

# Organisations-Reform in der Gewerkschaft ÖTV

## Ein politikwissenschaftliches Instrumentarium zur Analyse und Bewertung

---

Prof. Dr. Ulrich von Alemann, geb. 1944 in Seebach/Thüringen, Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Rechtswissenschaft in München, Köln, Bonn und Edmonton/Kanada, lehrt Politikwissenschaft an der Fernuniversität Hagen.

Dr. Josef Schmid, geb. 1956 in Zoznegg, Studium der Politikwissenschaft und Soziologie in Konstanz, ist Hochschulassistent im Fachbereich Politikwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum.

Die derzeitigen organisationspolitischen Aktivitäten der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) gehen zurück auf die Beschlüsse des 11. Gewerkschaftstages (1988). Darin wird eine umfassende, ergebnisorientierte Vorbereitung einer Organisations-, Finanz- und Satzungsreform gefordert, die 1994 auf einem eigens dafür einzuberufenden Gewerkschaftstag diskutiert und beschlossen werden soll. Die Ergebnisse der bisherigen Analysen und Diskussionen sind im Frühjahr 1992 in einem umfangreichen „Zwischenbericht zur Organisationsreform der Gewerkschaft ÖTV“ sowie neuerdings in Vorschlägen zur „Reform '94“<sup>1</sup> dokumentiert worden.

Unsere Überlegungen basieren auf einem Gutachten<sup>2</sup> für den Hauptvorstand der ÖTV; er hat uns im Dezember 1992 dazu kurzfristig den Auftrag erteilt, um die laufende innergewerkschaftliche Debatte durch eine sozialwis-

---

1 Zur Diskussion gestellt im ÖTV-Magazin 3/1993, S. 10ff.

2 Ulrich von Alemann unter Mitarbeit von Josef Schmid, Partizipation, Offenheit und Effizienz. Eine Analyse der Organisations-Reform der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr. Gutachten für den Hauptvorstand der Gewerkschaft ÖTV, Hagen 1993 (= Polis-Arbeitspapier der FernUniversität Hagen Nr. 25/93). Hier finden sich auch einige weitere Literaturhinweise und Konkretisierungen.

senschaftliche Sicht von außen zu ergänzen, die vor allem die „Demokratieverträglichkeit“ problematisieren soll. Im folgenden skizzieren wir daraus einige theoretische Grundlagen, mit Hilfe derer wir Bewertungskriterien für eine Reform und ein Raster zur Analyse der Organisation und Rahmenbedingungen der Gewerkschaft ÖTV zu gewinnen versucht haben. Dieses Vorgehen ist zugleich ein Plädoyer für ein ganzheitliches, systematisches Vorgehen anstelle einer vorschnellen Lösung isolierter Teilprobleme.

### Demokratie und Organisation: Eine schwierige Beziehung

Demokratie in Organisationen ist seit dem Beginn von freiwilligen Interessenorganisationen ein vertracktes Problem. Das galt besonders für die jungen Gewerkschaften - und hat auch heute noch seine berechtigte Bedeutung. Sie sollten einerseits so demokratisch wie irgend möglich sein - zur direkten Artikulation des Mitgliederwillens, als Gegenmodell zum autokratischen Kapital und zum autoritären Staat, kurz: als Schule der Demokratie wirken. Die Gewerkschaftsorganisationen sollten aber auch andererseits ihr Gegengewicht als machtvolle Einheit, zentral geführt von gewählten Funktionären, gegen das Kapital in die Waagschale werfen können.

Wir sind der Ansicht, daß diese klassischen Fragen ebenso wie die Problematisierung der aktuellen Organisationsreform auf der Schnittfläche zwischen Demokratie-, Organisations- und Gewerkschaftstheorie angesiedelt sind.

