

Elemente verbandsinterner Willensbildung*

Von Edwin H. Buchholz, Tübingen

Als sich der zeitweilige österreichische Justizminister und Wiener Universitätsprofessor Franz *Klein* im Jahre 1913 mit seinem Grundriß „Das Organisationswesen der Gegenwart“ in die Klassiker der deutschen Verbandsforschung einreihete, glaubte er, eine zunehmende Befestigung und Erweiterung der Willens- und Handlungssphäre gerade der Mitglieder in den damaligen Organisationsverfassungen wahrzunehmen, mochte diese Tendenz auch nicht in allen der von Klein untersuchten Organisationen in gleichem Maße evident sein¹. Im Gegensatz dazu ist heute ständig die Rede von der zunehmenden Verselbständigung des „Institutionellen“ in den Organisationen und der damit verbundenen „Beherrschung“ der Mitglieder durch die Führungs- und Leitungsstäbe.

Träfen beide Beobachtungen zu, so hätte sich in den letzten 50 Jahren in der internen Willensbildung der Organisationen offenbar ein deutlicher Wandel zuungunsten der Mitglieder vollzogen. Ob es diesen Wandel tatsächlich gab, soll jedoch ebenso offenbleiben wie die Frage, welche Faktoren ihn gegebenenfalls begünstigt haben. Vielmehr soll hier nur einigen jener Elemente verbandsinterner Willensbildung nachgegangen werden, die in Verbandsstrukturen heutiger Prägung nachzuweisen sind und bei der Willensbildung wirksam werden oder wirksam werden können.

Vorauszuschicken sind indessen noch einige Anmerkungen zur Terminologie, da man wohl in der Bundesrepublik Deutschland noch nicht davon ausgehen kann, daß in den an der Verbandsforschung beteiligten sozialwissenschaftlichen Disziplinen — vor allem Soziologie, Wissenschaft von der Politik, Nationalökonomie und Rechtswissenschaft — selbst so elementare Begriffe wie Verein, Verband oder Organisation den gleichen Inhalt haben², ganz zu schweigen von den mannigfachen

* Eine gekürzte Fassung dieses Beitrags hielt Verf. als Referat im Fachausschuß für Organisationssoziologie am 29. 4. 1964 auf dem 15. Deutschen Soziologentag in Heidelberg.

¹ Vgl. Franz *Klein*: Das Organisationswesen der Gegenwart. Ein Grundriß. Berlin 1913. S. 106 ff.

² Vgl.: Wörterbuch der Soziologie. Unter Mitarbeit zahlreicher Fachleute herausgegeben von Wilhelm *Bernsdorf* u. Friedrich *Bülow*. Stuttgart 1955. S. 356 ff. u. 592 f. Ferner: Edwin H. *Buchholz*: Interessen, Gruppen, Interessentengruppen.

Begriffsnuancen, die sich von Autor zu Autor auch innerhalb derselben Disziplin ergeben. Ohne hier in begriffskritische Details einzutreten, sei lediglich jener Erscheinungen in der Begriffsnot des heutigen Verbandforschers Erwähnung getan, welche die vielleicht willkürlich erscheinende Abgrenzung der in diese Analyse einbezogenen Gebilde rechtfertigen mögen.

In der modernen Soziologie deckt der Begriff „Organisation“ eine ähnliche Vielfalt heterogener Gebilde wie vor fünfzig Jahren. Es fehlen zwar die Zünfte, Gilden, Gesellenverbände usw., dafür wurden aber beispielsweise Schulen, Krankenhäuser und Gefängnisse neu in den Objektkatalog der Organisationsanalyse aufgenommen, und dem Industriebetrieb wurde eine besondere Vorzugsstellung eingeräumt. Daneben stehen nach wie vor Genossenschaften, Kartelle, Kammern, Vereine und Verbände, das Heer, die Verwaltung und die politischen Parteien als Forschungsgegenstände mehr oder minder „gleichberechtigt“ nebeneinander; und sie alle heißen „Organisationen“³. Diese Feststellung ist weniger als Kritik gedacht denn als Erklärung dafür, daß ein so weit gefaßter Begriff allgemeingültige Aussagen etwa über die „organisationsinterne“ Willensbildung gar nicht zuließe.

Aber auch die Substitution des Begriffs „Organisation“ durch den Begriff „Verband“ schützt noch nicht vor Fehlinterpretationen und Mißverständnissen. Konsultiert man etwa das „Wörterbuch der Soziologie“ von 1955, so findet man unter dem Stichwort „Verband“ fast genau dieselben Gebilde aufgeführt, die soeben als „Organisationen“ aufgezählt wurden⁴. Nun gibt es zwar zahlreiche Fragen an die Gesellschaftsgebilde der fraglichen Art, deren Beantwortung es erlaubt, die charakteristischen Unterschiede ebenso gering zu achten wie die Gattungsnamen, unter denen die Gebilde in summa zusammengefaßt werden. Das ist vornehmlich so lange der Fall, wie das einzelne Gebilde isoliert von allen anderen untersucht wird. Die vergleichende Analyse hingegen stößt um so eher auf die Grenzen dieser terminologischen Sorglosigkeit, je mehr Gebilde-Gruppen einbezogen werden.

