

---

Berndt Keller

## Neustrukturierung der Interessenvertretung im Dienstleistungsbereich

### Eine Gedankenskizze zu ver.di<sup>1</sup>

---



*Prof. Dr. Berndt Keller, geb. 1946 in Großbardau/Bezirk Leipzig; Studium der Sozialwissenschaften in Bochum; lehrt Arbeits- und Sozialpolitik an der Universität Konstanz.*

---

Die Organisationsstrukturen der deutschen Gewerkschaften waren seit ihrer Neugründung nach dem Zweiten Weltkrieg über mehrere Jahrzehnte bemerkenswert stabil; die Grundsatzentscheidungen für das Industrieverbands- („ein Betrieb, eine Gewerkschaft“) und Einheitsgewerkschaftsprinzip und gegen Richtungsgewerkschaften (politischer und/oder religiöser Provenienz) erwiesen sich als richtig, obwohl sie nie vollständig realisiert werden konnten. Selbst der überraschend notwendig gewordene und überaus schwierige Aufbau von Gewerkschaften in den neuen Bundesländern blieb infolge der mehr oder weniger vollständigen Übertragung der vorhandenen westdeutschen Strukturen zunächst ohne gravierende organisatorische Konsequenzen.<sup>2</sup>

#### **Vom Ende organisatorischer Stabilität**

Diese Stabilität ist inzwischen durchaus bemerkenswert, weil grundlegende Veränderungen seit den späten achtziger Jahren sowohl intern wiederholt diskutiert<sup>3</sup> als auch extern emp-

---

1 Der Verfasser dankt allen Gesprächs- und Interviewpartnern für ihre Bereitschaft, Insiderinformationen zu teilen. Ebenfalls dankt er den Mitgliedern des ETUI „network on mergers“, an dessen konstituierender Sitzung er im Frühsommer 1999 teilnehmen konnte. Alle im Beitrag vertretenen Positionen sind einzig und allein die des Autors.

2 Siehe L. Turner, *Fighting for partnership. Labor and politics in unified Germany*, Ithaca 1998.

3 Z.B. bei T. Leif u.a., *Reform des DGB. Herausforderungen, Aufbruchspläne und Modernisierungskonzepte*, Köln 1993.

fohlen<sup>4</sup> wurden und weil sie deutliche Unterschiede zu Entwicklungen in anderen westlichen Industrieländern aufweist, die schon seit längerem so genannte mergers (Fusionen) in unterschiedlichem Umfang kennen.<sup>5</sup> Erst seit Mitte der neunziger Jahre kommt es zu verschiedenen Zusammenschlüssen, deren sektorale oder organisationspolitische Logik nicht nur für externe Beobachter nicht immer eindeutig ist und die eher macht- und einflusstheoretischen Imperativen folgen.<sup>6</sup>

Im Jahre 1978 trat die bis dahin unabhängige Gewerkschaft der Polizei (GdP) als damals 17. Einzelgewerkschaft dem DGB bei, nachdem die ÖTV ihre organisationspolitischen Bedenken und Eigeninteressen zurückgestellt und den bei ihr organisierten Polizeibediensteten den Übertritt zur GdP empfohlen hatte; vorausgegangen war der Bruch der seit langem bestehenden Verhandlungsgemeinschaft zwischen ÖTV und DAG aus organisationspolitischen Gründen bzw. die Bildung einer neuen Tarifgemeinschaft für Angestellte im öffentlichen Dienst.<sup>7</sup> Eine erneute Annäherung zwischen ÖTV und DAG gab es erst Mitte der neunziger Jahre.

Die Industriegewerkschaft Druck und Papier, faktisch eine der letzten berufsständischen Organisationen, bildete im Frühjahr 1989 nach erheblichen und langwierigen Anlaufschwierigkeiten zusammen mit der Deutschen Journalistenunion, dem Schriftstellerverband, der DGB-Gewerkschaft Kunst, die aus der relativ dominierenden Rundfunk-Fernseh-Film-Union sowie fünf kleineren Berufsverbänden bestand, die neue IG Medien-Druck und Papier, Publizistik und Kunst. Bei diesem Zusammenschluss zu „einer einheitlichen Kraft aller Arbeitnehmer im Medienbereich“ mussten stark abweichende Interessen (u.a. Verwendung der Verbandsvermögen und Streikkassen, Höhe der Mitgliedsbeiträge, Grad an Autonomie der einzelnen, insgesamt acht Fachgruppen mit unterschiedlichen Partikularinteressen gegenüber dem Verband bzw. dem Vorstand) zusammengebracht werden. Die überwiegende Mehrzahl der ca. 185.000 Mitglieder der neuen Gewerkschaft brachte mit ca. 155.000 die IG Druck und Papier ein, deren Einfluss folglich dominieren musste.

Eine derartige endgültige Selbstaflösung von Verbänden in Verbindung mit dem Aufgehen in eine größere Organisation war bis dahin ohne Parallele. Die neue Gewerkschaft wurde durch die aktuellen technologischen Entwicklungen gerade im Medienbereich mit einer zunehmenden Konzentration in Gestalt von Multi-Media-Konzernen und einer damit verbundenen Zentralisierung auf Arbeitgeberseite zweckmäßig bzw. notwendig.

Mit Wirkung vom 1. Januar 1996 fusionierten die IG Bau-Steine-Erden und die Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft zur IG BAU.

Die nächste Etappe im Rahmen einer seit langem diskutierten Strukturreform war zur Jahreswende 1997/98 der Zusammenschluss von IG Chemie-Papier-Keramik, IG Bergbau und Energie und Gewerkschaft Leder zur IG BCE. Die neue Organisation ist mit über 1,1 Mill. Mitgliedern die drittstärkste und damit eine der mächtigsten Organisationen im DGB; sie ist

4 So von H.-U. Niedenhoff/M. Wilke, *Der neue DGB - Vom Industrieverband zur Multibranchengewerkschaft*, Köln 1991.

5 Siehe dazu G.N. Chaison, *Union mergers in hard times. The view of five countries*, Ithaca/London 1996.

6 Diese kurze Problemgeschichte ist der wesentliche Grund für die Tatsache, dass wir im Gegensatz zu anderen Ländern, vor allem den angelsächsischen und den skandinavischen, über Ursachen und Konsequenzen in empirischer Perspektive so gut wie nichts wissen. Insofern ist der vorliegende Beitrag ein Versuch, diese Wissenslücke ein Stück weit zu schließen. Siehe außerdem H. Martens (unter Mitarbeit von R. Klatt), *Gewerkschaftszusammenschlüsse und Organisationsformen. Die Entstehung der IG Bergbau-Chemie-Energie und die Organisationsreform des DGB*. Dortmund 1997; W. Streeck/J. Visser, *The rise of the conglomerate union*, in: *European Journal of Industrial Relations* 3(1997), S. 305-332.

7 Siehe B. Keller, *Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände*, Frankfurt/New York 1983.

dem eher konservativen Lager zuzurechnen. Eine gemeinsame Stellungnahme zur Energiepolitik sowie die Zusammenarbeit in internationalen Gremien waren erste Schritte der Kooperation. Schließlich schlossen sich die Gewerkschaften Textil-Bekleidung sowie Holz und Kunststoff der IG Metall an.

Sinnvoll erschienen weitere Fusionen, etwa der in verschiedenen Bereichen konkurrierenden Gewerkschaften DAG und HBV zu einer gemeinsamen großen Organisation für den privaten Dienstleistungsbereich. Beide wiesen durchaus Gemeinsamkeiten in den Zielsetzungen auf, z.B. bei der Neuordnung von Berufen; sie arbeiteten sowohl auf lokaler Ebene als auch in Tarifverhandlungen partiell zusammen. Das zentrale Problem resultierte aus den unterschiedlichen Organisationsprinzipien: Die DGB-Gewerkschaften wollten nicht auf ihre Mitglieder verzichten, die Angestellte sind, und die DAG mochte ihr „Standesprinzip“ nicht aufgeben. Eine einheitliche „Dienstleistungsgewerkschaft“ könnte als Einheitsgewerkschaft eine effektivere Interessenpolitik betreiben als gespaltene Interessenvertretungen.