### Demokratiethorie

Die moderne Demokratiethorie muß mit einer Vielfalt an gegenwärtig vorfindbaren Formen - vom Präsidialsystem bis zur direkten Bürgerbeteiligung - fertig werden und einen gemeinsamen Standard entwickeln, was demokratisch sein soll. Sie tut sich schwer damit. Insofern existiert die Demokratiethorie eigentlich nicht im Singular, sondern im Plural: Es gibt die elitistische und die pluralistische, die partizipatorische und die soziale Demokratiethorie, die ökonomische und die kritische, um nur einige wichtige zu nennen. Sie sind sich in einigen Grundprinzipien einig, die man in sieben Kernaussagen zusammenfassen kann:

1. Demokratie ist eine Form legitimer Herrschaft, die sich letztlich auf den Volkswillen stützt, auch wenn dieser fehlbar, fiktiv und verführbar sein kann, zu dem es aber als Quelle der Legitimation keine Alternative gibt.
2. Demokratie ist eine Methode, Herrschaft auf Zeit effizient und recht effektiv zu wählen.
3. Demokratie rüstet die Politik-Betroffenen mit wirkungsvollen Sanktionen gegen die Politikmacher aus; in ihr kann man Politik ändern, ohne das System zu ändern.
4. Die demokratische Ordnung garantiert Berechenbarkeit und Stabilität der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse auf längere Dauer und gewährt so ein hohes Maß an flexibler Verstetigung für Effizienz und Effektivität.

5. Demokratie kann die Willensbildung blockieren, wenn mehrere Konfliktregelungsmuster die Komplexität des System bestimmen, z. B. Mehrheitsregel und Minderheitenschutz oder doppelte Legitimationsstränge.
6. Demokratie ist mehr ein Gut der gehobenen Klassen, denn sie funktioniert bisher auf längere Zeit nur in fortgeschrittenen Industriestaaten des Nordens; auch in den Staaten selbst ist die Partizipation der höheren Schichten deutlich stärker ausgebildet.
7. Demokratie hat schließlich immer auch mit dem Konflikt zwischen zeitlich begrenztem Herrschaftsauftrag und vorausschauender Planung zu kämpfen. Die langfristige Verantwortung über die Wahlperioden hinaus kann leicht unter die Räder kommen.<sup>3</sup>

Diese Grundprinzipien und Probleme sind für die politischen Demokratien in Staaten entwickelt worden. Sie gelten aber zum großen Teil auch für die interne Demokratie in Organisationen. Und hier zeigen sich dieselben Dilemmata: Herrschaft auf Zeit angesichts längerfristiger Probleme; unterschiedliche und konkurrierende Legitimationsmuster; Vorteile des Zentrums einer Organisation gegenüber der Peripherie; Partizipationsvorsprünge der Professionellen und Bessergestellten gegenüber den einfachen Mitgliedern.

Organisationen verfügen über einige Vorteile gegenüber demokratischen Staaten: Satzungen sind z. B. leichter änderbar als Verfassungen. Aber sie kennen auch Nachteile: Mitglieder in freiwilligen Organisationen sind keine Staatsbürger und Steuerzahler, sie können die Organisation jederzeit verlassen, ihre Beitragszahlung einstellen, Verpflichtungen ignorieren. Die Sanktionsmöglichkeiten von freiwilligen Organisationen gegenüber ihren Mitgliedern tendieren gegen Null. Organisationen müssen stets attraktiv bleiben, sonst laufen die Mitglieder weg, von deren Beiträgen sie leben.

Faßt man diese kurzen Überlegungen zusammen, so gibt uns die moderne Demokratietheorie kein klares Instrumentarium in die Hand, um die Organisationsprobleme der Gewerkschaften lösen oder wenigstens analysieren zu können. Legitimation von unten, Offenheit und Transparenz, Herrschaft auf Zeit, Mehrheitsregel, Verbindlichkeit von Spielregeln, viel mehr erbringt der Konsens nicht. Die Demokratietheorie lehrt uns einen wichtigen Punkt: das Idealmodell der Demokratie existiert nicht. Aber sie verweist auf einen Kern: Demokratie ist immer eine Form der Volksherrschaft. Alle Staatsgewalt geht vom Volke als ihrer Quelle aus. Auf Organisationen übertragen bedeutet das: Alle Organisationsherrschaft geht von der Mitgliedschaft als ihrer Quelle aus. Es muß eine klare und eindeutige Legitimationsschiene von unten nach oben geben. Demokratie ist insofern zuallererst Teilhabe, Mitbestimmung, Partizipation von unten nach oben. Kern und Kraft der demokratischen Organisation ist die Partizipation. Sie gilt es deshalb in jeder Organisation zu prüfen. Wie sieht es nun mit der Organisationstheorie aus?