Im einzelnen auszuführen, weshalb die Genossenschaften, Konzerne, Aktiengesellschaften, Kartelle, Kammern und Kirchen, die Vereine, die politischen Parteien usw. von den weiteren Überlegungen ausgeschlossen sein sollen, käme bereits einem Differenzierungsversuch

Elemente einer wirtschaftssoziologischen Organisationslehre — unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Verbandforschung (Tübinger Dissertation. Tübingen 1964). S. 221 ff.

³ Vgl. Renate Mayntz: *Soziologie der Organisation*. Hamburg 1963. S. 8 ff.

⁴ Vgl. Friedrich Bülow: Art. „Verband“. In: *Wörterbuch der Soziologie*. a.a.O., S. 592 f.

nach bestimmten Kriterien gleich und würde daher — soweit er überhaupt gelänge — hier zu weit führen⁵. Es mag deshalb genügen, wenn unter Verzicht auf jede weitere Begründung der vorgenommenen Auswahl lediglich angegeben wird, welche Organisationen für diese Analyse als Anschauungsobjekte herangezogen werden, nämlich die sogenannten Wirtschaftsfachverbände, die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften. Zusammenfassen ließen sich diese drei Organisationsgattungen wohl noch am ehesten mit dem Begriff „Wirtschaftsverbände“.

Wirtschaftsfachverbände sollen sein: Zusammenschlüsse von Unternehmungen oder von Unternehmungsverbänden. Von den wenigen Mischformen, in denen sowohl ein Unternehmungsverband wie auch eine einzelne Unternehmung die Mitgliedschaft in einem Wirtschaftsverband erlangen können, soll abgesehen werden. Die wichtigsten Funktionen der Wirtschaftsfachverbände sollen in der kollektiven Selbsthilfe und in der Interessenwahrnehmung gegenüber Dritten bestehen. Von der organisierten Selbsthilfe ausgeschlossen sollen insbesondere sein alle Maßnahmen zur Behinderung oder Ausschaltung des Wettbewerbs auf den Märkten (Kartelle!) sowie jede erwerbswirtschaftliche Betätigung oder Einrichtung der Verbände selbst. Die Wirtschaftsfachverbände sollen also lediglich die Erwerbswirtschaften ihrer Mitglieder fördern, nicht aber auch selbst erwerbswirtschaftliche Geschäftsbetriebe unterhalten dürfen.

Wie die Wirtschaftsfachverbände sollen auch die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften nur aus reinen Grundverbänden oder Oberverbänden bestehen, um die von Erwin *Grochla* eingeführten Begriffe zu verwenden⁶. In Grundverbänden können also nur einzelne Unternehmungen bzw. Arbeitnehmer Mitglied werden, in Oberverbänden nur Unternehmungs- bzw. Arbeitnehmerverbände. Die Wahrnehmung insbesondere sozialpolitischer Interessen gegenüber Dritten ist den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden ebenso eigen wie eine kollektive Selbsthilfe. Im Unterschied zu den Wirtschaftsfachverbänden stehen sich jedoch Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften darüber hinaus als Kontrahenten auf den organisierten Arbeitsmärkten gegenüber. Und es wird zu zeigen sein, daß gerade mit dieser Funktion auch besondere Probleme für die verbandsinterne Willens-

⁵ Differenzierungsansätze sind zu finden bei: Rupert *Breitling*: Die Verbände in der Bundesrepublik. Ihre Arten und ihre politische Wirkungsweise. Meisenheim a. Glan 1955; Josua *Werner*: Die Wirtschaftsverbände in der Marktwirtschaft. Zürich u. St. Gallen 1957; Joseph H. *Kaiser*: Die Repräsentation organisierter Interessen. Berlin 1956.

⁶ Erwin *Grochla*: Betriebsverband und Verbandbetrieb. Wesen, Formen und Organisation der Verbände aus betriebswirtschaftlicher Sicht. Berlin 1959. S. 119.

bildung entstehen. Welches sind nun — wenn von allen verbands-externen Einflüssen abgesehen wird — wichtige Faktoren für die interne Willensbildung in den genannten Verbänden?

Unter den internen Elementen gebührt der erste Rang wohl der Satzung. Einheitlichkeit besteht in den Satzungen aller Wirtschaftsverbände insofern, als die Mitgliederversammlung als oberstes Verbandsorgan institutionalisiert und auch mit den entsprechenden Befugnissen ausgestattet ist. Verschieden geregelt ist jedoch die Stellung der Mitglieder in der Mitgliederversammlung. Dabei ist zwischen Grund- und Oberverbänden zu unterscheiden.

In den *Grundverbänden* gilt das sogenannte genossenschaftliche Prinzip („Ein Mann — eine Stimme“) häufig auch dann noch, wenn die Verbandsbeiträge der Mitglieder Differenzierungen aufweisen. Das trifft nicht nur für die Gewerkschaften zu, sondern ebenso für zahlreiche Unternehmungsverbände. Wo jedoch die ökonomische Potenz der Mitgliedunternehmungen große Unterschiede aufweist, wird diesem Umstand meist auch durch eine entsprechende Stimmendifferenzierung Rechnung getragen. Fälle wie jener, in dem sich ein einziges Unternehmen 40 % der Stimmen in der Satzung sichern konnte⁷, stellen eine relativ seltene Ausnahme dar und sind wohl auch nur dann möglich, wenn das privilegierte Unternehmen über eine eher noch größere Marktmacht verfügt, als dies in seinem Stimmengewicht bei der verbandsinternen Willensbildung zum Ausdruck kommt, andererseits aber auf die Mitgliedschaft im betreffenden Wirtschaftsverband Wert legt, sei es, weil es den exklusiven Zusammenschluß seiner Marktkonkurrenten fürchtet, sei es, daß seine Einflußmöglichkeiten für die Betätigung als Einzelinteressent gegenüber Legislative und Exekutive nicht ausreichen.

