

Die "Finanzkrise der Gewerkschaften": Ein Beitrag zur Soziologie der Gewerkschaftsfinanzen

Streeck, Wolfgang; Treu, Hans-Eckbert

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Streeck, W., & Treu, H.-E. (1978). Die "Finanzkrise der Gewerkschaften": Ein Beitrag zur Soziologie der Gewerkschaftsfinanzen. In K. M. Bolte (Hrsg.), *Materialien aus der soziologischen Forschung: Verhandlungen des 18. Deutschen Soziologentages vom 28. September bis 1. Oktober 1976 in Bielefeld* (S. 987-1009). Darmstadt: Luchterhand. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-137018>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Anmerkungen

- 1) Dieses Papier bezieht sich auf ein an der Uni Freiburg laufendes Forschungsprojekt über die "Soziale Wirksamkeit des Betriebsverfassungsgesetzes". Auf die Darstellung bisheriger Ergebnisse und des methodischen Vorgehens wird hier zugunsten konzeptueller Aspekte verzichtet.
- 2) F. Fürstenberg: Der Betriebsrat - Strukturanalyse einer Grenzsituation, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 10. Jahrg., 1958, H. 3, S. 418-429

Die "Finanzkrise der Gewerkschaften"

Ein Beitrag zur Soziologie der Gewerkschaftsfinanzen

Wolfgang Streeck

Hans-Eckbert Treu

Das folgende Referat enthält einige vorläufige Ergebnisse des seit etwa einem Jahr an der Universität Münster durchgeführten Forschungsprojekts über "Organisationsstrukturelle Wandlungsprozesse in westdeutschen Gewerkschaften 1960 - 1975". Das Projekt wird von der Deutschen Forschungsgemeinschaft unterstützt. Sein Ziel ist es, am Beispiel von sechs DGB-Gewerkschaften - der IG Bergbau und Energie, der IG Bau-Steine-Erden, der IG Chemie, Papier, Keramik, der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen, der IG Metall und der Gewerkschaft Textil-Bekleidung - zu untersuchen, in welcher Weise sich die organisatorischen Formen und Voraussetzungen gewerkschaftlicher Politik unter dem Einfluß der wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen der letzten anderthalb Jahre geändert haben.

Die vorliegenden Ausführungen beziehen sich auf einen Teilaspekt dieses Themas. Wie alle Organisationen können auch Gewerkschaften den an sie gerichteten internen und externen Ansprüchen nur dann genügen, wenn sie ausreichende finanzielle Ressourcen zu mobilisieren vermögen. Organisatorische Prozesse der Mobilisierung von Ressourcen und der Befriedigung von Ansprüchen lassen sich als Interaktion zwischen der Organisation und ihren verschiedenen "Umwelten" auffassen. Eine Analyse gewerkschaftlicher Finanz- und Haushaltsprobleme bietet deshalb die Möglichkeit, einige der Zusammenhänge zwischen den externen Bedingungen gewerkschaftlichen Handelns in entwickelten kapitalistischen Gesellschaften und der organisatorischen Struktur gewerkschaftlicher Interessensvertretung sichtbar zu machen.

1. Mobilisierungsprobleme: Rekrutierung und Kontrolle

Bestandserhaltung und Zielverwirklichung von Organisationen setzen ausreichende "adaptive" Fähigkeiten voraus. Eine Organisation, der es nicht gelingt, zwischen den Ansprüchen und der Unterstützung ihrer Umwelten einen befriedigenden Ausgleich herzustellen, wird handlungsunfähig und zerfällt. Mobilisierung von Unterstützung und Verwirklichung von Zielen sind dabei zwei Aspekte desselben Vorgangs. Organisationsinterne Prozesse "konvertieren" aus der Umwelt gewonnenen Ressourcen und ermöglichen ihre Verwendung in zielgerichteten Transaktionen mit derselben oder einer anderen Umwelt. In dem Maße, wie die Organisation auf diese Weise die an sie gerichteten Ansprüche zu befriedigen vermag, steigert sie ihre eigene Legitimität und erhöht ihre Fähigkeit zur Mobilisierung von Ressourcen. Das Funktionieren einer Organisation läßt sich so als ein ständiger "Stoffwechsel" mit einer Vielzahl verschiedener Umwelten auffassen. In den Worten von Seashore und Yuchtman: "Diese Perspektive... stimmt mit dem Systemkonzept der Organisation überein, demzufolge

Organisationen als Systeme in kontinuierlichen Austauschbeziehungen mit ihren Umwelten stehen. Ein großer Teil dessen, was in diesen Beziehungen ausgetauscht wird, fällt in die Kategorie solcher knapper und begehrter Ressourcen, die auch für andere Systeme potentiell von Nutzen sein können. Aus diesem Grunde entsteht Wettbewerb. Unter Wettbewerbsbedingungen jedoch reflektiert die Fähigkeit einer Organisation, sich Ressourcen zu sichern und sie anzuwenden, ihre relative Effektivität im Vergleich zu anderen sozialen Strukturen ... Die Effektivität einer Organisation läßt sich als ihre Fähigkeit definieren, ihren Umwelten knappe und begehrte Ressourcen zu entziehen, um dadurch das eigene Funktionieren sicherzustellen" ¹⁾ .

Gegenstand der folgenden Bemerkung sind Gewerkschaften als ressourcenbeschaffende und - verwendende Sozialsysteme.

