

Ulrich von Alemann/Josef Schmid

Die Reform der Gewerkschaft ÖTV

Ein Fazit der Projektergebnisse*

Prof. Dr. Ulrich von Alemann, geb. 1944 in Seebach/Thüringen, Studium von Politikwissenschaft, Soziologie, Geschichte und Staatsrecht in Bonn, Köln und Edmonton/Kanada, leitet den Arbeitsbereich Allgemeine Politikwissenschaft an der Fernuniversität Hagen.

Prof. Dr. Josef Schmid, geb. 1956 in Zoznegg, Studium der Politikwissenschaft und Soziologie in Konstanz, lehrt im Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Osnabrück.

Von dem griechischen Philosophen Heraklit stammt das Wort: „Du steigst niemals als derselbe in den gleichen Fluß.“ Oder noch kürzer: „Alles fließt“. Das gilt gerade auch für das Umfeld der Gewerkschaften heute: Sie haben ihren klarsten Verbündeten und ihren liebsten Gegner verloren. Trotz des Postulats der politisch unabhängigen Einheitsgewerkschaft war die SPD doch lange der natürliche politische Verbündete der Gewerkschaften. Das hat sich geändert, nicht erst seit Heinz Kluncker und die ÖTV 1973 mit ihrem Streik den Rücktritt von Willy Brandt beschleunigten. Gerade auch von seiten der SPD sind durch neue gewerkschaftsferne Mitgliederschichten und eigenständige politische Orientierungen die Distanzen in den letzten 20 Jahren zu den Gewerkschaften deutlich gewachsen. Und alles sieht danach aus, daß diese Distanz, etwa wenn der nächste sozialdemokratische Kanzlerkandidat aus Norddeutschland kommen sollte, noch weiter wachsen wird.

Aber auch das Bild des Lieblingsfeindes der Gewerkschaften wird immer diffuser. Das Kapital, die Arbeitgeber: Sind das die Hardliner in den Verbänden oder die Vorstände in Unternehmen, mit denen Beschäftigungspakte ausgehandelt werden können?

Bei der ÖTV ist dieser Gegner noch schwerer zu fassen. In den Kommunalverwaltungen reicht die ÖTV-Mitgliedschaft bis in höhere Ränge und natürlich auch in den Rat der Stadt und der Gemeinde. Ist da überhaupt immer noch die „Gegnerfreiheit“, wie das juristisch heißt, klar gegeben?

Die gegenwärtigen ökonomischen, sozialen, ökologischen und politischen Umbrüche in Deutschland, Europa und der Welt, die sich mit Stich werten wie Wachstum der Massenarbeitslosigkeit, Schrumpfen des Sozialstaates, Wertewandel in der Risikogesellschaft, Individualisierung und Entfremdung von Jugendlichen, Folgeprobleme der deutschen Einheit, Standortdebatte, Europäisierung und Globalisierung beschreiben lassen - diese Umbrüche haben auch die Gewerkschaften erreicht.

* Der Text ist die gekürzte Fassung des Schlußkapitels des Buches Ulrich von Alemann/Josef Schmid (Hrsg.), Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik, Baden-Baden Frühjahr 1998.

Die Welt verändert sich rasant. Wenn die Gewerkschaften stehen bleiben, werden sie den Anschluß verpassen. Sie sind zur Reform verurteilt.

Im Westen und Süden der USA zeichnen sich bereits Konturen einer „post-union-era“ und in einer eigenartigen Koinzidenz in Osteuropa ebenfalls in vielen neuen Unternehmen eines späten Frühkapitalismus ab. Dieses Menetekel an der Wand sollte man nicht übersehen. Aber noch gibt es keinen Grund, in Panik zu geraten. Denn für Europa kann keineswegs von einer „Entgewerkschaftung“ gesprochen werden.¹

Ein Verschwinden der Großorganisationen - seien es Parteien, Kirchen, Gewerkschaften oder Sportverbände - ist keineswegs in Sicht. Im Gegenteil: Das ehrenamtliche Engagement ist gegen alle Cassandra-Rufe in den Wohlfahrtsverbänden in Nordrhein-Westfalen in den letzten sechs Jahren sogar noch angestiegen. Die Großorganisationen sind trotz turbulenter Umwelt nicht am Ende, stehen nicht vor der Erosion, wohl aber vor der Transformation.

Allerdings haben hier die Gewerkschaften vergleichsweise größere Probleme als die anderen genannten Großorganisationen. Denn diese haben vielfältige andere Finanzquellen: staatliche Parteienfinanzierung, Kirchensteuern, Sportsubventionen, Spenden und Vermögen. Das spielt bei den Gewerkschaften nur eine untergeordnete Rolle: Sie leben allein von ihren Mitgliedern und deren Beiträgen. Und noch ein weiterer Punkt ist wichtig: der Schwund von bestimmten Mitgliedsgruppen, insbesondere von Jugendlichen in nahezu allen politischen Großorganisationen.

Die Mitgliedschaft schmilzt wie Butter in der Sonne

Die Mitgliedschaft ist die Quelle aller gewerkschaftlichen Energie, könnte man metaphorisch und vielleicht etwas euphorisch sagen. Die Mitgliedschaft der ÖTV ist in den achtziger Jahren bis 1989 stetig angestiegen, durch die deutsche Einigung dramatisch hochgeschneit und seitdem kontinuierlich von fast 2,2 Millionen auf jetzt 1,6 Millionen abgesunken. Das wäre an sich noch nicht besorgniserregend. Erst wenn man die Zahlen herunterbricht und mit anderen Zahlen konfrontiert, ergeben sich Probleme: erstens die Struktur der Mitgliedschaft, zweitens die Schere zwischen Beitragseinnahmen und Ausgaben. Zunächst zur Struktur der Mitgliedschaft:

- Hinsichtlich der Beschäftigungsverhältnisse fallen zwei Trends auf: Die Gruppe der Angestellten stellte 1996 mit 52,1 Prozent den größten Anteil an Mitgliedern, während sich der Anteil der Beamten seit 1981 bis auf 4 Prozent halbierte. Die Entwicklung in den achtziger Jahren zugunsten der Angestellten deckt sich mit den sektoralen Verschiebungen in der Erwerbstätigenstruktur. Der in den neunziger Jahren wieder wachsende Mitgliederanteil an Arbeitern erklärt sich aus den Beitritten Ost.

