

Organisationsreform durch Satzungsbruch?*

Prof. Dr. Ulrich Hammer, geb. 1942 in Frankfurt/M., Studium der Rechts- und Politikwissenschaft in Frankfurt/M., lehrt seit 1981 Verwaltungs-, Arbeits- und Sozialrecht an der Fachhochschule Hildesheim/Heinz Neeb. Seit 1988 ist er Justitiar der Hauptverwaltung der ÖTV.

Franz Fuchs, geb. 1947 in Starnberg, Lehre bei der Deutschen Bundesbahn, ist seit 1973 hauptamtlicher Sekretär der Gewerkschaft ÖTV. Seit 1989 ist er Mitarbeiter der Hauptverwaltung der ÖTV, er ist dort für zentrale Organisationsfragen zuständig.

In den Gewerkschaftlichen Monatsheften 6/91 setzen sich Hans Jürgen Arlt, Karl Feldengut und Hans O. Hemmer unter dem Titel „DGB-Nöte und Notwendigkeiten“ mit den Erfordernissen einer organisatorischen Reform des DGB auseinander. Ausdrücklich verstehen sie ihren Beitrag als Teil der laufenden, vom DGB und von den Mitgliedsgewerkschaften getragenen „Organisationsdebatte“. Dabei gelangen sie auch zu der Feststellung, daß „Satzungsbruch (...) keine gute Grundlage für einen konstruktiven Reformprozeß (ist)“. Trotz allem: Das Stadium sei erreicht, „in dem es nachteiliger ist, sich vor Reformdiskussionen zu drücken als sie zu führen“.¹

* Der nachfolgende Beitrag basiert auf dem Ergebnispapier einer Expertenarbeitsgruppe zur Organisationsreform im DGB, an der DPG, GdED, GdP, GEW, GGLF und ÖTV beteiligt waren. | Hans Jürgen Arlt / Karl Feldengut / Hans O. Hemmer, DGB - Nöte und Notwendigkeiten, GMH 6/91, S. 359.

Indessen muß auch die umgekehrte Frage gestellt werden: Ist nicht das Stadium erreicht, in dem die notwendigen Reformdiskussionen durch Satzungsbrüche und daran anknüpfende Organisationsabgrenzungsstreitigkeiten „ersetzt“, behindert oder sogar verunmöglicht zu werden drohen? Und weiter: Wird nicht jeder Reformansatz gerade dadurch zunichte gemacht, daß offene Reformdiskussionen von denjenigen verhindert werden, die an ihre Stelle das Prinzip der „freien Landnahme“, des satzungswidrigen Einbruchs in fremde Organisationsbereiche und der Entsolidarisierung im DGB setzen?

Wir wollen versuchen, diesen und ähnlichen Fragen im nachfolgenden etwas intensiver nachzugehen, ohne damit irgendeinen Anspruch auf Vollständigkeit oder Lückenlosigkeit zu erheben. Wir würden uns aber wünschen, wenn die notwendige Reformdiskussion durch unseren Beitrag auf die Grundlage der Realitäten zurückgeholt und im Sinne *konkreter* Utopie versachlicht werden könnte. Eines steht für uns jedenfalls fest: weitreichende Zukunftsentwürfe sind nötig, aber nicht allein ausreichend. Zukunftsentwürfe müssen auch politisch umgesetzt werden. Dies wird nur im Konsens im DGB, nicht *gegen* den Willen einzelner Mitgliedsgewerkschaften gehen. Um die Reformdiskussion nicht im Kreise zu führen, unnötig zu verwirren oder zu zersplittern, ist es deshalb notwendig, das Verhältnis von Organisationsreform und Organisationsabgrenzung durch Satzungsbruch genau im Auge zu behalten. Für die Gewerkschaften des sogenannten öffentlichen Dienstes spielt hierbei der öffentliche Auftrag als Abgrenzungskriterium für Organisationsbereiche im DGB eine zentrale Rolle.