Da wir in erster Linie an der Entwicklung der formalen Organisationsstruktur interessiert sind, liegt der Schwerpunkt der Analyse auf den finanziellen Ressourcen ²⁾ , motivationale Ressourcen ("Loyalität"), freiwillige "Beteiligung" u. dgl. werden nur insoweit behandelt, als sie die Mobilisierung und Allokation finanzieller Ressourcen beeinflussen bzw. von ihr beeinflußt werden. Ausgehend von den Mobilisierungsproblemen freiwilliger Gewerkschaftsorganisationen unter Bedingungen von Prosperität und liberaler Demokratie sowie den entsprechenden, aus divergierenden Ansprüchen verschiedener Umwelten entstehenden Allokationsproblemen sollen einige der Dilemmen dargestellt werden, in die "institutionalisierte" Gewerkschaften bei dem Versuch geraten können, zwischen ihren finanziellen Mitteln und ihren Aufgaben einen Ausgleich zu finden. Diese Analyse, so scheint uns, vermag als Ausgangspunkt und Hintergrund bei der Interpretation verschiedener organisatorischer und organisationstechnischer Veränderungen zu dienen, die die innere Entwicklung der von uns untersuchten

Gewerkschaften seit Anfang der Sechziger Jahre geprägt haben und die mit wichtigen Konsequenzen auch für deren Fähigkeit verbunden sind, ihre primäre Funktion als Interessenverband zu erfüllen.

Gewerkschaften beschaffen den größten Teil ihrer finanziellen Ressourcen durch die Herstellung und Durchsetzung formalisierter Unterstützungsverpflichtungen ihrer "Klienten"³⁾. Ihre Ausstattung mit Ressourcen hängt sowohl von der Zahl ihrer Mitglieder (Rekrutierungsproblem) als auch davon ab, inwieweit sie ihre Mitglieder veranlassen können, ihre einmal eingegangenen Verpflichtungen auch einzulösen (Eindämmung der Mitgliederfluktuation, Erhöhung der Kassierungsrate, Durchsetzung von "Beitragsehrlichkeit"; Kontrollproblem). Dabei scheinen vor allem hinsichtlich des Rekrutierungsproblems der Mobilisierungsfähigkeit institutionalisierter Gewerkschaften⁴⁾ relativ scharfe Grenze gezogen zu sein, und zwar offenbar weniger durch einen Mangel an Konsens der Arbeitnehmer mit ihren Zielen als vielmehr durch bestimmte, für entwickelte kapitalistische Gesellschaften charakteristische institutionelle und organisatorische Bedingungen. So behaupten regelmäßig zwischen 70 und 80% der westdeutschen Arbeitnehmer in Umfragen, daß sie die Politik des DGB billigen⁵⁾; gleichzeitig jedoch stagnierte der Organisationsgrad des DGB in den Sechziger Jahren bei etwa 30% und stieg erst in der Mitte der Siebziger Jahre auf etwa 34% an. Die beste Erklärung dieser beträchtlichen Lücke zwischen Konsens und Unterstützung scheint uns in dem Umstand zu liegen, daß die Organisationsleistung institutionalisierter Gewerkschaften sich zu einem großen Teil auf das soziale System als Ganzes beziehen und deshalb niemandem, der ihm angehört, vorzuenthalten werden können (Tariflöhne, Vertretung von Arbeitnehmerinteressen in der Gesetzgebung usw.). Insofern kann man davon sprechen, daß Gewerkschaften vom Typus des DGB de facto öffentliche Aufgaben wahrnehmen und einen wichtigen Bestandteil des wohlfahrtsstaatlichen Organisationsnetzes

darstellen. Dies konfrontiert sie mit organisatorischen Problemen, wie sie auch der liberal-demokratische Wohlfahrtsstaat als ganzer zu lösen hat. Zu diesen Problemen gehört, daß die fehlende individuelle Zurechenbarkeit öffentlicher und quasi-öffentlicher Organisationsleistungen das Prinzip der Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung weitgehend außer Kraft setzt - mit der Konsequenz, daß Organisationen mit öffentlichen Funktionen auf eine wichtige Möglichkeit der Mobilisierung aktiver Unterstützung verzichten müssen und dadurch in die Gefahr geraten, daß sich zwischen den ihnen zur Verfügung gestellten Ressourcen und den an sie gerichteten Anforderungen ein wachsendes Mißverhältnis entwickelt.

Wie Olson am Beispiel der amerikanischen Gewerkschaftsbewegung gezeigt hat⁶⁾, hat das Problem der Mobilisierung von Ressourcen zur Produktion "öffentlicher Güter" den Gewerkschaften schon in einer frühen Phase ihrer Entwicklung zu schaffen gemacht. Die Erweiterung der Staatsfunktionen und die mit ihr einhergehende Übernahme motivationskräftiger Gewerkschaftsfunktionen (z.B. der vorenthaltbaren Unterstützungsleistungen) durch den Staat hat jedoch, zusammen mit veränderten Austragungsformen des Lohnkonflikts, die gewerkschaftlichen Mobilisierungsschwierigkeiten weiter erhöht. Umso größere Bedeutung kommt heute in allen entwickelten kapitalistischen Gesellschaften Institutionen zu, durch die Staat und Unternehmer den Gewerkschaften als Gegenleistung für von ihnen erfüllte Ordnungsfunktionen gewisse Hilfen bei der Rekrutierung von Mitgliedern gewähren ("union shops", Verwaltung der Arbeitslosenunterstützung oder der Arbeitsvermittlung durch die Gewerkschaften, betriebliches Beitragsinkasso usw.). Der relativ niedrige Organisationsgrad des DGB trotz breiter Zustimmung der Arbeitnehmer zu seiner Politik dürfte unter diesen Umständen in erster Linie durch das Zusammentreffen eines hohen gewerkschaftlichen In-

stitutionalisierungsgrades mit einem auffallenden Fehlen von "union security" und einer starken Betonung des Rechts der "negativen Koalitionsfreiheit" in der westdeutschen Rechtssprechung und Gesetzgebung zu erklären sein⁷⁾.

