

I. Eine Gewerkschaft und ihr angehender Vorsitzender

1. Die ÖTV: Ein einleitendes Porträt

Vielfalt mit Lücken:

Die ÖTV im System der bundesdeutschen Gewerkschaften

Der Kongress tanzte zwar nicht, aber er hörte Musik. Mit dem langsamen Satz aus der dritten Orchestersuite von Johann Sebastian Bach eröffnete die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr am 28. Juni 1964 ihren fünften Gewerkschaftstag. Für die fast 500 Delegierten, die rund 980.000 Mitglieder repräsentierten, bot die ÖTV in einem Saal auf dem Gelände der Dortmunder Westfalenhalle ein ganzes Symphonieorchester auf: Bachs sanft dahin strömendes »Air« wurde vom Orchester der Stadt Dortmund gespielt; die musikalische Leitung hatte dessen Chef, der Dirigent Wilhelm Schüchter. Erwähnenswert ist diese kulturelle Darbietung hier nicht wegen der vielleicht etwas überraschenden musikalischen Wahl, sondern weil sie einen ersten Hinweis liefert, wie bunt die Basis der ÖTV aussah: Schüchter, ein international renommierter Künstler, der den eindrucksvollen Titel »Generalmusikdirektor« führte, gehörte der Gewerkschaft als Mitglied an. Der ÖTV-Vorsitzende Adolph Kummernuss war »stolz darauf, das sagen zu können«.¹

Nach den in Gewerkschaften üblichen Umgangsregeln galt der hochbezahlte Dirigent damit als »Kollege« der Delegierten. Auch im Orchester

1 | Protokoll des 5. Ordentlichen Gewerkschaftstages der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr vom 28. Juni bis 4. Juli 1964 in Dortmund, Stuttgart 1965 (im Folgenden: Protokoll ÖTV-GT 1964), S. 15. Die feierliche Eröffnung mit klassischer Musik war seinerzeit keine Besonderheit der ÖTV: Fast alle DGB-Gewerkschaften machten es genauso.

selbst mag es weitere »ÖTVler« gegeben haben, führte die Organisation doch eigens eine Fachgruppe »Kulturorchester«.² Die Gemeinschaft der gewerkschaftlichen Kollegen, in der man in der Regel umstandslos miteinander »per Du« war, dürfte in der Dortmunder Westfalenhalle jedoch noch über den Kreis der Delegierten und der Musiker hinausgereicht haben. Mit hoher Wahrscheinlichkeit fanden sich unter den Arbeitern, die den Saal herrichteten, und auch unter den Putzfrauen, die ihn säuberten, zahlreiche weitere ÖTV-Mitglieder. Das Messe- und Tagungsgelände rund um die Westfalenhalle wurde von einer rein städtischen Firma betrieben, und Unternehmen dieser Art gehörten zum organisatorischen Rückgrat der ÖTV.³ Der Auftritt Wilhelm Schüchters illustriert daher treffend den schichten- und vielleicht sogar klassenübergreifenden Charakter dieser Gewerkschaft. Im Folgenden wird dieses besondere Wesen der ÖTV genauer beschrieben, wobei jeweils der Stand der Dinge in den frühen 1960er Jahren, also in der Zeit vor dem Amtsantritt Heinz Klunckers, im Fokus steht.

Zwar war die ÖTV keineswegs die einzige intern inhomogene DGB-Gewerkschaft. Nur in ihren Anfängen im 19. Jahrhundert definierten sich Gewerkschaften in Deutschland als eng gefasste Berufsverbände: In ihnen organisierten sich Arbeitnehmer (anfänglich waren es fast ausschließlich Männer) mit gleicher Berufsausbildung und gleicher Tätigkeit. Größere berufsübergreifende Verbände entstanden erst später in einem langwierigen und heftig umstrittenen Prozess, in dem sich die älteren, hochspezialisierten Organisationen zusammenschlossen, um ihre Verhandlungsposition gegenüber den Unternehmern zu stärken. Letztlich bildeten sich so Industrie- und Branchengewerkschaften. Gemeinsame oder doch zumindest eng miteinander verbundene Berufsidentitäten blieben aber auch in diesem Gefüge von Gewerkschaften wichtig. Die IG Bau – Steine – Erden oder auch die IG Bergbau können dafür als Beispiel dienen.⁴

2 | Sie zählte 1963 insgesamt 895 Mitglieder (ÖTV: Geschäftsbericht 1961–1963. Hrsg. v. der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr – Hauptvorstand, Stuttgart 1964 [im Folgenden: ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63], S. 488).

3 | Siehe dazu genauer unten in diesem Kapitel S. 44.

4 | Als knappe, Epochen übergreifende Einführung vgl. Michael Schneider: Kleine Geschichte der Gewerkschaften. Ihre Entwicklung in Deutschland von den Anfängen bis heute, Bonn 1989.

Bei der ÖTV verhielt sich das anders: Ihr fehlte ein vergleichbar einfach zu fassender Bezug auf ein bestimmtes Berufsfeld. Zeitgenössische journalistische Beschreibungen der Gewerkschaft begannen deshalb typischerweise mit einer Liste der in ihr vertretenen Berufe, die durch Aufzählung Anschaulichkeit anstrebte. »Gasmänner und Flugkapitäne, Schaffner und Schauerleute, Krankenschwestern und Stadtdirektoren, Fernfahrer und Polizisten« ist ein Beispiel dafür; »Müllmänner und Chefärzte, Straßenkehrer und Atomphysiker« ein anderes.⁵ Wer es noch etwas genauer wissen wollte, musste nur in einen der Bände schauen, in denen die ÖTV im Jahresrhythmus die Tarifverträge abdruckte, die sie in den jeweils letzten zwölf Monaten abgeschlossen hatte. Für 1964 enthält diese Dokumentation auf mehr als 1.500 Seiten 143 verschiedene Verträge für Dutzende höchst unterschiedliche Berufsgruppen. Neben einem Manteltarifvertrag für alle Angestellten von Bund, Ländern und Gemeinden mit der Kurzbezeichnung »BAT«, der als einer der wichtigsten Tarifverträge in der Geschichte der Bundesrepublik gelten darf, weil er – mit vielen kleineren Änderungen – noch jahrzehntelang weitergalt, finden sich hier auch Abmachungen für die »im Lochkartenwesen beschäftigten Angestellten der Deutschen Bundesbank«, für Taucher und Bergungsarbeiter, für die Angestellten von Sparkassen, Reisebüros und gesetzlichen Krankenkassen, für Arbeiter an Theatern, bei der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung oder auch bei der »Einfuhrstelle für Zucker«, für die »Personenkraftwagenfahrer des Landes Hessen«, für das Personal der »Condor Flugdienst GmbH« oder der »Nordsee-Hochseefischerei GmbH« sowie für »Praktikantinnen im Öffentlichen Dienst der Länder«.⁶ Die Formulierung einer Journalistin, die ÖTV sei ein »Vielvölkerstaat«, ist offensichtlich keineswegs übertrieben.⁷

So unübersichtlich war die ÖTV vor allem deshalb, weil der Öffentliche Dienst in der Bundesrepublik sehr umfassend für das Wohl der Bevölkerung sorgte. Neben Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden, Justiz,

5 | Bazillen im Bad. In: Der Spiegel 19 (1965), H. 29, S. 42; Vetten: Riese, S. 51.

6 | ÖTV: Wortlaut der überbezirklichen Tarifverträge des Jahres 1964, Stuttgart 1965 (im Folgenden: ÖTV-Tarifverträge 1964). Männliche Praktikanten scheint es seinerzeit nicht gegeben zu haben: Der entsprechende Tarifvertrag bezieht sich durchweg nur auf Frauen (S. 566–605). Zum BAT siehe auch unten S. 90f.

7 | Erika Martens: Der Schreck in der Abendstunde. In: Die Zeit, 22.1.1982.

Heer und Polizei als Kern des bundesdeutschen Staates (der »Eingriffsverwaltung«) existierte ein umfangreiches System von Wohlfahrtseinrichtungen und öffentlichen Betrieben, die Dienstleistungen verschiedenster Art erbrachten und daher oft als »Leistungsverwaltung« bezeichnet wurden. Die Versorgung mit Wasser, Strom und Gas war ebenso Teil dieses Systems wie der Transport von Personen und Waren in Bahn oder Flugzeug; Schulen und Universitäten gehörten dazu, Theater und Opernhäuser sowie die Müllabfuhr und -entsorgung, Kläranlagen, Straßenbahnen, Schlachthöfe, Messehallen, die Feuerwehr, Badeanstalten oder Friedhöfe.

Seine Ursprünge hatte dieses komplexe Ensemble, das neben behördenähnlichen Einrichtungen auch formal selbständige Aktiengesellschaften und »gemischt-wirtschaftliche« Unternehmen mit privaten Anteilseignern umfasste, im »langen« 19. Jahrhundert bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs: Industrialisierung und Urbanisierung verwandelten in dieser Epoche nicht nur Gesellschaft, Landschaft und Raum, sondern auch den Staat auf radikale Weise.⁸

Parallel zum Siegeszug des Kapitalismus und in Reaktion darauf entstand vor allem auf lokaler Ebene ein Gefüge der staatlichen »Daseinsvorsorge«, das sozial und politisch stabilisierend wirken sollte. Zudem entdeckten die durchweg bürgerlichen Politiker, die all die eben genannten Dienstleistungen zu öffentlichen Aufgaben machten, rasch, wie verlässlich gerade Versorgungsbetriebe für Unverzichtbares wie Wasser oder Energie Geld in die Kassen von Kommune oder Staat spülten. In den letzten Friedensjahren des Kaiserreichs finanzierten deutsche Städte bis zu einem Viertel ihres Jahresetats mit den Gewinnen kommunaler Betriebe.⁹ Öffentliche

8 | Vgl. dazu als Überblick etwa: Jürgen Reulecke: Geschichte der Urbanisierung in Deutschland, Frankfurt/Main 1985, S. 109–118; Gerold Ambrosius: Regulierung öffentlicher Dienstleistungen in historischer Perspektive. In: Regulierung. Referate einer vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundesverbandes Öffentlicher Dienstleistungen am 6./7. Februar 2008 veranstalteten Tagung, Berlin 2009, S. 18–38. Zu den »gemischt-wirtschaftlichen Betrieben«, in denen die Öffentliche Hand mit privaten Anteilseignern kooperierte, vgl. in systematischer Sicht: Gerold Ambrosius: Hybride Eigentums- und Verfügungsrechte. Öffentlich-private Kooperationen in systematisch-theoretischer und historisch-empirischer Perspektive, Berlin 2012.