Zur aktuellen Situation

Nicht erst mit der deutschen Einigung sind Abgrenzungsprobleme zwischen den Organisationsbereichen der DGB-Gewerkschaften virulent geworden. Der Abgrenzungsstreit zum Beispiel zwischen der IG Metall und der IG Chemie-Papier-Keramik bestand schon vor der deutschen Einigung, mit ihr haben sich aber die Abgrenzungsstreitigkeiten erheblich vermehrt. Aggressiver geworden sind auch die Methoden ihrer Austragung. Zunehmend kommt es zu Schiedsverfahren nach der DGB-Satzung. Es werden Schiedssprüche gefällt. Diese Schiedssprüche, die - einer Tradition im DGB entsprechend -, selbst wenn sie mit Mehrheit gefaßt werden, in der Regel Organisationskompromisse sind, werden nur zögernd oder überhaupt nicht vollzogen. Das Organisationsklima im DGB wird dadurch kälter. Der DGB selbst droht „vorgeführt“ zu werden, während die Juridifizierung von Abgrenzungsstreitigkeiten zu Lasten einer guten DGB-Tradition einvernehmlicher politischer Kompromisse weiter vorangetrieben wird.

In diesem Zusammenhang löst es durchaus ambivalente Überlegungen aus, wenn - wie kürzlich die Presse berichtete² - IG Bergbau und Energie sowie IG Chemie-Papier-Keramik angeblich fusionieren wollen, um den Reformprozeß

² Vgl. Wirtschaftswoche vom 31.12.1991, S. 24.

im DGB voranzubringen. Gewiß mag es für die IG Bergbau und Energie hilfreich sein, wenn ihr die IG Chemie-Papier-Keramik bei strukturell bedingtem Mitgliederschwund und schwindender Organisationskraft solidarische Unterstützung verspricht. Dies entspricht einer guten Tradition im DGB und sollte Schule nicht nur im Verhältnis zur IG Chemie-Papier-Keramik, sondern im Verhältnis zu allen übrigen Mitgliedsgewerkschaften des DGB sowie zum DGB selbst machen. Ebenso ist nicht zu bestreiten, daß auch andernorts über Fusionen nachgedacht wird. Es sind aber drei Punkte, die in diesem Zusammenhang Skepsis provozieren:

Erstens handelt es sich gerade bei der IG Bergbau und Energie sowie der IG Chemie-Papier-Keramik um zwei Einzelgewerkschaften im DGB, die sich in der Vergangenheit bewußt *nicht* an Schiedssprüche des DGB nach § 16 der DGB-Satzung gehalten haben; *zweitens* haben beide Gewerkschaften ihre Fusionspläne nicht — wie es die DGB-Satzung an sich verlangt — innerhalb des DGB und mit dem DGB abgestimmt, vielmehr haben sie nicht nur die Mitgliedsgewerkschaften des DGB, sondern auch den DGB selbst mit Hilfe von Presseerklärungen vor vollendete Tatsachen gestellt; *drittens* haben beide Gewerkschaften ihre Fusion mit einem „Aktionsprogramm“ verbunden, das als nächsten Schritt eine gemeinsame Erklärung zur Energiepolitik und damit die direkte Konfrontation mit einer anderen Einzelgewerkschaft im DGB, nämlich der für die Energiewirtschaft zuständigen Gewerkschaft ÖTV, vorsieht. Es wird noch einiger Erklärungen der IG Bergbau und Energie sowie der IG Chemie-Papier-Keramik bedürfen, bevor der Verdacht ausgeräumt ist, bei der Fusion handele es sich nicht um ein „Reformkartell“, sondern um ein gegen andere Gewerkschaften gerichtetes Kartell.

Reaktionen des DGB

Bei alledem handelt es sich nicht nur um Binnenprobleme der Gewerkschaften innerhalb des DGB, sondern um Fragen, die das Bild der Gewerkschaften nach außen, in den Augen die Öffentlichkeit, bei potentiellen Mitgliedern und nicht zuletzt für die Mitglieder selbst prägen. Es wäre fatal zu glauben, Abgrenzungsstreitigkeiten innerhalb des DGB ließen sich auf Dauer wie eine interne Angelegenheit behandeln und weiter eskalieren. Wenn bei allen durchaus ernst zu nehmenden Abgrenzungsstreitigkeiten nicht die Hauptaufgabe der Gewerkschaften aus den Augen verloren werden soll, nämlich den Organisationsgrad aller abhängig Beschäftigten in der Bundesrepublik Deutschland *innerhalb des DGB insgesamt* zu erhöhen, dann muß man die immer größer werdende Gefahr bedenken, daß allen Einzelgewerkschaften die Mitglieder davonlaufen und der DGB sich mit seinen inneren Widersprüchen selbst am meisten schadet. Deshalb ist es besonders scheinheilig, wenn unter dem Deckmantel einer Organisationsreform des DGB - die ernsthaft gar nicht angestrebt wird - Abgrenzungsstreitigkeiten mit dem Argument geführt werden, für eine bessere Mitgliederbetreuung und einen höheren Organisationsgrad zu sorgen.