Ähnliche Schwierigkeiten wie bei der Rekrutierung von Mitgliedern bestehen bei der Durchsetzung der mit der Mit-schaft verbundenen Verpflichtungen. Am deutlichsten wird dies an dem Zurückbleiben der Gewerkschaftsbeiträge hinter der Einkommensentwicklung. Wie Tabelle 1 zeigt, war nur eine der sechs untersuchten Gewerkschaften in einer der beiden Sechsjahresperioden (GTB 1966 - 1972) in der Lage, ihre Beiträge stärker zu steigern als die Durchschnittsverdienste ihrer Mitglieder. In diesem Fall war eine tiefgehende organisatorische Krise vorausgegangen, die zu einer einschneidenden Reform des Kassierungswesens mit einer umfassenden Umstellung auf betriebliches Beitragsinkasso geführt hatte. Sieht man von der IGBE (die sich ebenfalls seit Mitte der Sechziger Jahre fast gänzlich auf Beitragsinkasso stützt) sowie der IGBSE zwischen 1960 und 1966 ab, bei der das Wachstum des Durchschnittsbeitrags lediglich um 18 Prozentpunkte unter dem des Durchschnittsverdienstes lag, so betragen in den übrigen Fällen die Abstände zwischen 22 und 55 Prozentpunkten.

Aus der Tabelle geht weiter hervor, daß in einer Reihe von Fällen das gesamte Beitragsaufkommen der jeweiligen Gewerkschaften schneller wuchs als die Durchschnittsbeiträge. Die Ursache hierfür liegt in steigenden Mitgliederzahlen, wobei die Expansion der Mitgliedschaft einen Teil des durch mangelnde Kontrollfähigkeit verursachten Verlustes wiedergutmachte. Allerdings wirkten sich auch hier - mit Ausnahme wiederum der IGBSE in der ersten der beiden Perioden - die bestehenden Rekrutierungsschranken immerhin so stark aus, daß ein vollständiger Ausgleich für die zurückgehende "Beitragsehrlichkeit" in der Regel nicht erreicht werden konnte.

Tabelle 1

Bruttolohn- und Gehaltssumme (BLGS) pro Beschäftigten¹⁾, durchschnittliche Gewerkschaftsbeiträge und gewerkschaftliches Beitragsaufkommen, 1966 und 1972 (Indexwerte)

Industrie	Gewerkschaft	1966; 1960 = 100		1972; 1966 = 100			
		BLGS	Beitrag	Aufkommen	BLGS	Beitrag	Aufkommen
Bauhauptgewerbe	IGBSE	177	159	193	175	125	126
Steinkohlenbergbau	IGBSE	158	152 ³⁾	120	165	155	125
Chemische Industrie	IGCPK	173	151	156	169	138	161
Textil	GTB	166	124	121	166	183 ⁴⁾	172
Bekleidung		179			158		
Maschinenbau	IGM	170	133	146	171	122	142
Straßenfahrzeugbau		168			175		
Elektroindustrie		170			172		
Einzelhandel	HBV	165	145	151	163	133	185

- 1) Metallindustrie und Einzelhandel: Durchschnittliche Brutto-Monatseinkommen
- 2) Wegen steigenden Anteils der Rentner Berechnung nur auf der Basis der betriebstätigen Mitglieder
- 3) Umstellung auf betriebliches Beitragsinkasso im Jahre 1966
- 4) Umstellung auf betriebliches Beitragsinkasso und Prozentbeitrag im Jahre 1970

Bemerkenswert an den in Tabelle 1 enthaltenen Daten ist weiterhin, daß keine signifikanten Unterschiede zwischen den beiden Untersuchungsphasen bestehen, obwohl die Phase 1966-72 die Rezessionsjahre 66/67 enthält. Daß der Einfluß institutioneller Faktoren die Auswirkungen konjunktureller Veränderungen zu überspielen vermag, zeigt sich vor allem daran, daß der einzige überproportionale Zuwachs des durchschnittlichen Gewerkschaftsbeitrages im Zeitraum 1966-72 liegt und in einem besonders krisenanfälligen Organisationsbereich stattgefunden hat. Andererseits ist nicht zu übersehen, daß das Verhältnis zwischen Durchschnittsbeitrag und Bruttoverdienst bei allen übrigen Organisationen in der zweiten Phase geringfügig schlechter ist als in der ersten.

2. Allokationsprobleme: Das Wachstum der Verwaltungskosten

Die Zwecke, zu denen eine Organisation ihre Mittel verwendet, werden durch die Anforderungen ihrer Umwelten und deren relative Bedeutung für die Versorgung der Organisation mit Ressourcen bestimmt. Gewerkschaften sind vor allem mit drei Umwelten konfrontiert, denen gegenüber sie jeweils spezifische Ziele verfolgen und zwischen denen für die Organisation wichtige Wechselbeziehungen bestehen. Im Verhältnis zu ihrer sozialen Basis benötigen Gewerkschaften Mittel für systematische Rekrutierungsanstrengungen und zur Sicherung ihrer Kompromiß- und Verpflichtungsfähigkeit (Werbung, vorerhaltbare Unterstützungen, Aufrechterhaltung eines Netzes von Geschäftsstellen, Ausbildung ehrenamtlicher Funktionäre usw.). Gegenüber den Arbeitgebern muß eine Gewerkschaft in der Lage sein, einen genügend drohfähigen Streikfonds aufzubauen, eine funktionierende Betriebsorganisation zu unterhalten und in Tarifverhandlungen, Schlichtungsverfahren usw. ein ausreichendes Maß an technischem und wissenschaftlichem Sachverstand zu mobilisieren. Im Verhältnis zum Staat schließ-

lich bedarf eine Gewerkschaft eines leistungsfähigen Stabes von Experten, mit dessen Hilfe sie bei gegebenem Anlaß ihre Position entwickeln und einbringen kann.

Wie bei allen Organisationen des tertiären Sektors wirken sich auch bei den Gewerkschaften Veränderungen im Ausmaß und in der relativen Vordringlichkeit der zu erfüllenden Aufgaben unmittelbar auf die Anzahl und die Zusammensetzung des hauptamtlichen Personals aus (Tabelle 2). Sieht man von der HBV ab, die 1960 die bei weitem höchste Beschäftigtenquote hatte und deren Mitgliederzahl sich während der Beobachtungszeit mehr als verdoppelte, so nahm in allen Organisationen die Zahl der Beschäftigten im Verhältnis zu der der Mitglieder zu (im Durchschnitt um 19,4%). Überproportionale Wachstumsraten hatten dabei die Verwaltungen der Hauptvorstände (zwischen 40 und 65%) - wodurch, wiederum mit Ausnahme der HBV, der Anteil der Beschäftigten beim Hauptvorstand am Gesamtpersonal der Organisation zunahm.