<sup>3</sup> Vgl. zum aktuellen Stand der Diskussion M.G. Schmidt, Demokratietheorie, Kurs Nr. 3217 der FernUniversität Hagen, erscheint Herbst 1993.

### Organisationstheorie

Schon in den sechziger Jahren hat Frieder Naschold<sup>4</sup> in einer wegweisenden Studie betont, daß gerade die Effektivität von Organisationen in komplexen Gesellschaften nach interner Demokratie verlangt. Organisation und Demokratie, Organisationsdemokratie und Effizienz seien nicht widersprüchlich, sondern vereinbar und aufeinander angewiesen. Eigene Motivation und Partizipation von Organisationsmitgliedern, Dezentralisierung und erhöhte Kommunikation behindern nicht, sondern stärken Großorganisationen. Gegen Michels unheilvolles „ehernes Gesetz der Oligarchie“, d. h. daß jede Organisation notwendig undemokratisch wird, ist also festzuhalten: mehr Effizienz und Demokratie durch mehr Partizipation in Organisationen. Komplexe Gesellschaften brauchen komplexe Organisationen, die einen Sachzwang zu mehr Demokratie produzieren, wollen sie nicht sklerotisch werden.

Insgesamt aber ist die moderne Organisationstheorie mindestens so vielfältig wie die Demokratietheorie. Sie hat sich von den klassischen Ansätzen, in denen das Bürokratiemodell dominierte, über neoklassische Modelle, z. B. den Human-Relations-Ansatz, der die informellen Gruppen in Organisationen entdeckte, über ausdifferenzierte moderne Ansätze fortentwickelt — ob entscheidungstheoretische, strukturalistische, spieltheoretische oder symbolische Theorien der Organisation.

Aber ein Trend scheint uns bedeutsam: weg von der klassischen Organisation als rationaler, hierarchischer Bürokratie, hin zur modernen Organisation als komplexer, aber unübersichtlicher, durch formelle Institutionen genauso wie durch informelle Netzwerke geprägte komplizierte Strukturen. Netzwerk ist dabei noch ein positiver, beinahe liebevoller Begriff für Organisationen. Flickwerk sagen andere, garbage can (Mülleimer) noch andere. Und die Chaosforschung hat auch bereits die Organisationen entdeckt. Sie gehen alle davon aus, daß es in Großorganisationen viel wichtigeres als die hehren Prinzipien von Rationalität, Effizienz und Hierarchie gibt: unter anarchischen Bedingungen seien Organisationen lose verkoppelte Systeme mit viel redundanten Elementen, vielfältigen Zielen, von begrenzter Lernfähigkeit und Mehrdeutigkeit bei Entscheidungen, falls sie überhaupt entscheidungsfähig sind.<sup>5</sup>

Die Überlegungen kreisen dabei um das organisierte, kollektive Handeln der Menschen. Um dieses Handeln richtig zu erfassen, stellen die beiden einflußreichen Organisationssoziologen Michel Crozier und Erhard Friedberg zwei Dinge klar: Erstens: „Keine Organisation existiert in einem luftleeren Raum. Sie ist Teil einer bestimmten Gesellschaft, die eine bestimmte Ebene technischer, ökonomischer und kultureller Entwicklung erreicht hat, die durch eine bestimmte Sozialstruktur gekennzeichnet ist sowie durch

---

<sup>4</sup> Frieder Naschold, *Organisation und Demokratie. Untersuchung zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen*, Stuttgart 1969.