¹ Wolfgang Sireeck, Industrielle Beziehungen in einer internationalisierten Wirtschaft, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Globalisierung der Wirtschaft, Standortwettbewerb und Mitbestimmung, Bonn 1996, S. 37-69.

- Besonders wichtig für die Entwicklung der Beitragseinnahmen gestalten sich die Veränderungen in den Beschäftigungsgruppen. Während sich der Anteil der Arbeitslosen an der Gesamtmitgliedschaft auf derzeit 8,6 Prozent mehr als verdoppelt hat, ist der Anteil der Vollzeitbeschäftigten im gleichen Zeitraum von 71 Prozent auf 60,1 Prozent zurückgegangen. Parallel dazu ist der Anteil der Teilzeitbeschäftigten auf 10,7 Prozent gesunken, während die Auszubildenden gerade noch 1,7 Prozent stellen.
- Die Veränderungen in der Mitgliederstruktur gehen nicht erst seit den neunziger Jahren zu Lasten der erwerbstätigen Mitglieder, die 1996 nur noch einen Anteil von 72,5 Prozent ausmachen. Dagegen ist der Anteil der Rentner kontinuierlich angestiegen auf 1996 13,6 Prozent (1981:11,9 Prozent).
- Vor allem die hohen Rückgänge bei den jugendlichen Mitgliedern - allein von 12 Prozent Anfang der neunziger Jahre auf derzeit nur noch 3,5 Prozent - ist ein ernstzunehmendes Problem, das von der ÖTV viel zu spät wahrgenommen wurde.²

Zweitens kommt zu den Strukturproblemen der Mitgliedschaft noch die Schere zwischen Mitgliederbeiträgen und Ausgaben. Die Mitgliederzahlen fallen viel schneller, als die Ausgaben zurückgeführt werden können. Bei den Finanzen der ÖTV zeichnen sich allerdings auch positive Trends ab:

- Im Jahre 1996 konnte wieder ein positives Haushaltsergebnis erzielt werden, und es wurden 5,2 Mio. DM dem Vermögen zugeführt. Mit weiteren Rückstellungen konnte der Streikfonds wieder mit 9,1 Mio. bedient werden.
- Personalkosten konnten deutlich gesenkt werden, um wieder Spielräume für Schwerpunktsetzungen zu erhalten.
- In den Lokalkassen der Bezirke und Kreise hat es mehr als eine Verdoppelung der Bestände seit 1992 gegeben. Hier ist allerdings kritisch zu fragen, ob Bestände gehortet werden, die dem operativen Zentrum der ÖTV für ihre Handlungsfähigkeit fehlen.

Nimmt man alle Trends der Mitgliederstruktur zusammen, so ist der gravierende Befund, daß die ÖTV zu vergreisen droht: Die Zahl der Rentner nimmt zu, die der Jugendlichen drastisch ab. Für die Zukunft ist die Zunahme der Senioren in der Gesellschaft unausweichlich und auch nicht zu beklagen. Aber der Rückzug der Jugendlichen aus den Großorganisationen hat teilweise katastrophale Formen angenommen. Hier helfen auch ein paar peppige Flugblätter und Diskoabende nicht. Hier geht es um das Gesamtangebot und den politischen Stil. Dies wird auch in der ÖTV nach unserem Eindruck noch zu wenig ernstgenommen.

In einem Interview sagte uns ein Mitglied des geschäftsführenden Hauptvorstandes (gHV) selbstkritisch dazu: „Ich habe den Eindruck, daß sich alle noch für die alten Jugendlichen halten, die wissen, was die Jugendlichen

2 Birgit Frey, Der gesellschaftliche Kontext und der Verlauf der Reform: offen für Veränderungen?, projekt: ötv-reform 2, FernUniversität Hagen 1997, S. 15-17.

wollen“. Aber gerade das ist ein großer Irrtum, der alle vergleichbaren politisch-moralischen Großorganisationen vereint.

Die Kreise als operative Basis

Die Kreisverwaltungen der ÖTV sind der „operative Kern“ an der Basis, die Schnittstelle zwischen Gewerkschaftsorganisation und Mitglied. Die Kreisverwaltungen betreuen die Mitglieder. Hier ist der Ort, wo sich die theoretischen Reformkonzepte bewähren müssen. Hier kreuzen sich die beiden Linien der Gewerkschaftsarbeit: die Ortsebene und die Betriebsebene. Die Kreisverwaltungen sind die Anlaufstelle, wo der Kontakt zur Gewerkschaft neben den Betrieben stattfindet, wo Hilfe gesucht und Rat gegeben werden kann, wenn berufliche und arbeitsrechtliche Probleme anstehen.

„Die Kreisverwaltungen zählen zu den Grauzonen der Gewerkschaftsforschung. Angesichts der allenthalben propagierten Dezentralisierung kommt der Leistungsfähigkeit der örtlichen Ebene eine grundlegende Bedeutung zu. Demokratietheoretische Überlegungen zur Willensbildung von unten nach oben bzw. zu Partizipationschancen von einfachen Mitgliedern verstärken diesen Eindruck. Die Kreisverwaltung stellt eine wichtige Schnittstelle und Vermittlungsinstanz zwischen Betrieb und Gewerkschaft dar. Sie ist entscheidend dafür, ob Impulse aus der Organisation in die betriebliche Arbeit gegeben und dort neue Ansätze der Interessenvertretung propagiert werden können. Sie bietet außerdem die Chance, durch die ehrenamtlichen Strukturen vor Ort und durch die enge Zusammenarbeit zwischen betrieblichen Funktionären und hauptamtlichen Sekretären eine Rückkoppelung betrieblicher Informationen in die Organisation zu ermöglichen.“³

Die Satzungsreform von 1994 hat verschiedene Veränderungen für die Kreisebene gebracht. So ist die Bildung von Bereichsvorständen auf Bundes- und Bezirksebene eine Sollvorschrift, auf Kreisebene nur eine Kannvorschrift. Das gleiche gilt für Personengruppenausschüsse, die ebenfalls auf Kreisebene gebildet werden „können“. An ihrer Stelle können auch Projekte oder Arbeitskreise treten.