Diese Daten zeigen zweierlei. Zum einen kommt in ihnen zum Ausdruck, daß die Gewerkschaften in den letzten anderthalb Jahrzehnten ihre Aufwendungen für berufsmäßige Arbeit - im Gegensatz zu freiwilliger Beteiligung - erhöht und ihre Organisation stärker "professionalisiert" haben. Zum anderen macht die Verschiebung des Personals auf die Hauptvorstandsebene deutlich, daß die von dem zusätzlichen Personal erfüllten Aufgaben sich weniger auf das unmittelbare Verhältnis der Gewerkschaften zu ihrer sozialen Basis (Betreuung von Mitgliedern und Betrieben) als vielmehr zum größten Teil auf innerorganisatorische Leitungsfunktionen bzw. auf Interaktionen mit anderen Organisationen (Staat, Arbeitgeberverbände) beziehen. Daß die zusätzlichen personellen und damit auch finanziellen Ressourcen zur Produktion eher indirekter, nicht desaggregierbarer und deshalb nicht vorenthaltbarer Organisationsleistungen eingesetzt worden sind, dürfte wohl kaum zur Erleichterung der vorhandenen Motivationsprobleme beigetragen haben.

Tabelle 2

Beschäftigte der Gewerkschaft auf 10.000 Mitglieder:
 Beschäftigte beim Hauptvorstand in Prozent aller Beschäftigten

	ca. 1960		ca. 1973	
	Beschäftigte auf 10.000 Mitglieder	davon beim Hauptvorstand in Prozent	Beschäftigte auf 10.000 Mitglieder	davon beim Hauptvorstand in Prozent
IGBE	14,0	27,3	14,8	36,8
IGBSE	10,9	16,1	14,2	24,5
IGCPK	8,8	20,1	10,1	27,6
HBV	17,0	21,6	14,0	21,7
IGM	7,5	17,3	9,2	21,9
GTB	10,7	15,8	13,2	21,5

Wichtig ist nun, daß als Folge der in Tabelle 1 zum Ausdruck gekommenen Mobilisierungsschwierigkeiten die Einnahmen der Gewerkschaften systematisch langsamer steigen als die Kosten der in zunehmendem Maße benötigten personellen Ressourcen. Als Nachfrager nach qualifizierter Arbeitskraft müssen die Gewerkschaften imstande sein, auf dem Arbeitsmarkt mit anderen Organisationen zu konkurrieren. Dies zwingt sie dazu, die von ihnen gezahlten Gehälter an die Entwicklung der Einkommen ihrer Mitglieder zu koppeln. Da das Beitragsaufkommen der Gewerkschaften jedoch, wie wir gesehen haben, in der Regel hinter dem Einkommenszuwachs ihrer Mitglieder zurückbleibt, muß notwendig der für Personalausgaben verwendete Anteil des Beitragsaufkommens - und zwar selbst wenn die relative Zahl der Hauptamtlichen konstant bleibt - immer größer werden⁸⁾.

In welchem Ausmaß das Zusammentreffen sinkender Extraktionsfähigkeit mit wachsenden sich verändernden Aufgaben den Anteil der organisatorischen "Gemeinkosten" erhöht hat, geht aus der Tabelle 3 hervor. Die Tabelle enthält die Ausgaben der sechs Gewerkschaften für Personal und Verwaltung (wobei die sogenannten "sächlichen" Verwaltungsaufwendungen jeweils etwa ein Viertel der Personalkosten ausmachen) in Prozent des Beitragsaufkommens. Zum Vergleich und um die rapide Beschleunigung des organisatorischen Wandels in den letzten anderthalb Jahrzehnten deutlich zu machen, sind in der linken Spalte die entsprechenden Werte der Vorgängerorganisationen vom ersten Halbjahr 1914 - soweit solche bestanden haben eingetragen. Sieht man von der GTB und der HBV ab, die schon aufgrund ihrer hohen Werte zu Beginn der Periode als Sonderfälle gelten müssen (bei der HBV kommt ein relativer Personalabbau durch Verdoppelung der Mitgliedschaft, bei der GTB die gelungene Beitragsreform von 1970 hinzu), so zeigt sich viermal dasselbe Bild: Die Verwaltungsanteile von 1960 liegen relativ eng an denen von 1914, während die von 1973 um 11, 18, 22 und wiederum 11 Prozentpunkte über den Werten von 1960 liegen.

Tabelle 3

Personelle und sachliche Verwaltungsausgaben in Prozent der Beitragseinnahmen, um 1960 und um 1973; zum Vergleich Verwaltungsanteil der Vorgängerorganisationen im 1. Halbjahr 1914

	1914		ca. 1960	ca. 1973
Bergarbeiter	22,7	IGBE	24,0	34,7
Bauarbeiter ¹⁾	22,8	IGBSE	24,9 (61)	42,5
Fabrikarbeiter	26,2	IGCPK	26,2 ²⁾	47,7
		HBV ³⁾	39,0 (61)	41,5 (75)
Metallarbeiter	18,7	IGM	20,6 (61/2)	31,1 (71/3)
Textilarbeiter	24,5	GTB ⁴⁾	35,3 (61/2)	38,5

1) 1913

2) Berechnet aufgrund von Angaben im Protokoll des außerordentlichen Gewerkschaftstages von 1967.