9 | Vgl. etwa: Richard H. Tilly: Städtewachstum, Kommunalfinanzen und Municipalsozialismus in der deutschen Industrialisierung. Eine vergleichende Perspek-

Unternehmen ließen sich darüber hinaus als raum- und strukturpolitisches Instrument einsetzen, wenn es darum ging, wirtschaftlich schwache Regionen zu stärken, aus denen die Bevölkerung abwanderte. Auch diese Möglichkeit nutzten Politiker bereits im Kaiserreich.¹⁰

Das multifunktionale System der öffentlichen »Daseinsvorsorge« überstand die scharfen politischen Umbrüche in der deutschen Geschichte in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Auch zwei Inflationen, zwei Währungsreformen und die epochale Wirtschaftskrise in den Jahren nach 1929 brachten die öffentlichen Unternehmen jeweils nur vorübergehend in Schwierigkeiten. Sowohl die Weimarer Republik als auch die NS-Diktatur bauten die Staatswirtschaft sogar noch weiter aus. Nach 1918 engagierte sich die Öffentliche Hand mit langwierig weiterwirkenden Folgen unter anderem erstmals auch im Wohnungsbau; die Nationalsozialisten gründeten verschiedene staatliche Großbetriebe, weil die Privatwirtschaft ihren ehrgeizigen industriepolitischen Zielen nicht in jedem Fall willig folgte.¹¹

In den 1950er Jahren galten diese weit ausgebauten staatlichen Dienstleistungen nahezu unangefochten als zwingend notwendige soziale und kulturelle Errungenschaft der deutschen Gesellschaft. Ernst Forsthoff, ein

tive 1870–1913. In: Jürgen Reulecke (Hrsg.): Die Stadt als Dienstleistungszentrum. Beiträge zur Geschichte der »Sozialstadt« in Deutschland im 19. und frühen 20. Jahrhundert, St. Katharinen 1995, S. 125–152.

10 | Besonders wichtig war dieser Zusammenhang bei öffentlichen Investitionen in der Energiewirtschaft. Vgl. dazu umfassend: Bernhard Stier: Staat und Strom. Die politische Steuerung des Elektrizitätssystems in Deutschland 1890–1950, Ubstadt-Weiher 1999; als Zusammenfassung vgl.: ders.: Staat und Strom. Elektrifizierung in Preußen zwischen Staatswirtschaft und nationaler Strukturpolitik 1910–1940. In: Karl Heinrich Kaufhold/Bernd Sösemann (Hrsg.): Wirtschaft, Wissenschaft und Bildung in Preußen. Zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte Preußens vom 18. bis zum 20. Jahrhundert, Stuttgart 1998, S. 111–137.

11 | Zur Einbeziehung der Wohnungsversorgung in den Bereich der staatlichen Daseinsvorsorge vgl. ausführlich: Karl Christian Führer: Mieter, Hausbesitzer, Staat und Wohnungsmarkt. Wohnungsmangel und Wohnungszwangswirtschaft in Deutschland 1914–1960, Stuttgart 1995, insbes. S. 117–164. Exemplarische Beispiele für die NS-Strategie sind etwa die Gründung von VW oder auch der Stahlwerke in Salzgitter. Vgl. dazu etwa: Hans Mommsen/Manfred Grieger: Das Volkswagenwerk und seine Arbeiter im Dritten Reich, Düsseldorf 1996; August Meyer: Hitlers Holding. Die Reichswerke »Hermann Göring«, überarb. u. aktualis. Aufl., München 1999.

hoch angesehener Jurist, der den Begriff der »Daseinsvorsorge« geprägt hatte, fasste diesen Konsens 1957 exemplarisch zusammen: Um die Unsicherheit und Krisenanfälligkeit der privatkapitalistischen Gesellschaft auszugleichen, bedürften deren Bürger dringend der »Daseinsstabilisierung« durch staatliche Intervention. Öffentliche Unternehmen seien dabei von zentraler Bedeutung. Zugleich verstehe es sich von selbst, dass Wirtschaftlichkeit für diese Betriebe nachrangig sein müsse: »Die Daseinsvorsorge ist wesentlich auch eine soziale Funktion.«¹² Der Sozialdemokrat Max Brauer hatte es 1955 ganz ähnlich formuliert: Staatliches Wirtschaften sei »eine notwendige Ergänzung der privaten Marktwirtschaft«, ja in vieler Hinsicht »sogar eine entscheidende Voraussetzung für deren Funktionieren«.¹³

Zwar umfasste der Bereich der öffentlichen Betriebe aus historischen Gründen seinerzeit auch zahlreiche Unternehmen, deren »soziale Funktion« doch recht fraglich war. Das Land Bayern etwa betrieb ein großes milchwirtschaftliches Unternehmen und auch eine staatseigene Bierbrauerei mit angeschlossener Gaststätte. Gewerbebetriebe wie Hotels, Kiesgruben, Kohlenhandlungen sowie zahlreiche weitere Brauhäuser befanden sich in kommunalem Besitz.¹⁴ Auch florierende Industriebetriebe wie die Stahlwerke in Salzgitter oder auch die VW-Werke gehörten wegen ihrer

12 | Ernst Forsthoff: Die Daseinsvorsorge und die Kommunen. Ein Vortrag, Köln 1958, S. 12 f. u. 14 (Zitat). Den Begriff der »Daseinsvorsorge«, der danach vielfach zitiert wurde, verwendet Forsthoff erstmals 1938 (Ders.: Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart und Berlin 1938, S. 6 f.). Forsthoffs Rolle als intellektueller Befürworter der NS-Diktatur, die ihn aus heutiger Sicht zu einer sehr fragwürdigen Figur macht, wurde in der Öffentlichkeit der frühen Bundesrepublik konsequent verschwiegen. Vgl. dazu etwa: Rainer Schuckart: Kontinuitäten einer konservativen Staatsrechtslehre. Forsthoffs Positionen in der Weimarer Republik, im Dritten Reich und in der Bundesrepublik. In: Stephan Alexander Glienke/Volker Paulmann/Joachim Perels (Hrsg.): Erfolgsgeschichte Bundesrepublik? Die Nachkriegsgesellschaft im langen Schatten des Nationalsozialismus, Göttingen 2008, S. 85–114.

13 | Max Brauer: Grundfragen der öffentlichen Wirtschaft. In: Bekenntnis zur öffentlichen Wirtschaft. Kundgebung des Deutschen Gewerkschaftsbundes »Grundfragen der öffentlichen Wirtschaft« am 24. Juni 1955 im Städtischen Saalbau, Essen, Düsseldorf 1955, S. 7–26, hier: S. 14.

14 | Zu den kommunalen Betrieben vgl. im Überblick etwa: Hans-Jochen Vogel: Die kommunalen Unternehmen in der Marktwirtschaft, Köln 1962, S. 8 f.

nationalsozialistischen Vorgeschichte nicht zu den Privatbetrieben. Die CDU als die dominierende politische Kraft in der frühen Bundesrepublik strebte aber selbst in Fällen wie diesen keineswegs konsequent nach Privatisierung, weil sie die Möglichkeit schätzte, mit solchen Staatsbetrieben auf den Arbeitsmarkt im wirtschaftlich schwachen »Zonenrandgebiet« einzuwirken. Ordnungspolitisch motivierte Kritik an dieser Strategie fand nur ein geringes öffentliches Echo; das widersprüchliche Profil der Staatswirtschaft galt vielmehr weitgehend als gegeben und als legitim.¹⁵

Die ÖTV als Gewerkschaft, die vor allem den Öffentlichen Dienst vertrat, wurde von dessen verwickelter Geschichte geprägt. Das Durch- und Nebeneinander höchst unterschiedlicher Berufe, Qualifikationen, Betriebsformen und Arbeitsverhältnisse, das im Laufe der Zeit im Ensemble der staatlichen Dienstleistungsunternehmen und Wohlfahrtseinrichtungen entstanden war, bestimmte sowohl die Abgrenzung der ÖTV gegenüber anderen Berufsverbänden als auch ihre inneren Strukturen – und beides bestimmte wiederum die Handlungsmöglichkeiten der ÖTV in Auseinandersetzungen mit den Arbeitgebern.

Wichtig ist mit Blick auf die Stellung der ÖTV im System der bundesdeutschen Gewerkschaften zunächst einmal: Die ÖTV warb weder um alle Beschäftigten im Staatsdienst der Bundesrepublik noch um alle Arbeitnehmer der Branchen Transport und Verkehr. Andernfalls hätte sie nämlich Konflikte mit gleich drei weiteren Gewerkschaften heraufbeschworen, die

15 | Vgl. exemplarisch den Streit um eine konsequente Privatisierung von VW und dazu: Rainer Nicolaysen: *Der lange Weg zur VolkswagenStiftung. Eine Gründungsgeschichte im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft*, Göttingen 2002. Zu dem inkonsequent verfolgten Projekt, Staatsbetriebe wie VW und die VEBA durch Ausgabe von »Volksaktien« an Belegschaft und Kleinanleger zu privatisieren, vgl. etwa: Heidrun Edelmann: *Privatisierung als Sozialpolitik. »Volksaktien« und Volkswagenwerk*. In: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 1999, Bd. 1, S. 55–72. Vgl. auch aus zeitgenössischer gewerkschaftlicher Sicht die kritische Darstellung: Kurt Hirche: *Das Experiment der Volksaktie*, Köln 1961. Anders als die VEBA und einige andere staatliche Industriebetriebe gehörte VW allerdings nicht zum Organisationsbereich der ÖTV, sondern in den der IG Metall, obwohl diese Zuordnung nicht als logisch gelten konnte. Einen knappen Überblick über die Industriebetriebe im Besitz des Bundes vgl. in: Heinz Oeftering: *Die Unternehmungen des Bundes*. In: *Grundfrage der öffentlichen Wirtschaft. Ergebnisse einer Arbeitstagung*, Stuttgart 1954, S. 70–87.