„Durch diese offene Gremienstruktur wird eine immer größer werdende Zersplitterung der Ablauforganisation der ÖTV und damit eine Vergrößerung des Organisationschaos befürchtet. (...) Allerdings können diese Strukturen flexibel auf die gegebenen spezifischen Bedingungen in den jeweiligen Kreisverwaltungen reagieren. Von Seiten der untersuchten Kreisverwaltungen wurde diese flexible Gremienstruktur im großen und ganzen als positiv bewertet. In einigen Kreisverwaltungen wurden einige Gremien sowieso nur als „Gremienleichen“ geführt.“⁴

Durch die Organisationsreform wurde auch die Aufgabenverteilung zwischen Kreis, Bezirk und Hauptverwaltung neu geregelt. Der Kreisvorstand ist demnach für die mitgliedernahe Gewerkschaftsarbeit und Interessenvertretung insgesamt zuständig sowie für alle Entscheidungen mit örtlicher und kommunalpolitischer Bedeutung auf Bereichsebene.

„Eine derart allgemein gehaltene Aufgabenzuweisung ist nicht dazu geeignet. Reibungsverluste bezüglich Aufgaben- und Kompetenzfragen zu vermeiden. (...) Die Aufgabenabgrenzung zwischen den Ebenen in der ÖTV durch die Festlegung auf Kernaufgaben der Organisationsebenen ist nicht hinreichend in der Lage, Aufgabenüberschneidungen, Doppelarbeit und Kom-

3 Jörg Bundesmann-Jansen/Joke Frerichs, Gewerkschaften im Umbruch, Aspekte des politischen, kulturellen und organisatorischen Wandels, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 6/96, S. 354.

4 Melanie Graf, Die ÖTV-Kreisverwaltungen als operative Basis: Partizipation, Effizienz und Transparenz, projekt: ötv-reform 4, FernUniversität Hagen 1997, S. 143.

petenzstreit zu vermeiden, und bleibt auch nach der Aufgabenabgrenzung durch die Organisationsreform eine Schwachstelle in der ÖTV.“⁵

Insgesamt hat die Kreisstudie immer wieder gezeigt, wie wichtig der personelle Faktor ist. Es „menschelt“ gerade auf der Kreisebene allenthalben. Auf dieser Mikro-Ebene sind Personen ungemein wichtig: Sie schaffen Vertrauen, haben Autorität und verfügen über Kontakte. Damit läßt sich aber gleichzeitig ein „Versickern des Politischen“ feststellen: Das Mitglied fühlt sich nicht so sehr als Interessent an politischen Aktionen, nicht als Kunde für Dienstleistungen, sondern primär als Klient für advokatorische und manchmal auch paternalistische Interessenvertretung.

„Störe meine Kreise nicht“, rief Archimedes einem römischen Soldaten zu, der in seinen Garten eindrang. Er mußte diesen Ausruf mit dem Leben bezahlen. Wir würden die Kreise der ÖTV gerne stören, aufstören und aufstacheln, noch aktiver und organisationsbewußter sich durchzusetzen. Viele reiben sich auf im täglichen Geschäft und nehmen die anderen Kreise, den Bezirk oder gar die Hauptverwaltung kaum zur Kenntnis. Dies entnehmen wir auch mehreren Interviews mit Ehrenamtlichen auf Kreisebene. Von der Hauptverwaltung aus gesehen lautet die Kritik ähnlich: „Die Kreise interessieren sich nur für die Größe der Hauptverwaltung und die Anzahl der gHV-Mitglieder. Von den Kreisen geht überhaupt keine Dynamik aus“, sagte uns ein Spitzenfunktionär.

Ob die Unverbindlichkeit der Kann-Bestimmungen (Bildung von Bereichsvorständen und Personengruppenausschüssen) nicht doch zu einer noch steigenden Unübersichtlichkeit der Organisationen führt, ist zu befürchten. Straffe Struktur im Sinne von „lean organization“ ist hier ein Fremdwort. Das gilt auch für das Neben- und manchmal Gegeneinander von ehrenamtlichem Kreisvorsitz und hauptamtlicher Kreisgeschäftsführung -eine problematische Doppelspitze.

Die Bezirke - Scharnier, Filter oder Block?

Die ÖTV besitzt als mittlere Ebene 16 Bezirke, die zum großen Teil die Bundesländer abbilden. Ausnahmen sind der Bezirk Nord aus Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern sowie Weser-Ems aus Bremen und Teilen von Niedersachsen und schließlich das zweigeteilte NRW (NW I und NW II). Trotz aller schon mehrfach beschworenen Komplexität und Unübersichtlichkeit der ÖTV ist der vertikale dreistufige Aufbau mit den Bezirken in der Mitte überraschend einfach und klar. Andere vergleichbare politische Großorganisationen wie die Parteien oder die Kirchen gliedern sich demgegenüber ungleich komplizierter und vielstufiger. Die Großstadt-SPD in NRW ist sogar sechsstufig: Ortsbezirke, Ortsvereine, Unterbezirk, Bezirk, Landes- und Bundesebene.

5 Graf, ÖTV-Kreisverwaltungen, S. 184.

Im Zuge der modernen „Lean-Debatte“ in der Organisationsforschung gäbe es in der ÖTV also für die vertikale Aufbauorganisation nichts weiter zu reformieren, zusammenzulegen oder abzuschaffen, denn eine dreistufige Aufbauorganisation in einem Flächenstaat ist das Minimum.

Das Problem der ÖTV mit ihrer mittleren Ebene liegt nicht in der vertikalen Aufbauorganisation an sich, sondern darin, daß sich zwischen den drei Ebenen satzungsgemäße Aufgaben überlappen und informelle Rollenkonflikte ballen. Dadurch ergeben sich Folgeprobleme für die vertikale Ablauforganisation bei Entscheidungen und Aktionen. Diese Probleme sind schon für sich alleine „schlimm“ genug für den Organisationsalltag.

Zu dieser Unübersichtlichkeit der eigentlich so klaren vertikalen Dreistufigkeit kommt noch die horizontale Vielfalt. Personengruppen, Abteilungen, Bereiche und wie sie alle heißen, reklamieren für alle möglichen Einzel- und Sonderinteressen in der Organisation durch eigene Delegationsstränge auch auf der Bezirksebene ihre eigene Legitimation. Da liegt das eigentliche Problem der organisatorischen Heterogenität oder, weniger vornehm ausgedrückt, des Wildwuchses bzw. der „lose verkoppelten Anarchie“.