Häufiger wird die unterschiedliche Wirtschaftskraft der Mitgliedunternehmungen durch zwei andere Methoden der Stimmendifferenzierung berücksichtigt: Entweder werden die Stimmen nach einem festgelegten Schlüssel gewichtet oder die Willensbildung vollzieht sich in mehreren — meist drei — Abstimmungsgruppen. Als Differenzierungskriterien können in beiden Fällen — je nach Branche oder Aufgabenbereich des Grundverbandes — dienen: die Zahl der Beschäftigten in den Mitgliedunternehmungen (Arbeitgeberverbände), die Lohn- und Gehaltssumme, der Umsatz oder sogar die Menge der Erzeugnis-einheiten. Schreibt die Satzung Gruppenabstimmung vor, was durchaus nur für Entscheidungen von besonderer Bedeutung vorgesehen sein kann, so hat jedes Mitglied innerhalb seiner Gruppe nur eine

⁷ Vgl. *Grochla*: a.a.O., S. 171.

Stimme, und der betreffende Antrag ist regelmäßig dann erst angenommen, wenn er in zwei Gruppen einen festgelegten Stimmenanteil auf sich vereinigt.

Solche Bestimmungen mögen zwar einer allzu offensichtlichen und radikalen Bevormundung der Mehrheit durch eine Minderheit im Wege stehen, machen jedoch die grundsätzlichen Bedenken gegen die Berechtigung von Stimmendifferenzierungen bei der verbandsinternen Willensbildung in Grundverbänden nicht gegenstandslos. Allen möglichen Einwänden voran steht wohl dieser: Jede Art von Stimmendifferenzierung aufgrund wirtschaftlicher Leistungsunterschiede (ökonomischer Machtfaktoren) ist mit der sogenannten demokratischen Willensbildung — d. h. mit der Willenskundgebung der Mitglieder-mehrheit — unvereinbar!

Noch fragwürdiger wird es, wenn die unterschiedliche Wirtschaftskraft der Unternehmungen nicht nur in den Grundverbänden als Maßstab für die Stimmendifferenzierung dient, sondern auch noch in den *Oberverbänden*. Als einem „Verbände-Verband“ gehören ja dem Oberverband nur Verbände als Mitglieder an, keine Unternehmungen. Schließen sich aber beispielsweise sieben Grundverbände zu einem Oberverband zusammen, so kann die Willensbildung nach „demokratischem“ Prinzip wohl nur selten in der Weise geregelt werden, daß jeder Grundverband dasselbe Stimmengewicht erhält, denn die Anzahl der Mitglieder in den einzelnen Grundverbänden bliebe unberücksichtigt. Es wäre also nicht ausgeschlossen, daß vier relativ kleine Grundverbände die drei anderen überstimmen, obwohl diese bedeutend mehr Einzelmitglieder haben als jene. Das stünde ohne jeden Zweifel einer „demokratischen“ Willensbildung ebenso entgegen wie eine Gewichtung der Stimmen nach der Wirtschaftskraft der Unternehmungen in Grundverbänden. Der Oberverband ist daher geradezu darauf angewiesen, die unterschiedlichen Mitgliederzahlen in den Grundverbänden angemessen zu berücksichtigen. Er tut dies, indem in der Satzung verfügt wird, daß die Mitgliedverbände bei Abstimmungen für eine bestimmte nachgewiesene Zahl ihrer Mitglieder jeweils eine Stimme haben sollen, also etwa für jedes angefangene Hundert, für jede angefangenen 500 usw. Je nach Struktur der Grundverbände können zwar auch hier gewisse Schwierigkeiten auftreten, aber grundsätzlich dürfte gegen dieses Differenzierungsprinzip zumindest weniger einzuwenden sein als gegen eine „einheitliche Behandlung“ aller Mitgliedverbände.

Anders ist die Stimmendifferenzierung in Oberverbänden dagegen dann zu beurteilen, wenn das Stimmgewicht eines Mitgliedverbandes nicht nach der Zahl seiner Mitglieder errechnet wird, sondern nach

deren Wirtschaftskraft. Während Einflußprivilegien, die sich Großbetriebe in Grundverbänden noch zu sichern wußten, durch den Mehrheitswillen in Oberverbänden meist neutralisiert werden können, bleiben sie in diesem Falle — wenn auch abgeschwächt — erhalten.