ebenfalls zum DGB gehörten. Zum einen waren ausgerechnet die beiden größten staatlichen Unternehmen, die zugleich auch die wichtigsten Transportunternehmen des Landes darstellten, für die ÖTV tabu. Gemeint sind hier Bahn und Post, die als »Deutsche Bundesbahn« und »Deutsche Bundespost« beide seinerzeit noch zu hundert Prozent dem Staat gehörten und für die im DGB die »Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands« (GdED) bzw. die »Deutsche Postgewerkschaft« (DPG) zuständig waren. Zusammen beschäftigten die beiden Unternehmen Anfang der 1960er Jahre etwas mehr als eine Million Menschen; rund 640.000 davon waren gewerkschaftlich organisiert.¹⁶ Zum anderen existierte für alle »lehrenden und erziehenden Berufe« in Schulen und Hochschulen, die ein wichtiges Segment im Kernbereich des Öffentlichen Dienstes darstellten, im DGB eine eigenständige »Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft« (GEW).¹⁷

Nach Logik und Zweckmäßigkeit hätten sowohl Bahn und Post als auch die Pädagogen in den Organisationsbereich der ÖTV gehört. Das Nebeneinander der vier Organisationen ergab sich aus der oben schon kurz skizzierten Geschichte der deutschen Gewerkschaften im Kaiserreich: In einigen Fällen widersetzten sich die damals entstandenen separaten Berufsverbände erfolgreich dem Trend, größere Gewerkschaften zu bilden. Dies galt etwa bei Bahn, Post und Lehrern. Ihre eigenständigen Gewerkschaften überlebten diverse Einigungsbemühungen in der Weimarer Republik sowie letztlich auch den scharfen Bruch in der deutschen Gewerkschaftsgeschichte in den Jahren der NS-Diktatur, weil alte Netzwerke und organisatorische Traditionen eine wichtige Rolle spielten, als die freien Gewerkschaften zwischen 1945 und 1949 neu gegründet wurden. Sogar neue Strukturen, die

16 | Zahlen aus: Folkert Schreiber: Personal und Personalausgaben. In: Der Städte- tag 17 (1964), S. 534–535 (Beschäftigte); Hermann Bayer/Wolfgang Streeck/Eckbert Treu: Die westdeutsche Gewerkschaftsbewegung in Zahlen. Ein Datenhandbuch zur organisatorischen Entwicklung ausgewählter Industrie- und Berufsverbände 1960–1975, Königstein/Taunus 1981, S. 283 u. 311 (Gewerkschaftsmitglieder). Bahn und Post waren hinsichtlich der Zahl der Beschäftigten zudem die beiden größten bundesdeutschen Unternehmen überhaupt; dank des Postsparkassenamts war die Post zugleich auch noch das Geldinstitut mit den meisten Kunden.

17 | Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft. Ihr Aufbau, ihre Probleme, ihr Kampf und ihre Erfolge, Oberhausen 1954, S. 13. Wichtig ist dabei die Begrenzung auf Schulen und Hochschulen: Für Kindergärten war deshalb die ÖTV zuständig. 1963 zählte die GEW rund 90.000 Mitglieder.

unmittelbar nach dem Ende der Diktatur in einzelnen Besatzungszonen entstanden, verschwanden daher wieder. Zwar bildeten sich politisch und religiös neutrale Einheitsgewerkschaften, die es zuvor in Deutschland nicht gegeben hatte. Ihren beruflichen Zuschnitt aber übernahmen die neuen Verbände vielfach von den alten Gewerkschaften aus der Zeit vor 1933.¹⁸

Auch in den 1960er und 1970er Jahren vermied der DGB eine Debatte über die Frage, wie sinnvoll diese »ererbte« Struktur noch sei, obwohl sie eine einheitliche gewerkschaftliche Arbeit für die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes unmöglich machte. Weder in den Unternehmensgewerkschaften von Post und Bahn noch in der GEW waren die Funktionäre bereit, die »eigene« Organisation aufzugeben. Unter den Mitgliedern dieser drei Verbände dominierten Beamte, während die ÖTV vornehmlich Angestellte und Arbeiter vertrat. Dieser Unterschied zementierte die Separierung. Die ÖTV als die größte der vier Gewerkschaften schließlich tat gut daran, alles zu vermeiden, was nach dem Versuch einer feindlichen Übernahme aussah, denn kaum etwas erregte in den DGB-Führungsgremien so die Gemüter wie der Verdacht, eine der angeschlossenen Gewerkschaften wolle auf Kosten anderer Verbände wachsen.¹⁹

18 | Vgl. dazu ausführlich: Nachtmann: 100 Jahre ÖTV, S. 272–306. In der britischen Besatzungszone etwa organisierte die ÖTV nach 1945 auch die Beschäftigten von Bahn und Post; mit Entstehung der bundesweiten Organisation im Jahr 1949 aber wurde das aufgegeben. Vgl. dazu: [ÖTV]: Geschäftsbericht der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr für das Jahr 1949. Hrsg. v. Hauptvorstand, Stuttgart o. J. [1950] (im Folgenden: ÖTV-Geschäftsbericht 1949), S. 6f. u. 34. Im Bereich der ÖTV blieben damit nur die wenigen »nicht-bundes-eigenen« Bahnunternehmen, die in der BRD als Relikte einer lange zurückliegenden Vergangenheit existierten. Dabei handelte es sich um eine kleine Gruppe von Regionalbahnen, die weder untereinander noch mit der Bundesbahn in Konkurrenz standen.

19 | Vgl. als Beispiel dafür etwa den Streit um einen neuen Namen für die IG Bergbau in den 1950er Jahren: Die Gewerkschaft selbst wollte sich neu benennen, weil zunehmend klar wurde, dass der Bergbau in der Bundesrepublik künftig nur noch schrumpfen werde. Die angestrebte Bezeichnung als »IG Bergbau und Energiewirtschaft« rief jedoch ÖTV und IG Metall auf den Plan, die beide auch die Belegschaften von energieerzeugenden Betrieben vertraten und hinter der Änderung einen »Alleinvertretungsanspruch« der Bergbaugewerkschaft für die gesamte Energiebranche witterten. Man einigte sich schließlich auf »Bergbau und Energie«. Vgl. verschiedene Dokumente dazu in: Quellen zur Geschichte der

So beteuerten die Verbandsleitungen von ÖTV und Bahn- und Postgewerkschaft stets ihr gutes tarifpolitisches Einvernehmen: Zielabsprachen und ein gemeinsames Vorgehen (bei dem die ÖTV stets Vortritt hatte) seien für sie selbstverständlich.²⁰ Ohne Frage aber war die ÖTV als Gewerkschaft für den Öffentlichen Dienst und für die Verkehrswirtschaft wegen der fortdauernden Eigenständigkeit von drei anderen DGB-Gewerkschaften, die es ebenfalls mit staatlich Bediensteten zu tun hatten, weniger kopfstark und damit auch weniger finanzstark, als sie es eigentlich hätte sein können. Gleichzeitig aber musste sie ungefragt die Rolle eines tarifpolitischen Vorreiters für die »befreundeten« Organisationen spielen: Als von Beamten dominierte Verbände waren weder die beiden Betriebsgewerkschaften noch die GEW besonders starke Verhandlungspartner der öffentlichen Arbeitgeber. Ohne groß zu übertreiben, konnte man die ÖTV daher als »Tariframmbock« für die drei anderen Verbände bezeichnen. Wie noch gezeigt werden wird, konnte bei den ÖTV-Mitgliedern daher durchaus der Eindruck entstehen, sie müssten bei Arbeitskämpfen auch für kaum streikfähige Gewerkschaften die Kohlen aus dem Feuer holen.²¹

deutschen Gewerkschaftsbewegung im 20. Jahrhundert (im Folgenden: QGG), Bd. 12: Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1956–1963. Bearb. v. Jens Hildebrandt (unter Mitarbeit v. Boris Schwitzer), Bonn 2005, S. 581–588 u. 609 f.

20 | Vgl. etwa die einvernehmlichen Erklärungen der drei Gewerkschaftsvorsitzenden vor dem DGB-Bundesvorstand am 11.6.1963 in: ebd., S. 913. Im Folgenden wird jedoch zu zeigen sein, dass es in der Realität auch anders zugeht. Allein schon abweichende Laufzeiten von Tarifverträgen konnten dazu führen, dass bei Post und Bahn noch Friedenspflicht herrschte, während die ÖTV schon Kampfmaßnahmen ergriff und dabei auch die Beschäftigten in Verkehrsbetrieben zu Streiks aufrief. Aus dieser Struktur ergab sich 1974 Streit zwischen den an sich doch so eng befreundeten Gewerkschaften. Siehe dazu unten Kapitel II. Als Gewerkschaft, die vornehmlich Beamten vertrat, war die GEW nur für kleine Gruppen ihrer Mitglieder an Tarifverhandlungen beteiligt.

21 | Der zitierte Begriff aus: Egon Lutz: Ostpolitiker aus Passion: Heinz Kluncker. In: Werner Mühlbradt/Egon Lutz: Der Zwang zur Sozialpartnerschaft. Hintergründe der Zusammenarbeit von Gewerkschaften und Arbeitgebern, Neuwied und Berlin 1969, S. 104–109, hier: S. 107 f. Vgl. hierzu auch die nüchterne Selbsteinschätzung der Postgewerkschaft, sie verfüge wegen der fehlenden Möglichkeit, wirkungsvoll zu streiken, in Tarifverhandlungen kaum über »Bewegungsspielraum«. In: Die Tarifpolitik der Deutschen Postgewerkschaft. In: GM 24 (1973), S. 553–559, hier: S. 553.

Zusätzlich beschränkten Gewerkschaften, die nicht zum DGB gehörten, Macht und Einfluss der ÖTV. Eine politisch und weltanschaulich motivierte Verbandskonkurrenz hatte die Entwicklung der deutschen Gewerkschaften seit ihren Anfängen im 19. Jahrhundert entscheidend geprägt. Zwar verlor dieser Wettbewerb nach 1945 mit der Gründung der neuen Einheitsgewerkschaften, die sich bewusst als politisch und religiös neutral definierten, stark an Bedeutung; ganz aus der Welt aber war er nicht. Insbesondere die Frage, ob es gemeinsame Interessen von Arbeitern, Angestellten und Beamten gebe, die eine solidarische gewerkschaftliche Arbeit sinnvoll und wünschenswert machten, wurde nach wie vor sehr unterschiedlich beantwortet.