<sup>5</sup> Als instruktiven Überblick vgl. Klaus Türk, *Neuere Entwicklungen der Organisationsforschung*, Stuttgart 1989.

bestimmte Werte, denen sich ihre Mitglieder besonders verbunden fühlen." Und zweitens: „Es gibt keine völlig geregelten und kontrollierten sozialen Systeme. Die ihnen angehörenden individuellen und kollektiven Akteure können nicht auf abstrakte und fleischlose Funktionen reduziert werden".<sup>6</sup>

Auch die neue Organisationstheorie hat Mühe, einen gemeinsamen Nenner zu definieren. Sie ist sich nur darin einig, daß sie das alte deterministische Maschinenmodell von sozialer Organisation auf den Müll für verbrauchte Theorien werfen will. Sie lenkt den Blick auf Wandel, soziales Handeln, auf die Umwelt von Organisationen und auf den (mikro-) politischen Charakter von Strukturen und Prozessen organisatorischen Handelns. Sie betont viel stärker die offenen Grenzen zwischen Organisation und Umwelt, d. h. also zu anderen Organisationen, Institutionen des Staates und der Gesellschaft. Sie betont die Rolle des Individuums für die Organisation, die sich auch gesellschaftlich gewandelt hat und weiter wandelt, und schließlich die Bedeutung von schwer faßbaren Organisationsstilen und -kulturen, die eben nicht einfach durch eine neue Grafik für alle Briefbögen, Verpackungen und Produkte und ein neues Firmenlogo gestylt werden kann.

### Gewerkschaftstheorie

Die konkreteste Aufgabe der Gewerkschaften ist eine effektive Lohnpolitik und Interessenvertretung. Jede gewerkschaftliche Strategie steht insofern in einer doppelten Bedingtheit durch die Konfliktsituation gegenüber den Arbeitgebern und durch die Abhängigkeit von der eigenen Mitgliedschaft. Fritz W. Scharpf hat schon 1978 auf diese Zusammenhänge verwiesen. Demokratie, so sagt er, wird in fast allen Organisationen als ein Problem der Willensbildung und nicht als ein Problem der Willensausführung definiert. Nicht so bei den Gewerkschaften. Bei ihnen beschränken sich die Mitglieder nicht auf den demokratischen Willensbildungsprozeß und die nachträgliche Kontrolle der Führung. Bei der wichtigsten gewerkschaftlichen Entscheidung über die Durchführung von Arbeitskämpfen sind Träger der Entscheidung nicht allein die Führungen und die Profis, sondern die Mitglieder. „Wenn die Mitgliedschaft streikt, ob das der Gewerkschaft in die Politik paßt oder nicht, dann ist Arbeitskampf; und wenn die Mitgliedschaft nicht streikbereit ist, dann kann eine noch so militante Gewerkschaftsführung keinen Arbeitskampf vom Zaun brechen. Insofern ist also der Entscheidungsprozeß in den Gewerkschaften in einem fundamentalen und unaufhebbaren Sinne ‚demokratischer‘ als in fast allen vergleichbaren Organisationen.“<sup>7</sup>

Gewerkschaften waren früher Notgemeinschaft und Solidaritätsverband. Diese Zeiten sind vorbei, aber die Realität in der Organisation - die politischen Debatten auf Gewerkschaftstagen, ideologische Gefechte, personalpoli-

<sup>6</sup> Michel Crozier/Erhard Friedberg, Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns, Königstein/Ts. 1979, S. 79 und 16.

<sup>7</sup> Fritz W. Scharpf, Organisatorische Voraussetzungen der Funktionsfähigkeit von Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 10/78, S. 582.

tische Seilschaften - spiegelt immer noch zuviel Restbestände dieses Mythos. Gewerkschaften heute sind Leistungsverbände, darauf hat Scharpf verwiesen. Aber er hat nur die eine Leistung im Tarifkonflikt gesehen. Gewerkschaften heute, und gerade auch die ÖTV, erbringen zwei völlig verschiedene Leistungsklassen: Lohnpolitik einschließlich aller sonstigen tarifpolitischen Aspekte zum einen und Service für die Mitglieder im umfassenden Sinne -von Rechtsberatung und Kündigungsschutz über Versicherungen bis zur Weiterbildung - zum anderen.