Der Dienstleistungssektor im Allgemeinen und der öffentliche Dienst im Besonderen schienen lange von dieser Entwicklung völlig unberührt zu sein. Unterhalb der Schwelle von Fusionen kam es seit 1993 u.a. zu „vertieften Kooperationen“ der DGB-Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes (ÖTV, DPG, GdED, GdP, GEW) sowie kleinerer Industriegewerkschaften (NGG, GTB, GHK, IG Medien), die explizit nicht auf Zusammenschlüsse zielten. Von einem Einbezug der „unabhängigen Standesorganisation“ DAG war noch nicht die Rede.

Die vielfältigen Gründe für die aktuellen Zusammenschlüsse sind sowohl verbandsinterner als auch -externer Art:

- Zusammenlegung von Ressourcen (in Zeiten abnehmender Mitgliederzahlen, dadurch sinkender Organisationsgrade und eingeschränkter finanzieller Möglichkeiten und tarifpolitischer Handlungsspielräume) mit dem Ziel, die Interessenvertretung zu verbessern, zwischengewerkschaftliche Konkurrenz abzubauen, wenn nicht vollständig auszuschließen und „Synergieeffekte“ durch Vermeidung von Doppelarbeit sowie Nutzen der economies of scale zu erzielen;
- Nachvollzug von Strukturveränderungen der Wirtschaft, der Arbeitsmärkte bzw. des tayloristisch-fordistischen Produktionssystems (u.a. Europäisierung/Globalisierung, Verschwinden alter und Entstehen neuer Branchen, Erosion des Normalarbeitsverhältnisses, Privatisierungsmaßnahmen) und Restrukturierungsprozessen (u.a. der Arbeitsorganisation infolge der Einführung neuer Produktionskonzepte) in der eigenen Organisationsstruktur;
- Antwort auf zunehmende Arbeitslosigkeit, Flexibilisierungsforderungen der Arbeitgeberverbände und Deregulierungsversuche der Regierung, welche Dezentralisierungstendenzen fördern und die Arbeitsbeziehungen zuungunsten der Gewerkschaften verändern.<sup>8</sup>

---

8 Ein ausländischer Beobachter fasst zusammen: „The objectives of the supporters of a reorganization and merger of several unions are three-fold. The first is to save money through consolidation. The second is to adjust the jurisdiction of the unions to reflect the structure of today's economy. The third unspoken objective of a reorganization is again to alter the balance of power within the DGB, typically to the detriment of IG Metall“ (S. Silvia, "Holding the shop together": Old and new challenges to the German system of industrial relations in the mid 1990s. Berliner Arbeitshefte und Berichte zur sozialwissenschaftlichen Forschung Nr. 83, Berlin July 1999, S. 33).

## Das aktuelle Projekt der Neustrukturierung

### a) Zum Stand der Dinge

Das aktuelle Projekt einer „Neustrukturierung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Dienstleistungssektor, in der dienstleistungsnahen Industrie, im Medien-, Kultur- und Bildungsbereich“ hat eine andere Qualität als alle bisherigen erwähnten Fusionen und Zusammenschlüsse. Dieses Argument gilt quantitativ wegen der über 3 Mill. Mitglieder, welche die neue Dienstleistungsgewerkschaft zur dann größten Einzelgewerkschaft innerhalb des DGB machen wird; es gilt auch qualitativ wegen der insgesamt 5 beteiligten Gewerkschaften, die deutliche Unterschiede in Größe, Organisationsgraden und Strukturen aufweisen und einen neuen Typus einer „allgemeinen“ Gewerkschaft jenseits des etablierten Industriegewerkschaftsprinzips hervorbringen würden. Das Vorhaben weist auch weit über aktuelle Reformprojekte von Einzelgewerkschaften hinaus<sup>9</sup>. Die international-komparative Forschung unterscheidet zwischen Zusammenschlüssen (amalgamations) von zwei oder mehr gleichen, ehemals unabhängigen Partnern zu einer neuen Organisation und Übernahmen (acquisitions) einer kleinen durch eine große Organisation.<sup>10</sup> Wendet man diese grundlegende Unterscheidung auf unseren Fall an, handelt es sich im Gegensatz zu anderen, oben genannten „mergers“ eindeutig um die zuerst genannte Variante.

**Tabelle 1: Gewerkschaftsmitglieder der ver.di Einzelgewerkschaften von 1990 - 1997**

	DAG	DPG	HBV	IG Medien	ÖTV
1990	573 398	478 913	404 695	184720	1 252 599
1991	584 775	611 969	737 075	244 774	2 138 316
1992	578 352	611 244	629 727	236 306	2 114 522
1993	527 888	578 179	583782	223 600	1 996371
1994	520 709	546 906	545 270	215 155	1 877 651
1995	507 478	529 233	520 166	206 786	1 770 789
1996	501 009	513 322	505 405	197 306	1 712 149
1997	489 266	487 814	488 271	191 610	1 643 692

Quelle: Statistisches Bundesamt (1990 - 1998) Statistisches Jahrbuch  
(<http://www.dgb.de/d/1997.index.htm>)

Geklärt werden müssen Fragen sowohl des Binnen- als auch des Außenverhältnisses, die sich zunächst auf Strukturen, dann wesentlich auch auf Inhalte der zukünftigen Arbeit beziehen. Im Binnenverhältnis ergeben sich in einer deutlich größeren Organisation zweifache, gleichwohl einmalige und für einen unabsehbaren Zeitraum prägende Chancen, wenn man so will, der Neubestimmung des Ausmaßes „innerorganisatorischer Demokratie“. Damit sind zwei Fragen gestellt, welche die Organisations- und Verbandforschung seit Michels' Studie über die SPD vor dem Ersten Weltkrieg (mit der bekannten These vom „ehernen Gesetz der Oligarchie“) geprägt haben wie kaum eine andere:

- Zum einen geht es, wie in allen anderen Organisationen, um das Verhältnis von Individuum/Mitglied und Organisation (oder von natürlichen Personen und korporativen

9 Siehe dazu U. v. Alemann/J. Schmid (Hrsg.), Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik, Baden-Baden 1998.

10 Dazu J. Visser/J. Waddington, Industrialization and politics: A century of union structural development in three European countries, in: European Journal of Industrial Relations 2, (1996), S. 21-53; J. Waddington, The politics of bargaining: The merger process and British trade union structural development, 1892-1987, London 1995.

Akteuren)<sup>11</sup>, wobei der weitgehenden Stärkung individueller Rechte Vorrang vor organisatorischen eingeräumt werden soll.

- Zum andern stehen die Beziehungen von Teil- und Gesamtorganisation im Mittelpunkt, wobei die interne Ausdifferenzierung im Sinne einer Binnenstrukturierung von zentraler Bedeutung ist, da sie nicht nur über die Handlungsfähigkeit, sondern auch über die Betriebs- und Mitgliedernähe entscheidet; außerdem ist die Frage der Kompetenz- und Machtverteilung gestellt.

Als allgemeine Maximen gelten: Im Vereinigungsprozess sollen alle 5 Gewerkschaften gleichberechtigt sein; im Gegensatz zu Übernahmen (mit „aufnehmenden“ und „aufgehenden“ Organisationen) und Zusammenschlüssen deutlich ungleich großer Partner soll also echter Minderheitenschutz gelten. Diese Forderung ist zu begreifen als verständliches Anliegen vor allem der kleineren Organisationen in Anbetracht der „übermächtigen“ ÖTV, die mit über 1,6 Mill. mehr als die Hälfte der Mitglieder der neuen Organisation stellen wird - und dadurch zumindest latent dem Verdacht ausgesetzt ist, den Vereinigungsprozess faktisch dominieren zu können. Die innerorganisatorische Diskussion findet nicht nur in den zuständigen Gremien (wie Gewerkschaftsräten und/oder -ausschüssen) statt, sondern auch in einer Reihe gemeinsamer Veranstaltungen (wie regionalen Diskussionsforen). Der so genannte Lenkungsausschuss, dem hauptamtliche Vertreter aller beteiligten Gewerkschaften angehören, soll von einer gemeinsamen „Ideenskizze“ ausgehen, Zwischenergebnisse der internen Diskussionen bündeln und Konzepte weiterentwickeln.