Die ÖTV vertrat in diesem Meinungsstreit (wie bereits ihre Vorgängerorganisationen in der Weimarer Republik) das Prinzip, die drei Beschäftigtengruppen gehörten als lohnabhängige Arbeitnehmer zwingend zusammen.²² So wetterte der ÖTV-Vorsitzender Adolph Kummernuss 1964 gegen jede Form von gewerkschaftlicher »Eigenbrötlei«. Eine wirksame Interessenvertretung könne es nur geben, wenn die Arbeitnehmer sich ohne Rücksicht auf arbeitsrechtliche Unterschiede nach dem Prinzip »Ein Betrieb – eine Gewerkschaft« organisierten. Dies gelte auch für den Öffentlichen Dienst: »Wer das nicht einsehen will oder kann, betreibt mit oder ohne Absicht die Politik der Arbeitgeber.«²³

Mit der gewerkschaftlichen Einheit von Arbeitern, Angestellten und Beamten verfolgte die Gewerkschaft auch ein konkretes sozial- und tarifpolitisches Ziel: Bestehende soziale Privilegien von Beamten und Angestellten des Staates sollten ohne Unterschied allen Beschäftigten der Öffentlichen Hand zugute kommen und so gewissermaßen »demokratisiert« werden. Besonders Besserstellungen von Beamten galten der ÖTV als verwerflich. Soziale Gerechtigkeit, so sagte es Adolph Kummernuss, gebe es nur, wenn »Arbeiter und Angestellte genauso behandelt werden« wie die Beamten; »zweierlei Recht« im Öffentlichen Dienst sei unzeitgemäß und rückschrittlich.²⁴

22 | Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 69. Zur verwickelten Vorgeschichte der ÖTV vgl. den knappen Abriss in: Kassel: Frauenpolitik der ÖTV, S. 19–22, sowie ausführlich Nachtmann: 100 Jahre ÖTV.

23 | Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 69.

24 | Ebd., S. 76f. Zu den konkreten Unterschieden zwischen den drei Gruppen siehe unten Kapitel II.

Gesonderte Berufsorganisationen für Beamte und für Angestellte – wie etwa der Deutsche Beamtenbund (DBB) und die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) als die größten Verbände dieser Art – vertraten hingegen ein ganz anderes Konzept. »Gleichmacherei« hielten sie für ein großes Übel, das die Freiheit der westlichen Welt beschädige. So pochte der Beamtenbund stets auf das »Gruppenbewußtsein« und »das spezifische Gruppeninteresse der Beamten«. Wer diese Separierung missachte, riskiere, »daß unser gesellschaftliches Leben in einer uniformen Massengesellschaft erstarre«.²⁵ Auch die DAG sah in sozialen Hierarchisierungen etwas Positives. »Die Nivellierung schafft kein soziales Gleichgewicht, sondern wesentliche Antriebskräfte in einem Volk werden vernichtet und die Gesellschaft wird ärmer«, formulierte es ihr Vorsitzender Rolf Spaethen im Jahr 1961.²⁶

Beide Verbände konkurrierten als eher ständisch ausgerichtete Berufsorganisationen mit der ÖTV um Mitglieder. Zwar war die DAG zugleich auch ein Partner der ÖTV, denn beide Gewerkschaften führten die Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst in den 1950er und 1960er Jahren stets gleichzeitig, was sowohl eine gewisse Rücksichtnahme als auch Absprachen erforderte. Dennoch hielt die ÖTV die DAG für überflüssig: Sie sei nicht mehr als ein tarifpolitischer »Beifahrer«, der im Öffentlichen Dienst kaum einen wirkungsvollen Streik organisieren und daher in Konflikten mit den Arbeitgebern allein nichts durchsetzen könne.²⁷ Höhnisch übersetzte Adolph Kummernuss die drei Buchstaben der DAG daher mit »Deutsche Abschreibergewerkschaft«.²⁸

Als weitere gewerkschaftliche Konkurrenten der ÖTV außerhalb des Deutschen Gewerkschaftsbundes kamen zahlreiche kleinere Organisatio-

25 | Alfred Krause: Staat und Staatsdienst heute, Bad Godesberg 1968, S. 18 f. u. 20. Krause war Vorsitzender des DBB.

26 | Rolf Spaethen: Grundlagen einer modernen Sozialpolitik für Angestellte. Rede auf der Festveranstaltung aus Anlass des 1. Mai 1961 in der Beethoven-Halle in Bonn, Hamburg 1961, S. 8. Vgl. auch Spaethens Hinweise dort auf die Systemkonkurrenz von »Ost und West« als Hintergrund der DAG-Position S. 5 u. 24.

27 | Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 75. Zur Verschärfung des Konfliktes zwischen ÖTV und DAG in den 1970er Jahren siehe unten Kapitel III. In dieser Auseinandersetzung beendete die ÖTV schließlich die Tarifgemeinschaft mit der DAG.

28 | Protokoll des 3. Ordentlichen Gewerkschaftstages der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr vom 1. bis 6. Juni 1958 in München, Stuttgart 1959 (im Folgenden: Protokoll ÖTV-GT 1958), S. 53.

nen für spezifische Berufsgruppen hinzu. Auch sie wollten nichts von dem Gedanken wissen, eine weit gefasste gewerkschaftliche Solidarität nütze sozial schwächeren Arbeitnehmern ebenso wie den Bessergestellten, und entstanden gerade für gut ausgebildete Arbeitnehmer mit besonderen Qualifikationen. Beispielhaft lassen sich hier etwa der Verband Deutscher Flugleiter (VDF), die Vereinigung Cockpit (VC) oder auch der Marburger Bund nennen. Der VDF organisierte die Fluglotsen, die den stark wachsenden Flugverkehr über der Bundesrepublik inklusive aller Starts und Landungen koordinierten; die Vereinigung Cockpit verstand sich als berufliche Interessenvertretung der Piloten bei der Deutschen Lufthansa (einem Staatsbetrieb); der Marburger Bund schließlich warb um Ärzte, die in öffentlichen wie auch in privaten Krankenhäusern angestellt waren.²⁹

Zwar hatte der gewerkschaftliche Wettbewerb in kleinen bis kleinsten Expertengruppen für die Mitgliederbilanz der ÖTV zwangsläufig nur eine untergeordnete Bedeutung. Als Faktoren in einem Arbeitskampf konnten hoch qualifizierte und kaum ersetzbare Fachleute jedoch unter Umstän-

29 | In den 1960er Jahren definierten sich sowohl der VDF als auch die VC noch nicht als »tariffähige« Vereinigungen von Arbeitnehmern; bei der Aushandlung von Tarifverträgen waren sie – anders als ÖTV und DAG – dementsprechend nicht direkt beteiligt. Da sie über Kooperationsverträge mit den »richtigen« Gewerkschaften verbunden waren, prägten die internen Diskussionen in VDF und VC dennoch die Tarifpolitik für die beiden speziellen Berufsgruppen. Vgl. dazu am Beispiel des VDF, dem über 90 Prozent der Fluglotsen angehörten: Flugsicherungsangestellte wehren sich. In: FAZ, 13.3.1962. Ende der 1960er Jahre gehörten (bei unverändert starker Stellung des VDF) rund 40 Prozent der Fluglotsen zur DAG, zehn Prozent waren Mitglieder der ÖTV. Vgl.: Neuer Ärger bei den Fluglotsen. In: FAZ, 13.11.1969. Zum Marburger Bund vgl. in Ermangelung fundierter Untersuchungen: Kurt Gelsner: Der Marburger Bund. Chronik der organisierten Krankenhausärzte, Frankfurt/Main 1985. Die Frage, welche Vereinigungen von Arbeitnehmern »tariffähig« sind und welche nicht, war (und ist) in Deutschland nicht gesetzlich geregelt. De facto entscheiden im Streitfall die Arbeitsgerichte, die durch Interpretation des Tarifvertragsgesetzes verschiedene Kriterien entwickelt haben, die eine »tariffähige« Vereinigung erfüllen muss. Entscheidend wichtig sind dabei (neben intern demokratischen Strukturen und institutioneller Eigenständigkeit) der Wille und die Kraft, auch mit Streiks für die Interessen der Mitglieder zu kämpfen. Als Überblick über die komplexe Materie (mit kritischer Tendenz) vgl. etwa: Claus-Jürgen Bruhn: Tariffähigkeit von Gewerkschaften und Autonomie. Eine Kritik der Mächtigkeitslehre des Bundesarbeitsgerichtes, Berlin 1993.

den von enormer Bedeutung sein. Die Anfang der 1960er Jahre nur wenig mehr als 500 Köpfe zählenden Fluglotsen können hier als Paradebeispiel dienen: Bei gemeinschaftlichem Handeln konnten sie unmittelbar den gesamten Flugverkehr in der Bundesrepublik stark behindern oder sogar ganz lahmlegen. Scharfe Kritik des VDF an den belastenden Arbeitsbedingungen der Berufsgruppe und ein zweitägiger Warnstreik erschreckten die Bundesregierung im Jahr 1962 daher so stark, dass sie aus Furcht vor einem eventuell drohenden ernsthaften Arbeitskampf zu einer höchst ungewöhnlichen Maßnahme griff: Sie schuf auf einen Schlag mehrere hundert neue Beamtenstellen nur für diese Berufsgruppe und bot den Lotsen, die bisher Angestellte der Bundesanstalt für Flugsicherung gewesen waren, die Übernahme in das Beamtenverhältnis an. Der VDF sah darin eine tarifpolitische Entmachtung der Fluglotsen und sprach von einer »Zwangsverbeamtung«. Die Mehrheit der Betroffenen aber akzeptierte das Angebot, sei es nun, weil sie es langfristig, mit Blick auf die Altersversorgung, tatsächlich als attraktiv empfanden, sei es, weil sie befürchteten, künftig als Angestellte bei Beförderungen übergangen zu werden.³⁰

Einerseits demonstriert diese Episode eindringlich die potenziell große Bedeutung von beruflichen Experten in einem Arbeitskampf. Andererseits zeigt sich hier exemplarisch aber auch eine Gefahr: Wenn ein Streik einiger weniger Spezialisten das öffentliche Leben stark beeinträchtigte, galt ihr Arbeitskampf Politik und Öffentlichkeit unter Umständen rasch als moralisch verwerfliche »Erpressung«, die Gegenmaßnahmen rechtfertigte. Trotz dieser zu bedenkenden Schwierigkeit waren und blieben Beschäftigte, die an den Schaltstellen wichtiger öffentlicher Einrichtungen saßen, für die ÖTV als Machtfaktor und als eventuelles tarifpolitisches »Faustpfand« interessant. Gleichgültigkeit gegenüber kleinen Konkurrenten konnte sie sich daher nicht leisten. Wie noch gezeigt werden wird, sah sie sich bei Arbeits-

