee decisions 1974-1991. In: British Journal of Industrial Relations Vol. 32 S. 47-66
Elster, Jon (1985): Making Sense of Marx. Cambridge: Cambridge University Press
Esping-Andersen, Gosta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Oxford: Polity Press
Esser, Josef (1982): Gewerkschaften in der Krise. Frankfurt: Suhrkamp
Etzioni, Amitai (1967): Soziologie der Organisation. München: Juventa Verlag

Farber, Henry S. (1985): The extent of unionization in the United States. In: Thomas Kochan/ A. Thomas (Hrsg.): Challenges and Choices facing American Labor. Cambridge Massachussetts: MIT Press, S. 15-43

Fehrmann, Eberhard/ Metzner, Ulrike (1977): Angestellte in der sozialwissenschaftlichen Diskusssion. Köln: Bund

Findlay, Patricia (1993): Union recognition and non-unionism: shifting fortunes in the electronics industry in Scotland. In: Industrial Relations Journal 24:1 S.28-43

Fiorito, Jack/ Greer, Caroll (1982): Determinants of U.S. unionism: Past research and future needs. In: Industrial Relations Vol. 21 S. 1-32

Flanders, Alan (1970): Management and Unions. The Theory and Reform of Industrial Relations. London

Freedland, M.R. (1991): Der Kündigungsschutz im Vereinigten Königreich. In: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht Nr. 5 S. 440-457

Freeman, Richard B. (1990): On the divergence of unionism among developed countries. In: Renato Brunetta/Carlos Dell'Arringa (Hrsg.): Labour Relations and Economic Performance. London: Macmillan S. 304-322

Freeman, Richard B. (1994): How labor fares in advanced economies. In: Freeman, Richard B. (Hrsg.): Working under Different Rules. New York: Russel Sage Foundation S. 1-28

Freeman, Richard B. /Medoff, James (1984): What do Unions do? New York: Basic Books

Freeman, Richard/Pelletier, J. (1990): The impact of British industrial relations legislation on British trade union density. In: British Journal of Industrial Relations Vol. 28 July S. 141-164

Freeman, Richard/Lazear, Edward P. (1995): An economic analysis of works councils. In: Joel Rogers/Wolfgang Streeck (Hrsg.): Works Councils. Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations. Chicago: The University of Chicago Press S. 27-53

Frick, Bernd (1996): Mitbestimmung und Personalfluktuation. Zur Wirtschaftlichkeit der bundesdeutschen Betriebsverfassung im internationalen Vergleich. In: Dieter Sadowski/Hans Czap/Hartmut Wächter (Hrsg.): Regulierung und Unternehmenspolitik. Methoden und Ergebnisse der betriebswirtschaftlichen Rechtsanalyse. Wiesbaden: Gabler S. 233-256

Frick, Bernd (1997): Mitbestimmung und Personalfluktuation. München-Mehring: Hampp-Verlag

Fröhlich, Dieter/ Kindler, Beate/ Sombetzki, Monika (1996): Drahtseilakt. Die angestelltenpolitische Initiative der IG Metall zwischen Organisationsreform und Mitgliederwerbung. München-Mehring: Hampp Verlag

Fröhlich, Dieter (1996): Drei Dilemmata betrieblicher Angestelltenarbeit - am Beispiel der IG Metall. In: Hurrle, Gerd/Jelisch, F.-J. (Hrsg.): Arbeiter - Angestellte. Begriffe der Vergangenheit. Marburg: Tagungsdokumentation S. 110-120

Fulcher, James (1991): Labour Movements, Employers and the State. Conflict and Co-operation in Britain and Sweden. Oxford: Clarendon Press

Galenson, Walter (1994): Trade Union Growth and Decline. Praeger, Westport Connecticut

Gall, Gregor (1993): What happened to single union deals? - a research note. In: Industrial Relations Journal Vol. 24 S. 71-82

Gallie, Duncan (1989): Trade Union Allegiance and Decline in British Urban Labour Markets. Oxford Nuffield College: SCELI Working Paper No. 9

Ganser, Wilfried/Herberz, Willi (1988): Die Bundesrepublik Deutschland. Staatshand-buch: Verbände, Vereinigungen, wissenschaftliche Einrichtungen, juristische Personen des öffentlichen Rechts. Köln: Carl Heymanns Verlag

Goetschy, Janine / Rozenblatt, Patrick (1992): France: the industrial relations system at a turning point? In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.): Industrial Relations in the New Europe. Oxford: Basil Blackwell S. 404-444

Golden, Miriam (1993): The dynamics of trade unionism and national economic performance. In: American Political Science Review Vol. 87 June, S. 439-454

Goldthorpe, John H. (1984): The end of convergence: corporatist and dualist tendencies in modern Western societies. In: derselbe (Hrsg.): Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Oxford: University Press S. 315-343

Gregg, Paul/ Yates, Anthony (1991): Changes in wage-setting arrangements and trade union presence in the 1980s. In: British Journal of Industrial Relations Vol. 29 S. 361-376

Gregg, Paul/ Machin, S. (1990): Unions, the demise of the cl osed shop and wage growth in the 1980s. London: National Institute Discussion Paper No. 195

Gregg, Paul/ Machin, S. (1991) Were trade unions weakened under Thatcher? Evidence from Managers of UK firms. University College London: unveröffentlichtes Manuskript

Griffin, Larry J./Botsko, Christopher/Wahl, Ana-Maria /Isaac, Larry W. (1991): Theoretical generality, case particularity: Qualitative comparative analysis of trade union growth and decline. In: International Journal of Comparative Sociology, Vol 32 No. 1-2 S. 110- 136

Hagelstange, Thomas (1979): Der Einfluß der ökonomischen Konjunktur auf die Streiktätigkeit und die Mitgliederstärke der Gewerkschaften in der BRD von 1950-1975. Stuttgart: Hochschulverlag

Halberstadt, Gerhard (1991): Die Angestellten und ihre Gewerkschaft : Stationen einer bewegten Geschichte. Freiburg i. Br. : Haufe

Ham, Chris (1994): Management and Competition in the new NHS. Oxford: Radcliffe Medical Press

Hancké, Bob (1993): Trade union membership in Europe 1960-90. In: British Journal of Industrial Relations December Vol. 31 December S. 593-613

Hannan, Michael T./Freeman, John (1989): Organizational Ecology. Harvard University Press

Hanson, Charles/ Jackson, Sheila/ Miller, Douglas (1982): The Closed Shop. A Comparative Study in Public Policy and Trade Union Security in Britain, the USA and West Germany. Aldershot: Gower

Hardin, Russell (1982): Collective Action. Baltimore, London: John Hopkins University Press

Harrison, Stephen (1988): The closed shop and the National Health Service: A case study in public sector labour relations. In: Journal of Social Policy Vol. 17 S. 61-74

Hartley, Jean (1992): Joining a trade union. In: Hartley, J.F./Stephenson, G.M. (Hrsg.): Employment Relations: the Psychology of Influence and Control at Work. Oxford: Basil Blackwell