Nun ist allerdings unverkennbar, daß die Struktur der Willensbildung in hohem Maße eine Funktion der Aufgabenstruktur mancher Wirtschaftsverbände ist, seien sie Grundverbände oder Oberverbände. Es ist daher wohl kein Zufall, daß die Wirtschaftskraft der Mitglieder — gemessen an der Zahl der Beschäftigten oder an der jährlichen Lohn- und Gehaltssumme — gerade bei den Arbeitgeberverbänden eine überragende Rolle spielt, denn die genannten Meßziffern bestimmen hier zugleich die Beitragshöhe, und da aus den Beiträgen auch der gemeinsame Kampffonds gespeist wird, betrachten die Großbetriebe ihre hohen Einzahlungen weniger als Beiträge, sondern eher als „Einlagen“, über deren Verfügung sie nicht eine wirtschaftlich schwächere Majorität befinden lassen wollen. Solange aber eine gute Konjunktur es gerade den Großbetrieben erlaubt, Lohnerhöhungen zuzustimmen, weil sie die Kostensteigerung auf die Absatzpreise vorwälzen und darüber hinaus durch Rationalisierungsmaßnahmen mildern können⁸, wird es weder zu einer einheitlichen Willensbildung noch gar zu solidarischer Verhaltensweise der Arbeitgeber auf den kollektiven Arbeitsmärkten kommen. Die „Anschlußforderungen“ der Gewerkschaften werden jedoch weder die Klein- und Mittelbetriebe derselben Branche noch die Unternehmungen anderer Wirtschaftsbereiche verschonen. Obwohl also unter Umständen beträchtliche privat- und volkswirtschaftliche Nachteile in Kauf genommen werden müssen, sind gemeinsame Abwehrmaßnahmen der Arbeitgeber um so weniger zu erwarten, je erfolgreicher die Großbetriebe solchen Nachteilen ausweichen können und je weniger eine kollektive Abwehrmaßnahme ohne ihre Zustimmung eingeleitet oder durchgeführt werden kann.

So falsch es auch wäre, die Satzung etwa als Ursache für Auswirkungen solcher und ähnlicher Art darzustellen, so unbestreitbar dürfte es doch sein, daß sie als Verfassungselement verbandsinterner Willensbildung von beachtlichem Erklärungswert sein kann. Sehr häufig besteht nämlich das für die Erklärung der verbandsinternen Willensbildung Interessante weniger in dem, was die Satzung ausdrücklich bestimmt, als vielmehr darin, was sie offen läßt.

Ein typisches Beispiel dafür ist die Angabe des Verbandszwecks bzw. der Verbandsaufgaben in den Satzungen. In den meisten Fällen

⁸ Vgl. Erich Arndt: *Theoretische Grundlagen der Lohnpolitik*. Tübingen 1957. S. 147 ff.

ist der Verbandszweck so allgemein formuliert, daß die Verbandsleitung kaum jemals Mühe haben dürfte, ihre Tätigkeit damit vereinbaren zu können, sofern sie nicht gerade gegen einen negativen Verbandszweck — wie die Unterhaltung eines erwerbswirtschaftlichen Geschäftsbetriebs — verstoßen hat. Positiv wird dagegen meist nur verfügt, daß dem Wirtschaftsverband — je nach Gattung — die Wahrnehmung und Förderung dieser oder jener Interessen obliege. Als Interessenträger werden dabei entweder nur die Mitglieder genannt oder die gesamte Quasi-Gruppe, d. h. die Summe aller Individuen oder Sozialgebilde, die aufgrund des dominierenden Verbandszwecks und aufgrund ihrer sozialen Situation dem betreffenden Verband bereits angehören oder angehören könnten⁹.

Zu diesem Mittel der Ausdehnung des personalen Repräsentationsbereichs auf die gesamte Quasi-Gruppe greifen mit Vorliebe jene Wirtschaftsverbände, die aus der „Größe“ der Quasi-Gruppe eine Vormachtstellung für ihre Gruppe im gesamten Verbandsgefüge ableiten und (oder) die Bedeutungslosigkeit kleinerer Konkurrenzverbände damit unterstreichen wollen. Und gerade sie zeichnen sich häufig auch durch eine sehr allgemein gehaltene Formulierung des Verbandszwecks in der Satzung aus. Es ist daher wohl nicht abwegig, darin einen Bestimmungsgrund für jene Erscheinung zu sehen, die oft mit dem Schlagwort „Funktionärsoligarchie“ bedacht wird, wenn auf eine einseitige Begünstigung der Verbandsleitungen (auf Kosten der Mitglieder) in der Willensbildung moderner Verbände hingewiesen werden soll.

Abstrahiert man vom formalen Instanzenaufbau, so ist die Leitung der *Wirtschaftsverbände von Unternehmen* zunächst dadurch gekennzeichnet, daß an ihrer Spitze fast immer ein Unternehmer oder Manager steht. Den Grundsatz, mit der Verbandsführung einen Unternehmer zu betrauen, wird man geradezu als Vorsichtsmaßnahme der Mitgliedunternehmen erklären dürfen, die Verbandsgeschicke nicht zu einseitig den Funktionären zu überantworten. Über den nötigen Sachverstand und über die erforderliche Branchenkenntnis könnte zwar ein Spitzenfunktionär auch verfügen; ja, er könnte den als Verbandsführer eingesetzten Unternehmer sogar darin übertreffen. Aber er würde wahrscheinlich in vielen Fällen dazu neigen, für den Verband eine dominierende Stellung gegenüber den einzelnen Unternehmen anzustreben. Und eben das würde dem Willen der Mitgliedunternehmen zuwiderlaufen, vom Verband so unabhängig wie nur möglich zu bleiben. Bei dem als Verbandsführer tätigen Unternehmer dagegen können die Mitgliedunternehmen davon ausgehen, daß er