30 | Als knappen Abriss vgl.: William H. McPherson: Public Employee Relations in West Germany, Ann Arbor 1971, S. 174f.; den Rückblick des VDF in: »Das ganze System ist auf überhöhten Einsatz abgestellt«. In: FAZ, 12.5.1971; sowie die recht scharfen Debatten über die Angelegenheit in Fragestunden des Bundestages in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 4. Wahlperiode. Stenographische Berichte, Bd. 50, Bonn 1962, S. 908–913, sowie Bd. 52, Bonn 1963, S. 2246–2248. Bis Ende 1962 hatten 463 Fluglotsen ein Angebot auf Verbeamtung erhalten; 101 lehnten es ab, 247 nahmen es an, in 88 Fällen lief die Erklärungsfrist bei Jahresende noch. Ebd., Bd. 52, S. 2246.

kämpfen im Öffentlichen Dienst zudem ohnehin jedes Mal wieder neu mit dem Argument konfrontiert, der Streik schade nicht den Arbeitgebern, sondern »der Allgemeinheit« und gerade den einfachen Bürgern.³¹

Auf der Liste der organisatorischen Kontrahenten der ÖTV, die nicht zum DGB gehörten, ist schließlich auch noch die Gewerkschaft der Polizei (GdP) zu erwähnen. Sie warb sowohl unter den Polizisten als auch unter nicht-verbeamteten Mitarbeitern der staatlichen Ordnungsmacht um Mitglieder. Die ÖTV machte es genauso und führte für diese Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes sogar eine eigene Hauptfachabteilung. Stärker noch als bei den Beamten meinte die ÖTV, sie leiste der bundesdeutschen Demokratie einen wertvollen Dienst, wenn sie sich bemühe, Polizisten in eine Einheitsgewerkschaft des Öffentlichen Dienstes einzubinden. Gerade bei diesen Staatsdienern sei eine selbstgewählte organisatorische Separierung bedenklich: Sie fördere einen Korpsgeist der staatlichen Ordnungsmacht, der in Deutschland in der Vergangenheit schon Übles bewirkt habe. Nur wenn man Polizisten in eine berufsübergreifende Gewerkschaft integriere, brauche man in der Bundesrepublik »nicht mehr über den Schutzmann zu reden [...], der über dem Volke steht«.³²

Die GdP sah das anders. Zum einen gebe es eine »Eigenart des polizeilichen Dienstrechtes«, die eine separate Interessenvertretung für Polizisten

31 | Siehe dazu unten S. 98–113.

32 | Adolph Kummernuss: Gewerkschaft und Polizei. In: Der Bürger und seine Polizei. Vorträge im Rahmen der Arbeitstagung »Woche der Polizei«, veranstaltet von der ÖTV in der Michael-Rott-Schule Mosbach/Baden im Januar 1953, Stuttgart 1953, S. 76–94, hier: S. 94. Vgl. auch: Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 82f. Das Nebeneinander der beiden Organisationen hatte historische Gründe: Die Besatzungsmächte untersagten nach 1945 die Gründung separater Polizeigewerkschaften, weil sie der politischen Gesinnung der Polizisten misstrauten, die dem NS-Regime gedient hatten. So trat die ÖTV als berufsübergreifende Organisation an die Stelle der älteren Verbände von Polizisten. Als sich 1950 die GdP gründete, weil die alliierten Verbote nun nicht mehr galten, sah die ÖTV keinen Grund, auf ihre Polizeiparte zu verzichten. Als treffenden kurzen Abriss vgl. hierzu auch: Ernst Günther Vetter: Heimkehr der Polizeigewerkschaft in den Gewerkschaftsbund. In: FAZ, 10.12.1977. Ausführlicher vgl. aus Sicht der GdP: Friedrich Gniesmer: Der Weg zur und mit der GdP. In: Die deutsche Polizei. Ihre Geschichte, ihre Gewerkschaft. Daten, Fakten, Meinungen. 30 Jahre Gewerkschaft der Polizei 1950–1980, Hilden 1980, S. 1–59, hier: S. 36–43.

notwendig mache; zum anderen sei die gewerkschaftliche Selbständigkeit einzelner Berufsgruppen ganz grundsätzlich »eine wesentliche Voraussetzung für den höchsten gewerkschaftlichen Effekt.«³³ Da die GdP gezielt auch unter ÖTV-Mitgliedern warb, entwickelte sich ein Streit der beiden Gewerkschaften, in dem zeitweise mit harten Bandagen gekämpft wurde. So enthüllte die ÖTV 1957/58 in Nordrhein-Westfalen die frühere SS-Mitgliedschaft von etlichen höheren Kriminalbeamten des Landes. Damit wollte sie offensichtlich auch den Blick darauf lenken, dass einige der führenden Männer in der GdP eine »blutige« NS-Vergangenheit besaßen.³⁴ Diese Konfrontation setzte sich noch fort, als eine neue, jüngere Führung der GdP wenig später auf Modernisierungskurs ging und intensiv für eine Integration der Polizeigewerkschaft in den DGB warb. Die ÖTV legte sich in dieser Frage jedoch quer und beharrte auf ihrer alleinigen »Zuständigkeit« für alle Mitarbeiter der Polizei im Rahmen des DGB. Das Verhältnis von ÖTV und GdP blieb daher bis 1977 feindschaftlich, obwohl beide Organisationen für die Berufsgruppe weitgehend die gleichen Ziele verfolgten.³⁵

Die große Zahl von organisatorischen Konkurrenten, die teilweise (wie der DBB und die DAG) grundlegend andere sozialpolitische Konzepte ver-

33 | In der Reihenfolge der Zitate: Günther Schnapp: Zehn Jahre Arbeit und Kampf um die Rechte der Polizeibediensteten. In: Beginn und Aufstieg. 10 Jahre Gewerkschaft der Polizei 1950–1960, Hamburg 1960, S. 33–62, hier: S. 41; Werner Kuhlmann: Unser Weg. In: ebd., S. 15–21, hier: S. 19.

34 | Klaus Weinbauer: Sozialpartnerschaft, autoritärer Staat und Innere Sicherheit. Gewerkschaftliche Interessenvertretung in der nordrhein-westfälischen Polizei von den 1950er Jahren bis Anfang der 1970er Jahre. In: Karl Christian Führer (Hrsg.): Tarifbeziehungen und Tarifpolitik in Deutschland im historischen Wandel, Bonn 2004, S. 224–246, insbes. S. 230f. 1962 startete die ÖTV noch einmal eine Kampagne gegen Polizeibeamte mit NS-Vergangenheit, die in der GdP aktiv waren. Vgl. Dietrich Strothmann: Kriminelle Kriminalisten? In: Die Zeit, 8.6.1962.

35 | Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 73f. Auch schon in den frühen 1950er Jahren hatte die ÖTV Versuche der GdP vereitelt, zum DGB-Mitglied zu werden. Vgl. die Dokumente dazu in: QGG Bd. 11: Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1949 bis 1956. Bearb. v. Josef Kaiser, Bonn 1999, S. 190, 232f. u. 305f. Vgl. auch: Kuhlmann: Weg, S. 21 sowie S. 20 (zur Identität der gewerkschaftlichen Ziele von GdP und ÖTV).

folgten und mitunter gezielt um spezielle, eng abgegrenzte Berufsgruppen warben, beeinflusste die Entwicklung sowohl der Mitgliederzahlen der ÖTV insgesamt wie auch ihrer inneren Strukturen. Die ÖTV musste eben nicht nur – wie alle Gewerkschaften – beständig damit kämpfen, dass viele Arbeitnehmer keine Bereitschaft zeigten, sich zu organisieren und einen finanziellen Beitrag zu leisten, der ihre kollektive Interessenvertretung möglich machte. Darüber hinaus war bei ihr die Gefahr von Abwanderungen zu anderen Gewerkschaften besonders groß, und ihr sehr uneinheitlicher Organisationsbereich bot besonders viele Möglichkeiten, mit Aussicht auf Erfolg eine neue berufliche Spartengewerkschaft zu gründen. In der weiteren Darstellung wird von diesen beiden Problemen noch die Rede sein.³⁶

Neben- oder miteinander?

Interne Spannungen in der ÖTV und ihre Bedeutung für die Organisation

Schaut man nach diesem Überblick zur Stellung der ÖTV im Gefüge der deutschen Gewerkschaften ergänzend auf ihre inneren Strukturen, so ist zunächst noch einmal an die Vielgestaltigkeit ihrer Basis zu erinnern. In der ÖTV fanden sich Arbeitnehmer zusammen, deren Qualifikationen, Bezüge und soziale Absicherung sich ebenso stark voneinander unterscheiden wie ihr gesellschaftliches Prestige. Die Gewerkschaft verhandelte für höchst angesehene und exzellent bezahlte Beschäftigte wie beispielsweise die Piloten der Deutschen Lufthansa und die Manager dieser einzigen deutschen Airline, für Ingenieure in kommunalen Strom- und Wasserwerken sowie für den Generalmusikdirektor Wilhelm Schüchter und andere Musiker in den bundesdeutschen Symphonieorchestern. Allgemein respektiert oder sogar verehrt, im Vergleich aber doch schlecht bis sehr schlecht bezahlt waren demgegenüber etwa die ebenfalls von der ÖTV vertretenen Krankenschwestern oder Ärzte, die ihre Karriere als Mediziner direkt nach dem Studium an einem Klinikum begannen. Berufsgruppen wie den Müllmännern oder den Hafenarbeitern fehlte es zwar an einem vergleichbaren Sozialrenomme; die Wichtigkeit ihrer Arbeit für das Alltagsleben aller Bürger aber ließ sich kaum bestreiten. Im Kontrast dazu repräsentierten

36 | Vgl. unten die Ausführungen über den weiteren Konkurrenzkampf mit der GdP, den die ÖTV schließlich verlor, sowie über die Separierung der »Vereinigung Cockpit« für die Lufthansa-Piloten in Kapitel III.

Putzfrauen, Fernfahrer, die Beschäftigten der städtischen Schlachthöfe oder die Arbeiter, die in Gummistiefeln und mit Schaufel in der Hand tief unten in der Kanalisation verstopfte Abwasserleitungen freimachten, jene von der ÖTV organisierten Beschäftigten, die unqualifizierte und gering geschätzte oder sogar missachtete Arbeiten verrichteten.