Haug, Karin (1995): Arbeitsteilung zwischen Ärzten und Pflegekräften in deutschen und englischen Krankenhäusern oder Warum arbeiten doppelt so viel Kranken-schwestern pro Arzt in englischen wie in deutschen Krankenhäusern. Konstanz: Hartung-Gorre Verlag:

Heady, Bruce W. (1970): Trade unions and national wage policies. In: Journal of Politics, Vol. 32 S. 407-439

Heidenreich, Martin/Schmidt, Gert (1991): Einleitung. In: Martin Heidenreich/Gert Schmidt (Hrsg.): International Vergleichende Organisationsforschung. Opladen: Westdeutscher Verlag S. 7-15

Heinze, Rolf G./Hinrichs, Karl/Offe, Claus/Olk, Thomas (1981): Interessendifferenzierung und Gewerkschaftseinheit. Bruchlinien innerhalb der Arbeiterklasse als Herausforderung für gewerkschaftliche Politik. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 32. Jg. Heft 6, S. 336-54

Heinze, Rolf G./Hinrichs, Karl/Offe, Claus/Olk, Thomas (1981a): Einheitsprobleme der Einheitsgewerkschaft. Arbeitsmarktmacht und organisationspolitische Vertre-tungschancen verschiedener Kategorien von Arbeitnehmern. In: Soziale Welt 32. Jg. S. 19-38

Hepple, Bob/Fredman, Sandra (1992): Labor Law and Industrial Relations in Great Britain. Deventer/Boston: Kluwer

Herder-Dorneich, P./Kötz, W. (1972): Zur Dienstleistungsökonomik. Systemanalyse und Systempolitik der Krankenhauspflegedienste. Berlin: Duncker & Humblot

Heritage, John (1983): Feminisation and unionisation: a case study from banking. In: Gamarnikow et. al. (Hrgs.): Gender, Class and Work. London: Heitmann

Herkommer, Sebastian (1979): Gesellschaftsbewußtsein und Gewerkschaften. Arbeitsbedingungen, Lebensverhältnisse und gewerkschaftliche Strategie von 1945-1979. Hamburg: VSA Verlag

Hertle, Hans-Hermann (1988): Probleme der Gewerkschaftsentwicklung. In: Politische Vierteljahreschrift 29. Jg. S. 276-287

Hindrichs, Wolfgang/ Mäulen, Claus/Scharf, Günter (1990): Neue Technologien und Arbeitskampf. Opladen: Westdeutscher Verlag

Hirschman, Albert O. (1970): Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States. Cambridge: Cambridge University Press

Hobsbawm, Eric J. (1984): Der New Unionism - Eine komparative Betrachtung. In: Mommsen, Wolfgang J. (Hrsg.): Auf dem Wege zur Massengewerkschaft, Die Entwicklung der Gewerkschaften in Deutschland und Großbritannien. Stuttgart, S. 19-45

Hohn, Hans-Willy (1988): Von der Einheitsgewerkschaft zum Betriebssyndikalismus. Berlin: edition sigma

Hotz-Hart, Beat (1989): Modernisierung von Unternehmen und Industrien bei unterschiedlichen industriellen Beziehungen. Ein Vergleich in der verarbeitenden Industrie in den USA, Großbritannien und Deutschland im Hinblick auf eine institutionell orientierte Theorie. Bern

Hromadka, Wolfgang (1989): Zur Rechts- und Sozialgeschichte der Großgruppen der Arbeiter und Angestellten. In: Wolfgang Hromadka (Hrsg.): Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten. Heidelberg: Verlag Recht und Wirtschaft S. 13-27

Hromadka, Wolfgang (1992): Arbeiter und Angestellte im Arbeits- und Sozialversicherungsrecht. In: Otfried Seewald (Hrsg.): Organisationsprobleme der Sozialversicherung. Sankt Augustin: Asgard-Verlag S. 51-71

Hummel, Eva (1989): Zur Prägung der sozialen Rolle der weiblichen Krankenpflege bis zum ersten Weltkrieg in Deutschland. In: Alfons Labisch/Reinhard Spree (Hrsg.): Medizinische Deutungsmacht im sozialen Wandel. Bonn: Psychiatrie-Verlag S. 141-146

Hyman, Richard (1971): The Workers' Union. Oxford: Clarendon Press

Hyman, Richard (1972): Disputes Procedures in Action. London: Heinemann Educational Books

Hyman, Richard (1986): Trade unions: structure, policies and politics. In: George Bain/George Sayers (Hrsg.): Industrial Relations in Britain. Oxford: Basil Blackwell S. 35-65

Hyman, Richard (1996): Die Geometrie des Gewerkschaftsverhaltens: Eine vergleichende Analyse von Identitäten und Ideologien. In: Industrielle Beziehungen 3. Jg. S. 5-17

Hyman, Richard (1997): Trade union research and cross-national comparison. Unveröffentlichtes Manuskript. Erscheint in: Sociologie et Sociétés

Hyman, Richard/ Elger, Tony (1982): Arbeitsplatzbezogene Schutzstrategien: englische Gewerkschaften und restrictive practices. In: Dohse, Knuth/Jürgens, Ulrich/Russig, Harald (Hrsg.): Statussicherung im Industriebetrieb - Alternative Regelungsansätze im internationalen Vergleich. Frankfurt: Campus

Issen, Roland (1989): Ist die Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten noch zeitgemäß? In: Wolfgang Hromadka (Hrsg.): Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten. Heidelberg: Verlag Recht und Wirtschaft S. 105-118

Jacobs, Klaus/Rein, Martin (1993): Early retirement: Stability, reversal or redefinition. In: Frieder Naschold/Bert de Vroom (Hrsg.): Regulating Employment and Welfare: Company and national Policies of Labour Force Participation at the Wnd of Worklife in Industrialised countries. Berlin/New York: de Gruyter S. 19-50