Der DGB will dem durch erstmalige Richtlinien zu § 15 und neugefaßte Richtlinien zu § 16 der DGB-Satzung begegnen. Mit den Richtlinien zu § 15 DGB-Satzung sollen die inhaltlichen Kriterien der Organisationsabgrenzung festgelegt, mit den Richtlinien zu § 16 DGB-Satzung Organisation und Verfahren vor der Schiedsstelle neu geregelt werden. Mit diesen Richtlinien will der DGB die Konsequenzen aus den Erfahrungen mit den jüngsten Abgrenzungstreitigkeiten und Schiedsverfahren ziehen. Zugleich will er durch größere Genauigkeit der Regeln exaktere Konfliktlösungen ermöglichen.

Ob dies möglich sein wird, steht dahin. Gründe daran zu zweifeln, gibt es genug. Die Gründe, warum Schiedssprüche nur zögernd oder überhaupt nicht vollzogen werden, sind *politischer* Natur. Sie lassen sich schwerlich durch exaktere juristische Regeln für die Konfliktaustragung besser bewältigen. Im Gegenteil kann es sich erweisen, daß Abgrenzungstreitigkeiten dann nur mit noch größerer Hartnäckigkeit und Akribie und im Ergebnis noch größerer Gegnerschaft der streitenden Parteien geführt werden. Die notwendige Einheit aller Gewerkschaften im DGB leidet hierunter. Aber dennoch: Bei allen Zweifeln über die streitausschließende Wirkung neuer Richtlinien, erscheint es in der gegenwärtigen Situation einen Versuch wert, wenigstens zu einer Einigung über die Rahmenbedingungen für die Austragung von Abgrenzungstreitigkeiten zu gelangen. Allerdings muß gesichert sein, daß diese Rahmenbedingungen nicht nur günstige Bedingungen für die Austragung, sondern auch für die *Lösung von* Abgrenzungstreitigkeiten innerhalb des DGB bieten. Die Diskussion über neue Richtlinien muß mit diesem Ziel geführt werden.

Die Diskussion über neue Richtlinien kann durchaus dazu beitragen, die Kernpunkte inhaltlicher Differenzen über eine Organisationsreform im DGB herauszuarbeiten. Einer dieser Kernpunkte betrifft den öffentlichen Auftrag und die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben als Organisationsabgrenzungskriterium und damit die Rolle der Gewerkschaften, die ausschließlich, überwiegend oder größtenteils im öffentlichen Dienst organisieren. Mit ihrer Rolle ist freilich zugleich das Verhältnis der übrigen Gewerkschaften zur Erfüllung eines spezifischen öffentlichen Auftrags und zur spezifischen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben als Voraussetzung für die Verwirklichung des Sozialstaats und sozialer Rechte aller abhängig Beschäftigten angesprochen. Beides berührt das Selbstverständnis des DGB. Das Verhältnis der Gewerkschaften und der Industriegewerkschaften zu denjenigen Gewerkschaften, die ausschließlich, überwiegend oder größtenteils den öffentlichen Dienst organisieren, ist nicht allein eine Frage der Organisationsreform, sondern wesentlich mehr eine der gewerkschaftlichen *Politik*. Dabei geht es um politische *Inhalte*; es geht aber auch um die politischen *Formen des Umgangs* miteinander.

Wer den öffentlichen Auftrag als Abgrenzungskriterium innerhalb des DGB bestreitet, wie dies neuerdings Mitgliedsgewerkschaften versuchen, der bestreitet allein sechs Mitgliedsgewerkschaften des DGB mit ca. 40 Prozent aller Mitglieder im DGB die Existenzberechtigung. Wer andererseits den DGB-Gewerkschaften im öffentlichen Dienst - Überlegungen im Arbeitgeber-

lager entsprechend³ - den Zusammenschluß zu einer einzigen Großgewerkschaft andient, um sich Kern- und Filetstücke ihrer traditionellen Organisationsbereiche besser einverleiben zu können, kann dies nicht als Reform ausgehen, ohne den Reformbegriff in sein Gegenteil zu verkehren. Die Schaffung einer einzigen „öffentlichen“ Großgewerkschaft, die Reduktion ihres Organisationsbereichs auf im wesentlichen hoheitliche Staatsfunktionen und die Preisgabe des öffentlichen Auftrags für unverzichtbare (sozial-)staatliche Dienstleistungen bedeutet nichts anderes als die Mobilisierung gewerkschaftlicher Organisation für obrigkeitsstaatliche Leitbilder einerseits, andererseits die Fetischisierung der Marktwirtschaft auf Kosten der Sozialstaatsverpflichtung.