3) Da die HBV keine Angaben über ihre Ausgaben veröffentlicht, wurden die Werte geschätzt. Für 1961 wurden durchschnittliche Personalkosten pro Beschäftigten von 85% der entsprechenden Kosten der IGBSE angesetzt; die Steigerung bis 1975 wurde entsprechend dem Anstieg der Tarifgehälter in den Konsumgenossenschaften hochgerechnet. Der sich aufgrund der jeweiligen Beschäftigtenzahlen der HBV ergebende Betrag wurde um einen Erfahrungswert von 25% für die sachlichen Verwaltungskosten erhöht und auf die Beitragseinnahmen prozentuiert

4) Ohne sachliche Verwaltungskosten der Verwaltungsstellen.

Eine Fortsetzung dieser Entwicklung, zumindest was den Anstieg der Personalausgaben angeht, wird schon deshalb auch in Zukunft nicht zu verhindern sein, da ein Abbau ihres zentralen hauptamtlichen Apparats die Gewerkschaften gegenüber den ohnehin weit besser ausgestatteten Bürokratien des Staates und der Unternehmer weiter benachteiligen müßte und eine Abkoppelung der Gewerkschaftsgehälter vom allgemeinen Einkommensanstieg durch eine Reihe von internen und externen Faktoren ausgeschlossen ist. So würden beispielsweise die von zahlreichen Gewerkschaften, auch und gerade auf Druck ihrer Beschäftigten selber, betriebliche Anstrengungen zur Qualifizierung ihres Personals und zur Professionalisierung der Rolle des Gewerkschaftssekretärs durch jedes auch nur relative Sinken des Einkommensniveaus gefährdet. Darüberhinaus haben aufgrund der veränderten gesellschaftlichen Bedingungen heute die Gewerkschaften ihr Monopol als Aufstiegskanal aus der Arbeiterschaft eingebüßt und müssen sich zunehmend der Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt aussetzen. Dies gilt vor allem für die Rekrutierung wissenschaftlich qualifizierter Mitarbeiter für Expertenfunktionen. Schließlich zeigt die zunehmende "Organisierung" der Gewerkschaftsangestellten, deren zumeist in der zweiten Hälfte der Sechziger Jahre ins Leben gerufene oder neu belebte Betriebsräte heute Betriebsvereinbarungen über Sozialleistungen, Arbeitsbedingungen, Stellenpläne, Einstufungsfragen, Gehaltsstrukturen und Ausbildungsprogramme für Nachwuchssekretäre aushandeln, daß die Tätigkeit des Gewerkschaftssekretärs auch im Bewußtsein der Beteiligten Züge eines arbeitsrechtlichen Beschäftigungsverhältnisses angenommen hat, in dem private Erwerbsinteressen ihren legitimen Platz haben. Zusammengefaßt scheinen diese Faktoren die Annahme zu rechtfertigen, daß die Gewerkschaften weiterhin mit einem rapiden Anstieg ihrer Personalausgaben zu rechnen haben, die sie selber kaum beeinflussen können und dessen Tempo ihnen weitgehend von außen diktiert wird.

Tabelle 4

Konfliktferne Unterstützungsleistungen und Streikrücklagen bzw. Streik- und Gemaßregeltenunterstützung (Kampfaufwendungen) in Prozent der Beitragseinnahmen, 1960 und 1973

	ca. 1960		ca. 1973	
	Konfliktferne Unterst.	Kampfaufwendungen ¹⁾	Konfliktferne Unterst.	Kampfaufwendungen ¹⁾
IGBE	14,3	18,4 (16,4)	9,3	36,4 (24,4)
IGBSE	14,7	21,9 (1,7)	10,6	14,1 (9,2)
IGCPK	15,5	18,9 ²⁾ (5,8)	6,6	19,0 (7,8)
IGM	25,0	26,8 (7,4)	13,2	22,8 (9,6)
GTB	12,2	10,9 (3,4)	8,4	17,0

- 1) Daten über die Kampfaufwendungen der HBV waren nicht zu ermitteln. Zumindest während der Sechziger Jahre dürfte die Organisation jedoch ohnehin kaum in der Lage gewesen sein, Rücklagen zu bilden. Arbeitskämpfe wurden nicht geführt.

In Klammern Rücklagen aus Vermögenseinnahmen in Prozent der Beitragseinnahmen. Die Zahl in Klammern ist eine Teilmenge der gesamten Kampfaufwendungen, die in derselben Spalte uneingeklammert mitgeteilt werden.

- 2) Geschätzt aufgrund verbaler Angaben im Protokoll des außerordentlichen Gewerkschaftstages 1967. Die Zahlen sind um Rückerstattungen aus dem Vermögen der Vorgängerorganisation in Höhe von 3,4% des Beitragsaufkommens bereinigt. Schätzungen aufgrund des Geschäftsberichtes 1960-62 ergeben erheblich niedrigere Werte von 10,9 (5,8) % des Beitragsaufkommens (ebenfalls um die Rückerstattungen bereinigt).

3. Rekrutierungs- und Konfliktfähigkeit als Alternative: Die "Finanzkrise" der Gewerkschaften⁹⁾

Welche Auswirkungen hatte der Anstieg der Personal- und Verwaltungskosten auf die Beziehungen der Gewerkschaften zu ihren zwei wichtigsten Umwelten, den Mitgliedern und den verteilungspolitischen Gegenspielern? Sämtliche untersuchten Organisationen haben als Reaktion auf ihre wachsenden Verwaltungsaufwendungen ihre konfliktfernen Unterstützungen (Krankengeld, Sterbegeld, Rentenzulage usw.) teilweise erheblich gekürzt (Tabelle 4)¹⁰⁾. Da der Ausbau der vom Staat getragenen Systeme der sozialen Sicherung derartige Leistungen weitgehend verzichtbar gemacht hatte, stand den Gewerkschaften hier ein willkommener Manövrierspielraum zur Verfügung. So sehr es sich jedoch anbot, mit seiner Hilfe die entstandenen Haushaltsprobleme mindestens teilweise zu lösen, so unumgänglich war es, daß der Abbau der relativ motivationskräftigen Unterstützungen die Positionen der Organisation im Austausch mit ihren Mitgliedern weiter schwächen mußte. Durch die Verlagerung organisatorischer Ressourcen von direkten und spezifischen zu indirekten und generellen Organisationsleistungen entstand so ein Bedürfnis nach Kompensation zur Erhaltung der ursprünglichen Balance der Austauschbeziehungen zwischen Organisation und Mitglied.