Johr, Harry (1919): Die Standesbewegung der Bankbeamten. Würzburg

Kaiser, André (1991): Staatshandeln ohne Staatsverständnis. Die Entwicklung des Politikfeldes Arbeitsbeziehungen in Großbritannien 1965-1990. Bochum: Universitätsverlag
Kalis, Peter J. (1978): The effectivenes and utility of the dispute committee of the Trades Union Congress. In: British Journal of Industrial Relations Vol. 16 March S. 41-50
Kassalow, Everett M. (1969): Trade Unions and Industrial Relations: An International Comparison. New York: Random House
Kastendiek, Hans (1985): „Gewerkschaftsmacht" und „Arbeitskonflikte" als Hauptthemen der britischen Politik. In: Otto Jacobi/Hans Kastendieck (Hrsg.): Staat und industrielle Beziehungen in Großbritannien. Frankfurt: Campus S. 11-30
Katz, Harry (1993): The decentralization of collective bargaining: a literature review and comparative analysis. In: Industrial and Labor Relations Review Vol. 47 No. 1 S. 3-22
Keller, Berndt (1983): Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände. Frankfurt: Campus
Keller, Berndt (1989): "Krise" der institutionellen Interessenvermittlung und Zukunft der Arbeitsbeziehungen: Flexibiliserung, Deregulierung, Mikrokorporatismus. In: Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen. Opladen: Westdeutscher Verlag S. 135-157
Kelly, John (1990): British trade unionism 1979-89: Change, continuity and contradictions. In: Work, Employment and Society Vol. 3 Special Issue May S. 29-65
Kelly, John/Bailey, Rachel (1989): British trade union membership, density and decline in the 1980s: a research note. In: Industrial Relations Journal Vol. 19 S. 54-61
Kelly, John/Heery, Edmund (1994): Working for the Union. London: Verso
Kerr, C./Dunlop J.T./Harbison, F.H/Myers, C. (1973): Industrialism and Industrial Man. Harmondsworth
Kimber, Richard (1993): Interest groups and the fallacy of the liberal fallacy. In: Jeremy J. Richardson (Hrsg.): Pressure Groups. Oxford: Oxford University Press S. 38-48
King, Gary/Keohane, Robert O./Verba, Sidney (1995): Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton University Press
Klein, Rudolf (1983): The politics of the National Health Service. London: Longman
Knoke, David (1990): Organizing for Collective Action. The Political Economies of Associations. New York: Aldine de Gruyter:
Kocka, Jürgen (1981): Die Angestellten in der deutschen Geschichte 1850-1980: Vom Privatbeamten zum angestellten Arbeitnehmer. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht
Kornhauser, Ruth (1961): Some determinants and consequences of union membership. In: Labour History, Vol. 2 S. 30-61

Kotthoff, Hermann (1979): Zum Verhältnis von Betriebsrat und Gewerkschaft. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. In: Bergmann, Joachum (Hrsg.): Beiträge zur Soziologie der Gewerkschaften, Frankfurt: Suhrkamp S. 298-325

Kotthoff, Hermann (1985): Betriebliche Interessenvertretung durch Mitbestimmung des Betriebsrats. In: G. Endruweit, /E. Gaugler /W.H. Staehle/B. Wilpert (Hrsg.): Handbuch der Arbeitsbeziehungen. New York /Berlin: de Gruyter S. 65-88

Kracauer, Siegfried (1970): Die Angestellten. Berlin

Kriebel, Volkhart (1984): Zentralisation und Dezentralisation im Tarifsystem. Berlin: Duncker & Humblot

Krüger, Siegfried (1982): Betriebliche Personalpolitik bezüglich älterer und leistungsgewandelter Arbeitnehmer in der Stahlindustrie in der Bundesrepublik. In: Knuth Dohse/ Ulrich Jürgens /Harald Russig (Hrgs.): Ältere Arbeitnehmer zwischen Unternehmensinteresse und Sozialpolitik, Frankfurt: Campus S. 215-236

Kudera, Werner / Ruff, Konrad / Schmidt, Rudi (1982): Blue collar - white collar: grey collar? Zum sozialen Habitus von Arbeitern und Angestellten in der Industrie. In: Soziale Welt 33. Jg. S. 201-227

Künemund, Harald (1994): Senioren im Deutschen Gewerkschaftsbund. In: Jürgen Wolf/ Martin Kohli/ Harald Künemund (Hrsg.): Alter und gewerkschaftliche Politik. Auf dem Weg zur Rentnergewerkschaft? Köln: Bund-Verlag S. 32-49

Lane, Christel (1989): Management and Labour in Europe. The industrial enterprise in Germany, Britain and France. Aldershot: Gower

Lang, Klaus (1992): Angestellte, Strukturwandel und Tarifpolitik. In: Siegfried Bleicher/Eberhard Fehrmann (Hrsg.): Autonomie und Organisation. Die neuen ArbeitnehmerInnen. Hamburg: VSA Verlag S. 163-175

Lansbury, Melanie (1995): Employment in Services: Banking and Health Services in the UK. London: National Institute of Economic and Social Research

Lash, Scott/Urry, John (1987): The End of Organized Capitalism. Cambridge: Cambridge University Press

Lehmbruch, Gerhard (1996): Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie. In: Politische Vierteljahresschrift Heft 4 37.Jg. S. 735-751

Lerner, Shirley W. (1961) Breakaway Unions and the Small Trade Union. London: George Allen & Unwin

Lester, Richard A. (1958): As Unions Mature. An Analsysis of American Unionism. Princeton: Princeton University Press

Lewis, Paul (1989): The unemployed and trade union membership. In: Industrial Relations Journal Vol. 20 S. 271-9

Lipset, Seymour M. (1960): The political process in trade unions: a theoretical statement. In: Galenson, Walter/Lipset, Seymour M. (Hrsg.): Labor and Trade Unionism: an interdisciplinary reader. New York/London: John Wiley & Sons S. 216-244

Lipset, Seymour M. /Trow, Martin A. /Coleman, James S. (1956): Union Democracy. The Internal Politics of the International Typographical Union. Glenco Illinois

Locke, Richard (1992): The demise of the national union in Italy: lessons for comparative industrial relations theory. In: Industrial and Labor Relations Review Vol. 45 No. 2 S. 229-249

Locke, Richard/Kochan, Thomas/Piore, Michael (1995): Reconceptualizing comparative industrial relations: Lessons from international research. In: International Labour Review Vol. 134 No. 2 S. 139-161

Lockwood, David (1958): The Blackcoated Worker. London: Unwin University Books

Manson, Tom (1977): Management, the professions and the unions: a social analysis of change in the National Health Service. In: Margaret Stacey/Margaret Reid/Christian Heath/Robert Dingwall (Hrsg.): Health and the Division of Labour. London: Croom Helm S. 196-216

March, James/Olson, Johan P. (1984): The New institutionalism: organizational factors in political life. In: American Political Science Review Vol. 78 S. 734-749

Marsh, Arthur (1991): Trade unions handbook: A guide and directory to the structure, membership, policy and personnel of the British trade unions. Aldershot : Gower

Mason, Bob/Bain, Peter (1993): The determinants of trade union membership in Britain: a survey of the literature. In: Industrial and Labor Relations Review Vol. 46 No. 2 S. 332-351

Mason, Bob/ Bain, Peter (1991): Trade union recruitment strategies: facing the 1990s. In: Industrial Relations Journal Vol. 22 No. 1 S. 36-45

Masymiw, Wolodymyr/Eaton, Jack/Gill, Colin (1990): The British Trade Union Directory. London: Longman

Mayhew, K./Turnbull, P. (1989): Models of union behaviour. A critique of recent literature. In: Robert Drage / Richard Perlman (Hrsg.): Microeconomic Issues in Labour Economics. New York, Toronto: Harvester S. 105-129

Mayntz, Renate (1963): Soziologie der Organisation. Hamburg: Reinbek

McCarthy, W.J. (1964): The Closed Shop in Britain. Oxford: Basil Blackwell

Mcilroy, John (1995): Trade Unions in Britain today. Manchester: Manchester University Press

Metcalf, David (1991): British unions: dissolution or resurgence. In: Oxford Review of Economic Policy Vol. 7 S. 18-32