⁹ Vgl. *Buchholz*: a.a.O., S. 117 ff. u. 200 ff.

genauso wenig ein Interesse daran hat wie sie, den Charakter des Verbandes als Hilfseinrichtung der Mitgliedunternehmungen zu verändern; denn das Primäre wird für ihn als Verbandsführer wohl seine Unternehmung bleiben. Jedenfalls können die Mitgliedunternehmungen damit rechnen, daß der als Führer ihres Verbandes tätige Unternehmer bei allen seinen Entscheidungen und Maßnahmen auch die Auswirkungen für sein eigenes Unternehmen prüft, daß er also — gleichsam stellvertretend für alle Mitglieder — ständig Verbandsinteressen und Mitgliederinteressen gegeneinander abwägt.

Nun sind im Zeitalter der Kapitalgesellschaften einerseits und des Verbandspluralismus andererseits auch bei uns in Deutschland die Allein- und Mitunternehmer als Verbandsführer immer stärker von den Managern der Kapitalgesellschaften verdrängt worden¹⁰. Für den Manager gelten aber nicht mehr alle Vorzüge, die den Allein- oder Mitunternehmer als Verbandsführer auszeichnen. Bei ihm kann vor allem die ständige Abstimmung der Verbandsinteressen mit den Mitgliederinteressen nicht mehr in gleichem Maße unterstellt werden, weil ja nicht die gleichen Voraussetzungen gegeben sind. Wechselt ein Manager aus einer Unternehmensleitung in die Verbandsleitung über und behält er diese Position gar über mehrere Wahlperioden, so ist es durchaus möglich — wenn nicht sogar wahrscheinlich —, daß seine Einschätzung des Funktionalverhältnisses zwischen Verband und Mitgliedunternehmungen sich zugunsten des Verbandes ändert und daß dieser Wandel auch in der Verbandspolitik seinen Niederschlag findet. Damit ist wohl um so eher zu rechnen, je schwieriger es für den Manager ist, wieder in die frühere oder in eine andere Unternehmensleitung einzutreten. Ob er nun die Verbandsleitung als willkommene Lebensaufgabe oder als hinzunehmendes Schicksal betrachtet, wird wahrscheinlich wenig daran ändern können, daß er sich vom Unternehmensmanager zum Verbandsfunktionär entwickelt. Und damit wäre ein wesentlicher Impuls gegeben für eine Verbandsentwicklung, deren „Eigengesetzlichkeit“¹¹ von den Mitgliedunternehmungen meist um so bereitwilliger geduldet wird, je mehr sie materiell davon profitieren und je weniger sie ihren ideellen Mitgliederpflichten nachkommen; auch dazu können ja Verbandsfunktionäre viel beitragen.

Es mag wohl nicht zuletzt auf den verstärkten Einfluß der Kapitalgesellschaften in den Wirtschaftsverbänden von Unternehmungen zurückzuführen sein, daß *eine* Maßnahme, die sicher viel zur Vermei-

¹⁰ Von den Allein- und Mitunternehmern sollen sich die Manager dadurch unterscheiden, daß sie nur übertragene Leitungsfunktionen an Unternehmungen haben, keine eigentumsbedingten.

¹¹ Arnold Gehlen: Probleme einer soziologischen Handlungslehre. In: Carl Brinkmann (Hrsg.): Soziologie und Leben. Tübingen 1952. S. 30.

derung des Wandels vom Unternehmensmanager zum Verbandsfunktionär beiträgt, heute eigentlich allgemein praktiziert wird. Gemeint ist, daß der mit Verbandsfunktionen betraute Manager heute regelmäßig seine Position im Leitungsteam der Unternehmung, die ihn für die Verbandstätigkeit freigibt, beibehält. Das hat zwar noch andere, wahrscheinlich sogar wichtigere Gründe; gleichwohl wird man den Tatbestand aber auch in diesem Zusammenhang als positiven Faktor anerkennen dürfen.