Die formalen Schritte im Vereinigungsprozess, die vor allem in den Gewerkschaftssatzungen und, trotz durchgängig „verrechtlichter“ Arbeitsbeziehungen, nicht gesetzlich fixiert sind,<sup>12</sup> sind folgende: Zunächst beschließen außerordentliche Gewerkschaftstage bzw. -kongresse nicht mit einfachen Mehrheiten, sondern, wegen der Grundsatzbedeutung der Entscheidung, mit hohen Quoren (bis zu 80 Prozent) über die Satzungsänderung bzw. die Zusammenführung der bestehenden Organisationen.<sup>13</sup> Wegen der Höhe der Quoren ist die Beschaffung von Akzeptanz innerhalb der alten Organisationen ein nicht zu unterschätzendes Problem, welches sich zunächst nicht so sehr in Bezug auf alle Mitglieder, sondern vor allem in Bezug auf die Delegierten stellt. Anschließend legt ein Gründungs- bzw. Verschmelzungskongress, dessen Delegierte die beteiligten Gewerkschaften entsenden, mit der Entscheidung über die Satzung die formale Grobstruktur der neuen Organisation fest (Kartell- vs. Mitgliedergewerkschaft).<sup>14</sup> Neben der Bewältigung der komplizierten juristischen Probleme besteht das inhaltliche Ziel in der Minimierung von Transaktionskosten,

---

11 Im Sinne von J. Coleman, *Foundations of social theory*, Cambridge 1990, S. 325-370.

12 Demgegenüber sind in den gemeinhin als hochgradig „voluntaristisch“ bezeichneten industrial relations Großbritanniens diese Verfahrensschritte seit langem detailliert gesetzlich geregelt; das ursprüngliche Ziel dieser Vorgehensweise bestand in der Verhinderung von mergers (s. Waddington, *Politics*). In der BRD ist der Staat in dieser Hinsicht kein Akteur. In beiden nationalen Systemen politischer Regulierung stellen mergers einen abweichenden Fall dar; die erwartete Relation von Gesetzgebung und autonomen Verbandsaktivitäten dreht sich gewissermaßen genau um.

13 Die rechtliche Grundlage ist das Umwandlungsgesetz, welches als Voraussetzung für eine Verschmelzung die Änderung der Rechtsform zum e.V. vorschreibt. Die entstehende „Kartellgewerkschaft“ hat folgende Aufgaben: Förderung der Zusammenarbeit, Ausarbeitung der Satzung, Ausarbeitung des Verschmelzungsvertrages, Aufnahme der neuen Gewerkschaft in den DGB.

14 Strittig ist das Quotierungsverfahren für diesen Bundeskongress, welches entweder ausschließlich auf den verschiedenen Organisationsebenen erfolgen kann, was eine Repräsentanz der Fachbereiche bzw. Fachgruppen ausschließen würde, oder quotiert nach Organisationsebenen plus Vertretern von Fachbereichen bzw. Fachgruppen.

d.h. der Übernahme der bestehenden Tarifverträge in die neue Gewerkschaft, automatischer Übergang der Mitgliedschaften von der alten auf die neue Organisation, Überleitung von Vermögen und Beschäftigungsverhältnissen.

Das zentrale, kontrovers diskutierte Problem dieses neuen Modells der Interessenvertretung ist, wie bereits erwähnt, die interne Gliederung der Organisation. Oder: Welche institutionelle Vorkehrungen müssen getroffen werden, um die infolge des Zusammenschlusses zunehmende interne Heterogenität von Interessen zu medialisieren und zu akkomodieren bzw. um „Bürokratisierung“ und „Verselbständigung des Apparates“ zu verhindern? Die neue Gewerkschaft soll als Matrixorganisation aus horizontaler und vertikaler Integration entstehen, wobei erstere mehrstufig-regionale (Bund, Landesbezirke, Bezirke), letztere fachlich-branchenbezogene Repräsentation (in mehr als 10 Fachbereichen) ermöglichen soll. Die insgesamt stark dezentralisierte Gliederung mit den beiden Hauptdimensionen „Ebene“ und „Fachbereich“ soll ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Gesamtorganisation und ihren Untergliederungen schaffen bzw. eine demokratische Organisation der Willensbildungsprozesse „von unten nach oben“ garantieren. Die genaue Verteilung der Rechte und Pflichten der horizontalen und vertikalen Untergliederungen in der Gesamtorganisation ist Gegenstand kontroverser Diskussionen;<sup>15</sup> oder, anders formuliert: Zusammenschlüsse sind „negotiated outcomes“.<sup>16</sup> Die Struktur wird komplementiert durch Vertretungen für bestimmte Personengruppen (konkret: Jugend, Seniorinnen und Senioren, Arbeitslose) sowie durch „Strukturen für Frauen- und Gleichstellungspolitik“.

Folgende Fachbereiche sollen eingerichtet werden: Finanzdienstleistungen; Ver- und Entsorgung; Gesundheit, soziale Dienste, Wohlfahrt und Kirchen; Sozialversicherung; Bildung, Wissenschaft und Forschung; Bund und Länder; Gemeinden; Kunst und Kultur, Medien, Druck und Papier; Industrielle Dienste und Produktion; Telekommunikation, Informationstechnologie, Datenverarbeitung; Logistik und Postdienste; Verkehr; Handel; besondere Dienstleistungen. Die ursprüngliche Vorstellung, dass Fachbereiche als Untergliederung möglichst homogen, in der Anzahl strikt begrenzt und ohne deutliche Größenunterschiede (in Bezug auf Mitgliederzahlen und damit Beitragsaufkommen) sein sollen, lässt sich, u.a. aus Gründen der Durchsetzungsfähigkeit, nicht vollständig realisieren. Der Zuschnitt der Fachbereiche ist z.T. kontrovers (z.B. Telekom, Medien); ihre Größenordnungen werden (in Bezug auf die Anzahl „betriebstätiger Mitglieder“) recht deutliche Unterschiede aufweisen. Die Fachbereiche brauchen keine identische Formalstruktur aufzuweisen und können sich nach ihren Vorstellungen und in eigener Verantwortung weiter in Fachgruppen untergliedern. Als Prinzip soll weiterhin gelten „ein Betrieb, eine (Fach-) Gewerkschaft“.

Die „Fachgewerkschaften“ bzw. Fachbereiche sollen mit weitgehend autonomen Rechten in der Tarif-, Branchen- und Berufspolitik (auch in Bezug auf Personalplanung, -politik und Weisungsbefugnis), bei der Wahl von Delegierten sowie in der Mitgliederwerbung und -betreuung ausgestattet sein<sup>17</sup>; hierzu gehört auch weitreichende finanzielle Autonomie im

---

15 HBV und ÖTV wollen durch sog. Begleitbeschlüsse die Ebene, vor allem die Bezirke, zu Lasten der Fachbereiche „deutlich stärken“, die territoriale Einheit soll u.a. das Wahlrecht für Delegierte, die Budgethoheit auch für die Fachbereiche sowie die Fach- und Disziplinarvorgesetztenfunktion für alle hauptamtlichen Funktionäre erhalten. Die anderen Mitgliedsgewerkschaften haben keine derartigen Begleitbeschlüsse gefaßt.

16 Waddington, Politics, S. 108.

17 Ähnlich prognostiziert Chaison (1996, 109) für Großbritannien: „Although the creation of the next super-union is difficult to predict, ... the super-unions will have semi-autonomous industry or craft sections to preserve the interests of the diverse membership. Formed by amalgamation, their decentralized structure will attract the numerous smaller, specialized unions by allowing for bargaining autonomy and self-governance and for the continued employment of their officers and staff. The initial amalgamation will probably join unions in similar jurisdictions but subsequent absorptions and affiliations will be without regard to industry or occupation.“ Chaison, Union mergers, S. 109.

Rahmen von Budgetansätzen und Budgetierungsrichtlinien. Insbesondere die Tarifpolitik (einschl. des Aufbaus von Tarifkommissionen) soll dezentralisiert geführt werden, d.h. weitgehend in der Kompetenz und Verantwortung der Fachbereiche liegen; die Gesamtorganisation formuliert lediglich allgemein gehaltene tarifpolitische Grundsätze. Die schwierige und aufwendige Koordination der fachbereichsspezifischen Tarifpolitiken soll ein Tarifsekretariat leisten.<sup>18</sup> Im Übrigen wird es keine autonomen Zugriffsmöglichkeiten der Fachbereiche auf den gemeinsamen Streikfonds geben, was die notwendige Koordination erleichtert - und damit den bei Zusammenschlüssen üblichen und wohl auch notwendigen Regelungen entspricht.