Der öffentliche Auftrag als Kriterium für Organisationsreform und Organisationsabgrenzung

Ein gemeinsames Merkmal der Organisationsabgrenzungsprobleme von Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes nach außen ist der Umstand, daß öffentliche Aufgaben zunehmend weniger als in hoheitlichen Formen ausgeübte Funktionen und mehr als Dienstleistungsfunktionen wahrgenommen werden (Stichwort: Von der Fahrkartenausgabe zum Reisezentrum). Es gibt einen Funktionswandel der öffentlichen Aufgaben, der von allen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes unter verschiedenen Gesichtspunkten — Beschäftigungsinteresse, Bürgernähe und anderes - im Prinzip befürwortet wird.

Die traditionelle Abgrenzung zwischen hoheitlichen Aufgaben einerseits und Aufgaben der Leistungsverwaltung beziehungsweise Daseinsvorsorge andererseits verschwimmt und büßt damit an Eignung als Kriterium für die Abgrenzung von Organisationsbereichen ein. Hierdurch wird der Begriff der öffentlichen Aufgaben zwar noch wichtiger als bisher schon, aber in seinen Konturen auch schwieriger abgrenzbar. Gleichwohl gilt, daß der Begriff der öffentlichen Aufgaben für *alle* Gewerkschaften, nicht nur die des öffentlichen Dienstes, unverzichtbar ist und immer bedeutsamer wird. Wer auf ihn verzichtet, setzt - mit der Existenz öffentlicher Dienstleistungen - letztlich die Existenz der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes aufs Spiel.

Wenn eine Definition versucht wird, müssen die Gewerkschaften im DGB davon ausgehen, wie sich öffentliche Aufgaben aus der Sicht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer darstellen. Dabei geht es nicht um die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes allein, sondern um das Interesse *aller* Beschäftigten, auch in allen anderen Organisationsbereichen von Gewerkschaften und Industriegewerkschaften des DGB, an einer leistungsfähigen, dem Gemeininteresse verpflichteten öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. So gesehen sind eine öffentliche Bahn, Post- und Telekommunikationsversorgung, Polizei, Energieversorgung, Sparkassen, Personennahverkehr, Medien und ein Bil-

³ Vgl. Niedenhoff/Wilke, Der neue DGB. Vom Industrieverband zur Multibranchengewerkschaft. Beiträge zur Gewerkschafts- und Bildungspolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 1991.

dungswesen unverzichtbar. Ein Kennzeichen für öffentliche Aufgaben ist ihre Gemeinnützigkeit und Gemeinwohlorientierung, die zwar nicht die Mißachtung von Wirtschaftlichkeit, wohl aber die ausschließliche Orientierung am Prinzip der Gewinnmaximierung, wie sie für die Privatwirtschaft typisch ist, ausschließt.

Kennzeichnend für öffentliche Aufgaben ist aber auch die Notwendigkeit ihrer gemeinwohlorientierten Erfüllung als Voraussetzung für die Verwirklichung grundlegender Bedürfnisse und sozialer Rechte aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Aus der Gemeinnützigkeit und Gemeinwohlorientierung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung ergibt sich zum Beispiel eine Garantiefunktion für den ungehinderten und vor allem sozial verträglichen Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen zugunsten *aller* Bürgerinnen und Bürger, insbesondere aber der darauf existentiell angewiesenen abhängig Beschäftigten. Dadurch erst kommt der Staat als differenzierter Dienstleistungsbetrieb für die Gesamtgesellschaft seinen Verpflichtungen als Sozialstaat nach.