Den Großteil der Verbandsarbeit leistet aber gar nicht die Verbandsführung. Dort werden zwar die großen Richtlinien der Verbandspolitik festgelegt, dort fallen auch die wichtigsten Entscheidungen usw., aber die Ausführung bleibt doch überwiegend Sache der Geschäftsführung und der ihr nachgeordneten Abteilungen. Und das ist die Domäne der Funktionäre. Daß sie zu immer neuen Taten drängen und ihre Zuständigkeit immer weiter auszudehnen trachten, ist nicht verwunderlich; offen bleibt nur, zu wessen Nutzen dies primär geschieht. Den Verbandsführern — seien sie nun Manager oder Unternehmer — die Verantwortung dafür allein anzulasten, wäre schon deshalb fragwürdig, weil schließlich ja auch sie gegen Prestige und ähnliche „Anfechtungen“ nicht immun sind. Und ein gut eingespieltes Funktionärsteam kann sich solche Schwächen des Verbandsführers sehr zunutze machen. Wie man also die Probleme auch wendet, letztlich kehrt man doch immer wieder zur gleichen Notwendigkeit zurück, nämlich zur „verbandsinternen demokratischen Verbundenheit von Führung und Gefolgschaft“, wie Johannes Messner es formulierte¹². Dann aber werden sich die Mitgliedunternehmungen nicht mehr damit begnügen dürfen, selbst zu den Jahrestagungen lediglich ad audiendum verbum zusammengerufen zu werden. Wenn man heute konstatieren zu können glaubt, daß die Freiheiten der Mitglieder in den modernen Wirtschaftsverbänden geringer seien als vor etwa 50 oder 60 Jahren, dann sollte man aber auch anzuerkennen bereit sein, daß die Mitglieder damals ihre Freiheiten durch ungleich höheren persönlichen Einsatz ständig verteidigten, obwohl die Anlässe dazu im ganzen vielleicht weniger dringend waren als heute. Die Mitglieder von Wirtschaftsverbänden der Unternehmungen sind über ihren ständig schwindenden Einfluß bei der verbandsinternen Willensbildung auch keineswegs im Unklaren geblieben, dafür haben schon die amtierenden oder ehemaligen Verbandsführer gesorgt, die in Reden, Rundschreiben, Büchern usw. unermüdlich auf die Unerläßlichkeit einer verstärkten Mitgliederaktivität hinwiesen¹³. Es scheint jedoch, daß allen Be-

¹² Johannes Messner: Der Funktionär. Seine Schlüsselstellung in der heutigen Gesellschaft. Innsbruck-Wien-München 1961. S. 211.

¹³ Vgl. z. B. Carl Neumann: Wandlung der Gesellschaft, Köln 1956.

mühungen zur intensiveren Aktivierung des Mitgliederinteresses nur wenig Erfolg beschieden ist, solange jene vorwiegend externen Bestimmungsgründe vorherrschen, die eine erfolgreiche Verbandspolitik ebenso begünstigen wie das Desinteresse der Mitglieder und damit auch die Vorherrschaft der Funktionäre.

Ein ähnlicher Mangel an Mitgliederaktivität ist zwar auch in den *Gewerkschaften* zu beobachten, doch bestehen in den ursächlichen Zusammenhängen gleichwohl bemerkenswerte Unterschiede gegenüber der Situation in Unternehmungsverbänden. Größte Aufmerksamkeit verdient vor allem die Tatsache, daß die Leitung der Gewerkschaften heute ausschließlich in den Händen von Funktionären liegt. Gerade jene Positionen, die in den Wirtschaftsverbänden von Unternehmungen grundsätzlich Unternehmern oder zumindest Managern vorbehalten sind — also die oberste Führung —, werden in den Gewerkschaften mit Spitzenfunktionären besetzt. Und im Unterschied zu den Funktionären in Unternehmungsverbänden sind die Gewerkschaftsfunktionäre stets ordentliche Mitglieder der Arbeitnehmerverbände, die sie leiten. Während ferner in den Unternehmungsverbänden trotz der angestrebten Kontinuität der jeweiligen Verbandspolitik ein relativ häufiger Wechsel in der Verbandsführung beobachtet werden kann — die bekannten Ausnahmen in einigen Spitzenverbänden widerlegen diese Feststellung nicht —, zeichnen sich die Spitzenfunktionäre in Gewerkschaften durch ein ungleich größeres Beharrungsvermögen in ihren Positionen aus. Das ist auch nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, daß für eine Funktionärszirkulation von Gewerkschaft zu Gewerkschaft kaum eine Möglichkeit besteht, daß der Aufstieg innerhalb der Funktionärshierarchie oft sehr langwierig und mühsam ist, daß die Funktion als Gewerkschaftsfunktionär keine Beschäftigung auf Zeit, sondern einen Beruf eigener Prägung darstellt und daß daher die Abberufung eines Gewerkschaftsfunktionärs aus einer Leitungsfunktion in der Regel mit erheblichen materiellen und nicht zuletzt auch gesellschaftlichen Einbußen für ihn verbunden ist, sofern der Betroffene nicht auf-, sondern absteigt oder gar ganz aus der Gewerkschaft ausscheidet.

Schon in den kleinsten Regionen gewerkschaftlicher Aktivität — nämlich im Betrieb und in der Ortsverwaltung — ist eine Vormachtstellung der Funktionäre und Funktionärsaspiranten gegenüber den Mitgliedern feststellbar¹⁴. So werden die Vertrauensleute in den Betrieben zwar von den Mitgliedern gewählt; da dies nach den Richtlinien aber in Übereinstimmung mit den Ortsverwaltungen zu ge-

¹⁴ Vgl. für viele andere: Günter *Triesch*: Die Macht der Funktionäre. Macht und Verantwortung der Gewerkschaften. Düsseldorf 1956; Theo *Pirker*: Die blinde

schehen hat, und da man diese sowohl mit einem Vorschlags- als auch mit einem Vetorecht ausgestattet hat, dürfte es den Gewerkschaftsmitgliedern einer Betriebsbelegschaft recht schwerfallen, einen Vertrauensmann durchzubringen, der der Ortsverwaltung nicht genehm ist. Ebenso kann eine Ortsverwaltung gegen einen Vertrauensmann vorgehen, wenn er ihren Anordnungen zuwiderhandelt¹⁵. Hinzu kommt ja noch, daß häufig auch der von der Ortsversammlung gewählte Vorstand der Bestätigung durch den jeweiligen Hauptvorstand bedarf, und dasselbe gilt für die Vorstände der Orts- und Kreisausschüsse des DGB. Berücksichtigt man ferner, daß die in solche Gremien gewählten Gewerkschafter sowohl als Wahlmänner für übergeordnete Organe tätig werden als auch gemeinsame Anträge an den DGB-Bundeskongreß richten können, so ist zumindest die Möglichkeit nicht von der Hand zu weisen, daß von seiten der obersten „Bauleitung“ viel dazu beigetragen werden kann, daß nur solche „Stufen“ in die Hierarchie-Treppe eingefügt werden, die nicht knarren.