In der anderen Dimension soll die Trennung in die drei Organisationsebenen (Bund, Landesbezirke, Bezirke)<sup>19</sup> eine einheitliche Führung der großen und differenzierten Organisation ermöglichen. Kriterien für die Bildung von Bezirken, die eine einheitliche Struktur haben sollen, sollen u.a. sein: Mitgliederzahl und -potential, Beitragsaufkommen, möglichst flächendeckende Präsenz, keine zu großen Entfernungen, Orientierung an Wirtschaftsstrukturen, -räumen und Bundesländern, arbeits- und funktionsfähige ehrenamtliche Fachbereichs- bzw. Fachgruppenstrukturen, ausreichende Größe in möglichst allen Fachbereichen. Die Anzahl der Landesbezirke soll auf jeden Fall kleiner sein als die der Bundesländer, d.h. nicht überall mit den politischen Grenzen übereinstimmen, um eine bestimmte Mindestgröße bzw. ein hohes Maß an Effektivität zu erreichen. Grenzen von Bundesländern sollten nicht zerschnitten werden; ein Landesbezirk kann allerdings mehrere Bundesländer umfassen.<sup>20</sup>

Diese auf interne Dezentralisierung zielenden, neuen Strukturvorgaben „passen“ insgesamt besser als die alten Strukturen zu den seit den achtziger Jahren sich verstärkenden, allgemeinen Tendenzen der Flexibilisierung, Deregulierung und Verbetrieblung der Arbeitsbeziehungen, der neuen Produktions- und Managementkonzepte, auf welche die korporativen Akteure reagieren müssen, wenn sie nicht ihren Einfluss und letztlich ihre Existenz riskieren wollen.<sup>21</sup> Eine grundlegende Änderung des bestehenden Systems der Kollektivverhandlungen, etwa im Sinne kleinerer Verhandlungseinheiten und dadurch steigender Verhandlungskosten, ist nicht beabsichtigt.<sup>22</sup>

Die gravierendsten Folgen der Neustrukturierung werden für die DAG eintreten, die rechtlich filetiert wird, d.h. deren Mitglieder auf buchstäblich alle Fachbereiche von ver.di

---

18 Bei Flächentarifverträgen wie in den Kernbereichen des öffentlichen Dienstes mit traditionell bundesweiten Verhandlungen mit den Arbeitgebern von Bund, Ländern und Gemeinden wird eine fachbereichsübergreifende Koordinierung von Verhandlungsstrategien sowie eine gemeinsame Tarifkommission notwendig. Ähnliche Strukturen sind bei Länder-Tarifverträgen zu schaffen.

19 Die Richtgröße bzw. genaue Anzahl der zukünftigen Bezirksverwaltungen ist ähnlich strittig wie die der Bezirke. Bei der ÖTV ist die Anzahl der Bezirksverwaltungen (mit über 170) deutlich höher als bei den kleineren Gewerkschaften (mit 60 - 80).

20 Probleme bestehen vor allem in bezug auf drei geplante Zusammenschlüsse kleinerer Landesverbände, die ihre Eigenständigkeit aufgeben müssten: 1. Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, 2. Saarland und Rheinland-Pfalz sowie 3. Sachsen-Anhalt und Thüringen. Aufgrund erheblicher Schwierigkeiten erfolgte zunächst eine Verständigung auf die Einrichtung von 13 Landesbezirken, die sich später zu neun zusammenschließen sollen (Start- vs. Zielmodell). Die kritische, kontrovers diskutierte Frage ist, ob alle Fachbereiche auf dieser Ebene haupt- und ehrenamtlich vertreten sein sollen. Die endgültige Entscheidung dürfte Konsequenzen nicht nur für den Personalbestand, sondern auch für die (Landesbezirks-)Strukturen des DGB haben.

21 Siehe dazu B. Keller, Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmacht in sozialwissenschaftlicher Perspektive, 6. Aufl., München/Wien 1999.

22 Insofern entstehen keine massiven Konsequenzen für die entsprechenden Arbeitgeberverbände; bei einer Zentralisierung der Tarifpolitik wäre das Gegenteil der Fall.

verteilt werden.<sup>23</sup> Diese Konsequenzen entstehen aufgrund des heterogenen Organisationsbereichs der DAG, der erhebliche Überschneidungen vor allem mit denen der HBV und der ÖTV aufweist, bzw. aufgrund der Tatsache, dass die DAG keine „Branchengewerkschaft“ ist, sondern ein „DGB“ im Kleinen. Durch diese Entwicklung wird das viele Jahrzehnte bestehende, knappe Ressourcen bindende Ausmaß zwischengewerkschaftlicher Konkurrenz deutlich reduziert, worin manche Akteure ein Ziel per se sehen mögen; die Effektivität der Interessenvertretung in den Überlappungsbereichen dürfte sich verbessern. Weiterhin ist die Entscheidung der DAG bemerkenswert, weil sie nicht dem DGB angehört, und Zusammenschlüsse, wie international-komparative Analysen über „mergers“ zeigen, in der Regel nur Organisationen desselben Dachverbandes umfassen.<sup>24</sup> Im Übrigen wird auch die ÖTV trotz (bzw. zutreffender wegen) ihrer Größe und Heterogenität in erheblichem Maße von der Neugliederung der Fachbereiche betroffen sein. Die kleineren und im Prinzip interessenhomogeneren Verbände sind weniger tangiert.<sup>25</sup>

Eine ganz bestimmte Verteilung von Kompetenzen bzw. eine Dezentralisierung der Verantwortlichkeit und Zuständigkeiten muss wohlgedacht mit einer entsprechenden Verteilung der knappen Ressourcen, d.h. Finanzen und Personal, einhergehen, was sowohl für das Verhältnis der Gesamtorganisation zu ihren territorialen und funktionalen Untergliederungen als auch innerhalb der Fachbereiche gilt. Die Maximen der Budgetierung (etwa: maximal x Prozent der Gesamtkosten für Personalausgaben<sup>26</sup> oder Autonomie vs. Zuweisung in Bezug auf die Finanzausstattung der Bezirke) einschließlich der Entwicklung eines Budgetierungssystems als Steuerungsinstrument sowie zur Herstellung von Transparenz müssen grundsätzlich, d.h. in der Verbandssatzung, geklärt sowie in Richtlinien konkretisiert werden, um möglichen späteren Begehrlichkeiten zu begegnen.

## b) Exkurs: Beitritt oder Nicht-Beitritt

Die Umkehrung der bisher behandelten Fragestellung ist von offensichtlich großer Relevanz für die Zeit nach dem formalen Zusammenschluss, u.a. weil neue Abgrenzungsprobleme auftreten können, und weil die interne Struktur der neuen Organisation und damit deren Willensbildungsprozesse beeinflusst werden. Wer tritt also nicht bei? Die neue Verbundgewerkschaft entsteht nach dem aktuellen Stand der Diskussion aus DAG, DPG, HBV, IG Medien und ÖTV. Die Strategiekalküle der GEW schwankten längere Zeit zwischen programmatischer und organisatorischer Weiterentwicklung zu einer „eigenständigen Bildungsgewerkschaft im DGB“ und „Wiedereinstieg in die Neustrukturierungsgespräche“.<sup>27</sup>

23 Wichtig ist für die DAG der Erhalt ihres Fortbildungswerkes, das nicht mit dem des DGB fusioniert werden soll. Generell muß die Zukunft der Bildungsstätten geklärt werden.

24 Siehe Waddington, Politics.

25 Die HBV etwa hat zwei deutliche Organisationsschwerpunkte in der neuen Fachbereichsstruktur, nämlich „Handel“ und „Finanzdienstleistungen“.

26 Ein schwieriges Problem wird in der Entwicklung von Indikatoren bestehen, die u.a. die deutlich unterschiedlichen Betriebsgrößen berücksichtigen, um dem jeweiligen Betreuungs- und Organisationsaufwand angemessen Rechnung zu tragen. - Besonders die ÖTV hat in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um den Anteil der Personalkosten an den Gesamtausgaben auf 50 Prozent zu reduzieren. Vor allem bei der DAG liegt dieser Anteil deutlich höher, was mit der andersartigen Aufgabenstruktur zu tun hat.

27 Die Frage könnte im Prinzip auch für andere Gewerkschaften diskutiert werden. „Während die ebenfalls an den Gesprächen beteiligte Gewerkschaft der Eisenbahner (GdED) noch über ihre Beteiligung nachdenkt, hat sich die Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten (NGG), die Arbeitnehmer sowohl auf Industrieunternehmen als auch auf Handwerks- und Dienstleistungsbetrieben vertritt, zunächst für die Beibehaltung der Selbständigkeit entschieden.“ H.-H. Härtel, Konzentration der Gewerkschaften, in: Wirtschaftsdienst 77(1997), S. 550-551, S.550.