Auch wenn unsere Teilstudie zu den Bezirken das Bild von den „Bezirksfürsten“ in das Reich der Fabel verweist,⁶ so haben wir doch einige Bedenken, ob die Fabel nicht einen Kern Wahrheit birgt. Beispielsweise sind die Bezirksvorsitzenden bei der IG Metall de jure machtlos, aber de facto sehr stark. Bei der ÖTV sind sie de jure und de facto mächtig, da sie eine demokratische Legitimation durch Wahlen haben und damit gegen sie praktisch nicht entschieden werden kann.

Die Bezirksvorsitzenden reklamieren, dies sei notwendig, da sie Verhandlungspartner der Landesregierungen sind. Auch hier lehrt ein Blick auf die IG Metall, daß ein Bezirksvorsitzender trotz fehlender demokratischer Legitimation der Landesregierung stark gegenübertreten kann, wie beispielsweise Harald Schartau, der Bezirksleiter der IG Metall in NRW, der die Organisation hinter sich weiß. Von wem er eingesetzt wurde, ist da sekundär.

Auch die rituellen, fast schon formellen, jedenfalls nicht formalen und in der Satzung nicht vorgesehenen Treffen der Bezirksvorsitzenden mit dem geschäftsführenden Hauptvorstand vor den Hauptvorstandssitzungen sprechen für deren starke Stellung im ÖTV-Gefüge.

Manche Kräfte in der Hauptverwaltung und in den Kreisverbänden wollten mit der Organisationsreform offensichtlich das Gewicht der Bezirke zurückstutzen. Dies scheint wohl kaum gelungen, da die Aufgabenstellung immer noch nicht klar definiert ist und da insbesondere die Finanzreform nicht nur den Kreisen, sondern auch den Bezirken genutzt hat. Ein Spitzenfunktionär meinte dazu in einem Interview: „Obwohl die Bezirke keine ori-

6 Sabina Schoefer, Die ÖTV-Bezirke als Organisationsschamier: Partizipation, Kommunikation und Transparenz, projekt: ötv-reform 3, FernUniversität Hagen 1997.

ginären Aufgaben haben, haben sie ein Regionalkassenvermögen angesammelt, so daß wir uns inzwischen hier kleine Sparkassen halten“.

Die Organisationsreform, so unser Zwischenfazit, hat es nicht geschafft, Bezirksaufgaben zu bündeln und zu straffen und damit zu klären, ob die Bezirke Scharnier, Filter oder Block zwischen Kreis- und Hauptverwaltung sind. Auch auf Bezirksebene sind ähnlich wie auf Kreisebene die Bezirksleitungen mit teilweise ehrenamtlichen Vorständen und hauptamtlichem Bezirksvorsitzenden sowie zusätzlich einem Personalrat und natürlich den diversen Bereichs- und Personengruppen ein höchst unübersichtliches Führungsorgan. Im übrigen sollen die Bezirke eigentlich nicht führen, sondern dienen: dem Kreis als der Arbeitsebene und der Bundesebene als der strategischen Führung. Statt dessen sind auch auf der Bezirksebene überall kleine Strategen am Werk - zu viele Häuptlinge und zuwenig Indianer.

Die Hauptverwaltung - Entscheidungszentrum oder Prügelknabe?

Auf der Makroebene der ÖTV stehen vor allem die Führung und die Struktur der Gesamtorganisation im Vordergrund, d.h. ihre interne Steuerung, ihr internes Image sowie die Beeinflussung und die Kooperation mit dem Staat und dem Tarifpartner. Auf dieser Ebene geht es etwa um das Programm der Gewerkschaft oder um ihre gesellschaftspolitischen Vorstellungen, aber auch, last but not least, um die Tarifpolitik, die im Falle der ÖTV weitgehend national und einheitlich betrieben wird. Gerade diese spezifischen Umstände sind es, die ein Minimum an Homogenität und Zentralisierung der Organisation erzeugen bzw. erforderlich machen und eine Organisationsstruktur und Reform prägen, die von denen anderer Gewerkschaften abweichen. Gleichwohl ist dies auch die Ebene, auf der Fassadenpolitik, Mythen und bloße Symbolik gedeihen, mit denen nur Pseudoantworten auf die dringenden Herausforderungen gegeben werden und dann doch alles beim alten bleibt. Mikropolitik - deshalb wird der Begriff so leicht mißverstanden - ist eben auch auf der Makroebene zu Hause.

Die strategische Spitze der ÖTV ist aber kein Gipfel einer nach unten breiter werdenden Pyramide, sondern eher ein breites Bergmassiv mit einer ganzen Reihe von Gipfeln. Wer bildet dieses Gebirge?

- Der *Gewerkschaftskongreß* ist formal die höchste Instanz, tagt aber nur alle vier Jahre ordentlich. Seine über 1000 Mitglieder sind durch die Satzungsreform auf eine vernünftige Hälfte reduziert worden.
- Der *Beirat* mit z.Zt. 90 Mitgliedern soll in der Regel zwischen den Gewerkschaftskongressen einmal jährlich tagen. Er hat als einziges Spitzengremium neben diesem die Möglichkeit, Satzungsänderungen vorzunehmen.
- Im *Hauptvorstand* mit seinen 76 Mitgliedern aus vielen Hauptamtlichen, aber auch einigen Ehrenamtlichen, wird die große Linie besprochen, was nach Meinung mancher Vorstandsmitglieder nicht selten zu einem gesellschaftspolitischen Seminar über den Stand der Weltökonomie ausartet,

wenn sich alle Bezirksvorsitzenden bemüßigt fühlen, sich zu Wort zu melden.