Diese Fraktionierung ihrer Basis behinderte und erschwerte die Arbeit der ÖTV an vielen Stellen. In der Tarifpolitik erlangten die stark unterschiedlichen Löhne und Gehälter besondere Bedeutung, zumal die Bandbreite zwischen hoher und niedriger Bezahlung unter ihren Mitgliedern ungewöhnlich weit ausfiel. So reichte die in Tarifverträgen geregelte Gehaltsskala bei der Lufthansa in den frühen 1960er Jahren in Leitungspositionen bis hinauf zu 20.800 DM pro Monat. Für die übergroße Mehrheit der Bundesbürger war das eine absolut fantastische Zahl: Über 80 Prozent von ihnen verdienten weniger als 1.000 Mark brutto.³⁷ Auch Piloten der Luftlinie gehörten mit einem Monatsgehalt von bis zu 5.000 DM (bei freier Kost und freiem Logis während der Dienstzeiten) noch zu den Großverdienern. Gleichzeitig aber erhielt eine Stewardess (die sich bei der Einstellung darauf einlassen musste, spätestens mit 40 Jahren von ihrem Arbeitgeber als »zu alt« entlassen zu werden) als Anfängerin ein Grundgehalt von 435 Mark.³⁸

Im Öffentlichen Dienst fiel die Verdienstspanne seinerzeit zwar nicht ganz so dramatisch aus, weil die Gehaltsspitzen weniger spektakuläre Höhen erreichten als bei der Lufthansa. Staatliche Angestellte aber kamen im

37 | Zahlen aus: Hans M. Bongers: *Deutscher Luftverkehr. Entwicklung, Politik, Wirtschaft, Organisation. Versuch einer Analyse der Lufthansa*, Bad Godesberg 1967, S. 146; *Der private Haushalt in der Bundesrepublik Deutschland 1960/61*. Statistische Daten zu ausgewählten Strukturdaten, Köln und Opladen 1965, nicht paginiert, Tabelle 20.

38 | Bongers: *Deutscher Luftverkehr*, S. 146. Beim Blick auf die Bezahlung der Piloten sollte bedacht werden, dass diese seinerzeit einen »Eigenanteil« von 15.000 DM für die Kosten ihrer Ausbildung aufbringen mussten. Wer das nicht zahlen konnte, akzeptierte nach erfolgter Einstellung so lange Gehaltskürzungen, bis die Summe getilgt war (ebd., S. 139 f.). Erst 1974 setzte die ÖTV einen Tarifvertrag durch, der eine Beschäftigung der »Flugbegleiter« bis zum 55. Lebensjahr zuließ (ÖTV: *Geschäftsbericht 1972–1975*. Hrsg. v. der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr – Hauptvorstand, Stuttgart 1976 [im Folgenden: ÖTV-Geschäftsbericht 1972/75], S. 212).

günstigsten Fall – in der Besoldungsstufe I A, als Verheiratete mit Kindern (die höhere Zulagen erhielten als Kinderlose und Ledige) – durchaus auf Summen von über 3.000 DM brutto pro Monat. Gleichzeitig betrugen die monatlichen Bezüge der unqualifizierten Arbeiterinnen und Arbeiter des Staates in der Regel zwischen 300 und 350 Mark – vor dem Abzug von Steuern und Sozialabgaben.³⁹

Allerdings war die Zahl wirklich üppig entlohnter Stellen beim Staat wie bei der Lufthansa klein; zudem fand nur eine sehr überschaubare Gruppe unter den so hoch bezahlten Arbeitnehmern den Weg in die ÖTV.⁴⁰ So handelte es sich bei dieser Gewerkschaft Anfang der 1960er Jahre eindeutig um eine Organisation von Normalverdienern und »kleinen Leuten«. 1961 zahlten fast 60 Prozent ihrer Mitglieder einen Monatsbeitrag bis maximal fünf Mark. Nach der ÖTV-Beitragstabelle lag ihr Brutto-Lohn damit unter 375 DM monatlich.⁴¹ Nicht weniger als 96 Prozent aller »ÖTVler« leisteten Beiträge, die einem Verdienst von bis zu 800 Mark entsprachen. Besserverdienende mit einem höheren Haupteinkommen, die sich in der gesamten Bevölkerung immerhin in 24 Prozent aller Haushalte fanden, waren an der Basis der Gewerkschaft stark unterrepräsentiert.⁴²

Zwar dürften etliche Mitglieder mehr verdient haben, als sie es der Gewerkschaft gegenüber angaben, denn mit der Beitragsehrlichkeit vieler »Kollegen« stand es – wie noch gezeigt werden wird – zu dieser Zeit nicht zum Besten. Das Verfahren zur Berechnung und Eintreibung des individu-

39 | ÖTV: Geschäftsbericht 1964–1967. Hrsg. v. der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr – Hauptvorstand, Stuttgart 1968 (im Folgenden: ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67), S. 643 (zur Gehaltsskala der Lufthansa); zu den Grundvergütungen nach BAT vgl. die Tabellen in: ÖTV-Tarifverträge. Wortlaut der überbezirklichen Tarifverträge des Jahres 1967, Stuttgart 1968 (im Folgenden: ÖTV-Tarifverträge 1967), S. 1059–1062 (Bund), 1083–1093 (TdL) und 1164–1168 (Bund).

40 | 1963 betrug die Organisationsquote unter den Beschäftigten in den Gehaltsstufen BAT III bis BAT I lediglich 0,2 Prozent (Protokoll der 7. Sitzung des HV, 26./27.6.1963. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker 45).

41 | Die bundesdeutsche Einkommensstatistik verzeichnete lediglich 16 bis 18 Prozent aller Arbeiter und Angestellten in dieser Verdienstgruppe. Berechnet nach: Bayer/Streeck/Treu, Gewerkschaftsbewegung, S. 263; Der private Haushalt, Tabelle 20.

42 | Ebd.

ellen Beitrags begünstigte solche Schummeleien. Dabei ging es jedoch in der Regel eher um bescheidene Summen.⁴³ Es kann daher keinen Zweifel geben, dass die große Mehrheit der ÖTV-Mitglieder vom wirtschaftlichen Boom der Nachkriegsjahre nur gering profitiert hatte – und gerade deshalb verhielten sie sich gegenüber »ihrer« Gewerkschaft so knauserig.⁴⁴

Dennoch – oder auch: deshalb – war die enorme Einkommensspanne in den Tarifverträgen, über die sie verhandelte, für die ÖTV ein Problem: Verlangte sie prozentuale Gehaltssteigerungen für alle Mitarbeiter des Öffentlichen Dienstes oder der Lufthansa, sorgte sie mit den entstehenden absoluten Zahlen für üppige Mehreinnahmen bei den Beschäftigten mit höherem Einkommen, während sie bei den schlechter Bezahlten kaum zusätzliche Kaufkraft schuf. Neun Prozent mehr Verdienst – um nur ein Rechenbeispiel anhand der oben genannten Zahlen für die Lufthansa zu nennen – von 20.800 DM sind nun einmal 1.872 Mark, bei 435 Mark aber nur magere neun DM.⁴⁵ Selbst die höhere steuerliche Belastung, die Gutverdienende zu tragen hatten, schloss diese weite Kluft nur zum Teil. Im Folgenden wird deshalb stets auch der Frage nachgegangen, wie die Gremien der Gewerkschaft sowie die Arbeitgeber und die Öffentlichkeit mit dem Problem umgingen, dass eine prozentual gleiche Einkommensverbesserung in hierarchisch so stark gegliederten Betrieben wie der Lufthansa und dem Öffentlichen Dienst sehr unterschiedliche soziale Wirkungen entfalten konnte.

Vielfalt und Varianz ihrer Basis erschwerten die Tarifarbeit der Gewerkschaft ferner, weil kleine bis sehr kleine Mitgliedergruppen oft recht eigenständig agierten, wenn sie ihre Erwartungen an die nächste Tarifrunde formulierten. Günter Stein, Mitglied der ÖTV-Angestelltenkommission, klagte im Herbst 1963 nach langwierigen Verhandlungen für diverse Technikergruppen: »Ich erlebe es immer wieder, desto kleiner die Gruppe, je schärfer die Forderungen. Je kleiner die Gruppe, desto weniger kompromissbereit.«⁴⁶ Ko-

43 | Siehe unten Kapitel II.

44 | Vgl. den Delegierten Eugen Schackmann (Dortmund) in: Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 234. Offiziell sollten die ÖTV-Mitglieder 1,33 Prozent ihres Brutto-Verdienstes als Beitrag zahlen; de facto wurden meist weniger als ein Prozent gezahlt (ebd.).

45 | Weitere Beispiele für diesen Effekt siehe unten Kapitel II.

46 | Protokoll der Sitzung der Großen Tarifkommission (GTK), 15.10.1963. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker 12.

ordinierungsprobleme kamen hinzu. »Wir führen so verschiedene Verhandlungen, daß die rechte Hand nicht weiß, was die linke tut« – diese Warnung eines Bezirksleiters aus dem Jahr 1960 blieb für die ÖTV dauerhaft gültig.⁴⁷

FliCHKräfte, die an der organisatorischen Einheit der ÖTV zerrten, ergaben sich schließlich auch aus dem Ungleichgewicht zwischen dem sehr großen Segment »Öffentliche Dienste« und den deutlich kleineren Abteilungen für »Transport und Verkehr«. 1963 zählte die Gewerkschaft knapp 984.000 Mitglieder; nur rund zehn Prozent davon arbeiteten im privaten Transport- und Verkehrsgewerbe.⁴⁸ Allerdings wird das an dieser Stelle nur noch der Vollständigkeit halber erwähnt. Wie eingangs angekündigt, konzentriert sich die folgende Darstellung aus pragmatischen Gründen auf die Tarifpolitik der ÖTV für den Öffentlichen Dienst. Die private Transportbranche bleibt daher unberücksichtigt; öffentliche Transportunternehmen wie die kommunalen Verkehrsbetriebe und die Deutsche Lufthansa aber finden Erwähnung, weil sie zum System der staatlich erbrachten Dienstleistungen gehörten.