Bei den Kampfaufwendungen - dem Teil ihrer Ressourcen, den eine Gewerkschaft pro Jahr entweder für aktuelle Konflikte (Streik- und Gemaßregelungenunterstützung) ausgibt oder für zukünftige Konflikte akkumuliert - ist das Bild weniger einheitlich. Die IGBE und die GTB, die während des Beobachtungszeitraums ihre Finanzprobleme durch betriebliches Beitragsinkasso weitgehend hatten lösen können, waren in der Lage, ihre Kampfaufwendungen zu steigern¹¹⁾. Bei der IGCPK, bei der der Abbau der konfliktfernen Unterstützungen besonders stark deren interne Rationalisierungsanstrengungen besonders erfolg-

reich waren, blieb der Anteil der Kampfaufwendungen, auch aufgrund steigender Vermögenseinnahmen, nahezu konstant. Sinkende Kampfaufwendungen dagegen finden sich bei der IGBSE und der IGM, wobei in beiden Fällen steigende Vermögenseinnahmen den Rückgang der allein aus den Beiträgen finanzierten Kampfaufwendungen (IGBSE: von 20,2 auf 4,9%; IGM: von 19,4 auf 13,6%) zum Teil ausgleichen. Es ist auffallend, daß IGBSE und IGM zugleich diejenigen Organisationen sind, die 1973 noch die höchsten Unterstützungsanteile aufwiesen.

Die tatsächlichen Auswirkungen der Finanzkrise¹²⁾ auf die Kampfaufwendungen, die einen wichtigen Faktor für die externe Machtposition einer Gewerkschaft darstellen, lassen sich jedoch nur dann richtig einschätzen, wenn man die Reaktionen der Gewerkschaften auf die organisatorischen Dysfunktionen des Abbaus der konfliktfernen Unterstützungen berücksichtigt. Da der Ausgleich steigender Gemeinkosten durch Verringerung individueller Gratifikation bei Delegierten und Mitgliedern regelmäßig auf Widerstand traf, mußten zu seiner Durchsetzung Kompensationen angeboten werden. Neben der werbeträchtigen und dabei relativ preiswerten Freizeitunfallversicherung bestanden diese in erster Linie in der Erhöhung der Streikunterstützung¹³⁾, und zwar tendenziell bis zum vollen Netto-Einkommensausgleich. Dies war insofern eine naheliegende Lösung, als einerseits die konfliktbezogenen Unterstützungen die wichtigsten noch verbliebenen vorenthaltbaren Organisationsleistungen darstellen und andererseits ihre Erhöhung - anders als bei Urlaubsgeld oder Zusatzrente - den "ordentlichen" Haushalt der Gewerkschaft nicht belastet. Obwohl ihr praktischer Wert durch die Institutionalisierung des Lohnkonfliktes gesunken sein mag, stellen die arbeitskampfbезogenen Unterstützungen die einzige Art von "sozialer Sicherung" dar, bei der die Gewerkschaften nicht der Konkurrenz anderer, insbesondere staatlicher Instanzen ausgesetzt sind. Unter dieser Perspektive muß es als eine plau-

sible Strategie erscheinen, die durch die Streichung oder Senkung einer Anzahl von individualisierbaren Leistungen gesunkene Attraktivität der Organisation durch das Angebot eines möglichst vollständigen Einkommensausgleichs im Konfliktfall ("Streikversicherung ohne Eigenbeteiligung") wieder zu erhöhen.

Berücksichtigt man nun die eingetretenen Erhöhungen der Unterstützungssätze, so ändert sich das in Tabelle 4 enthaltene Bild steigender bzw. nur schwach sinkender Kampfaufwendungen entscheidend (Tabelle 5). Der reale Wert der jährlichen Kampfaufwendungen einer Gewerkschaft läßt sich durch die Dauer und den Umfang des durch sie finanzierbaren Streiks ausdrücken. Folgt man der in Tabelle 5 enthaltenen Modellrechnung, so zeigt sich, daß die durch die jeweiligen Kampfaufwendungen (Spalte 1, vgl. die Werte in Tab. 4) finanzierbare Streikdauer, ausgedrückt in Wochen (Spalte 2), in einem Fall um etwa 18%, in den drei anderen Fällen aber um mehr als die Hälfte gesunken ist. Gleichermaßen sind die pro Streikwoche erforderlichen Kampfaufwendungen, ausgedrückt in Prozent des Beitragsaufkommens (Spalte 3; ermittelt als Quotient von Spalte 1/ Spalte 2), bei allen Organisationen gestiegen, und die durch ein Prozent des Beitragsaufkommens finanzierbare Streikdauer (Spalte 4; ermittelt als Quotient Spalte 2/ Spalte 1) ist sowohl erheblich niedriger als auch weit weniger unterschiedlich geworden.

Von hier aus läßt sich genauer bestimmen, was den eigentlichen Inhalt der gewerkschaftlichen Finanzkrise ausmacht. Dieselben Umweltveränderungen nämlich, durch die die organisatorischen Gemeinkosten der Gewerkschaften gestiegen und die konfliktfernen Unterstützungen entbehrlich geworden sind, haben die Ansprüche der Mitglieder an die konfliktbezogenen Unterstützungen erhöht und damit zur Entwertung der Kampfaufwendungen bzw. der vorhandenen Kampfrücklagen geführt. Damit

Tabelle 5:

Kampfaufwendungen¹⁾ und finanzielle
Kampfkraft, 1960 und 1973

	Kampfaufwendungen in Prozent des Beitragsaufkommens	Finanzierbare Streikdauer in Wochen ²⁾	Erforderliche Kampfaufwendungen pro Streikwoche	Erzielbare Streikdauer pro ein Prozent des Beitragsaufkommens, in Wochen
1960				
IBGSE	21,9	2,27	9,7	0,104
IGCPK	18,9	1,41	13,4	0,075
IGM	26,8	2,99	9,0	0,112
GTB	10,9	2,01	5,42	0,184
1973				
IGBSE	14,1	1,07	13,2	0,075
IGCPK	19,0	1,16	16,4	0,061
IGM	22,8	1,39	16,4	0,061
GTB	17,0	0,99	17,2	0,058

1) Die Kampfaufwendungen der Gewerkschaft HBV sind nicht zu ermitteln. Die Streikunterstützungen der IG Bergbau und Energie werden von Fall zu Fall durch den Hauptvorstand festgesetzt. Zum Begriff der Kampfaufwendungen vgl. unsere Erläuterungen zu Tabelle 4.