- Der *geschäftsführende Hauptvorstand* (gHV) mit sieben Mitgliedern ist das eigentliche Führungsorgan mit dem/der Vorsitzenden an der Spitze. Er tagt wöchentlich montags mit einer längeren Klausursitzung einmal im Monat. Dies ist sozusagen das Kabinett der ÖTV: Die Mitglieder des gHV haben bestimmte Ressorts, die nach jedem Gewerkschaftstag in einem Geschäftsverteilungsplan neu ausgepokert werden. Anders als im Kabinett hat der Chef aber ebenfalls Ressorts zu betreuen, und zwar nicht wenige - nach unserer Meinung zu viele, um effektiv führen zu können.
- Die *Hauptverwaltung* hinter dem gHV bildet die „Ministerialbürokratie“. Sie ist aber bei weitem nicht so aufgebläht. Im Gegensatz zur „großen“ Ministerialbürokratie, wo jedes „Haus“ sein klares Organigramm mit eindeutigen Zuständigkeitsregelungen intern veröffentlicht, existiert ein solches in der ÖTV nicht. Ein gHV-Mitglied bekannte uns, man habe doch das interne Telefonverzeichnis. Das genüge. Neuerdings hat man im Rahmen einer Aufgabenkritik allerdings Ansätze eines Organigramms der Vorstandssekretariate entwickelt. Auch die Entscheidungs-, Anweisungs- und Vorgesetztenverhältnisse scheinen nicht immer eindeutig, was ein Problem aller Gewerkschaftsbürokratien ist. Hinzu kommt, daß das traditionell fast zwanghafte allgemeine Duzen die Wirksamkeit eines klaren arbeitsteiligen Entscheidungsverhaltens erschwert.

Eher weniger im Blickfeld liegen weitere zentrale Gremien:

- Die *Bereichsvorstände* und *Personengruppenausschüsse*, die regelmäßig zusammenkommen. Die Organisationsreform hat die früher unübersichtlichen 40 Abteilungen zu sechs neuen Bereichen gebündelt. Wie sich die neue Struktur bewährt, deren Implementation ein langwieriger Prozeß bleibt, läßt sich noch nicht absehen. Jedenfalls sind die zahlreichen Kann-und Soll-Bestimmungen kontraproduktiv für eindeutige Willensbildungsstrukturen.
- Der *Gesamtbetriebsrat* (GBR) hat in der Hauptverwaltung offensichtlich eine recht starke Position. Obwohl die ÖTV unter die Tendenzbetriebsklausel fällt, hat der GBR erreicht, daß die Tendenzabrede weitgehend außer Kraft gesetzt ist. So hat der GBR sogar Rederecht auf dem Gewerkschaftskongreß erhalten. Diese „Gemengelage“ wird von Spitzenfunktionären offen kritisiert, da sie besonders bei Personalfragen für Unbeweglichkeit gesorgt habe.
- Die *Große Tarifkommission* (z.Zt. 150 Mitglieder) kann die entscheidenden Weichenstellungen für die Tarifpolitik der Gewerkschaften festlegen und damit dem Vorsitzenden und dem gHV als Führungsorgan weitere Fesseln anlegen. Auch hier ist ein Dualismus der Entscheidungsstruktur angelegt, der in vergleichbaren Organisationen in dieser Form unbekannt ist.

Schließlich gibt es eine Reihe von informellen Gremien, die nicht unbedeutend für die zentrale Willensbildung sind: Es gibt Treffen der Bezirksvorsitzenden mit dem gHV, der Bezirksvorsitzenden mit ihren Delegierten, Treffen der ehrenamtlichen Delegierten und auch der Bereiche und Personengruppen jeweils vor den Sitzungen des Hauptvorstandes. Und natürlich gibt es das Telefon für alle denkbaren Arten von Absprachen in Netzwerken und Seilschaften.

Angesichts dieser Fülle von Gremien und Pseudogremien ist es kein Wunder, daß die ÖTV schwer zu führen ist. In einem Interview bekannte ein gHV-Mitglied: „Ja, ich habe das Gefühl, es gibt eine kollektive Verantwortungslosigkeit. Jedes Gremium ist für alles zuständig, und keiner ist für irgendwas verantwortlich.“ Dem braucht man als Wissenschaftler nichts mehr hinzuzufügen. Wenn das so ist, sollte schleunigst versucht werden, es zu ändern. Weil das aber so ist, wird die Reform sehr schwer.

Die Bereiche und Personengruppen

Bereits in unserem Organisationsgutachten von 1993 haben wir die „Doppelpyramide der Aufbauorganisation“ kritisiert.⁷ Wenn man die gebietliche Aufbauorganisation als eine demokratische Pyramide mit breiter Basis der Kreise, koordinierender Mitte und schmaler Spitze für Entscheidungen sieht, dann erscheint uns die funktionale Organisation der Fachabteilungen wie eine auf die Spitze gestellte Pyramide daneben zu stehen: mit schmaler Vertretung in den Kreisen, einem breiten „Mittelstandsbauch“ in den Bezirken und einem großen „Wasserkopf von Hauptabteilungen und zahllosen Gremien an der Spitze, die zu viel Zeit und Geld kosten, das dringend auf der Arbeitsebene der Kreisverwaltungen gebraucht würde.

Weder nach dem Kriterium der Partizipation noch nach dem der Leistungseffizienz ist diese Gremienvielfalt rational zu rechtfertigen. Selbst nach dem dritten Kriterium, der Offenheit, scheint diese Praxis bedenklich, da es an innergewerkschaftlicher Transparenz und Übersichtlichkeit fehlt, wenn sich ein interessiertes Mitglied einmal als Jugendliche, Frau, Angestellte und Friedhofsgärtnerin mindestens fünffach demokratisch vertreten lassen kann.

Tatsächlich hat die Organisationsreform von 1994 hier kräftig eingegriffen. Allerdings ist eine halbherzige Reform herausgekommen. Zwar sind die Fachgruppen zu sechs Bereichen gebündelt, aber die Fachgruppen und Abteilungen sind nicht abgeschafft, sondern können fakultativ weiter arbeiten. Das ist immerhin schon ein Schritt zu mehr Effizienz, aber ein Rückschritt in bezug auf eine klarere Legitimation.