Ohnehin war ein anderes internes Ungleichgewicht für die ÖTV sehr viel wichtiger als die Spannung zwischen den wenigen Mitgliedern, die in der sehr speziellen Welt der privaten Verkehrsbranche arbeiteten, und den Kollegen und Kolleginnen, die direkt oder indirekt »beim Staat« beschäftigt waren. Zwar warb die Gewerkschaft, wie erwähnt, um Beamte, Angestellte und Arbeiter gleichermaßen. Die solidarische Zusammenarbeit der drei Gruppen galt ihr als zentrale Aufgabe der Organisation, denn nur diese Gemeinsamkeit, so sagte es Heinz Kluncker auf dem Gewerkschaftstag 1964, sichere die »Schlagkraft wirksamer Interessenvertretung«.⁴⁹ Auf Arbeiter, Angestellte und Beamte wirkte diese Strategie jedoch unterschiedlich überzeugend. Innerorganisatorisch dominierten – wie bereits in

47 | Protokoll der 9. Sitzung des Hauptvorstandes (HV), 9./10.11.1960. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker 45.

48 | Bayer/Streck/Treu geben die Zahl 104.741 an. Da hier jedoch auch die Luftfahrt einbezogen ist, die in der Bundesrepublik seinerzeit vor allem aus der Lufthansa, d.h. aus einem 100-prozentigen Staatsbetrieb bestand, muss diese Zahl als zu hoch gelten. Zieht man die 5.092 Mitglieder ab, die nach dem ÖTV-Geschäftsbericht bei der Lufthansa arbeiteten (ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 494), ergibt sich die Zahl von 99.649 Mitgliedern in privaten Transport- und Verkehrsbetrieben.

49 | Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 412.

den Vorläuferorganisationen der ÖTV – auch Anfang der 1960er Jahre eindeutig die Arbeiter. Obgleich die Gruppe der Angestellten im wirtschaftlichen Aufschwung des ersten Nachkriegsjahrzehnts kontinuierlich gewachsen war, stellten Arbeiter und Arbeiterinnen 1963 mit 607.000 der damals rund 984.000 ÖTV-Mitglieder immer noch 62 Prozent der Basis. Beamte waren nur schwach vertreten (91.000 bzw. 9,3 Prozent); 286.000 Angestellte bildeten die zweitgrößte Gruppierung (29 Prozent).⁵⁰

Die Formel von der Interessenidentität aller Lohnabhängigen entfaltete bei Beamten offensichtlich nur sehr begrenzte Werbewirkungen: Als Beamtenorganisation konnte sich die ÖTV nicht mit dem DBB vergleichen, der im Jahr 1963 rund 900.000 Mitglieder zählte. Am erfolgreichsten war die ÖTV noch bei den Polizisten: Sie allein stellten knapp 35.000 der in der ÖTV organisierten Beamten (gleich 37 Prozent).⁵¹ Auch in dieser speziellen Berufsgruppe aber hielt sich die Mehrheit der unkündbaren Staatsdiener fern: Die mit der ÖTV verfeindete GdP war im Zwist der Organisationen mit rund 100.000 Beitragszahlern deutlich erfolgreicher.⁵²

Bemüht, eine Schwäche als Vorteil erscheinen zu lassen, tat die ÖTV öffentlich so, als sei sie mit ihrem geringen Erfolg bei den Beamten durchaus ganz zufrieden, weil sie auf die fernbleibenden Staatsdiener gar keinen Wert lege: »Wir wollen nicht die alten, verknöcherten, sondern junge, moderne Beamte, die in den neuen, demokratischen Staat hineinpassen.«⁵³ Abgrenzungen dieser Art entfalteten auf den Gewerkschaftstagen der ÖTV sicher ihre Wirkung. Ob sie auch dazu dienen konnten, unter Beamten um neue Mitglieder zu werben, darf man aber bezweifeln.

Auch im Wettstreit mit der DAG blieb die ÖTV zweiter Sieger: Der standesstolze Konkurrent deklarierte 1963 knapp 474.000 Mitglieder.⁵⁴

50 | Berechnet nach: Bayer/Streeck/Treu: Gewerkschaftsbewegung, S. 227.

51 | Berechnet nach: ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 491.

52 | Weinhauer, Sozialpartnerschaft, S. 229. Neben der GdP gab es auch noch die zum DBB gehörende Deutsche Polizeigewerkschaft mit rund 10.000 Mitgliedern (ebd.).

53 | So der Leiter des Beamtensekretariats Karl Gröbing in: Protokoll des 2. Ordentlichen Gewerkschaftstages der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr vom 3. bis 7. Mai 1955 in Frankfurt/Main, Stuttgart 1956 (im Folgenden: Protokoll ÖTV-GT 1955), S. 321.

54 | Bayer/Streeck/Treu: Gewerkschaftsbewegung, S. 391.

Schaut man etwas genauer hin, relativiert sich dieses Bild allerdings nicht unerheblich. In dem Bereich, in dem die beiden Organisationen direkt miteinander konkurrierten, im Öffentlichen Dienst, sah das Verhältnis anders aus: Die DAG kam hier auf 121.000 Mitglieder; die ÖTV aber zählte allein im unmittelbaren Öffentlichen Dienst von Bund, Ländern und Gemeinden sowie im Öffentlichen Verkehrswesen 144.000 organisierte Angestellte. Dazu kamen dann noch weitere Angestellte im staatlichen Gesundheitswesen und in der stark von öffentlichen Unternehmen geprägten Energiewirtschaft, deren Zahl sich aber nicht angeben lässt, weil die Mitgliederstatistik der ÖTV nicht besonders differenziert geführt wurde.⁵⁵

Wegen der seit 1950 kontinuierlich steigenden Zahl von Angestellten in der ÖTV war die Gewerkschaft in dieser Berufsgruppe also durchaus erfolgreich und daher auch auf dem Weg dazu, stärker dem eigenen Anspruch gerecht zu werden, als Einheitsgewerkschaft berufliche und berufsständische Abgrenzungen zu überwinden. Unter den DGB-Gewerkschaften verzeichnete die ÖTV schon Anfang der 1960er Jahre die größte Zahl und den höchsten Anteil von Angestellten. Da Experten aus Wirtschaft und Wissenschaft allgemein ein weiteres starkes Wachstum dieser Beschäftigtengruppe prognostizierten und auch damit rechneten, ihr separates »Standesbewusstsein« werde zunehmend schwinden, durfte die Gewerkschaft mit Blick auf die Angestellten erwartungsvoll in die Zukunft schauen. Allerdings musste sie ebenso damit rechnen, dass unqualifizierte Beschäftigungen für Arbeiter wohl im gleichen Zuge zunehmend verschwinden würden.⁵⁶ Diese prospektiven Prozesse ließen künftig nicht genau kalkulierbare Veränderungen erwarten – und das galt nicht nur für

55 | Zahlen aus: ebd., S. 399 (DAG), sowie berechnet nach den Angaben auf S. 230, 233, 236 u. 245. Die restlichen Mitglieder der DAG kamen aus den Bereichen »Handel, Banken, Versicherungen« sowie »Verarbeitendes Gewerbe«, in denen die ÖTV nicht aktiv war. Im Gesundheitswesen und in der Energiewirtschaft unterschied die ÖTV-Statistik nicht zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen.

56 | Bei den kommunalen Verkehrsbetrieben war dieser Prozess bereits seit der zweiten Hälfte der 1950er Jahre in Gang. Vgl. etwa den Rückblick in: ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 563 f. Zu der erwarteten weiteren Vermehrung der Arbeitsplätze für Angestellte vgl. etwa: Karl Valentin Müller: Die Angestellten in der hochindustrialisierten Gesellschaft, Köln und Opladen 1957; Ludwig Neundorfer: Die Angestellten. Neuer Versuch einer Standortbestimmung, Stuttgart 1961.

die inneren Strukturen der ÖTV, sondern gerade auch für ihre Handlungsmöglichkeiten in Arbeitskämpfen.

Welche überragende Bedeutung das Verhältnis zwischen Arbeitern, Angestellten und Beamten für die Streikfähigkeit der Gewerkschaft hatte, belegt die Situation in den frühen 1960er Jahren. Bund, Länder und Gemeinden beschäftigten die drei Gruppen in sehr unterschiedlicher Zahl, und daher fiel auch die Macht der ÖTV mit ihrem starken Arbeiterblock gegenüber den drei öffentlichen Arbeitgebern recht ungleich aus.

Am stärksten war die ÖTV ohne Frage gegenüber den Kommunen, denn deren Belegschaften bestanden vor allem aus Arbeitern und Angestellten. Gleichzeitig hatte die Gewerkschaft hier besonders erfolgreich Mitglieder gewonnen: In den frühen 1960er Jahren gehörten 51 Prozent aller kommunalen Arbeiter zur ÖTV; auch bei den Angestellten lag die Organisationsquote noch bei 25 Prozent.⁵⁷ In städtischen Versorgungsunternehmen für Strom, Gas und Wasser sowie in den Betrieben des öffentlichen Nahverkehrs, die für den städtischen Alltag überragend wichtig waren, zählte die ÖTV sogar die große Mehrheit aller Beschäftigten zu ihren Anhängern. Fast könnte man von »closed shops« sprechen, denn Organisationsquoten von 80 bis 90 Prozent aller Beschäftigten waren hier die Regel. Sogar Werte nah bei 100 Prozent kamen vor.⁵⁸

Wie dieser große gewerkschaftliche Erfolg zustande kam, lässt sich nicht detailliert zeigen. Konvention und der Wunsch von neu dazukommenden Menschen, Teil der Gemeinschaft zu sein, dürften eine wichtige

57 | Bayer/Streeck/Treu: Gewerkschaftsbewegung, S. 261. 1963 waren 46 Prozent des gesamten städtischen Personals Angestellte; 33 Prozent waren Arbeiter und Arbeiterinnen. Diese Zahlen nach: Schreiber, Personal, S. 534–535.

58 | Diese Strukturen waren in vielen Betrieben schon in der Weimarer Republik entstanden. Vgl. etwa: Protokoll über die Verhandlungen der Gründungsstagung des Gesamt-Verbandes der Arbeitnehmer der öffentlichen Betriebe und des Personen- und Warenverkehrs, Berlin 1929, S. 181; zu ihrer Fortdauer bis in die 1980er Jahre siehe unten Kapitel II. Zum Begriff des »closed shop« vgl.: Charles Hanson/Sheila Jackson/Douglas Miller: *The Closed Shop. A Comparative Study in Public Policy and Trade Union Security in Britain, the US and West Germany*, London 1982. In der Bundesrepublik untersagte die Rechtsprechung Tarifverträge, in denen sich der Arbeitgeber verpflichtete, nur Gewerkschaftsangehörige einzustellen. Insofern lässt sich für die Bundesrepublik nur in übertragener, nicht in wörtlicher Bedeutung von »closed shops« sprechen.