2) Ausgegangen wird von einer Streikbeteiligung von 10% der Mitgliedschaft im jeweiligen Jahr. Es wird angenommen, daß die Streikenden den durchschnittlichen Vollbetrag entrichten. Jeweils die Hälfte der Streikenden erhalten Familienzuschläge für einen Ehepartner und zwei Kinder; die Streikenden sind im Durchschnitt seit zwei Jahren in der Gewerkschaft.

hat die Reallokation der durch die konfliktfernen Unterstützungen gebundenen Ressourcen zugunsten allgemeiner "Verwaltungs"-Ausgaben die Stellung der Gewerkschaften gegenüber ihren verteilungspolitischen Gegnern geschwächt. Diese für die Organisation dysfunktionale Folge erhöhter Streikunterstützungen wäre nur dann zu vermeiden gewesen, wenn der Erhöhung der Unterstützungssätze eine analoge Erhöhung der Kampfaufwendungen gefolgt wäre, d.h. wenn die verlagerten Ressourcen innerhalb der direkten Austauschbeziehungen zwischen Organisation und Mitglied verblieben und lediglich von den konfliktfernen vorenthaltbaren Leistungen übertragen worden wären. Statt dessen wurden sie ganz oder zum größten Teil von wachsenden Gemeinkosten bzw. von erhöhten nicht vorenthaltbaren Leistungen aufgezehrt. Das Wesen der Finanzkrise bestand und besteht deshalb darin, daß sie die von ihr betroffenen Gewerkschaften mit dem Dilemma konfrontiert, zwischen der Motivationskraft ihrer Organisation einerseits und ihrer externen Drohfähigkeit andererseits wählen zu müssen, wobei die Wahrung der Mobilisierungsfähigkeit gegenüber der eigentlichen sozialen Basis, schon aus Gründen der organisatorischen Bestandserhaltung, in der Regel den Vorrang genießt.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Ebenso wie andere Trägerorganisationen wohlfahrtsstaatlicher Demokratien sehen sich "institutionalisierte" Gewerkschaften mit Ansprüchen an ihre Organisationsleistungen konfrontiert, die schneller wachsen als die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel. Aufgrund allgemein steigender Einkommen und zunehmender Personalintensität bei relativ geringen Möglichkeiten zur Produktivitätsverbesserung muß gleichzeitig ein immer größer werdender Anteil der Gewerkschaftsbudgets für "Verwaltungsausgaben", d.h. für fixe Organisationskosten

verwendet werden. Der dazu erforderliche Abbau der vor-
enthaltbaren Unterstützungsleistungen für Mitglieder ver-
schärft die mit der Produktion "öffentlicher Güter" ver-
bundenen Motivationsprobleme. Die als Kompensation ge-
währte Erhöhung der Streikunterstützung wiederum entwer-
tet die gewerkschaftlichen Streikfonds und schwächt da-
durch die Stellung der Gewerkschaften gegenüber ihrem ver-
teilungspolitischen Gegner.

Zahlreiche organisatorische Entwicklungen in den unter-
suchten Gewerkschaften lassen sich als Versuche auffassen,
die Probleme der gewerkschaftlichen "Finanzkrise" system-
konform zu lösen. Während einige der Gewerkschaften - vor
allem die IGBE und die GTB - sich dabei in starkem Maße
an die Hilfe der Arbeitgeber anlehnten (vor allem in Form
des Übergangs zu betrieblichem Beitragsinkasso), waren an-
dere bestrebt, durch interne Strukturveränderungen sowohl
eine wirtschaftlichere Nutzung der knapper gewordenen Res-
ourcen als auch eine Verbesserung ihrer Kontrollfähigkeit
gegenüber ihren Mitgliedern zu erreichen. In diesem, an an-
derer Stelle ausführlich zu behandelnden Zusammenhang spre-
chen wir von "organisatorischer Rationalisierung", wobei
sich vier zentrale "Rationalisierungsdimensionen" unter-
scheiden lassen: Die Zentralisierung administrativer und
personalpolitischer Kompetenzen, die Konzentration und Pro-
fessionalisierung der unteren Organisationseinheiten, die
Formalisierung der Mitgliedsrolle und die Computerisierung
der Beitragskassierung und der Mitgliederkartei. Die Funk-
tionen und Dysfunktionen derartiger Rationalisierungspro-
zesse in einer freiwilligen Interessenorganisation bilden
ein zentrales Thema des eingangs kurz beschriebenen For-
schungsprojekts.