Mettke, Horst (1989): Die Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten aus gewerk-schaftlicher Sicht. In: Wolfgang Hromadka (Hrsg.): Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten, Heidelberg: Verlag Recht und Wirtschaft S. 91-102

Millward, Neil/Stevens, Mark (1986): British Workplace Industrial Relations 1980-1984. Aldershot: Gower

Millward, Neil/Stevens, Mark/Smart, David/Hawes, William (1992): Workplace Industrial Relations in Transition. Aldershot: Dartmouth Press

Morris, Timothy (1986): Innovations in Banking. Business Strategies and Employee Relations London: Croom Helm
Morris, Tim /Willman, Paul (1985): Trade Union Strategies in the UK Financial Sector. London Business School: Unpublished manuscript
Mumford, Karen (1996): Arbitration and ACAS in Britain: A historical perspective. In: British Journal of Industrial Relations Vol. 34 June S. 287-305
Müller-Jentsch, Walther (1982): Gewerkschaften als intermediäre Organisationen. In: Gert Schmidt et al. (Hrsg.): Sonderheft 24 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie S. 408-432
Müller-Jentsch, Walther (1983): Versuch über die Tarifautonomie. Entstehung und Funktionen kollektiver Verhandlungssysteme in Deutschland und Großbritan-nien. In: Leviathan 11. Jg. S. 118-150
Müller-Jentsch, Walther (1985): Berufs-, Betriebs- oder Industriegewerkschaften. In: Endruweit, Günter/Gaugler, Eduard/Staehle, Wolfgang H./Wilpert, Bernhard (Hrsg.): Handbuch der Arbeitsbeziehungen. Deutschland Österreich Schweiz. Berlin/New York: Walter de Gruyter S. 369-382
Müller-Jentsch, Walther (1986): Soziologie der industriellen Beziehungen - Eine Einführung Frankfurt: Campus
Müller-Jentsch, Walther (1987): Eine neue Typologie der Arbeit. In: Heidrun Abromeit/Bernhard Blanke (Hrsg.): Arbeitsmarkt,Arbeitsbeziehungen und Politik in den achtziger Jahren. Leviathan Sonderheft. Opladen: Westdeutscher Verlag S. 158-178
Müller-Jentsch, Walther (1995a): Mitbestimmung als kollektiver Lernprozeß. Versuch über die Betriebsverfassung. In: Karsten Rudolph/Christel Wickert (Hrsg.): Festschrift für Helga Grebin. Essen: Klartext Verlag
Müller-Jentsch, Walther (1995b): Germany: From collective voice to co-management. In: Joel Rogers/Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Works Councils. Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations. Chicago: University of Chicago Press S. 53-78
Müller-Jentsch, Walther (1995c): Auf dem Prüfstand: Das deutsche Modell der industriellen Beziehungen, in: Industrielle Beziehungen 2. Jg. Nr.1 S. 11-24
Müller-Jentsch, Walther /Sperling, Hans-Joachim/Weyrather, Irmgard (1995): Neue Techniken als Konflikt- und Verhandlungsgegenstand im System der industriellen Beziehungen: Schweden - Großbritannien - Deutschland. Ruhr-Universität Bochum: Forschungsbericht

Niedenhoff, Udo (1987): Die Betriebsratswahlen. Die Betriebsräte bis 1990. Köln: Deutscher Instituts-Verlag
Niedenhoff, Udo (1995): Betriebsrats- und Sprecherausschußwahlen 1994. Köln: Deutscher Instituts-Verlag
Niedenhoff, Udo/Pege, Wolfgang (1987): Gewerkschaftshandbuch. Köln: Deutscher Instituts- Verlag

Offe, Claus (1979): Die Institutionalisierung des Verbandseinflusses - eine ordnungs-politische Zwickmühle. In: Ulrich von Alemann/Rolf G. Heinze

(Hrsg.): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente. Opladen: Westdeutscher Verlag S. 72-91
Offe, Claus/Wiesenthal, Helmuth (1980): Two logics of collective action: theoretical notes on social class and organisational forms. In: Political Power and Social Theory Vol. 1 No. 1 S. 67-115
Olson, Mancur Jr (1965): The Logic of Collective Action. Cambridge: Harvard University Press
Olson, Mancur Jr. (1991): Aufstieg und Niedergang von Nationen: Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit. 2. Auflage, Tübingen: Mohr
Oppen, Maria (1997): Concerted Co-operation and immobilism: labour policy and the regulation of early exit. In: Michio Muramatsu, Frieder Naschold (Hrsg.): State and Administration in Japan and Germany, a Comparative Perspective on Continuity and Change. Berlin/New York: de Gruyter S. 247-280

Parsons, Talcott (1960): Structure and Process in Modern Societies. New York: The Free Press
Pege, Wolfgang (1984): Geklonte Betriebsräte? Zur gewerkschaftlichen Umsetzungs-strategie des Metall-Abschlusses 1984. In: gewerkschaftsreport Nr. 8 S. 6-10
Pelling, Henry (1963): A History of British Trade Unionism. London: Macmillan
Perlman, Selig (1928): A Theory of the Labor Movement. New York: Macmillan
Petrowsky, W. (1974): Probleme gewerkschaftlicher Organisierung im Krankenhaus. In: K. Kütz/K. Lüsebrink/Petrowsky W./V. Volkholz (Hrsg.): Gewerkschaften und Medizin. Berlin Band III S. 135-176
Pizzorno, Alessandro (1978): Political exchange and collective identity in industrial conflict. In: Colin Crouch/Alessandro Pizzorno (Hrsg.): The Resurgence of Class Conflict in Western Societies since 1968. London: Macmillan S. 277-298
Price, Robert (1989): The decline and fall of the status divide? In: Sisson, Keith (Hrsg.): Personnel Management in Britain. Oxford: Basil Blackwell S. 271-295
Price, Robert (1991): The comparative analysis of union growth. In: Roy Adams (Hrsg.): Comparative Industrial Relations. S. 37-55
Price, Robert/ Bain, George S. (1976): Growth revisited: 1948-1974 in perspective. In: British Journal of Industrial Relations Vol. 14 November S. 339-355
Price, Robert/ Bain, George S. (1988): The labour force. In: A.H Halsey (Hrsg.): British Social Trends since 1900. London: Macmillan S. 162-201
Prigge, Wolfgang Ulrich (1995): Gewerkschaftspluralismus und kooperative Interessen-vertretung in Großbritannien. Bochum: Universitätsverlag
Przeworski, Adam (1984): Union Growth: A Summary of Literature. University of Chicago: Unveröffentlichtes Manuskript

Ragin, Charles (1987): The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. Berkeley, CA: University of California Press

Ranade, Wendy /Haywood, Stuart C. (1991): Privatisation from within: The National Health Service under Thatcher. In: Christa Altenstetter / Stuart C. Haywood (Hrsg.): Comparative Health Policy and the New Right. London: Macmillan S. 91-111

Rawson, D.W. (1974): A note on manual and non manual union membership in Australia. In: Journal of Industrial Relations Vol. 16 Dezember S. 394-397