Der GEW wurde trotz ihres Zögerns aus organisationsinternen Gründen (u.a. juristische Autonomie der Landesverbände und Austrittsdrohungen) die Option des Beitritts (durch eine entsprechend flexible Organisationsstruktur mit einem eigenständigen Fachbereich offen gehalten, was aus Sicht der neuen Organisation wohl eine angemessene Vorgehensweise war.

Auf ihrem außerordentlichen Gewerkschaftstag im Frühjahr 1999 entschloss sich die GEW auf Druck einiger großer Landesverbände knapp mehrheitlich, selbständig zu bleiben. Die beabsichtigte einheitliche Interessenvertretung aller im Bildungsbereich Beschäftigten, d.h. auch der „nicht schulischen Mitglieder“ (z.B. Sozialarbeit, Hochschule und Forschung sowie Weiterbildung), wird durch den Nichtbeitritt zur neuen Dienstleistungsgewerkschaft eher erschwert. Zudem ist zwischengewerkschaftliche Konkurrenz, die eigentlich verhindert werden sollte, in zwei Richtungen vorprogrammiert, nämlich zum einen zu bestehenden Berufsverbänden, zum andern zur neuen Organisation. Der entsprechende, vorgesehene Fachbereich der neuen Dienstleistungsgewerkschaft („Bildung, Wissenschaft und Forschung“) bleibt ein Torso; die zwischenverbandliche Koordination der Tarifpolitik im öffentlichen Dienst wird erschwert. Für den Fall eines später doch noch zu beschließenden Beitritts begibt sich die GEW jedenfalls der Chance, auf die vor dem offiziellen Zusammenschluss zu fällenden organisatorischen und programmatischen Grundsatzentscheidungen in ihrem Sinne Einfluss nehmen zu können. Zunächst hat sie das Problem zu bewältigen, dass die überwiegende Mehrzahl ihrer Mitglieder (ca. 70 Prozent) Lehrer sind, was ihre Interessenpolitiken entscheidend prägen muss - und ihre Attraktivität für potentielle Mitglieder aus anderen Beschäftigungsbereichen nicht unbedingt erhöht. Im internationalen Vergleich ist der Nicht-Beitritt im Übrigen nicht überraschend: Lehrer-gewerkschaften bleiben häufig selbständig.

### **Offene Probleme**

Das ehrgeizige und richtungsweisende Vorhaben der Gründung einer „Multi-Branchengewerkschaft“ nötigt wegen seiner Reichweite sowie der Offenheit der Diskurse dem externen Beobachter allen Respekt ab. Es handelt sich nicht nur um das größte Reorganisationsprojekt in der Geschichte der deutschen Gewerkschaften, sondern auch um den Versuch der Überwindung der „klassischen“ organisatorischen Trennung von privatem und öffentlichem Sektor, die durch Privatisierung, Ausgründungen etc. zumindest in bestimmten Teilbereichen obsolet geworden ist. Dennoch muss die Frage unbeantwortet bleiben, ob Konfliktniveau und -potential nicht größer sind, als es in den offiziellen Papieren (u.a. des Lenkungsausschusses) den Anschein hat. Dessen Stellungnahmen (u.a. Ideenskizze, Politische Plattform, Eckpunkte des Zielmodells) sind Papiere, die in Anbetracht der notwendigen hohen Quoren verbandsinternen Konsens herstellen sollen und insofern den kleinsten gemeinsamen Nenner der Interessen definieren, ohne jedoch latente Konflikte offen zu benennen, geschweige denn Lösungen vorzuschlagen. Aus kritischer Distanz bleiben verschiedene, bisher kaum offen diskutierte Fragen, die zunächst zum einen die Binnen-, zum andern die Außenbeziehungen betreffen. Mit anderen Worten: Wir müssen deutlich unterscheiden zwischen den Gründen, die zum Zusammenschluss führen, und den tatsächlichen

Ergebnissen dieses Zusammenschlusses; die intendierten Resultate müssen nicht unbedingt eintreten.

### a) Probleme der Binnenbeziehungen

In Bezug auf den Grad der Betroffenheit lassen sich zumindest drei Gruppen unterscheiden: Hauptamtliche, Mitglieder, Ehrenamtliche.

- Durchaus erstaunlich ist zumindest für den externen Beobachter die Tatsache, dass wenig (bis gar nicht) über Positionen und Funktionen in der Verbundgewerkschaft diskutiert wird. Damit sind nicht nur Zusammensetzung und Aufgabenverteilung des hauptamtlichen Vorstandes gemeint, obwohl die Frage seiner Größe in einer weitgehend dezentralisierten Organisation nicht leicht zu entscheiden sein wird, zumal alle Fachbereiche unabhängig von ihrer Größe vertreten sein sollen und bestimmte Querschnittsaufgaben (wie Finanzen und Personal) wohl zusätzlich abgedeckt sein müssen.

Weiterhin müssen gerade die Interessen der Hauptamtlichen an der Verteilung der zukünftigen Positionen und Funktionen evident sein, zumindest sofern sie nicht kurz vor der regulären Pensionierung stehen oder über attraktive Vorruhestandsangebote verfügen. Sie haben ein Interesse nicht nur am Erhalt ihres Arbeitsplatzes, sondern auch an den Inhalten ihrer zukünftigen Tätigkeit, die sich infolge des Zusammenschlusses mehr oder weniger deutlich ändern können, u.a. weil Doppelarbeit vermieden werden soll und eine Neuschneidung der Betreuungsschwerpunkte erfolgen wird („Fachsekretär“ vs. „Universalsekretär“). Aus Sicht der Gesamtorganisation ist die uneingeschränkte Kooperationsbereitschaft und Motivation der Hauptamtlichen unabdingbar für den „Erfolg“ des Zusammenschlusses, weil letztere die eigentliche Implementation des Zusammenschlusses auf den dezentralen Ebenen leisten müssen, was aller Erfahrung nach schwieriger und langwieriger sein dürfte als die Zusammenarbeit auf der Ebene der Vorstände.

Anders formuliert: Personalabbau im Sinne betriebsbedingter Kündigungen sollten definitiv ausgeschlossen werden bzw. alle Mitarbeiter sollten Beschäftigungsgarantien haben. Jedenfalls dürfte die Tatsache, dass die derzeitige Diskussion stärker von Fragen der zukünftigen Organisationsstrukturen als vom politischen Programm bestimmt wird, wesentlich Ausdruck dieses Zusammenhangs sein. Im Übrigen kann eine starke Dezentralisierung der neuen Organisation durchaus verschiedene Individualinteressen befriedigen.<sup>28</sup>

Gewisse Verteilungskonflikte innerhalb einer „Mikropolitik der Macht“ sind, nach allem was wir aus der aktuellen empirischen Organisationsforschung wissen und vermuten können, gar nicht zu vermeiden<sup>29</sup> - und ihre Ergebnisse kaum verlässlich zu prognostizieren. Ihre offene, um nicht zu sagen öffentliche Diskussion tut Not, auch auf den zahlreichen Regionalforen und ähnlichen Veranstaltungen. Zwar ist der Versuch verständlich, die Struktur- nicht mit der Personaldiskussion verquicken zu wollen, also in gewissermaßen klassischer Manier die Verfassungs- von allen konkreten Inhaltsfragen zu trennen; aber diese Vorge-

28 Auch in bezug auf die sensible Frage des zukünftigen Gewerkschaftssitzes wäre eine dezentrales Modell, welches neben einem juristischen Sitz die Standorte der bisherigen Hauptverwaltungen als Verwaltungssitze vor allem von Fachbereichen beibehält, vermutlich eher intern konsensfähig als jede Entscheidung für einen gemeinsamen neuen Ort.

29 Dazu W. Küpper/G. Ortmann (Hrsg.), Mikropolitik-Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, Opladen 1988.

hensweise ist zugleich unrealistisch, da manifeste - und durchaus legitime - Individualinteressen im Spiel sind.