Anmerkungen

- 1) Stanley E. Seashore und Ephraim Yuchtman: Factorial Analysis of Organisational Performance, in: Administrative Science Quarterly, 12, 1967, S. 377 ff.; hier S.393
- 2) Vgl. hierzu Webers Feststellungen über den Zusammenhang zwischen Bürokratisierung und Geldwirtschaft
- 3) Soziologisch ebenso interessant, aber hier nicht zu behandeln sind Zahlungen der Arbeitgeber an "gemeinsame Einrichtungen", die der Gewerkschaft Ausgaben ersparen (Bildungsstätten u.ä.), indirekte Zuschüsse des Staates (§ 37 BetrVerfG) und Vermögenseinnahmen.
- 4) Als "institutionalisiert" bezeichnen wir Gewerkschaften, deren Ziele und Handlungen von ihren Gegenspielern und von der bestehenden Rechtsordnung als legitim anerkannt bzw. als notwendige Teilfunktion bei der Organisation gesellschaftlicher Zusammenhänge angesehen werden und die selber den bestehenden institutionellen Rahmen als legitim anerkennen. Der Ausdruck scheint uns weniger von Wertungen belastet als Begriffe wie "kooperative" (Bergmann, Jacobi, Müller-Jentsch) oder "befestigte" Gewerkschaft (Briefs).
- 5) Siehe hierzu erschöpfend W. Nickel: Zum Verhältnis von Arbeiterschaft und Gewerkschaft, Köln 1974
- 6) M. Olson: The Logic of Collective Action, Cambridge, Mass. 1965
- 7) Vgl. etwa die konservative Rhetorik eines Biedenkopf, der einerseits von den Gewerkschaften eine "verantwortliche", d.h. zurückhaltende und am "Gemeinwohl" orientierte Politik erwartet, andererseits jedoch jeden Versuch, die Übernahme gewerkschaftlicher Mitgliedschafts-verpflichtung dennoch attraktiv zu machen, in die Nähe des Verfassungsbruchs rückt. Diesem, wenn man so will, manchester-liberalen Konzept von "freiwilliger Organisation" ist seine Funktion nur zu deutlich anzusehen. An der über die Parteifinanzierung vermittelten faktischen Zwangsmitgliedschaft aller Bürger in den "drei demokratischen Parteien" hat der ultraliberale Generalsekretär jedenfalls erstaunlicherweise noch keinen Anstoß genommen. Vgl. die "Erweiterte Dokumentation über den Mißbrauch gewerkschaftlicher und politischer Macht durch SPD- und Gewerkschafts-Funktionäre", hrsg. von der CDU-Bundesgeschäftsstelle, hektografiert, o.D., insbes. S. 20 ff.
- 8) In der Diskussion des Referats wies Prof. Lutz auf den

paradoxen Zusammenhang hin, daß hohe gewerkschaftliche Tarifabschlüsse nicht nur auf dem Weg über steigende Personalkosten die Finanzen der Gewerkschaften belasten, sondern auch gleichzeitig das Beitragsaufkommen der Arbeitgeberverbände - das nach der Lohnsumme berechnet wird - erhöhen. Wenn man so will, besteht hier eine diabolische Art von Gleichgewichtsmechanismus: Ein Sieg der Gewerkschaft in einer Lohnrunde schwächt die Gewerkschaft und stärkt den Arbeitgeberverband.

- 9) Der Begriff der "Finanzkrise" wurde bewußt in Anlehnung an O'Connors Theorie von der "Financial Crisis of the State", New York 1972, gewählt. In der Tat bestehen eine Reihe von bemerkenswerten Analogien zwischen den Finanzproblemen des Staates und der Gewerkschaften: Beide sind formale Organisationen des tertiären Sektors, die durch ihre Umwelt unter einen ständig steigenden Leistungsdruck gesetzt werden, mit dem ihre "Extraktionsfähigkeit" nicht Schritt zu halten vermag; beide müssen ihre Aufwendungen für Personal an die des produktiven Sektors anpassen, ohne im selben Maße wie dieser durch Rationalisierung ihre Produktivität steigern zu können; beide müssen deshalb einen wachsenden Teil ihrer knapper werdenden Ressourcen für Personalkosten (für "overhead") aufwenden; beide sehen sich einer zunehmenden Forderungsbereitschaft ihrer Beschäftigten gegenüber; usw. Wenn man die Gewerkschaften als Teil des umfassenden wohlfahrtsstaatlichen Organisationskomplexes ansieht, zu dem auch der "Staat" im engeren Sinne gehört, so wäre diese Analogie alles andere als oberflächlicher Art; sie würde vielmehr zeigen, daß es bestimmte strukturelle Probleme des organisierten Kapitalismus gibt, die alle wichtigen Organisationen unabhängig von ihrem rechtlichen Status befallen können.
- 10) Bei der HBV sanken die konfliktfernen Unterstützungen von 5,3% auf 1,6% im Jahre 1975.
- 11) Wie an anderer Stelle ausführlich zu diskutieren sein wird, haben Kampfrücklagen bei Gewerkschaften, die ihre Subsistenzprobleme mit Hilfe der Arbeitgeber lösen und somit deren Sanktionen ausgesetzt sind, natürlich eine andere Bedeutung als im Normalfall.
- 12) Es mag ungerechtfertigt erscheinen, von einer gewerkschaftlichen "Finanzkrise" zu sprechen, ohne die dem Hörensagen zufolge so beträchtlichen Gewerkschaftsvermögen zu berücksichtigen. Zum einen jedoch ist ein großer Teil des Vermögens der Gewerkschaften kaum zu Kampf- oder anderen organisatorischen Zwecken mobilisierbar, zum anderen gilt innerhalb der DGB-Gewerkschaften das eherne Prinzip, daß alle laufenden Aufwendungen aus dem Beitragsaufkommen bestritten werden müssen und daß eine "gesunde" Gewerkschaft in normalen (d.h. nicht durch umfangreiche Arbeitskämpfe geprägten) Zeiten nicht nur sämtliche Vermögenseinnahmen, sondern darüberhinaus einen beträchtlichen Teil ihres Beitragsaufkommens ihrer Rücklage zuzuführen hat. Unter der Perspektive der praktischen, alltäglichen Finanzpolitik der Gewerkschaften ist

es deshalb vertretbar, wenn man die Vermögensbestände außer Betracht läßt.

- 13) Abgesehen von der IGBE, die zur Rekrutierung ihrer Mitglieder keiner besonderen Leistungen bedarf und deren Streikunterstützung nicht durch die Satzung, sondern von Fall zu Fall durch den Hauptvorstand geregelt wird, sind beide genannten Entwicklungen bei allen von uns untersuchten Gewerkschaften gleichermaßen zu beobachten.