Öffentliche Dienstleistungen müssen auch die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gewährleisten und die hierfür erforderliche Infrastruktur schaffen, wo sie aufgrund von Strukturschwächen nicht selbstverständlich ist oder einen Aufwand erfordert, vor dem sich Privatunternehmen scheuen. Insgesamt läßt sich feststellen, daß die Forderungen des DGB nach Verwirklichung sozialer Rechte, insbesondere sozialer Grundrechte auf Arbeit, Bildung, Sicherheit, Kultur und vieles andere in weitem Umfang nur zu verwirklichen sind, wenn die dadurch angesprochenen Bereiche ganz oder doch in wesentlichen Teilen als öffentliche Aufgaben definiert und wahrgenommen werden. Der Staat würde sich - nicht nur aus gewerkschaftlicher Sicht - selbst als Sozialstaat aufgeben, würde er öffentliche Aufgaben auf hoheitliche Staatsaufgaben reduzieren. Privatisierungen sind dadurch nicht ausgeschlossen. Sie können aber nicht gleichsam umgedreht und gegen die Notwendigkeit öffentlicher Aufgabenwahrnehmung gewendet werden. Die Rechtsform der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben ist für ihre Kennzeichnung als solche letztlich ohne Bedeutung. Eine gemeinsame politische Verständigung über den Begriff der öffentlichen Aufgaben auf der Grundlage der Beschlußlage ist also im DGB nicht nur nötig, sondern auch möglich. Wird der Bereich der öffentlichen Aufgaben politisch eingeschränkt, so werden dadurch gleichzeitig die Verwirklichungschancen sozialer Rechte aller abhängig Beschäftigten vermindert.

Kommt es vor dem Hintergrund eines *politischen* Begriffs der öffentlichen Aufgaben auf die Rechtsform der Unternehmen, die ihrer Erfüllung dienen, nicht an, so spielen auch nicht die Zufälligkeiten von Kapitalmehrheiten in den Unternehmensgremien eine Rolle. Vielmehr gewinnen Tradition und Selbstverständnis (der Gewerkschaften) für die Definition als öffentliche Aufgabe an Bedeutung. Dabei ist zu beachten, daß - beispielsweise - in den Bereichen Umweltschutz und Kommunikation eine Fülle öffentlicher Aufgaben

auch neu entstanden sind, durch die den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes neue Organisationsbereiche zuwachsen können. So wichtig wie öffentliche Aufgaben als politischer Begriff, sind auch die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes im DGB.

Weitere Faktoren der Organisationsreform und Organisationsabgrenzung

Die gemeinsamen Merkmale von Organisationsabgrenzungsproblemen zwischen DGB-Mitgliedsgewerkschaften stellen sich im übrigen komplex dar. Sie sollen hier nur gestreift werden.

Ein zentrales gemeinsames Problem ist die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung und die Entwicklung neuer Produktionstechniken. Beispiele: Speditionen, die Felgen und Reifen anliefern, werden verpflichtet, die Reifen vor Anlieferung bereits auf die Felgen zu montieren; Speditionen, die Hemden und Stoffe liefern, werden verpflichtet, die Produkte verkaufsfertig anzuliefern. Als weiteres Beispiel sind zu nennen: die Bearbeitung von Metall mit chemischen Mitteln, was -wie im Falle Agfa Gevaert - zu Organisationsabgrenzungsproblemen zwischen IG Metall und IG Chemie-Papier-Keramik geführt hat.

Es muß auch die Frage aufgeworfen werden, ob nicht finanzielle Fragen für das Entstehen und die Konfliktrichtigkeit von Organisationsabgrenzungsproblemen eine wachsende Rolle spielen. Es wird zunehmend schwieriger, den Organisationsgrad zu erhöhen. Gewerkschaften, die expandieren wollen, weichen unter diesen Umständen darauf aus, ihre Organisationsbereiche zu erweitern. Finanzielle Fragen spielen für den Organisationsbereich eine um so größere Rolle, je schwieriger es wird, mit traditionellen Mitteln in traditionellen Bereichen bei Beschäftigungsgruppen einen möglichst hohen Organisationsgrad zu erzielen. Umgekehrt gilt: Müßten nicht zuerst *alle* ihre Organisationsgrade verbessern, bevor in der Öffentlichkeit - letztlich auf Kosten des Organisationsgrades - um Organisationsbereiche gestritten wird? Und: Sind nicht vor allem die sogenannten Filetstücke unter den Organisationsbereichen umstritten? Beispiele: Energiewirtschaft und öffentlich-rechtliche Sparkassen bei der ÖTV.