Dabei kommen die tarifpolitischen Leistungen jeweils allen Arbeitnehmern als öffentliche Güter zugute mit Ausnahme der Streikgelder im Arbeitskampf, die Serviceleistungen als private, teilbare Güter aber nur den Mitgliedern mit Ausnahme der Beratung durch gewerkschaftliche Personal- und Betriebsräte. Nicht zu vergessen sind jedoch auch diejenigen Leistungen der Gewerkschaft gegenüber ihren Mitgliedern, die Orientierungen vermitteln und politisches Engagement ermöglichen.

An der Effizienz dieser Leistungen werden die Gewerkschaften heute gemessen, nicht mehr an der weltanschaulichen Solidarität, man mag das bedauern oder nicht. Die Leistungseffizienz ist deshalb für die Gewerkschaften heute der Kernbereich, mit dem sie Mitglieder gewinnen, motivieren und binden können. Dabei ist es schwierig zu entscheiden, welche Leistungsklasse als Mitgliedsmagnet überwiegt. Sind es die Tarife? Ist es der engagierte Betriebs- und Personalrat? Ist es die professionelle Kreis- oder Bezirksverwaltung mit ihrem Serviceangebot? Die Vermutung lautet, daß es immer stärker die individuellen, privaten, dem einzelnen Mitglied vorbehaltenen Leistungen sein werden, die den Anreiz zum Eintritt schaffen.

#### Drei Kriterien: Partizipation, Offenheit und Effizienz

Unsere Skizze von Demokratie-, Organisations- und Gewerkschaftstheorie ist von einiger Skepsis geprägt. Es gibt viele Ansätze, viele Widersprüche, viele modische Strömungen, aber keinen goldenen Schnitt der richtigen Erkenntnis. Ein wichtiges Ergebnis: keine einseitige Erklärung oder Reformstrategie reicht aus, die gegenseitige Abhängigkeit der Faktoren muß respektiert werden. Die Organisation ist keine Maschine, die nur gut geölt und an den richtigen Rädchen bedient werden muß, um zu laufen.

Aus den so unterschiedlichen Überlegungen haben sich drei Leitbegriffe herauskristallisiert, die für eine freiwillige demokratische Organisation wie die Gewerkschaft ÖTV von zentraler Bedeutung sind: Partizipation, Offenheit und Effizienz.

- Partizipation bedeutet die Teilhabe der breiten Mitgliedschaft an der demokratischen Willensbildung von unten nach oben durch eine ununterbrochene Delegationskette, Wählbarkeit und Abwählbarkeit aller Entscheidungsträger und Vorstände, Herrschaft auf Zeit, Mehrheitsprinzip mit Minderheitenschutz.

- Offenheit der Organisation bedeutet, daß die Hierarchie des strengen vertikalen Aufbaus nicht über alles gesetzt wird, daß die Organisation nach innen Transparenz bietet sowie nach außen und für außen sich öffnet für gesellschaftliche Transformation. Offenheit bedeutet nicht Beliebigkeit einer diffusen Zukunftswerkstatt oder bewegten Diskursorganisation, wie manche den Gewerkschaften empfehlen. Die Organisation soll sich nicht selbst aufgeben, sondern eine klare und stabile Architektur entwickeln, die aber flexibel und transparent ist.
- Effizienz bedeutet, daß die gewerkschaftliche Organisation ihr Leistungsspektrum stärker in den Vordergrund rückt und dieses an den Bedürfnissen der Mitglieder, nicht an dem der Funktionäre mißt. Die Effizienz von Service und Dienstleistung, die „Kundenorientierung“ ist in Zukunft als Leistungskriterium der Gewerkschaften stärker gefragt als in der Vergangenheit.

Keines dieser drei Kriterien darf für sich absolut gesetzt werden. Sie müssen gemeinsam optimiert werden und formen insofern ein „magisches Dreieck“.