Der Beschluß C 28 des Außerordentlichen Gewerkschaftstages von 1994 regelt die Änderungen der bisherigen Abteilungsstruktur der ÖTV. Die vor-

⁷ Ulrich von Alemann/Josef Schmid (Hrsg.), Partizipation, Offenheit und Effizienz. Eine Analyse der Organisationsreform der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, polis-Heft Nr. 25, Fern-Universität Hagen 1993.

maligen 40 Abteilungen wurden sechs Bereichen zugeordnet. Damit sind die Abteilungen aber nicht prinzipiell aus der ÖTV verbannt, denn über die Bildung von ergänzenden Abteilungen kann der Kreisvorstand in Abstimmung mit der Bereichsversammlung entscheiden. Auf der Bundesebene fallen die Abteilungen generell weg. Hinsichtlich der Bildung von Bereichsvorständen besteht für die Kreisverwaltung eine Kann-Vorschrift, für die Bezirks- und Hauptverwaltung dagegen eine Soll-Vorschrift.

Das gleiche gilt für die Personengruppenausschüsse, die durch den Beschluß C 60 verändert wurden. Auch hier bestehen auf der Bezirks- und Bundesebene weiterhin Personengruppenausschüsse für Arbeiter/innen, Angestellte, Beamte/innen, Frauen, Jugend und Senioren/innen. In den Kreisverwaltungen können Personengruppenausschüsse gebildet werden. Auf der Kreisebene kann Personenarbeit auch in der Form von Projektarbeitskreisen durchgeführt werden.

Nach unserem Eindruck während des Projektes ist die Masse der Mitglieder offensichtlich an der Bereichs- und Personengruppenarbeit herzlich wenig interessiert. Diese erscheint eher als ein Eldorado für ehrenamtliche Funktionsträger und Pöstchenjäger. Ein Spitzenfunktionär sagte uns:

„Es gibt doch noch gar keine reale Umsetzung dieser unsäglichen Hauptabteilungs- und Abteilungsstruktur. Man hat einen Luftballon aufgeblasen und gesagt, die werden wir jetzt entrümpeln. Wir werden jetzt Bereiche machen und dort die berufsfachliche Arbeit betreiben. Aber das ist eine völlige Innensicht. Die Mitglieder interessiert das überhaupt nicht. Da wissen höchstens 1 Prozent, was überhaupt die Bereiche sind. Den Rest interessiert das herzlich wenig, weil er vor Ort betreut werden will.“

Natürlich braucht man in einer so großen Organisation wie der ÖTV Bereiche oder andere Formen, um die berufsfachliche Arbeit zu bündeln und Identifikationen zu schaffen. Aber man sollte nicht auf den Deutschen Beamtenbund schielen mit seinen vielen Fachorganisationen. Diese zünftlerische Suborganisation mag im Einzelfall effektiv erscheinen. Langfristig wird sie in der Zukunft kein Modell sein.

Die Kommunikation innerhalb und außerhalb der ÖTV - Werden die Dinos tanzen lernen?

Ein Kennzeichen deutscher Gewerkschaften scheint es zu sein - im internationalen Maßstab - den Anschluß an das Medienzeitalter zwar nicht völlig verpaßt, aber doch lange verschlafen zu haben: „Man kann es eigentlich gar nicht glauben, daß wir gezwungen waren, noch Anfang der neunziger Jahre im Büro mit Tschibo-Taschenrechner. Lineal und Schreibmaschine Statistiken und Infos zu erstellen. Also haben sich einige von uns einen Laptop angeschafft, um einigermaßen vernünftig arbeiten zu können“.⁸

Das gilt für die Kommunikation nach innen wie nach außen. In den Bezirken ist beispielsweise nach unserer Studie die Öffentlichkeitsarbeit völlig unzureichend geblieben. 63 Prozent der Pressestellen oder Presserefe-

⁸ So ein Interviewpartner, vgl. Frey, Kontext, S. 98.

renten arbeiten nebenbei, d.h. sie betreuen nebenher bis zu sechs Arbeitsbereiche, ob in Personengruppen, in einzelnen Abteilungen. Bereichen oder Referaten. Hier liegt ein für die Nutzung zukünftiger Ressourcen entscheidendes Arbeitsfeld brach, das im viel zitierten Medienzeitalter in seiner althergebrachten Funktionsweise zu überdenken ist. Die Bezirke sind die Stellvertreter ihrer Gewerkschaften auf der Länderebene und müssen so auch gestützt und angesehen werden. Mit anderen Worten: es gilt, ihre öffentlichkeitsgestaltenden Kompetenzen zu stärken.

Aber auch die Kommunikation innerhalb der Organisation leidet Not. Hier hat sich ein Wandel vollzogen, der auch von Parteien und anderen politisch-moralischen Großorganisationen erst spät nachvollzogen wurde. Früher erhielt das Mitglied exklusive Informationen aus Versammlungen und Verbandszeitschriften, die es nirgendwo sonst gab. Heute wird es über wesentliche Ereignisse in der Organisation durch die allgemeinen Medien informiert. Die interne Kommunikation hat ihre Exklusivität verloren, sie wird funktionslos, langweilig und uninteressant, wenn sie sich nicht wandelt.

Dies wird auch in der ÖTV selbstkritisch eingeräumt, so von Günter Dickhausen - bis zu seinem Eintritt in den Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstand Mitglied des geschäftsführenden Hauptvorstandes der ÖTV und für die Organisationsreform zuständig:

„Wir arbeiten an einer Verbesserung des Erscheinungsbildes der Gewerkschaft ÖTV und dabei auch an der Gestaltung von Text- und Werbematerial. Unser Ziel ist die Stärke und Attraktivität der Gewerkschaft ÖTV im Sinne von „corporate design“.

Begonnen wurde auch mit den Vorarbeiten zur Reform der Redaktions-, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und der Durchforstung des Dschungels des inneren Informationswesens. Bald kann für wichtige Politikfelder allen Kreisverwaltungen per EDV der Zugang zu vertiefenden Informationen geliefert werden. Das Informationssystem Artech ist aus dem Erprobungsstadium heraus. Dennoch sind wir weit entfernt von einem gewerkschaftlichen Informationsmanagement, wo jeder kurzfristig die Information, die er für nötig hält, abrufen kann“.⁹

Dabei ist bekanntlich Kommunikation das A und O des Gewerkschaftssekretärs, wie Jürgen Prott analysiert hat.