Regini, Marino (1984): The condition for political exchange: How concertation emerged and collapsed in Italy and Great Britain. In: John Goldthorpe (Hrsg.): Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Oxford: Oxford University Press S. 124-142

Rico, Leonhard (1987): The new indsutrial relations: British Electricians' new style agreements. In: Industrial and Labor Relations Review Vol.41 No. 1 S. 63-77

Roche, William K./Larragy, Joe (1990): Cyclical and institutional determinants of annual trade union growth and decline in Ireland: evidence from the DUES data series. In: European Sociological Review Vol. 6 No. 1 May S. 49-71

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

Ruland, Franz (1980): Werbung und Information durch Beauftragte der Gewerkschaften in Betrieben und kirchlichen Einrichtungen. Stuttgart

Russig, Harald (1982): Sozialversicherungs- und arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen für die Ausgliederung älterer und/oder leistungsgeminderter Arbeitnehmer aus dem Betrieb. In: Knuth Dohse, Ulrich Jürgens, Harald Russig (Hrsg.): Ältere Arbeitnehmer zwischen Unternehmensinteresse und Sozialpolitik. Frankfurt: Campus S. 237-287

Sadowski, Dieter (1985): Betriebsverfassung und Betriebssyndikalismus - Zur gegenwärtigen Bedeutung klassischer Funktionsprobleme von Betriebsdemokratien in Deutschland. In: Erik Böttcher/ Philipp Herder-Dorneich/ Karl-Ernst Schenk (Hrsg.): Die Vertragstheorie als Grundlage der parlamentarischen Demokratie. Jahrbuch zur Neuen Politischen Ökonomie, Tübingen: Mohr, S. 234-249

Sadowski, Dieter/Backes-Gellner, Uschi/Frick,Bernd (1995): Betriebsräte in Deutschland: gespaltene Rationalitäten? In: Philipp Herder-Dorneich et al. (Hrsg.): Von der Theorie der Wirtschaftssysteme zur ökonomischen Systemtheorie. Jahrbuch für neue politische Ökonomie. Band 14. Tübingen: Mohr S. 157-181

Sainsbury, Diane (1988): Corporatism and Pluralism: On the utility of the corporatist/pluralist dichotomy in politcal analysis. In: Diane Sainsbury (Hrsg.): Democracy, State and Justice. Stockholm: Almqvist & Wiksell International S. 91-112

Salvage, Jane (1985): The Politics of Nursing. London: Heineman

Scharpf, Fritz (1978): Autonome Gewerkschaften und staatliche Wirtschaftspolitik: Probleme einer Verbändegesetzgebung. Frankfurt: Europäische Verlagsanstalt

Scharpf, Fritz W. (1987): Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das 'Modell Deutschland' im Vergleich. Frankfurt: Campus

Schauer, Helmut/Dabrowski, H./Neumann, U./Sperling, H.-J./Kern, H./Rosenbaum, W. (1984): Tarifvertrag zur Verbesserung industrieller Arbeitsbedingungen. Arbeitspolitik am Beispiel des Lohnrahmentarifvertrags 2. Frankfurt: Campus

Scheuer, Steen (1992): Denmark: Return to decentralization. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.): Industrial Relations in the New Europe. Oxford: Basil Blackwell S. 143-167

Schmid, Josef/Tiemann, Heinrich (1991): Organisation ist auch Politik. Modernisierungsbedarfe und Perspektiven der gewerkschaftlichen Organisation. In: Gewerkschaftliche Monatshefte Heft 6 S. 381

Schmidt, Eberhard (1972): Ordnungsfaktor oder Gegenmacht. Die politische Rolle der Gewerkschaft. Frankfurt: Suhrkamp

Schmidt, Rudi/Trinczek, Rainer (1991): Duales System: Tarifliche und betriebliche Interessenvertretung. In: Walther Müller-Jentsch (Hrsg.): Konfliktpartnerschaft: Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. München-Mehring: Hampp S. 167-199

Schmitter, Philippe C. (1974): Still the Century of Corporatism? In: Review of Politics Vol. 36 S. 85-131

Schmitter, Philippe C. (1977): Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe. In: Comparative Political Studies Vol. 10 S. 7-38

Schmitter, Philippe C. (1981): Neokorporatismus: Überlegungen zur bisherigen Theorie und zur weiteren Praxis. In: Ulrich von Alemann (Hrsg.): Neokorporatismus. Frankfurt: Campus S. 62-80

Schmitter, Philippe (1982): Reflections on where the theory of Neo-Corporatism has gone and where the praxis of Neo-Corporatism may be going. In: Gerhard Lehmbruch/Philippe C. Schmitter (Hrgs.): Patterns of Corporatist Policy- Making. London: Sage S. 259-279

Schnabel, Claus (1989): Determinants of trade union growth and decline in the Federal Republic of Germany. In: European Sociological Review Vol.5 No. 2 September S. 133-146

Schnabel, Claus (1993): Bestimmungsgründe der gewerkschaftlichen Mitgliedschaft. In: Erhard Kantzenbach/ Bruno Molitor/ Otto G. Mayer (Hrsg.): Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Tübingen: J.C.B. Mohr S. 205-224

Schnabel, Claus/ Pege, Wolfgang (1992): Gewerkschaftsmitglieder, Zahlen, Strukturen, Perspektiven. Köln: Deutscher Instituts-Verlag

Schneider, Michael (1991): A Brief History of the German Trade Unions. Bonn: Dietz-Verlag Nachfolger

Seitenzahl, Rolf/Zachert, Ulrich/Pütz, Heinz-Dieter (1976): Vorteilsregelungen für Gewerkschaftsmitglieder. Köln: Bund