#### Organisatorische Ausgangslage: Die ÖTV als Labyrinth?

Gewerkschaften sind selbst unübersichtliche, vielgestaltig organisierte Gebilde, die mehrere, verschiedenartige Aufgaben wahrnehmen müssen. Dies macht sie so schwer beschreibbar - ein Problem, das sowohl für externe wie für interne Beobachter gilt. Beide Perspektiven sind zudem mit Vor- und Nachteilen behaftet: Fehlt es ersteren häufig an notwendigen Detailinformationen und Einblicken in Zusammenhänge, so unterliegen die zweiten vielfach dem nicht minder verzerrten Blick der Alltagsroutinen. Trotzdem bilden die - mehr oder weniger offengelegten - Annahmen und Informationen über die vorhandenen Organisationsstrukturen einen wichtigen Bezugspunkt für die Entwicklung und Bewertung von Reformkonzepten.<sup>8</sup>

#### Willensbildung

Die Gewerkschaft ÖTV verfügt über vielfältige Formen der politischen Willensbildung bzw. demokratische Elemente. Hierzu zählt die vertikale, individuelle Repräsentation der Mitglieder über gewählte Delegierte, die auf Gewerkschaftstagen die Grundlinien der Politik bestimmen. Sodann gibt es - und das ist bei der ÖTV besonders ausgeprägt - die Form der korporativen Vertretung und Willensbildung, die in ihrer berufsfachlichen Variante eng mit den sogenannten Abteilungen verbunden ist. In vergleichbarer Weise existiert ein Willensbildungskanal für die Personengruppen nach Status sowie nach Alter und Geschlecht. Hier werden vorwiegend die kollektiven Interessen

<sup>8</sup> Zum folgenden vgl. ÖTV. Zwischenbericht zur Organisationsreform der Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart o. J. (1992); Gerhard Weiß, Die ÖTV. Politik und gesellschaftspolitische Konzeptionen der Gewerkschaft ÖTV von 1966 bis 1976, Marburg 1978 sowie Josef Schmid/Heinrich Tiemann, Organisation ist auch Politik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 6/91, S. 381ff. und Christoph Weischer, Gewerkschaften und gewerkschaftliche Politik im Modernisierungsdiskurs, in: Neue Politische Literatur, 37 (1992), S. 93ff.

dieser Gruppierungen wahrgenommen; zugleich spielt in diesem Bereich die stellvertretende Interessenpolitik eine beachtliche Rolle. Daneben gibt es - vor allem auf der lokalen Ebene - auch Merkmale der direkten Demokratie, bei der Willensbildung und Willensausführung vom selben Personenkreis durchgeführt werden. Ferner läßt sich die Gliederung in Bezirke auch als föderative Willensbildung interpretieren, was zugleich einen wichtigen Aspekt der Gewaltenteilung beinhaltet. Eine besondere Form der innergewerkschaftlichen Demokratie stellt darüber hinaus die tarifpolitische Willensbildung dar, für die wegen der überragenden Bedeutung dieses Handlungsfeldes ein eigenständiger Kanal existiert.

Problematisch bei dieser bunten Mischung von verschiedenen demokratischen Verfahren und dem daraus entstehenden Gremienschwungel ist jedoch die Tendenz zur Unübersichtlichkeit und Widersprüchlichkeit. Dies gilt sowohl bezogen auf das einzelne Mitglied, das öffentliche Erscheinungsbild wie auch für die interne Steuerung und Kontrolle. So kann das Mitglied die Wirkung seines Engagements nicht einschätzen, da es möglicherweise durch die anderen Kanäle der Willensbildung neutralisiert wird. Obendrein können unterschiedliche Beschlüsse die Handlungsfähigkeit der Organisation beeinträchtigen, da nicht immer abzusehen ist, welches der demokratischen Gremien nun gerade Vorrang genießen soll.