Unter diesen Voraussetzungen ist es kein Wunder, daß die Funktionäre nicht selten sogar in jenen Veranstaltungen dominieren, die als höchste Kontroll- und Willensbildungsorgane auf breitester Basis gerade den Nicht-Funktionären vorbehalten sein sollen; das sind die Gewerkschaftstage und Bundeskongresse. Nun soll zwar nicht außer acht gelassen werden, daß das einfache Gewerkschaftsmitglied trotz der aner kennenswerten Leistung gewerkschaftlicher Schulungsarbeit im allgemeinen immer noch beträchtliche Schwierigkeiten haben dürfte, bei den auf solchen „Generalversammlungen“ anstehenden Problemen sachverständig mitzusprechen und mitzuzentscheiden¹⁶. Andererseits dürfte es aber auch nicht in Zweifel zu ziehen sein, daß sich die Funktionäre mit der so erklärbaren sachlichen Stellvertretungsfunktion nicht zufriedengeben. Dann wären wohl weniger „Abwehr-Filter“ gegen Anträge aus Mitglieder- und Delegiertenkreisen in die Willensbildungsstruktur eingebaut, dann wäre etwa die Satzungs- kom-

Macht. Die Gewerkschaftsbewegung in Westdeutschland. I. Teil (1945—1952), II. Teil (1953—1960). München 1960; Otto Stolz: Die Gewerkschaften in der Sackgasse. München 1959.

¹⁵ Es ist zwar anzuerkennen, daß diese Aufsichtsfunktion der Ortsverwaltungen auch als Defensivmaßnahme gegen allzu radikale Exponenten einer bestimmten gewerkschaftlichen Richtung wirkt, es bleibt aber gleichwohl zu fragen, ob derselbe Zweck nicht auch mit anderen Maßnahmen hätte erreicht werden können, die dem Prinzip der „demokratischen“ verbandsinternen Willensbildung weniger zuwidergelaufen wären.

¹⁶ „In gewissen gewerkschaftlichen Tätigkeitsgebieten... bleibt für eine aktive, kompetente Mitarbeit des gewöhnlichen Arbeiters aus sachlichen Gründen nur wenig Raum.“ (Kurt Steiner: Die Gewerkschaften in der heutigen Wirtschaftsordnung. Zürich u. St. Gallen 1960. S. 323.)

mission nicht von Delegierten schon auf dem Gründungskongreß des DGB als „Ablehnungskommission“ apostrophiert worden¹⁷, dann würden die Mitglieder der Hauptvorstände auch nicht das Recht haben, an den Kommissionsberatungen teilzunehmen, und dann würden schließlich auch weniger ungelegene Anträge als Material dem Vorstand überwiesen werden.

Dabei sind dies noch längst nicht die einzigen Gefahren, die einer demokratischen Willensbildung gerade im DGB drohen¹⁸. Solange etwa auf den Bundeskongressen die drei oder vier größten der sechzehn Mitgliedergewerkschaften die Mehrzahl der stimmberechtigten Delegierten stellen, solange diese in der Hauptsache aus Funktionären bestehen, solange die einflußreichen Gewerkschaften dank ihrer Stellung in der Lohnskala an der Finanzierung des Bundes gar noch stärker partizipieren als an der Zusammensetzung des Bundeskongresses, solange ist es in der Tat schwer vorstellbar, daß etwa § 3 Abs. 6 der DGB-Satzung gegen eine von ihnen Anwendung findet, wo es heißt: „Eine Gewerkschaft, die dieser Satzung zuwiderhandelt oder gegen die Beschlüsse des Bundes verstößt, kann durch Mehrheitsbeschluß des Bundesausschusses aus dem Bund ausgeschlossen werden.“ Viel eher kann es dagegen geschehen, daß sich die großen Gewerkschaften etwa bei Arbeitskämpfen eine Streikunterstützung sichern können, sei es, daß sie andere Gewerkschaften zu Sympathiestreiks veranlassen, sei es, daß sie im DGB auf einen „zentralen“ Streikaufruf hinwirken. Und interessanterweise könnte diesen Gewerkschaften solche Hilfe in beiden Fällen ohne Urabstimmung in jenen Arbeitnehmerverbänden zuteil werden, deren Unterstützung sie verlangen. Können dann die Funktionäre der hilfeschuchenden Gewerkschaft auch ihrerseits den Arbeitskampf ohne Urabstimmung ausrufen — und die Möglichkeit dazu ist in einigen Fällen ja bereits vorhanden —, dann wird man wohl auch hier mit einigem Recht fragen dürfen, ob nicht — und sei es auch nur potentiell — die Gefahr besteht, daß einzelne Gewerkschaften und selbst der DGB in den Dienst bloßer Funktionärssolidarität gestellt werden¹⁹.