Seitz, Beate (1995): Tarifierung von Weiterbildung. Eine Problemanalyse in der deutschen Metallindustrie. Opladen: Leske + Budrich
Sharpe, Ian G. (1971): The growth of Australian trade unions: 1907-1969. In: Journal of Industrial Relations Vol. 31 S. 138-154
Shonfield, Andrew (1965): Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power. Oxford: Oxford University Press
Sinzheimer, Hugo (1907): Der korporative Arbeitsnormenvertrag. Eine privatrechtliche Untersuchung. Erster Teil. Leipzig: Duncker & Humblot
Sisson, Keith (1987): The Management of Collective Bargaining - An International Comparison. Oxford: Basil Blackwell
Soskice, David (1994): Wage determination: the changing role of institutions in advanced industrialized countries. In: Oxford Review of Economic Policy Vol. 6 No. 4 S. 35-61
Steedman, Hilary/ Wagner, Karin (1987): A second look at productivity, machinery and skills in Britain and Germany. In: National Institute Economic Review Heft 4 S. 84-95
Steedman, Hilary/ Wagner, Karin (1989): Productivity, machinery and skills: clothing manufacture in Britain and West Germany. In: National Institute Economic Review Heft 2 S. 41-57
Stinchcombe, Arthur L. (1965): Social Structure and Organizations. In: James G. March (Hrsg.): Handbook of Organizations. Chicago: Rand McNally & Co. S. 142-193
Storey, John (1995): Employment policies and practices in UK clearing banks: an overview. In: Human Resource Management Journal Vol.5 No. 4 S. 24-31
Strauss, Georg (1993): Issues in Union Structure. In: Samuel B. Bacharach./ Ronald Seeber / David Walsh (Hrsg.): Research in the Sociology of Organizations Vol. 12 Special Issue on Labor Relations and Unions. Greenwich Connecticut S. 1-49
Streeck, Wolfgang (1978): Staatliche Ordnungspolitik und industrielle Beziehungen. In: Udo Bermbach (Hrsg.): Politische Wissenschaft und politische Praxis. PVS Sonderheft 9. Opladen: Westdeutscher Verlag S. 106-139
Streeck, Wolfgang (1979): Gewerkschaftsorganisation und industrielle Beziehungen. In: Joachim Matthes (Hrsg.): Sozialer Wandel in Westeuropa, Verhandlungen des 19. Soziologentages. Opladen: Westdeutscher Verlag S. 206-226
Streeck, Wolfgang (1981a): Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie. Königstein: Athenäum
Streeck, Wolfgang (1981b): Einheitsorganisation und Interessendifferenzierung. Anmerkungen zum Begriff der 'Vereinheitlichung'. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 32. Jg. Heft 6 S. 354-365
Streeck, Wolfgang (1987): Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 39. Jg. S. 471-495
Streeck, Wolfgang (1994): Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten? In: Wolfgang Streeck (Hrsg.): Staat und Verbände, PVS Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag S. 7-36

Streeck, Wolfgang/ Seglow, Peter/ Wallace, Pat (1981): Competition and monopoly in interest representation: A comparative analysis of trade union structure in the railway industries of Great Britain and West Germany. In: Organization Studies Vol. 2 No. 4. S. 307-330

Streeck, Wolfgang/ Schmitter, Philippe C. (1985): Gemeinschaft, Markt und Staat - und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessenregierungen zur sozialen Ordnung. In: Journal für Sozialforschung, 25. Jg. Heft 2 S. 133-156

Streeck, Wolfgang/Visser Jelle (1997): An Evolutionary Dynamic of Trade Unions as Complex Organizations. Köln: Unveröffentlichtes Manuskript

Swidinsky, R. (1974): Trade Union Growth in Canada, 1911-1970. In: Relations Industrielles Vol. 29 S. 435-451

Terry, Michael (1996): Negotiating the government of Unison: Union democracy in theory and practice. In: British Journal of Industrial Relations Vol. 34 March S. 87-110

Teubner, Gunther (1978): Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung. Tübingen: Mohr

Thelen, Kathleen (1991): The politics of flexibility in the German metalworking industries. In: Miriam Golden/Jonas Pontusson (Hrsg.): Bargaining for Change. Union Politics in North America and Europe. Ithaca and London: Cornell University Press S. 215-246

Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven (1992): Historical institutionalism in comparative politics. In: Sven Steinmo/Kathleen Thelen/F. Longstreth (Hrsg.): Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press S. 1-32

Thelen, Kathleen (1994): Beyond Corporatism. Toward a new framework for the study of labor in advanced Capitalism. In: Comparative Politics October S. 107-124

Traxler, Franz (1982): Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Entwicklungs-logik und Organisationsdynamik gewerkschaftlichen Handelns am Beispiel Österreichs. Frankfurt: Campus

Traxler, Franz (1985): Interessenverbände der Unternehmer. Konstitutionsbedingungen und Steuerungskapazitäten, analysiert am Beispiel Österreichs. Frankfurt: Campus

Traxler, Franz (1995): Farewell to labour market associations? Organized versus disorganized decentralization as a map for industrial relations. In: Colin Crouch/ Franz Traxler (Hrsg.): Organized Industrial Relations in Europe: What Future? Aldershot: Avebury S. 3-33

Truman, David B. (1985): Group politics and representative democracy. In: Rudolf Steinberg (Hrsg.): Staat und Verbände: Zur Theorie der Interessenverbände in der Industriegesellschaft. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft S. 17-58

Turner, Hugh Armstrong (1956): Trade union organization. In: Political Quarterly Vol. 27 S. 57-70

Turner, Hugh Armstrong (1962): Trade Union Growth, Structure and Policy - A Comparative Study of the Cotton Unions. London: George Allen & Unwin

Turner, Lowell (1991): Democracy at Work. Changing World Markets and the Future of Labor Unions. London/Ithaca: Cornell University Press

Undy, Roger/Ellis, V./McCarthy, W.E.J./Halmos, A (1981): Change in Trade Unions. The Development of UK Unions since the 1960s. London/Melbourne: Hutchinson

Undy, Roger/Fosh, Patricia/Morris, Huw/Smith, Paul/Martin, Roderick (1996): Managing the Union: The Impact of Legislation on Trade Unions' Behaviour. Oxford: Clarendon Press

Van de Vall, Mark (1970): Labor Organizations, A Macro- and Micro Sociological Analysis on Comparative Basis. Cambridge: Cambridge University Press

Villiger, Andreas (1966): Aufbau und Verfassung der britischen und amerikanischen Gewerkschaften. Wachstum und Strukturentwicklung der Gewerkschaftsbewegung. Probleme der innerverbandlichen Demokratie. Berlin: Duncker & Humblot

Vilrokx, Jacques/Van Leemput, Jim (1992): Belgium: A new stability in industrial relations? In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.): Industrial Relations in the New Europe. Oxford: Basil Blackwell S. 357- 393

Visser, Jelle (1986): Die Mitgliederentwicklung der westeuropäischen Gewerkschaften. Trends und Konjunkturen 1920-1983. In: Journal für Sozialforschung 26. Jg. Heft 1 S. 3-33

Visser, Jelle (1989): In Search of inclusive Unionism. Deventer: Kluwer

Visser, Jelle (1992a): Union organization: why countries differ. In: John R. Niland./Russell D. Lansbury/ Chrissie Verveis (Hrsg.): The Future of Industrial Relations. Global Change and Challenges. London: Sage Publications S. 164-184

Visser, Jelle (1992b): The Netherlands: The end of an era and the end of a system. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.): Industrial Relations in the New Europe. Oxford: Basil Blackwell S. 323-356

Visser, Jelle (1994): European trade unions: the transition years. In: Richard Hyman/Anthony Ferner (Hrsg.): New Frontiers in European Industrial Relations. Oxford: Blackwell S. 80-107

Visser, Jelle (1995): The Netherlands: from paternalism to representation. In: Joel Rogers/ Wolfgang Streeck (Hrsg.): Works Councils. Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations. Chicago: University of Chicago Press S. 79-114

Visser, Jelle (1996): From pluralism to ... where? Industrial Relations in Great Britain. In: Jelle Visser/ Joris van Ruysseveldt (Hrsg.): Industrial Relations in Europe. Traditions and Transitions. London: Sage S. 42-81