Die vertikale Willensbildungsschiene bildet das Rückgrat des demokratischen Aufbaus und sollte insofern eher noch weiter gestärkt werden, insbesondere, wenn an anderen Stellen Modifikationen vorgenommen werden. Die Stärkung des demokratischen Potentials könnte z. B. darin liegen, daß die recht lange Periode von 4 Jahren für die Einberufung von Gewerkschaftstagen verkürzt, sowie die ex officio Mitgliedschaft von Vorständen an den demokratischen Delegationsgremien eingeschränkt wird. Eine Mehrfachlegitimation durch Abteilungen, die ebenfalls ein demokratisches Mandat reklamieren, ist ungut und entspricht nicht dem Kriterium der Offenheit der Strukturen im Sinne von interner Transparenz, verletzt sowohl die demokratische Partizipation der Aufbau-Organisation, als auch die Leistungseffizienz, weil Doppelarbeit und Konkurrenz entstehen.

### Organisation

Die apparativen Elemente lassen sich nach den verschiedenen hauptamtlichen Strukturen gliedern. Vereinfacht handelt es sich dabei um Leitung und Führung, Administration und professionelle Tätigkeiten. Wichtig erscheint uns die Unterscheidung von ausführenden Verwaltungstätigkeiten und den Aufgaben, die von professionellen Mitarbeitern durchgeführt werden. Im ersten Fall läßt sich in Anlehnung an bürokratische Organisationsformen eine relativ klare Aufgaben- und Kompetenzzuweisung bei einer starken Zentralisierung der Entscheidungsgewalt praktizieren. Dies ist bei einfach strukturierten und regelmäßig wiederkehrenden Aufgaben durchaus effizient - aber auch nur dort. Bei professionellen Tätigkeiten hingegen muß ein größeres



Maß an Autonomie zugestanden werden, da es sich hier in der Regel um nicht standardisierte Aufgaben handelt. Diese Doppelstruktur auf der ausführenden Ebene bildet vielfach eine innerorganisatorische Quelle für Friktionen; sie erfordern zumindest eine differenzierte Behandlung. Beide hauptamtlichen Strukturen sind zudem abivalent, da die Bürokratisierung von Routinetätigkeiten leicht überzogen wird und dann zur Verkrustung führt. Auf der anderen Seite erschweren die professionellen Elemente nicht nur das Geschäft der Organisationsleitung, sondern sie können auch zur Offenheit und Veränderbarkeit der Organisation beitragen.

Diese Dreiteilung in politische Führung und Leitung, ausführende Administration sowie professionelle Bereiche findet sich auf allen Gliederungsebenen der ÖTV. Sie unterscheiden sich nur durch die Mischungsverhältnisse dieser Funktionen. Insofern erscheint es uns falsch, politische und führende Aufgaben als alleinige Domäne der Zentralebene zu sehen und die lokale Ebene auf bloße Administration zu reduzieren. Dieser Einwand hat wichtige Konsequenzen für die ebenenspezifische Zuteilung von Kompetenzen und Ressourcen.

Konkret heißt das: Die Kreisverwaltungen sollten deshalb personell, finanziell und in ihren Kompetenzen deutlich gestärkt werden. Die Bezirksverwaltungen bleiben die koordinierende Mittelinstanz, die personell eher zurückgeschnitten werden kann. Die Hauptverwaltung ist die zentrale Entscheidungsinstanz. Hier herrscht aber eine besonders unübersichtliche interne Struktur, die weder dem Kriterium der Offenheit noch dem der Effizienz entspricht. Hier sollte eine klare Referatestruktur überlegt werden.

#### Gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen

Weitere Bezugspunkte für die Reform der Organisation der Gewerkschaft ÖTV bilden veränderte gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen und - damit verbunden - die wahrgenommenen Defizite in der eigenen Organisation und Arbeitsweise.

Eine erste Rahmenbedingung für die organisatorische Erneuerung der ÖTV bildet die Struktur und Funktion des öffentlichen Dienstes; vor allem auf diesem Terrain agiert sie. Veränderungsimpulse entstehen hier durch neokonservative Entstaatlichungsdiskurse, fiskalische Probleme im Gefolge der deutschen Einheit sowie langfristig aus der europäischen Integration.