Die Entscheidung über die zukünftige Bedeutung ehrenamtlicher Arbeit (u.a. Vertrauensleutearbeit als „betrieblicher“ Gewerkschaftsarbeit) hat zugleich Einfluss auf die Binnenstruktur der neuen Organisation. Sie kann entweder zentral und einheitlich geregelt, d.h. in der Satzung festgeschrieben, oder dezentralisiert, d.h. in die Kompetenz der einzelnen Fachbereiche verlagert werden. In den alten Organisationen sind die satzungsmäßigen Rechte (z.B. Antragsrechte, Pressearbeit, Vereinbarkeit von Amt und Mandat) sowie der Umfang der tatsächlich geleisteten ehrenamtlichen Arbeit unterschiedlich intensiv. Letzterer ist stark ausgeprägt bei DAG, HBV und IG Medien, schwächer hingegen bei DPG und ÖTV. Die generellen Fragen einer „Stärkung der ehrenamtlichen Strukturen bzw. Prinzipien“ auf den verschiedenen Ebenen und in den Fachbereichen der neuen Gewerkschaft bzw. der Verteilung von Kompetenzen zwischen haupt- und ehrenamtlichen Gremien sind derzeit noch weitgehend ungeklärt.

Mit dieser Entscheidung (über „Basisdemokratie“, wenn man so will) hängt auch die bereits erwähnte Frage nach der Ausprägung der mehrstufigen regionalen Untergliederung in Bund, Landesbezirke und Bezirke eng zusammen. Ist nicht eine offizielle vierte, nämlich örtliche Organisationsebene, sinnvoll bzw. notwendig, nicht nur, um „in der Fläche“ möglichst weitgehend präsent zu sein und um die Serviceleistungen im Rahmen der Mitgliederbetreuung zu verbessern, sondern auch, um dem wichtigen Prinzip der Ehrenamtlichkeit in stärkerem Maße Geltung zu verschaffen? Die auf dieser Ebene bereits bestehenden Arbeitsstrukturen können Anknüpfungspunkte sein, wobei Schwerpunkte sowohl die Gesamtorganisation bzw. die Ortsvereine oder deren Fachbereiche bzw. Betriebe sein können.<sup>30</sup>

Der derzeitige Diskussionsprozess erweckt<sup>31</sup> beim externen Beobachter den Eindruck, einen deutlichen „top down-Bias“ zu haben, d.h. wesentlich von den Hauptvorständen (bzw. allenfalls den Hauptamtlichen) betrieben zu werden und die „normalen“ Mitglieder kaum einzubeziehen.<sup>32</sup> Wenn diese Wahrnehmung zutreffen sollte, entsteht ein Problem: Im Gegensatz zu anderen Fusionen (etwa von Unternehmen) müssen aufgrund der prinzipiell freiwilligen Mitgliedschaft in Gewerkschaften die Beziehungen zu den Mitgliedern besondere Beachtung finden.

Zumindest die Einzelgewerkschaften müssten Vorstellungen nicht nur über ihre eigenen Präferenzen als Organisation, sondern auch über die Interessenlagen ihrer Mitglieder haben.<sup>33</sup> Sind letztere in ihren zentralen Erwartungen, die über die Tarifpolitik hinausgehen, überhaupt vom Zusammenschluss betroffen, und falls ja, wie? Möglicherweise sind Mitgliederverluste infolge nachlassender Bindungsfähigkeit und zunehmender Unzufrieden-

---

30 Im übrigen könnten diese Grundsatzfragen auch anders beantwortet werden, nämlich zugunsten einer programmatischen Stärkung der Betriebsrats- (bzw. wegen des Organisationsbereichs Personalrats-)Arbeit und deren Unterstützung durch die Gewerkschaft.

31 Ähnlich übrigens wie vergleichbare Prozesse in anderen Gewerkschaften, s. dazu Martens, Gewerkschaftszusammenschlüsse, S. 60ff.

32 Für die Zusammenschlüsse in Großbritannien in den Nachkriegsjahrzehnten gilt: „Although membership-driven merger activity was absent and membership participation in merger ballot fell as a result of legislative change, members did influence merger outcomes. In particular, union leaders protected their positions during merger negotiations by referring to the membership for support at each key stage, albeit often in orchestrated ways. As part of this process lay members often directly participated in merger negotiations, thereby also retaining an influence. Membership support for or opposition to a merger proposal hinged on the bargaining advantages or disadvantages thought likely to emerge from the proposal.“ Waddington, Politics, S. 201.

33 Vgl. hierzu die Mitgliederbefragung von IGBSE/GGLF, BAV Gewerkschaft 2000. Meinungsbilder im Vergleich, Frankfurt/Kassel 1995.

heit (oder wegen der fehlenden lebensweltlichen Bezüge bzw. sich auflösender „Milieus“) zu erwarten.<sup>34</sup> Oder stehen die Mitglieder dem Ergebnis des Vereinigungsprozesses eher indifferent gegenüber und betrachten die neue Organisation unter anderen, nämlich reinen Kosten/Nutzen-Kalkülen, gewissermaßen als nunmehr größeren „ADAC für Arbeitnehmer“, der unproblematisch ist, jedenfalls solange sich seine Dienstleistungen im Verhältnis zu denen der alten Organisation nicht verschlechtern und die Mitgliedsbeiträge<sup>35</sup> nicht merklich erhöht werden? Im Übrigen können verschiedene Mitgliedergruppen unterschiedliche Kalküle anstellen.<sup>36</sup>

In diesem Zusammenhang wird gewiss die alte Frage wieder diskutiert werden, ob die Gewerkschaft neue Angebote für die „außerbetriebliche Lebenswelt“ ihrer Mitglieder entwickeln soll. In Zeiten zunehmender „Individualisierung“ und abnehmender Bindungsfähigkeit verschiedener Großorganisationen sind deutliche Zweifel an den Erfolgsaussichten derartiger, häufig vorgeschlagener Strategien angebracht, die in früheren Zeiten unter bestimmten anderen Rahmenbedingungen durchaus erfolgreich sein konnten.

## b) Probleme der Außenbeziehungen

Zusammenschlüsse von Einzelgewerkschaften beeinflussen die Position des Dachverbandes. Dieser Zusammenhang gilt vor allem in den Fällen, in denen die Anzahl der Mitgliedsorganisationen deutlich abnimmt und anschließend wesentlich kleiner ist. Zusammenschlüsse setzen eine grundlegende und umfassende, nicht nur in der Selbstwahrnehmung längst überfällige Organisationsreform auch des DGB in Gang<sup>37</sup> und müssten insofern über die pure Reduzierung der Zahl der Mitgliedsgewerkschaften um einige wenige weit hinausgehen.

Ganz und gar unrealistisch dürfte die in Bezug auf das Außenverhältnis der neuen Organisation häufig geäußerte Vermutung (oder offizielle Hoffnung) sein, dass die neue Dienstleistungsgewerkschaft die Position des DGB nicht beeinflussen wird (Politische Plattform 1998, 5; Ideenskizze 1998, 7) bzw. für mehr Ausgewogenheit innerhalb des DGB sorgen wird.<sup>38</sup> Seine Einflussmöglichkeiten werden weiter abnehmen, wenn man von der reinen Lobbyarbeit bzw. der politischen Außenrepräsentation gegenüber Politik und Öffentlichkeit absieht: Zum einen können zwei der dann existierenden drei großen Gewerkschaften (IG

34 Am Beispiel des Zusammenschlusses zur IG Bergbau-Chemie-Energie argumentiert Martens (Gewerkschaftszusammenschlüsse, S. 46), „daß die neu entstehenden Großorganisationen nicht mehr so leicht jene gewachsenen branchenspezifischen Gewerkschaftsstrukturen aufrecht erhalten können, die jahrzehntlang ein hohes Maß an Mitgliedereinbindung gewährleistet hätten“.

35 Zunächst bedarf es einer formalen Grundsatzeinigung auf einen einheitlichen Beitragssatz (von, sagen wir, einem Prozent des Bruttoentgeltes, was den Beiträgen der Mehrzahl der Mitgliedsgewerkschaften entspricht). Auch danach ist die genaue Bemessungsgrundlage (u.a. Überstundenzuschläge, Zulagen) schwierig zu bestimmen, die Beitragsehrlichkeit ist nicht automatisch garantiert. Der Durchschnittsbeitrag bei den sogenannten Vollbeiträgen schwankt erheblich zwischen den fünf Gewerkschaften; die Leistungskataloge weisen ebenfalls deutliche Unterschiede auf.