Visser, Jelle/Waddington, Jeremy (1996): Industrialization and politics: A century of union structural development in three European countries. In: European Journal of Industrial Relations Vol. 2 No. 1 S. 21-53

von Beyme, Klaus (1977): Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in kapitalistischen Ländern. München, Zürich: Piper

Waddington, Jeremy (1988): Business unionism and fragmentation within the TUC. In: Capital & Class No. 36 S. 7-15
Waddington, Jeremy (1992): Trade union membership in Britain 1980-1987: Unemployment and restructuring. In: British Journal of Industrial Relations Vol. 30 June S. 287-324
Waddington, Jeremy (1994): Raising trade union membership concentration 1892-1987: the relative effects of mergers and membership change. In: British Journal of Industrial Relations Vol. 32 June S. 449-464
Waddington, Jeremy (1995): The politics of Bargaining. London: Mansell
Walby, Sylvia/Greenwell, June (1994): Managing the National Health Service. In: John Clarke, Allan Cochrane /Eugene McLaughlin (Hrsg.): Managing Social Policy. London: Sage S. 57-73
Walsh, David J. (1993): The labor movement as an interorganizational network. In: Samuel B. Bacharach/Ronald Seeber/David Walsh (Hrsg.): Research in the Sociology of Organizations Vol. 12. Special Issue on Labor Relations and Unions. Greenwich Connecticut
Wassermann, Wolfram (1992): Arbeiten im Kleinbetrieb. Interessenvertretung im deutschen Alltag. HBS Praxis. Köln: Bund-Verlag
Wassermann, Wolfram/ Rudolph, Wolfgang (1996): Betriebsräte im Wandel. Münster: Westfälisches Dampfboot
Webb, Sidney/Webb, Beatrice (1906): Theorie und Praxis der englischen Gewerkvereine. Stuttgart
Weber, Hajo (1985): Unternehmerverbände zwischen Markt, Staat und Gewerkschaften - zur intermediären Organisation von Wirtschaftsinteressen. Frankfurt: Campus
Weekes, Brian/Mellish, Michael/Dickens, Linda/Lloyd, (1975): Industrial Relations and the Limits of Law. Oxford: Basil Blackwell
Weiler, Paul C. (1990): Governing the Workplace: the Future of Labor and Employment Law. Cambridge: Harvard University Press
Weitbrecht, Hansjörg (1969): Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie. Berlin: Duncker & Humblot
Wellen, Christoph (1991): Gewerkschaftlicher Einfluß in der britischen Automobil-industrie. Köln: Bund-Verlag
Western, Bruce (1993): Postwar Unionization in eighteen advanced capitalist countries. In: American Sociological Review Vol. 58 April S. 266-82
Western, Bruce (1995): A comparative study of working class disorganization: union decline in eighteen advanced capitalist countries. In: American Sociological Review, Vol. 60 April S. 179-201
Western, Bruce (1997): Between Class and Market. Postwar Unionization in the Capitalist Democracies. Princeton
Willman, Paul/Morris, Tim (1985): Union Growth and Membership Diversification: the Case of the Banking Insurance and Finance Union. London: Unveröffentlichtes Manuskript
Willman, Paul/Morris, Tim/Aston, Beverly (1993): Union Business Trade Union Organisation and Financial Reforms in the Thatcher Years. Cambridge: Cambridge University Press

Windmuller, John P. (1981): Concentration trends in union structure: an international comparison. In: Industrial and Labor Relations Review Vol. 35 No. 1 October S. 43-57
Windolf, Paul/Haas, Joachim (1989): Who joins the union? Determinants of trade union membership in West Germany 1976-84. In: European Sociological Review Vol.5 No.2 S. 147-166
Windolf, Paul (1996): Productivity Coalitions and the Future of Unionism. In: Bernd Marin (Hrsg.): Governance and Generalized Exchange. Self-Organizing Policy Networks in Action. Frankfurt: Campus/Westview S. 289-314
Winkelhage, Olaf (1994): Eine ökonomische Analyse deutscher Gewerkschaften. Frankfurt
Winkelhage, Olaf (1997): Deutsche Gewerkschaften und die Logik kollektiven Handelns. In: Ingo Pies /Martin Leschke (Hrsg.): Mancur Olsons Logik kollektiven Handelns. Tübingen: Mohr Siebeck S. 195-215
Wittemann, Klaus Peter (1994): Ford-Aktion. Zum Verhältnis von Industriesoziologie und IG Metall in den sechziger Jahren. Marburg: Schüren Verlag
Wright, Martyn (1996): The collapse of compulsive unionism. In: British Journal of Industrial Relations Vol. 34 December S.497-513
Wölk, Ingrid (1988): Industriegewerkschaft oder Standesorganisation. Der Organisationsstreit um die Angestellten nach 1945 und die Entstehung der Gewerkschaft HBV. Marburg: Verlag Arbeit und Gesellschaft

12.2. Verzeichnis der benutzten Materialien

ACAS (1986):Annual Report. London
AEEU (o.J.): Memorandum of Agreement
Arbeitgeberverband des privaten Bankgewerbes e.V.: (1980-1996): Bericht über das Geschäftsjahr. Verschiedene Jahrgänge
Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Verschiedene Jahrgänge

BIFU(1987): General Secretary's Report of the Annual Delegate Conference. London
BIFU(1988): General Secretary's Report of the Annual Delegate Conference. London
BIFU(1989): Recognition and Procedural Agreements. A negotiating Guide. London
BIFU(1989): General Secretary's Report of the Annual Delegate Conference. London
BIFU(1990): General Secretary's Report of the Annual Delegate Conference. London
BIFU(1990): Employment and Industrial Relations in the 1990s. A Discussion Document. London
BIFU(1991): Statutory Provision for Trade Union Recognition. London

BIFU(1995): History of the Union. London
BIFU(1995): General Secretary's Report of the Annual Delegate Conference. London
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1995): Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahre 1994. Bonn

CBI (1994): Annual Report for 1993. London
Certification Office for Trade Unions and Employers' Associations (1981): Staff Associations. Supplement to the Annual report of the Certification Officer. London
Certification Office for Trade Unions and Employers' Associations: Annual Report of the Certification Officer, Jahrgänge 1979-1993. London
CMV (1991): Partnerschaft durch Beteiligung. 11. Ordentlicher Gewerkschaftstag, 10. bis 12. Oktober 1991 in Würzburg. Geschäftsbericht mit Anhang. o.O.
CMV (1987): 10. Ordentlicher Gewerkschaftstag. 16.-19. September 1987 in Saarbrücken. o.O.
CMV (1983): Zusammenfassung des 9. Ordentlichen Gewerkschaftstages vom 15. - 18. September 1983 in Wolfsburg "Selbstverantwortung in Freiheit". o.O.