Zum Verhältnis von Organisationsabgrenzung und Organisationsreform innerhalb des DGB

Es gibt keine Organisationsreform ohne Anwendung der Regeln und Einhaltung der Spielregeln für die Organisationsabgrenzung, wie sie durch die DGB-Satzung und die dazu ergangenen und geplanten Richtlinien festgelegt werden. Wenn eine Organisationsreform des DGB nicht nur formales Regelwerk bleiben, sondern auch das Verhältnis der Gewerkschaften und Industriegewerkschaften - also seiner Mitglieder - zueinander friedensstiftend erfassen soll, setzt dies eine *offene politische Diskussion* unter Einbeziehung unter Umständen auch weitreichender und entfernter Überlegungen zur „Begründung“ von Organisationsgrenzen voraus.

Eine solche Diskussion kann aber nur geführt werden, wenn in diesem Zusammenhang angestellte Überlegungen nicht organisationsegoistisch mißbraucht werden, um unter Ausnutzung tatsächlicher oder vermeintlicher Organisationsvorteile nach dem Prinzip der „freien Landnahme“ eigenmächtig Organisationsgrenzen zu verschieben und in Organisationsbereiche anderer Einzelgewerkschaften einzubrechen. Genau diejenigen, die diese Voraussetzungen *nicht* erfüllen wollen, sind heute die Haupthindernisse auf dem Weg zu einer Organisationsreform im DGB, weil sie schon die Diskussion hierüber verhindern. Es wird aber ohne Diskussion unter dem vorgenannten Grundkonsens keine Organisationsreform geben, egal was Diskussionsergebnis sein wird. Die Überschreitung von Organisationsgrenzen und-mehr noch - die Mißachtung von Schiedssprüchen des DGB stehen einer Organisationsreform gegenwärtig im Wege, bevor sie überhaupt angegangen werden konnte. Organisationsreformen müssen über die zuständigen politischen Organe und Gremien des DGB und können nicht über Organisationsegoismen und Schiedssprüche vollzogen werden.

Das Ergebnis einer Organisationsreform kann durchaus sein, daß bestehende Strukturen beibehalten, aber mit mehr Leben gefüllt, bewußter wahrgenommen und Organisationsgrade gemeinsam, das heißt auch in gegenseitiger Absprache und bei gegenseitiger Unterstützung, gegebenenfalls mittels gemeinsamer Initiativen und Projekte, erhöht werden.

Wichtig ist im DGB die Schaffung und Aufrechterhaltung *politischer* Konflikt- und Entscheidungsstrukturen, sie lassen sich nicht durch juristische ersetzen. Insoweit macht die gegenwärtige Arbeit an neuen Richtlinien zur Organisationsabgrenzung innerhalb des DGB die Rückbesinnung auf traditionelle politische Konfliktlösungsmuster der Vergangenheit unter keinen Umständen entbehrlich: Es gilt der Gefahr vorzubeugen, daß die Juridifizierung politischer Konfliktstrukturen selbst zur Quelle immer neuer Streitigkeiten innerhalb des DGB wird. Unabhängig davon, ob es zu einer wirklichen Organisationsreform innerhalb des DGB kommt, muß die Debatte über eine mögliche Organisationsreform auf jeden Fall mit dem Ziel geführt werden, daß die Bindung an bestehende Organisationsgrenzen innerhalb des DGB verstärkt und ihre Aufweichung erschwert wird. Das Paradoxon aller aktuellen Auseinandersetzungen über eine Organisationsreform des DGB besteht darin, daß eine Rückkehr zu einer allein verbandstreuen Einhaltung bisheriger Spielregeln für Organisationsabgrenzungen an sich schon als Gewinn und als „Reform“ zu bewerten wäre.

Abschließende Thesen

1. Abgrenzungstreitigkeiten zwischen DGB-Gewerkschaften sind nichts Neues, haben aber aus Anlaß der deutschen Einigung und der Ausdehnung der Organisationsbereiche aller DGB-Gewerkschaften auf die Ex-DDR an Zahl zugenommen und an Schärfe gewonnen. Sie drohen gegenwärtig, die notwendige Organisationsreformdebatte im DGB in ihr Gegenteil zu verkehren. Im

Umgang mit laufenden Abgrenzungsstreitigkeiten entscheidet sich auch ein Stück Organisationsreform.