36 Dazu K. Devine/Y. Reshef, Union merger support. A tale of two theories, in: Relations Industrielles 53(1998), S. 517-534.

37 Im einzelnen dazu: R. Schmidt/R. Trinczek, Fusionen und Konfusionen. Gründe und Hintergründe für die Reorganisation des DGB, in: Leif u.a., Reform des DGB, S. 66-88.

38 Ähnlich bei einem internationalen Vergleich: „To the extent that the affiliates of a union federation all turn into large, organizationally self-sufficient conglomerate unions, the peak association in its traditional form will therefore cease to be of use, also in its role as the extended arm of a dominant affiliate governing the others.“ Streck/Visser 1997, S. 328.

Metall, IG BCE, neue Dienstleistungsgewerkschaft) die DGB-internen Willensbildungsprozesse aufgrund der bestehenden Mehrheitsverhältnisse dominieren; zum andern verliert der DGB wichtige Fürsprecher durch den Zusammenschluss kleiner und mittelgroßer Organisationen.

Pointiert formuliert: Die neue Dienstleistungsgewerkschaft ist aufgrund ihrer Heterogenität, dezentralen Struktur und reinen Größe ein DGB „im Kleinen“, welcher autonom agieren und die Dachorganisation kaum noch brauchen wird. Diese Vermutung gilt für das Angebot wichtiger Dienstleistungen, wenn sie sogar die heiß umstrittenen Rechtsschutzaufgaben für ihre Mitglieder vollständig oder teilweise selbst übernimmt, und wohl auch für eine effektive Koordination der Tarifpolitiken, die sie in größerem Maße als ihre Vorgängerorganisationen selbst verbandsintern leisten muss.<sup>39</sup> Zu den Verlierern bei den verabredeten Zusammenschlüssen wird der Dachverband gehören.

Last but not least müssen nicht nur die Beziehungen der neuen Organisation zum Dachverband, sondern auch die zu den übrigen DGB-Gewerkschaften neu gestaltet werden; notwendig sind u.a. möglichst verbindliche und zweifelsfreie Regelungen über die Abgrenzung von Organisationsbereichen, da nicht alle Überschneidungen (wie zwischen ÖTV und der alten IG Bergbau und Energie) automatisch infolge der Neugründung gegenstandslos werden - und sogar neue (u.a. zwischen ver.di und GEW) entstehen können.

Vier andere DGB-Gewerkschaften (IG BAU, IG BCE, IGM, NGG) kündigten im März 1999 an, im Rahmen eines gemeinsamen Projekts „industrielle und produktionsnahe Dienstleistungen systematisch zu erfassen und zu bearbeiten“. Dieser Entschluss, der wohl wesentlich als Reaktion auf die Pläne zur Gründung einer Verbundgewerkschaft zu interpretieren ist, zeigt deutlich die Notwendigkeit einer pragmatischen Neudefinition der Organisationsgrenzen (etwa in den Bereichen Datenverarbeitung, Informationstechnologie, Telekommunikation) bzw. der Beziehungen mit dem Ziel einer Verbesserung der arbeitsteiligen Kooperation sowie eines Abbaus der Überschneidung von Zuständigkeitsbereichen. Falls dieser satzungsrechtlich wie faktisch gleichermaßen wichtige Schritt im Sinne von „Vereinbarungen mit anderen Gewerkschaften“<sup>40</sup> nicht gelingt, werden die alten, ressourcenbindenden bzw. -verschwendenden Abgrenzungsprobleme nicht beendet, sondern nur von neuen abgelöst und überlagert. Diese Notwendigkeit bezieht sich auf die Mitgliederwerbung, die Aufstellung von Listen für Betriebs- und Aufsichtsratswahlen sowie für tarifpolitische Aktivitäten. Ähnlich wie bei den Abgrenzungskonflikten der frühen neunziger Jahre in den neuen Bundesländern würde der Dachverband in kontroversen Fällen kaum wirksam als Schlichter agieren können.

### c) Weitere Probleme in mittelfristiger Perspektive

Weitere Probleme neben der Klärung der Binnen- und Außenbeziehungen sind:

- Die Matrixform der neuen Gewerkschaft mit ihrer vorgesehenen starken Dezentralisierung kann sich als geeignet erweisen für demokratische Kontrolle, aber als zu komplex in Bezug auf Effizienz. Sie kann notwendige, vor allem fachbereichsübergreifende Entscheidungen der Gesamtorganisation (z.B. Tarifkoordination und Organisation von Ar-

---

39 Der „Impact“ des Dachverbandes auf die aktuellen Zusammenschlüsse ist im Gegensatz zu dem von Dachverbänden in anderen Ländern gering, was seine real bestehenden Optionen spiegelt.

40 DAG u.a., Auf dem Weg in eine neue Gewerkschaft. Programmatisches Positionspapier, Mai 1999, S. 16.

beitskampfmaßnahmen, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit) mindestens verzögern, wenn nicht gar behindern. Insgesamt wird der Grad der Integration nicht sehr hoch sein; die stets prekäre Frage nach dem Verhältnis von innerorganisatorischer Demokratie und Effizienz ist kaum zu unterscheiden. Anders formuliert: Ist die Matrixform wirklich Ausdruck eines gelungenen verbandsinternen Interessenausgleichs oder macht sie nicht letzten Endes nur einen ungelösten Zielkonflikt deutlich? Definitiv entschieden werden muss die kritische Frage, ob die Bezirke oder die Fachbereiche über zentrale Letztentscheidungsrechte (u.a. in Bezug auf sämtliche Budget- und Personalfragen) verfügen sollen. Die „normative Kraft des Faktischen“ wird wohl die Präferenzen bei der Bestimmung dieses „labilen Gleichgewichts“ bestimmen: HBV und ÖTV wollen durch ihre so genannten Begleitbeschlüsse vom Frühsommer 1999 die horizontale Ebene stärken, während die anderen Mitgliedsgewerkschaften die vertikale Dimension mehr oder weniger deutlich bevorzugen. Letzteres stärkt die Matrixform im Sinne eines „ausgewogenen Verhältnisses“.

- Die Entwicklungsperspektiven für die Zeit nach dem Gründungskongress, also die Sicherung der „Nachhaltigkeit“ des Zusammenschlusses, werden derzeit kaum diskutiert, obwohl zweifellos eine Pfadabhängigkeit zwischen beiden Phasen besteht. Welche Maximen und Zielvorstellungen sollen hinsichtlich der Integration im engeren Sinne gelten und damit identitätsstiftende Wirkungen haben? Oder, anders formuliert: Die aktuelle Diskussion ist (zu) sehr auf Struktur- bzw. Satzungsfragen bezogen<sup>41</sup>, was in einer ersten Phase wichtig und verständlich war. Jede Diskussion dieser Probleme kann jedoch kein Ziel an sich sein, sondern lediglich instrumentelle Zwecke verfolgen, denn die Schaffung von Organisationsstrukturen soll letzten Endes der Erreichung inhaltlicher Ergebnisse dienen.<sup>42</sup>

Die Diskussion über das zukünftige Programm begann eigentlich erst im Frühjahr 1999 und führte im Mai 1999 zu einem recht allgemein gehaltenen „Programmatischen Positionspapier“. Die inhaltliche Auseinandersetzung wurde damit relativ spät eröffnet, zumal bereits im Spätherbst 1999 auf den Gewerkschaftstagen ein entsprechender Leitantrag vorliegen soll. Aller Erfahrung nach sind trotz ähnlicher Formulierungen in den geltenden Satzungen erhebliche Auffassungsunterschiede über die grundsätzliche Ausrichtung dieses Papiers sowohl innerhalb als auch zwischen den beteiligten Organisationen zu erwarten, die das gesamte „politische“ Spektrum der deutschen Gewerkschaftsbewegung abdecken. Zudem muss diese „stoffliche“ Diskussion über Selbstverständnis und Zielvorstellungen enger mit den derzeit deutlich weiter entwickelten organisationspolitischen Überlegungen verzahnt werden.

Die notwendige Entwicklung programmatischer inhaltlicher Zielvorstellungen im Sinne der Vorarbeit für die Satzung der neuen Organisation betrifft das Gesamtspektrum gewerkschaftlicher Interessenvertretung (von der Industrie- bis zur Gleichstellungs-, Ökologie-, Umweltschutz- und Atompolitik). Sie darf (u.a. aus Gründen der internen und externen Akzeptanz der neuen Gewerkschaft) nicht allzu lange zurückgestellt werden, wengleich heftige Kontroversen wahrscheinlich sind, wenn es nicht bei reinen Formelkompromissen bleiben soll, die additiv statt selektiv vorgehen.