„Um den Anforderungsprofilen auf die Spur zu kommen, die Betriebs- und Personalräte an die Hauptamtlichen im betrieblichen Kooperationsgeflecht adressieren, haben wir uns ausführlich mit einer großen Zahl betrieblicher Außenvertreter unterhalten. Was erwarten sie von einem „guten Gewerkschaftssekretär“? Die spontanen Antworten signalisieren, daß besonders hohe und vielfältige Anforderungen an die kommunikative Kompetenz gerichtet werden. Der vorbildliche Gewerkschaftssekretär hat eine rasche Auffassungsgabe, er faßt auch unter Zeitdruck schnell das Wesentliche einer Gesprächssituation, er muß gut reden und argumentieren, eine Diskussion strukturieren und „auf den Punkt“ bringen können. Vor allem aber muß er es verstehen, sich zurückzunehmen. Er soll gut zuhören können, denn nur dann meint er es mit den Belangen der Kolleginnen und Kollegen wirklich ernst. Der gute Gewerkschaftssekretär ist in den Augen vieler Betriebs- und Personalräte gerade nicht der Typ des Agitators oder Arbeiterführers herkömmlichen Zuschnitts, sondern ein kollegialer Kommunikationsmanager, der es nicht nötig hat, sich im sozialen Feld bevormundend zu benehmen.“¹⁰

9 Günter Dickhausen, Gewerkschaftsreform und Zukunftsgestaltung. Die Erfahrungen der ÖTV, in: Ulrich von Alemann/Josef Schmid (Hrsg.), Die Gewerkschaft ÖTV, Baden-Baden 1998, S. 175.

10 Jürgen Prott/Axel Keller, Hauptamtliche Zerreißproben örtlicher Gewerkschaftsarbeit, Münster 1997.

Gewerkschaftskommunikation, so die traditionelle Auffassung, braucht ihre Adressaten nur aufzurufen und aufzuklären, denn in deren Interesse liegen die Mitteilungen immer schon sowieso. Statt dessen muß heute die gewerkschaftliche Kommunikation anschlussfähig sein an die Kommunikationsstile der Gesellschaft. Statt Sicherheiten auf dem Boden der Beschlußlage zu verkünden, muß sie offen argumentativ und diskursiv vorgehen.¹¹

Das ÖTV-Magazin erscheint uns als ein Beispiel traditioneller Gewerkschaftskommunikation. Andere Einzelgewerkschaften sind hier progressiver. Die HBV zeigte beispielsweise großes Interesse an unserem ÖTV-Projekt und brachte einen Kommentar von uns zur Zukunft der Gewerkschaften. Am ÖTV-Magazin ging das ÖTV-Projekt vorbei. Im übrigen lief die Gewerkschaftskommunikation in der ÖTV-Hauptverwaltung, so versicherten uns Kenner der Szene, insbesondere im Fahrstuhl ab. Beim Auf und Ab zwischen den Etagen auf dem Weg zur und von der Cafeteria.

Hans-Jürgen Arlt und Ditmar Gatzmaga haben gerade ein Buch zu Perspektiven gewerkschaftlicher Öffentlichkeit herausgegeben mit dem Titel: „Mit Megaphon und Megabyte“.¹² Ihre Grundthese lautet: „Die Zukunftsfähigkeit der Gewerkschaften hängt entscheidend von ihrer Kommunikationsfähigkeit ab“. Dem ist sicher zuzustimmen. Der Untertitel des Buches lautet deshalb: „Wie die Dinos tanzen lernen“ - da wird man eher skeptisch sein, ob das denn klappen kann. Zum Glück sind die deutschen Gewerkschaften keine Dinosaurier, sondern ziemlich lebendig.

Der DGB und die Nachbargewerkschaften: Fusion oder Konfusion?

Die Reform des DGB und seiner Beziehungen zu den Einzelgewerkschaften sowie deren Reform und Zusammenschlüsse zu größeren Einheiten sind ein weites Feld - um mit Theodor Fontäne und Günter Grass zu sprechen. Mehr noch, das Gelände ist vermint, man muß höllisch aufpassen, hier keine kleinen oder größeren Detonationen auszulösen, die einem mindestens die Finger oder den Mund verbrennen könnten - ernstere Unfälle wollen wir lieber nicht annehmen.

Die ganze Diskussion wird dadurch erschwert, daß die Gewerkschaften grundsätzlich zu stark auf ihre eigene Organisation fixiert sind. „Im Zweifelsfall interessiert keine Gewerkschaft, wie eine andere Gewerkschaft Probleme löst“, sagte uns ein gHV-Mitglied in einem Interview.

Ein weiteres Manko der gewerkschaftlichen Kommunikation besteht in ihrer Fixierung auf langfristige Ziele, wie soziale Gerechtigkeit, Arbeitslosigkeit, Zukunft durch öffentliche Dienste, mit eingeschränkter Berücksichtigung ihrer Realisierbarkeit. Dazu hat Frieder Naschold kürzlich gesagt:

11 Hans-Jürgen Arlt, Kampfkraft kommt aus Kommunikation - oder verkümmert, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 5/94, S. 281-296.

12 Hans-Jürgen Arlt/Ditmar Gatzmaga (Hrsg.), Mit Megaphone und Megabyte oder: Wie die Dinos tanzen lernen. Perspektiven gewerkschaftlicher Öffentlichkeitsarbeit, Marburg 1997.

„In den Gewerkschaften, insbesondere auch in der ÖTV, stehen häufig die strategischen Zieldiskussionen im Vordergrund und drängen die Diskussionen über Instrumente und operative Handlungserfordernisse auf Nebenschauplätze. Im Organisationsalltag sind es jedoch häufig genau diese operativ einzusetzenden Instrumente, die die Schlagkraft einer Gewerkschaft in ihren Beteiligungs- und Gestaltungsprozessen entscheidend mitprägen.“¹³

In der Frage der Neuordnung der deutschen Gewerkschaftslandschaft hat die ÖTV sich lange in Zurückhaltung geübt. Man war wohl groß und heterogen genug, um sich noch neue Probleme aufzuhalsen. Die ÖTV wartete auf einen geordneten Prozeß unter Federführung des DGB. Dann ging aber alles ganz plötzlich. Die beiden übrigen großen Gewerkschaften, IG Chemie und IG Metall, preschten vor.