Man muß zwar zugeben, daß die Funktionäre selbst manches unternehmen haben, dem Desinteresse in der Arbeitnehmerschaft zu begegnen. Es ist jedoch streng zu unterscheiden zwischen Maßnahmen zur Aktivierung des Interesses *an* den Gewerkschaften und solchen

¹⁷ Vgl. Protokoll, Gründungskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Düsseldorf 1950, S. 102 u. Alfred Christmann: Gewerkschaftsbewegung und Gewerkschaftstheorie; Ausgangsleitbilder, Theorien und Wandlungen der Gewerkschaftsbewegung. Köln 1963. S. 113 f.

¹⁸ Vgl. z. B. Stolz: a.a.O., S. 31, 34 ff. u. passim.

¹⁹ Vgl. z. B. Pirker: a.a.O. II. Teil. S. 219, 298 f. u. 308.

zur Intensivierung der Mitsprache- und Mitentscheidungsfunktionen in den Gewerkschaften, denn die zuerst genannten Maßnahmen dienen der Erhöhung des Organisationsgrades, des Beitragsaufkommens, der „Kampfkraft“ bei kollektiven Arbeitskonflikten usw. und festigen daher die Machtpositionen der Funktionäre, was wohl von einer verstärkten Mitsprache- und Mitentscheidungsbereitschaft der Mitglieder in den Gewerkschaften kaum behauptet werden kann.

Es ist daher zumindest verständlich, daß die Funktionäre primär solche Anreize zu schaffen bemüht sind, die das Verbleiben in den Gewerkschaften und den Beitritt zu ihnen gewährleisten sollen. Und das ist bei Aufrechterhaltung der Koalitionsfreiheit in einer Phase ständiger Allgemeinverbindlicherklärungen und der Überlagerung des Tariflohniveaus durch das Effektivlohniveau schon schwierig genug, denn es gilt ja, den organisierten Arbeitnehmern materielle Vorteile zu sichern, die nur ihnen vorbehalten bleiben, wie es z. B. Georg Leber mit den von den Arbeitgebern finanzierten Versorgungskassen ohne Zweifel gelungen ist, mag auch der Anreiz auf die Nichtorganisierten infolge der bekannten Unterschätzung künftiger Vorteile gegenüber gegenwärtigen einstweilen noch gering sein. Sollte dieses Beispiel der IG Bau, Steine, Erden jedoch Schule machen — und warum sollte es das eigentlich nicht? —, der Organisationsgrad in den Gewerkschaften also zumindest langfristig zunehmen, wird dann nicht erst recht eine verstärkte Demokratisierung der innergewerkschaftlichen Willensbildung wünschenswert sein, wenn nicht eine noch größere Machtanhäufung in den Funktionärsstäben hingenommen werden soll, die mit einem erhöhten Organisationsgrad und den neuen Versorgungseinrichtungen geradezu automatisch verbunden wäre? Und müßte vom gleichen Anliegen her nicht auch einer Ausdehnung der Arbeitnehmer-Mitbestimmung in den Betrieben und in der gesamten Volkswirtschaft eine solche in den Gewerkschaften selbst vorausgehen²⁰?

Daß die angestellten Überlegungen nicht nur lückenhaft, sondern darüber hinaus auch sehr einseitig ausfielen, indem vor allem die Mängel verbandsinterner Willensbildung in den Vordergrund gerückt wurden, geschah bewußt. Denn es geht heute wohl in erster Linie

²⁰ Denn die Gewerkschaften wollen ja, wie *Hirsch-Weber* sagt, „die Demokratie ‚leben‘ nach außen und nach innen“. (Wolfgang *Hirsch-Weber*: Die Gewerkschaften: Interessengruppen oder Sozialbewegung? In: Kurt *Nemitz* u. Richard *Becker* [Hrsg.]: *Gewerkschaft, Wirtschaft, Gesellschaft, Beiträge zu wirtschaftlichen und sozialen Gegenwartsfragen*. Köln 1963, S. 288); *Pirker*: a.a.O. Teil I. S. 311 f. u. 315; *Steiner*: a.a.O., S. 322 ff.; Helmut *Ridder*: *Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart 1960.

darum, wie man in Abwandlung eines Wortes von Gerhard *Leibholz*²¹ sagen könnte, zu verhindern, daß die Wirtschaftsverbände als unentbehrliche Instrumente der wirtschafts- und sozialpolitischen Willensbildung zugleich ihre potentiellen Zerstörer werden, indem ihre Leitungsstäbe der Mitwirkung der Verbandsmitglieder weitgehend entraten, den Charakter der Organisationen verfälschen, das Gesamtinteresse negieren und mit alledem Reformen heraufbeschwören, die vielleicht um so drastischer für die Wirtschaftsverbände ausfallen können, je mehr sie selbst dazu beitragen, die Verfassungswirklichkeit von der Verfassungsnorm zu entfernen.

²¹ Leibholz hat bei seiner Warnung sogar die politischen Parteien vor Augen! (Vgl. Gerhard *Leibholz*: Strukturwandel der modernen Demokratie. Karlsruhe 1952. S. 32 ff.)