- Wie kann die neue Dienstleistungsgewerkschaft ihre supranationalen Verpflichtungen und Aufgaben vor allem auf sektoraler Ebene wahrnehmen? Für die in Zukunft zweifellos wichtiger werdende Interessenvertretung innerhalb der Europäischen Union gilt die Rah-

41 K. Dörre (Sind die Gewerkschaften noch zu retten? Anforderungen an Gewerkschaftspolitik heute. Einige Überlegungen anlässlich der bevorstehenden Ver.di-Gründung, Ms., Erfurt 1999) bringt das skizzierte Problem terminologisch auf den Punkt: „Ver.di - eine Gewerkschaftsgründung ohne politisches Projekt?“

42 Insofern gilt eher „strategy follows structure“ als das Gegenteil.

menbedingung, dass die ökonomische Integration zwar - in der Zwischenzeit bis zur Realisierung der Währungsunion - weiter fortschreitet, die Realisierung der „sozialen Dimension des Binnenmarktes“ aber weitgehend stagniert.<sup>43</sup> Hierbei geht es neben der Aufnahme bzw. Intensivierung bilateraler Kontakte vor allem um Hilfestellung beim Aufbau und der späteren Arbeit von Euro-Betriebsräten, den bislang sträflich vernachlässigten Ausbau von Kooperationsbeziehungen zwischen den Gewerkschaftsausschüssen innerhalb des EGB (einschließlich der aller Erfahrung nach kritischen Mandatierung dieser supranationalen „Branchengewerkschaften“ durch ihre nationalen Mitgliedsverbände), um die Intensivierung der sektorspezifischen Lobbyarbeit sowie (mittelfristig) um die Beteiligung an verbindlichen sektoralen Sozialdialogen nach deren Neustrukturierung durch die Kommission zu Beginn des Jahres 1999 und gegebenenfalls (langfristig) um die Führung autonomer Kollektivverhandlungen.

Darüber hinaus wird die neue Dienstleistungsgewerkschaft in Anbetracht ihres heterogenen Organisationsbereiches erhebliche interne Koordinationsleistungen zu erbringen haben, weil sie Mitglied in einer ganzen Reihe von Gewerkschaftsausschüssen und daher u.a. an verschiedenen sektoralen Sozialdialogen beteiligt sein wird.<sup>44</sup> Die Koordination ist wichtig zur Entwicklung einer gemeinsamen Strategie sowohl gegenüber den Arbeitgeberverbänden als auch gegenüber der Kommission. Und natürlich kann sich supranationale Gewerkschaftsarbeit nicht auf Westeuropa beschränken, sondern muss die Beitrittsländer Osteuropas einbeziehen.

In Anbetracht der bestehenden Schwierigkeiten einer echten „Europäisierung“ der Arbeitsbeziehungen im eben skizzierten Sinne versuchen verschiedene Gewerkschaften eine transnationale Koordinierung ihrer Politiken, vor allem auch der Tarifpolitik, mit dem Ziel, Unterbietungswettbewerb zu verhindern und zur produktivitätsorientierten Lohnpolitik zurückzukehren.<sup>45</sup> Auch diese Form der Kooperation, die einer echten „Europäisierung“ nicht immer und unbedingt widerspricht, hat verschiedene implizite Voraussetzungen, über die eine innergewerkschaftliche Diskussion zu führen sein wird.<sup>46</sup>

### **Zum Schluss: Drei grundsätzliche Gedanken**

Drei grundsätzliche Gedanken, deren Beantwortung sich möglicherweise im Prozess des Zusammenschlusses mehr oder weniger automatisch erledigt, sollen diese Gedankenskizze beschließen. Ein entscheidender Satz steht im „Programmatischen Positionspapier“: „Die Zukunft der Gewerkschaften entscheidet sich im Dienstleistungsbereich.“

- Überraschend bis nahezu atemberaubend ist zunächst die hohe Geschwindigkeit des Vereinigungsprozesses, wenn man etwa zum Vergleich das Entstehen der IG Medien heranzieht, das sich über die gesamten achtziger Jahre hinzog. Der verabredete, recht eng gesteckte Zeitplan kann auch zu übermäßigem Zeitdruck und zu geringer „Basisbeteiligung“ (jenseits des Lenkungsausschusses, der geschäftsführenden Hauptvorstände

---

43 Dazu B. Keller, Europäische Arbeits- und Sozialpolitik, München/Wien 1997.

44 An dem erheblichen Koordinationsaufwand ändert auch der geplante Zusammenschluß verschiedener Gewerkschaftsausschüsse im Grundsatz nichts.

45 Siehe dazu T. Schulten/R. Bispinck (Hrsg.), Tarifpolitik unter dem Euro. Perspektiven einer europäischen Koordinierung: das Beispiel Metallindustrie, Hamburg 1999.

46 Die Ausführungen des „Programmatischen Positionspapiers“ vom Mai 1999 zu „Europäische und internationale Gewerkschaftsarbeit“ sind recht knapp gehalten und außerdem nicht sehr spezifisch.

und der Regionalforen) führen. Andererseits kann der Vereinigungsprozess natürlich bei zu langer Dauer „zerredet“ werden. Wahrscheinlich wurde das aktuelle Projekt zu spät gestartet und muss jetzt mit großer Geschwindigkeit betrieben werden, um sein Ziel überhaupt noch zu erreichen.

- Sind Zusammenschlüsse bestehender Organisationen möglicherweise eine einfachere Reaktion auf die bekannten, eingangs erwähnten aktuellen Schwierigkeiten als die Organisation der Nicht-Organisierten? Zumindest ist das neue Ganze nicht automatisch mehr als die Summe seiner alten Teile: Der Zusammenschluss erhöht noch nicht per se den Organisationsgrad; eher ist kurzfristig mit Austritten einiger, mit der neuen Struktur und/oder Programmatik unzufriedener Individuen und/oder Gruppen zu rechnen. Außerdem werden die seit 1992/93 bei allen Gewerkschaften zu verzeichnenden Mitgliederverluste bzw. abnehmenden Organisationsgrade nicht automatisch mit der Gründung der neuen Organisation beendet. Die seit langem bestehenden und bekannten Schwierigkeiten der Organisation bislang unterrepräsentierter Gruppen (u.a. sog. Freie, Scheinselbständige, bestimmte Betriebsformen wie Call Centres) werden bestehen bleiben. Wie konkret die erwarteten „Synergieeffekte“ (wie verbesserte Durchsetzungsfähigkeit von Forderungen oder Kostenvorteile) sich mittel- und langfristig einstellen sollen, ist weitgehend ungewiss. Zusammenschlüsse sind in empirischer Perspektive eher reaktive denn proaktive Antworten auf die eingangs skizzierten Änderungen der Umweltbedingungen.<sup>47</sup>
- Kann man sich bei einem solchen Mammutprojekt auch „übernehmen“? Ist die „Größe“ einer Organisation an sich schon ein Vorteil, u.a. in Bezug auf Effizienz, Handlungsfähigkeit, Realisierung der economies of scale und mehr Mitgliedernähe? Die empirische Evidenz für diese Vermutung ist zumindest nicht eindeutig, u.a. weil die zunehmende Größe eher zu abnehmender Mitgliedernähe führt und wesentliche Kostenvorteile zumindest kurz- und mittelfristig kaum zu realisieren sein dürften. Eine mögliche Strategie jenseits der reinen Konservierung des Status quo wäre die Vertiefung der Kooperation (u.a. in Form von Tarif- oder Verhandlungsgemeinschaften auf regionaler oder Bürogemeinschaften auf lokaler Ebene). Diese Alternativen bestehen auch für den Fall, dass die für den Zusammenschluss notwendigen hohen Quoren nicht in allen potentiellen Mitgliedsgewerkschaften erreicht werden sollten.

---

47 Der Autor einer internationalen komparativen Studie resümiert seine Erkenntnisse wie folgt: „In each country, mergers were typically unable to resolve the fundamental problems that caused them. Mergers are adaptations to hard times, not antidotes... Union mergers have undeniable limitations and can do little to change the broader context that produce them.“ Chaison, Union mergers, S. 165.