2. Kennzeichen dieser neueren Abgrenzungsstreitigkeiten sind einerseits der Trend weg von der bisher bewährten Linie pragmatisch ausgehandelter politischer Kompromisse hin zur Verrechtlichung von Argumentation und Verfahren, andererseits die nur zögerliche Umsetzung bis hin zur offenen Verweigerung der Umsetzung in ordentlichen Schiedsverfahren nach DGB-Satzung ergangener Schiedssprüche. Durch diese Entwicklung werden Autorität und Ansehen des DGB gefährdet.

3. Ob neue und noch so gut gefaßte Richtlinien zur Beilegung von Abgrenzungskonflikten allein oder doch wenigstens in entscheidendem Maße das Problem wachsender Organisationsabgrenzungsstreitigkeiten lösen können, muß allerdings eher bezweifelt werden, solange es am entschiedenen politischen Willen zur Einhaltung beschlossener Verfahren und deren Ergebnisse fehlt. Ausgefeiltere Organisations- und Verfahrensregeln beschwören überdies die Gefahr einer weiteren Verrechtlichung von Abgrenzungsstreitigkeiten, was auch zu ihrer immer hartnäckigeren, kompromißloseren Austragung führen kann. Bei allen begrüßenswerten Bemühungen im Rahmen des DGB um bessere Richtlinien für Inhalte, Organisation und Verfahren der Organisationsabgrenzung muß darauf geachtet werden, daß nicht nur bessere Rahmenbedingungen für die *Austragung* von Organisationsabgrenzungsstreitigkeiten bereitgestellt werden, sondern auch für ihre *Lösung*.

4. Der Handlungsbedarf ist unübersehbar: Entwicklung und Vertiefung von Organisationsabgrenzungsstreitigkeiten innerhalb des DGB gefährden nicht nur den Dachverband, sondern auch in den Augen ihrer Mitglieder, potentieller Mitglieder, in der Arbeitnehmerschaft und in der Öffentlichkeit das Ansehen *aller* Gewerkschaften. Es zeichnet sich die Gefahr ab, daß der DGB gerade wegen zunehmender Organisationsabgrenzungsstreitigkeiten reformunfähig wird, obwohl durch eine Organisationsreform auch die laufenden Abgrenzungsstreitigkeiten zumindest entschärft werden könnten.

5. Über solche internen Streitigkeiten droht zudem die Aufgabe, den Organisationsgrad *in allen Gewerkschaften des DGB* zu steigern, aus dem Bück zu geraten. Die Abgrenzung von Organisationsbereichen ist für sich genommen kein politisches Ziel. Es wäre daher wichtiger, wenn sich jede Einzelgewerkschaft im DGB in erster Linie in ihrem vorhandenen Organisationsbereich um bessere Organisationsgrade und eine verstärkte Mitgliederbetreuung bemühen würde. Dadurch wäre ausgeschlossen, daß die Erhöhung von Organisationsgraden und die Intensivierung der Mitgliederbetreuung als Argumente, um nicht zu sagen als Vorwand, genutzt werden, um vermeintliche Organisationsansprüche aufzustellen und Organisationsabgrenzungsstreitigkeiten mit zunehmender Erbitterung zu führen. Statt - wie es auf den ersten Blick erscheint - wohlfeil „in fremden Gärten zu wildern“ oder nach „neuen Filetstücken“ zu streben, müßten die eigenen Organisationsprobleme, die ja gelegentlich auch Finanzprobleme sind, tatkräftiger angepackt werden.

6. Fertige Rezepte oder wissenschaftlich exakte Kriterien für die Abgrenzung von Organisationsbereichen innerhalb des DGB gibt es nicht. Angesichts der Vielfalt möglicher, teilweise einander sogar widersprechender Kriterien für die Abgrenzung von Organisationsbereichen im konkreten Einzelfall, erweist sich der politische Wille aller Beteiligten zum Kompromiß als ausschlaggebend. Dabei darf freilich Kompromißfähigkeit nicht mißbraucht werden, um gleichsam Schritt für Schritt eigene Organisationsbereiche in die anderer Einzelgewerkschaften hinein auszudehnen. Es ist aber möglich und hilfreich, die Kompromißfähigkeit aller Beteiligten dadurch zu fördern, daß innerhalb des DGB die Ursachen von Abgrenzungsstreitigkeiten im Kontext mit den Möglichkeiten einer Organisationsreform untersucht, Methoden und Instrumente ihrer (möglichen) Lösung erörtert und die politische Zielrichtung dieser Erörterungen debattiert werden.