Die ÖTV hat darauf in ihrer Programmatik reagiert und eine Kampagne „Zukunft des öffentlichen Dienstes“ eingeleitet, die eine qualitätsorientierte Reform des öffentlichen Dienstes vorantreiben soll. Diese stellt zugleich neue Anforderungen an die ÖTV - sowohl zur Durchsetzung solcher politischer Forderungen wie auch der eigenen Arbeits- und Organisationsstrukturen. Denn mehr Mitbestimmung und neue Formen der Arbeit können nicht nur immer von den anderen gefordert, sie müssen auch in den eigenen Reihen praktiziert werden.

Eine zweite Rahmenbedingung, die vor allem zur Intensivierung der innergewerkschaftlichen Reformdiskussion beigetragen hat, bildet die krisenhafte Entwicklung der Finanzen der ÖTV. Seit dem Jahr 1992 reichen die Beitragseinnahmen nicht mehr aus, um die laufenden Ausgaben zu decken; das Defizit beläuft sich nach Presseberichten auf 75 Mio. DM.

Die Mitgliederentwicklung bildet eine dritte Rahmenbedingung, die Möglichkeiten und Grenzen für das Handeln einer Gewerkschaft beeinflusst. Hier zeigt die ÖTV wie alle anderen DGB-Gewerkschaften eine unzureichende Anpassung an den beschäftigungsstrukturellen Wandel. Sie konzentrieren sich zunehmend auf weniger wichtige Beschäftigtensegmente - d. h. die Eisscholle, auf der sich die ÖTV bewegt, wird immer kleiner. Ferner gilt es, den neuen Interessenlagen in der Mitgliedschaft Rechnung zu tragen. Insbesondere die Probleme von Frauen sowie sozialstrukturelle und wertemäßige Wandlungstendenzen - Enttraditionalisierung, Individualisierung, erhöhte Partizipationswünsche, um einige Stichworte zu nennen - stellen Herausforderungen für die Organisation und Arbeitsweise der Gewerkschaft ÖTV dar.

Als vierte Rahmenbedingung, auf den sich die Organisationsreform zu beziehen hat, ist die Politik der ÖTV, insbesondere die Tarifpolitik, zu nennen. Neue Problemlagen und die darauf bezogenen - ebenfalls neuen - Lösungsstrategien berühren die etablierten Organisationsmuster fundamental. So sind zum Beispiel bei Arbeitszeitverkürzungen und den damit verbundenen Beschäftigungseffekten sowie beim Rationalisierungsschutz bzw. der sozialverträglichen Technikgestaltung die angestrebten Wirkungen vorwiegend auf dezentraler Ebene zu kontrollieren bzw. zu gewährleisten. Die Reformbedürftigkeit von organisatorischen Strukturen hängt deswegen nicht zuletzt davon ab, was mit ihnen erreicht werden soll. Insofern hat Organisation durchaus etwas mit politischen Zielen zu tun, und deshalb müssen auch beide Aspekte im Rahmen einer Modernisierung der ÖTV im Auge behalten werden.

#### Reform als Prozeß

Bemühungen, komplexe Organisationen zu reformieren, unterliegen allesamt dem Münchhausen-Problem: Sie versuchen, sich am eigenen Schopf zu packen und aus dem Sumpf zu ziehen. Auch die ÖTV muß ihre organisatorische Selbstveränderung mit den vorhandenen Personal- und Organisationsstrukturen durchführen. Deshalb müssen die Inhalte der schönen Konzepte vom Papier in die Köpfe der Leute gelangen. Dazu sind umfassende, offene Diskussionen notwendig.

Das hohe Ziel einer dezentraleren, dynamischeren Gewerkschaftsorganisation, die den gewandelten Strukturen der Lebens- und Arbeitswelt Rechnung trägt, läßt sich eben nicht auf den alten Trampelpfad erreichen. Unser Dreieck aus Partizipation, Offenheit und Effizienz kann nicht herbeigezaubert, es muß mühsam politisch organisiert werden - ggf. bei deutlich auftretenden Konflikten. Aber: Wer die Einheit in der Vielheit will, der muß auch die Vielheit in der Einheit aushalten.