Ursprünglich gab es die Vorstellung von ÖTV, HBV und DAG als großer Dienstleistungsgewerkschaft. Als die HBV aber mit einem Kooperationsabkommen mit der DPG und IG Medien in die Offensive ging, war die Tür in diesen gemeinsamen Raum erst einmal zugeschlagen. Dafür wird die Kooperation der ÖTV mit der DAG nun konkreter, auch von unten her auf Bezirksebene, so daß die Hoffnung steigt, die DAG könnte einmal in den Verbund des DGB zurückgewonnen werden. Hier ist zur Zeit noch viel im Fluß.

Unser Plädoyer von außen lautet: zielstrebig eine Fusion über einige Stationen anzustreben, halten wir für richtig. Immer komplizierter verknotete Kooperationsabkommen könnten dagegen mittelfristig eher zu Konfusion führen.

Fazit: Das weiche Wasser besiegt den harten Stein

Initiiert wurde die ÖTV-Reform von oben, von der Vorsitzenden, Teilen des gHV und der Stabsabteilung und vielleicht von der Seite, nämlich von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und den Finanzproblemen. Jedenfalls wurde die Organisationsreform nicht von unten initiiert. Gesiegt hat kein hartes, rationales, effizientes und schlankes Organisationsmodell vom Reißbrett, sondern ein weicher Kompromiß mit vielen „Solls“ und „Kanns“ und wenig „Muß“.

Die „Architektur der Komplexität“¹⁴ hat sich durchgesetzt, eine komplizierte „Mehrebenenstruktur“¹⁵, die zu Kompromiß und Kooperation zwingt. Auch in der „großen“ Politik wird der Ort politischer Entscheidungsfindung zunehmend unbestimmbar. Warum soll dies in politischen Organisationen anders sein?

Die ÖTV diskutiert seit nunmehr 10 Jahren die Organisation eines sehr umfangreichen und genauso anspruchsvollen Reformvorhabens. Eines ist

13 Frieder Naschold, Umstrukturierung des öffentlichen Sektors, in: Herbert Mai (Hrsg.), Dienstleistungen gestalten: Für einen aktiven Wirtschafts- und Sozialstaat, Stuttgart 1997, S. 71.

14 Renate Mayntz, Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart (MPIGF Discussion Paper Nr. 3/89), Köln 1989.

15 Roland Czada, Verhandeln und Inter-Organisationslernen in Mehrebenenstrukturen, FernUniversität Hagen 1997 (unveröffentlichtes Manuskript).

dabei klar geworden: Vieles ist in der Organisation in Gang gesetzt worden, vieles hängt jedoch auch weiterhin in der Luft. Es gibt viele Reformansätze, aber auch viel Wildwuchs, der am Gremienweg, an den formal-hierarchischen Entscheidungsstrukturen vorbei entstanden ist. Dabei handelt es sich um individuelle Reformansätze einiger Mitarbeiter, die bereits umgesetzt sind und ebenenübergreifend durchaus zu positiven Veränderungen geführt haben.

„Das Grundproblem weltanschaulicher Organisationen betrifft auch die Gewerkschaften: betriebswirtschaftliche Rationalität mit politischer Integration vereinen zu müssen. Die Ausrichtung der Gewerkschaft als ideologischer Interessenverband führt dazu, daß rationale Organisationsführung politisiert wird. Alle Leitungspersonen der Gewerkschaft sind daher ambivalenten Handlungsanforderungen ausgesetzt: einerseits Professionalität und Effizienz, andererseits Integrationsleistungen auf der Grundlage moralischer Werte und politischer Ideologien. Ein rationales Management der Organisation würde auf betriebswirtschaftlicher Zweckrationalität beruhen. Hauptamtliche Angestellte und politisches Leitungspersonal müßten im Überlebensinteresse ihrer Organisation daran orientiert sein. Ehrenamtliche Funktionärinnen/Funktionäre und Aktive haben einen anderen Gewinn. Dieser besteht in Zugehörigkeit, Heimatgefühl, moralischer Aufwertung, interpersoneller Anerkennung, Frustrationskompensation usw.“¹⁶

Die Modernisierung des öffentlichen Dienstes hat noch zu wenig Rückwirkungen auf die ÖTV gezeitigt. Hier wird noch viel intern geblockt und Vetomacht aufgebaut, teilweise auch vom Gesamtbetriebsrat.

„Und wenn die ganze Bundesrepublik in den Verwaltungen und Gemeinden alles mögliche ausgegliedert hat, dann sind wir die letzten Mohikaner, dann ist die ÖTV das einzige Häufchen, das die Realität nicht zur Kenntnis nimmt“, sagte uns ein gHV-Mitglied in einem Interview.

Frieder Naschold hält dagegen: „Die Modernisierung der Verwaltung bedingt zugleich auch eine Modernisierung der Gewerkschaften“, und weiter:

„Angesagt sind die Professionalisierung des Gewerkschaftsapparates angesichts der Professionalisierung des Managements im öffentlichen Sektor. Gefordert und zum Teil auch durchgesetzt werden Formen der Team- und Projektorganisation, und immer entscheidender wird die Beherrschung kommunikativer und „befähigender“ Kompetenzen. In den Anforderungen zur Selbstreform, wie wir sie in einigen skandinavischen, neuseeländischen und US-amerikanischen Gewerkschaften des öffentlichen Sektors vorfinden, liegt auch eine der größten Herausforderungen der Gewerkschaften in der Bundesrepublik.“¹⁷

Die Organisationsreform ist ein Prozeß, der nie zu Ende sein darf, so haben wir es in unserem Gutachten von 1993 gefordert, und so hat dies der Leitantrag auf dem Bremer Kongreß von 1994 übernommen. Man sollte sich immer wieder daran erinnern. Die ÖTV-Reform war ein mutiger Vorstoß, sicher kein Alibi oder bloßes Ritual, keine rein symbolische Politik oder nur Kosmetik. Aber sie ist noch nicht konsequent zu Ende gedacht und geführt. Es bleibt viel zu tun.

16 Rainer Zech, Managementprobleme in Gewerkschaften. Ein Beitrag zur Theorie der Non-Profit-Organisationen. in: Reinbert Schauer/Helmut K. Anheier/Ernst-Bernd Blümle (Hrsg.), Der Nonprofit-Sektor im Aufwind. Zur wachsenden Bedeutung von Nonprofit-Organisationen auf nationaler und internationaler Ebene, Linz 1997, S 186 f.

17 Naschold, Umstrukturierung, S. 64.