7. Gemeinsames Kennzeichen ihrer Organisationsbereiche ist bei allen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes der den öffentlichen Dienst kennzeichnende und umschreibende öffentliche Auftrag. Öffentlicher Dienst in diesem Sinne sind alle Wirtschafts- und Verwaltungssektoren, in welchen für die Befriedigung grundlegender Bedürfnisse und die Erfüllung zentraler sozialer Rechte die Grundlagen für einen sozial verträglichen, allgemeinen Zugang auch für sozial schwächere Bevölkerungskreise durch - nicht notwendig unwirtschaftliche - Gemeinwohlorientierung statt - ausschließlicher - Gewinnmaximierung garantiert werden. Mit anderen Worten: Öffentliche Aufgaben sind aus der Sicht der Gewerkschaften alle Aufgaben, für deren Wahrnehmung die jeweils zuständigen staatlichen Stellen eine Garantiefunktion übernehmen müssen, damit soziale Rechte im weitesten Sinne - einschließlich sozialer Grundrechte - aller abhängig Beschäftigten entsprechend den Beschlüssen des DGB verwirklicht werden können.

Öffentliche Bahn, Post- und Telekommunikationsversorgung, Polizei, Energieversorgung, Kultur, Medien, Bildungswesen, Sparkassen, um nur Beispiele zu nennen: das alles soll der breiten Masse der Bevölkerung die Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen und politischen Leben ermöglichen, eine weitgefächerte und ausgewogene Infrastruktur schaffen sowie die grundgesetzlich geforderte Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse - gegenwärtig insbesondere im Verhältnis zwischen West und Ost - sichern. Soweit sich staatliche Stellen in diesen Bereichen unabhängig von der Form der dabei angewandten Mittel und Methoden engagieren, wird ein öffentlicher Auftrag erfüllt und werden öffentliche Aufgaben wahrgenommen.

8. Vom Begriff der öffentlichen Aufgabe und des öffentlichen Auftrags zu unterscheiden ist die konkrete Rechtsform ihrer „technischen“ Durchführung. Privatisierungen ändern grundsätzlich nichts an der öffentlichen Aufgabe und am öffentlichen Auftrag. Das gilt auch dann, wenn neben öffentlichen Stellen Dritte an privatisierten Unternehmen beteiligt werden.

An der Kennzeichnung als öffentlicher Dienst, den Merkmalen des öffentlichen Auftrags oder der öffentlichen Aufgabe ändert auch der Struktur- bezie-

ungsweise Funktionswandel öffentlicher Dienstleistungen weg von hoheitlich-befehlenden Formen hin zu bürgerfreundlicheren Serviceleistungen nichts. Der traditionelle Bereich des öffentlichen Dienstes wird hierbei durch neue Bereiche wie den Umweltschutz und die elektronische Kommunikation eher erweitert als begrenzt.

9. Eine Organisationsreform innerhalb des DGB wird es nicht geben, wenn sich nicht alle Einzelgewerkschaften aus politischer Einsicht an die satzungsmäßig vereinbarten Spielregeln für die Abgrenzung von Organisationsbereichen halten. Die Einhaltung von Satzungsregeln ist in diesem Sinne Grundvoraussetzung einer offenen, ergebnisorientierten Reformdebatte. Solange bei Organisationsabgrenzungsstreitigkeiten das Prinzip „freier Landnahme“ über alle Satzungsregeln gestellt wird, können auch verbesserte Richtlinien und vor allem Verrechtlichungen von Schiedsverfahren nichts ausrichten.

10. Verrechtlichungen von Organisation und Verfahren der Organisationsabgrenzung im Einzelfall sind tradierte politische Konfliktlösungsmechanismen im Sinne pragmatischer politischer Kompromisse auf der Grundlage von Verbandsloyalität und Verbandstreue in jedem Fall vorzuziehen. Würde die laufende Debatte über eine Organisationsreform im DGB wenigstens zu dieser Erkenntnis führen, wäre ihr Erfolg zu weiten Teilen bereits gesichert. Ob es hierbei um einen „großen Wurf“ neuer Organisationsgrenzen oder „nur“ zu einem bewußten Bekenntnis zu vorhandenen Organisationsbereichen kommt, erscheint demgegenüber als zweitrangig.