EETPU (1986): Industrial Relations Yearbook. London
EETPU (1991): Light and Liberty. Presentation to Toyota Motor Manufacturing (UK) LTD by Eric Hammond. 9. September 1991. London
EETPU (1985): Constitution and Rules. London

DAG (1979): Tätigkeitsbericht 1975 bis 1979. Vorgelegt dem 12. Bundeskongreß. Hamburg
DAG (1983): Tätigkeitsbericht 1979 - 1983. Vorgelegt dem 13. Bundeskongreß. Hamburg
DAG (1987): Tätigkeitsbericht 1983 - 1987. Vorgelegt dem 14. Bundeskongreß. Hamburg
DAG (1991): Tätigkeitsbericht 1987 - 1991. Vorgelegt dem 15. Bundeskongreß. Hamburg
DAG (1996): Tätigkeitsbericht 1991 - 1996. Vorgelegt dem 16. Bundeskongreß. Hamburg
DAG (1991): Satzung der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft. Hamburg

DGB o.J. Angestelltenberufe im Wandel. Düsseldorf
DGB (1968): Geschäftsbericht zum 8. Ordentlichen Bundeskongreß, 1965-1968. Düsseldorf
DGB (1974): Geschäftsbericht zum 10. Ordentlichen Bundeskongreß 1971-1974. Düsseldorf
DGB (1977): Angestelltenbewußtsein. Ergebnisse einer Untersuchung.Schriftenreihe der Abteilung Angestellte des DGB. Düsseldorf

DGB (1977): Geschäftsbericht zum 11. Ordentlichen Bundeskongreß,1975-1977 Düsseldorf
DGB (1981): Geschäftsbericht zum 12. Ordentlichen Bundeskongreß, 1978-1981. Düsseldorf
DGB (1985): Gewerkschaftliche Zukunft und Angestellte. Protokoll des 11. Bundes-Angestellten-tag des DGB 17.-19. Oktober 1985 in Osnabrück. Düsseldorf
DGB (1985): Geschäftsbericht zum 13. Ordentlichen Bundeskongreß, 1982-1985 Düsseldorf
DGB (1989): Geschäftsbericht zum 14. Ordentlichen Bundeskongreß, 1986-1989. Düsseldorf
DGB (1992): Richtlinien für die Abgrenzung von Organisationsbereichen und die Veränderung der Organisationsbezeichnung in § 15 Ziff. 1 der Satzung (beschlossen vom DGB-Bundesausschuß am 11.3.1992).
DGB (1992): Richtlinien über die Durchführung des Vermittlungs- und Schiedsverfahrens gemäß § 16 der DGB Satzung (beschlossen vom DGB-Bundesausschuß am 11.3.1992).
DGB (1993): Geschäftsbericht zum 15. Ordentlichen Bundeskongreß, 1990-1993. Düsseldorf
DGB (1994): Satzung des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Employment Gazette (1994): Historical Supplement
Employment Select Committee (1993): The Future of Trade Unions. Minutes of evidence taken before the employment select committee HMSO: London

HBV (1975): Geschäftsbericht 1972- 1975. Düsseldorf
HBV (1979): Geschäftsbericht 1976, 1977, 1978, 1979. Düsseldorf
HBV (1983): Geschäftsbericht 1980, 1981, 1982, 1983. Düsseldorf
HBV (1987): Geschäftsbericht 1987, 1986, 1985, 1984. Düsseldorf
HBV (1991): Geschäftsbericht 1988, 1989, 1990, 1991. Düsseldorf
HBV (1995): Satzung der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen

IG Metall (1970): Geschäftsbericht 1968 bis 1970. Frankfurt
IG Metall (1973): Geschäftsbericht 1971 bis 1973. Frankfurt
IG Metall (1976): Geschäftsbericht 1974 bis 1976. Frankfurt
IG Metall (1979): Geschäftsbericht 1977 bis 1979. Frankfurt
IG Metall (1982): Geschäftsbericht 1980 bis 1982. Frankfurt
IG Metall (1985): Geschäftsbericht 1983 bis 1985. Frankfurt
IG Metall (1988): Geschäftsbericht 1986 bis 1988. Frankfurt
IG Metall (1991): Geschäftsbericht 1989 bis 1991. Frankfurt
IG Metall (1992): Das Verbundprojekt Angestellte in Frankfurt. Zwischenbilanz Juni 1992. Frankfurt
IG Metall (1992): Aktivitäten im Verbundprojekt Angestellte Oktober 1992. Frankfurt
IG Metall (1994): Geschäftsbericht 1992 bis 1994. Frankfurt

IG Metall (1994): Verbundprojekt Angestellte. Bericht an den Projektbeirat, Januar 1994. Frankfurt
IG Metall (1989): Solidarität 2000. Angestelltenpolitisches Arbeitsprogramm der Industriegewerkschaft Metall. Frankfurt
IG Metall (1991): Die neuen Tarifstrukturen in der Metallindustrie. Frankfurt
IG Metall (1996): Satzung der IG Metall
IRS (1993): Single-union Deals Survey: 1. In: IRS Employment Trends 528. January S. 3 ff.
IRS (1993): Single-union Deals Survey: 2 . In: IRS Employment Trends 529. February S. 4 ff.
Industrial Relations in the 1990s: Proposals for Further Reform of Industrial Relations and Trade Union Law. London: HMSO 1990
infas - Institut für angewandte Sozialforschung (1986): Mitgliederzahlen: Struktur und Entwicklung der weiblichen Gewerkschaftsmitglieder. In: Kittner, Michael (Hrsg.): Gewerkschafts- Jahrbuch. Köln: Bund-Verlag

Labour Force Survey Data: Trade union membership and recognition. Verschiedene Jahrgänge 1989-1997. Veröffentlicht In: Employment Gazette. Ab 1994 Labour Market Trends

Nursing and Midwifery Staffs Negotiating Council, Staff Side (1994): Evidence to the Review Body for Nursing Staff, Midwives and Health Visitors. London

OECD (1991a): Labour Force Survey 1970-90. Paris
OECD (1991b): Trends in trade union membership. In: Employment Outlook. Paris
ÖTV (1971): Geschäftsbericht 1968-71. Stuttgart
ÖTV (1975): Geschäftsbericht 1972-75. Stuttgart
ÖTV (1979): Geschäftsbericht 1976-79. Stuttgart
ÖTV (1982): Geschäftsbericht 1980-82. Stuttgart
ÖTV (1985): Geschäftsbericht 1983-85. Stuttgart
ÖTV (1988): Geschäftsbericht 1986-88. Stuttgart
ÖTV (1995):Satzung der Gewerkschaft Öffentliche Dienste Transport und Verkehr. Stuttgart

Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations 1965-1968 (1968): Report. Presented by Command of Her Majesty. London: Her Majesty's Stationery Office
RCN Institute of Advanced Nursing Education (1995): Annual Report 1993-1994. London
RCN o.J. Charter and Byelaws. London
RCN (1996): RCN Review Body Evidence. London

Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland (1970-1996). Wiesbaden

TUC (1970-1995): TUC Annual Report. London
TUC (1988): Meeting the Challenge. First Report of the Special Review Body. London
TUC (1992): General Council Report: Working for Full Employment. London
TUC (1993): TUC Disputes Principles and Procedures. London
TGWU (1970-91): Annual Report and Accounts. London
TGWU (1992): Constitution and Rules. London

Unifi (1996): Constitution and Rules