Rolle gespielt zu haben: In diesen Unternehmen gehörte »man« (und auch: Frau) einfach zur Gewerkschaft. Wer sich verweigerte, der machte sich selbst zum Außenseiter. Überzeugungsarbeit mussten die ÖTV-Vertreter da kaum leisten.⁵⁹

Bei Bund und Ländern herrschten deutlich andere Bedingungen als bei den Kommunen und den kommunalen Betrieben. Zum einen dominierten in ihren Belegschaften die Beamten, die nicht streiken durften. Bei den Ländern, die mit dem Bildungswesen, der Justiz und der Polizei für drei besonders kopfstärke Beamtenblöcke zuständig waren, stellten die auf Lebenszeit alimentierten Staatsdiener fast zwei Drittel aller Beschäftigten. Machtvolle Bastionen der ÖTV, die einen Vergleich mit den städtischen Versorgungs- und Verkehrsbetrieben erlaubt hätten, fehlten bei den Ländern vollständig, zumal die Anteile gewerkschaftlich organisierter Arbeiter und Angestellter hier mit 23 und zehn Prozent der jeweiligen Berufsgruppen auch noch deutlich magerer ausfielen als im Bereich der Kommunen.⁶⁰

Für den Bund galt im Prinzip das Gleiche. Zwar gehörten fast 40 Prozent von dessen Arbeitern zur ÖTV. Diese recht hohe Quote verhalf der Gewerkschaft aber kaum zu besonderer Kampfkraft, weil der von der Bundesregierung bezahlte Arbeiter bzw. die Arbeiterin typischerweise einfache Hilfstätigkeiten in Ministerien und anderen Behörden verrichtete, die den Betriebszweck direkt kaum berührten. Arbeiter in typischen kommunalen Betrieben wie etwa bei der Straßenbahn, der Müllabfuhr oder im Wasser-

59 | Vereinzelt gab es allerdings auch offenen Druck. 1958 wurde ein solcher Fall in Nürnberg öffentlich bekannt: Die 90 Wagenpfleger der Städtischen Verkehrsbetriebe weigerten sich in diesem Jahr, mit einem neu eingestellten Kollegen zusammenzuarbeiten, der keiner Gewerkschaft angehörte und auch keiner beitreten wollte. Bekannt wurde das, weil der für den Betrieb zuständige ÖTV-Sekretär den Betroffenen brieflich darüber informierte und ihm vorwarf, er störe den »Arbeitsfrieden«. Der Mann (ein ehemaliges Mitglied der ÖTV) verklagte den ÖTV-Funktionär daraufhin wegen »Nötigung«. Der Prozess ging durch drei Instanzen und wurde schließlich wegen »Geringfügigkeit« eingestellt, nachdem zuvor zweimal unbedeutende Geldstrafen verhängt worden waren. Innerbetrieblich löste sich der Konflikt, als der klagende Arbeiter einer christlichen Gewerkschaft beitrat. Vgl. genauer zu der ganzen Angelegenheit: Wenn ein Funktionär droht. In: Die Zeit, 11.8.1961.

60 | Schreiber: Personal, S. 535; Bayer/Streeck/Treu: Gewerkschaftsbewegung, S. 261.

werk waren demgegenüber betrieblich sehr viel wichtiger und damit auch gewerkschaftlich handlungsfähiger.⁶¹

Zudem waren die verschieden zusammengesetzten und verschieden großen Belegschaften von Bund, Ländern und Gemeinden auch unterschiedlich teuer. Die Länder wiesen wegen ihrer vielen Beamten anteilig die mit deutlichem Abstand höchsten Personalkosten auf: Im Jahr 1963 zahlten sie etwas mehr als 40 Prozent der Gesamtetats an ihre Bediensteten. Bei den Gemeinden betrug dieser Anteil hingegen nur 23 Prozent; beim Bund lag er (weil die zahlreichen Beschäftigten von Post und Bahn nicht dazu gerechnet wurden) mit etwa elf Prozent sogar noch niedriger.⁶²

Lohn- und Gehaltssteigerungen für den Öffentlichen Dienst belasteten die Kassen von Bund, Ländern und Gemeinden also durchaus sehr unterschiedlich, und auch Streiks der ÖTV-Mitglieder trafen die öffentlichen Arbeitgeber jeweils sehr differenziert. Beides war für die Nachgiebigkeit gegenüber gewerkschaftlichen Forderungen bei den verschiedenen Vertretern der Öffentlichen Hand überragend wichtig. Verhandlungen mit der ÖTV aber führten die staatlichen Arbeitgeber grundsätzlich nur gemeinsam, um bundesweit möglichst vergleichbare Arbeitsbedingungen und Entgelte für vergleichbare Tätigkeiten zu sichern: Abwerbungen durch deutlich bessere Konditionen sollte es im Öffentlichen Dienst möglichst nicht geben.⁶³

Tarifverhandlungen gingen deshalb stets mit komplizierten internen Abstimmungen auf der Seite der Arbeitgeber einher: Sowohl die Länder als auch die Gemeinden mussten sich jeweils zunächst einmal untereinander auf einen Kurs verständigen. Dies geschah in der TdL bzw. in der VKA. An-

61 | Ebd., S. 261. Zur relativen Machtlosigkeit der ÖTV gegenüber dem Bund siehe genauer unten Kapitel IV.

62 | Schreiber: Personal, S. 534.

63 | 1954 plante die Bundesregierung sogar eine gesetzliche Regelung, die es ihr erlauben sollte, Sonderregelungen der Länder für ihre Beschäftigten zu verhindern. Gleichzeitig klagte sie vor dem Bundesverfassungsgericht gegen eine Gehaltsregelung für die nordrhein-westfälischen Beamten, die über der Bezahlung des Bundes lag. Das Gericht wies diese Klage jedoch als juristisch unzulässig ab; daraufhin verzichtete die Regierung auch auf das geplante Gesetz. Vgl. dazu: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 7: 1954. Bearb. v. Ursula Hüllbüsch/Thomas Trumpp, Boppard 1993 (im Folgenden: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1954), S. 258, 322, 361, 471.

schließlich ging es dann um eine weitere Absprache untereinander auch mit der Bundesregierung. Schon parteipolitische Differenzen zwischen CDU- und SPD-geführten Ländern konnten hier Probleme schaffen; dazu kamen die erheblichen Unterschiede in der Finanzlage von reichen und armen Bundesländern, zwischen Stadtstaaten und Flächenländern sowie unter den Kommunen.⁶⁴ Vereinheitlichend wirkte innerhalb der VKA allerdings die starke kommunalpolitische Stellung der SPD. Im Jahr 1960 gab es in der Bundesrepublik 50 Großstädte mit jeweils mehr als 100.000 Einwohnern; in 38 dieser Metropolen bekleidete ein Sozialdemokrat das höchste Amt.⁶⁵

Gemeinsam war den in Amt und Würde stehenden Politikern auf allen staatlichen Ebenen allenfalls ihre Bereitschaft, die Beschäftigten der Öffentlichen Hand (und unter diesen insbesondere die Beamten) zumindest immer dann gezielt besser zu stellen, wenn in absehbarer Zeit wieder eine Wahl anstand. Gerade die Bundesländer mit ihren zahlreichen Beamten taten sich in dieser Hinsicht hervor, und sie bedachten dabei oft auch Arbeiter und Angestellte. Adolph Kummernuss nannte solche Geschenke, die parteipolitische Loyalität stiften sollten, 1964 etwas abschätzig »Wahlspeck, von dem wir mitunter gar nicht gewußt haben, daß er kommt«. Unter-

64 | Im Gefüge der öffentlichen Arbeitgeber bedeutete die Stellung der beiden Stadtstaaten Hamburg und Bremen ein besonderes Problem. Wegen ihrer großen kommunalen Versorgungsbetriebe (Energie, Wasser, Verkehr) unterschied sich die Beschäftigungsstruktur hier massiv von der der Flächenländer. Schon aus Prestigegründen gehörten beide Stadtstaaten jedoch zur TdL. Von 1956 bis 1958 gab es innerhalb der TdL massiven Streit um diese Mitgliedschaft, weil die Flächenländer meinten, beide Stadtstaaten seien – wie alle Kommunen – gegenüber den Gewerkschaften zu nachgiebig. Zeitweise wurde in diesem Streit sogar Bremen mit Mehrheitsbeschluss aus der Gemeinschaft ausgeschlossen. Am Ende stand ein Kompromiss: Bremen wurde wiederaufgenommen und auch Hamburg blieb in der TdL; für ihre Arbeiter durften die Stadtstaaten jedoch Regelungen vereinbaren, die von den TdL-Tarifverträgen abwichen. De facto richteten sich die beiden SPD-Hochburgen nach den Tarifverträgen der VKA, der sie selbst aber nicht angehörten. Vgl. etwa: Auszug aus der Mitgliederversammlung der TdL, 15.1.1958. In: Staatsarchiv Hamburg (StA HH), 131–11, 293. Hier auch umfangreiches weiteres Material zu dieser Angelegenheit.

65 | So das Resultat einer eigenen Auszählung für 1960, die auf den Angaben in den jeweiligen stadtgeschichtlichen Artikeln der Online-Enzyklopädie »Wikipe-dia« fußt. West-Berlin, Hamburg und Bremen sind in den oben genannten Zahlen nicht enthalten.

schiedliche Haltungen bei Amtsinhabern aus CDU/CSU, SPD oder FDP sah er dabei nicht.⁶⁶

Weiter unten wird genauer zu untersuchen sein, welche Strategien die ÖTV entwickelte, um tarifpolitisch auf diese ungleichen Strukturen und widersprüchlichen Rahmenbedingungen zu reagieren. Dabei ist vor allem zu fragen, ob die innere Fraktionierung, mit der die öffentlichen Arbeitgeber zu kämpfen hatten, der Gewerkschaft eher nützlich war, oder ob sich für die ÖTV auch Nachteile ergeben konnten, wenn Bund, Länder oder Gemeinden tarifpolitisch kein gemeinsames Ziel verfolgten, weil die drei Partner bei einem Streik der ÖTV-Mitglieder keineswegs gleich stark getroffen wurden.

Die Unterteilung des Öffentlichen Dienstes in Arbeiter, Angestellte und Beamte war für die ÖTV darüber hinaus bedeutsam, weil das Nebeneinander der drei Gruppen organisationsinterne Probleme mit sich brachte. So war die »Kragenlinie«, d. h. der Unterschied zwischen Beschäftigten »mit weißem Kragen«, die an Schreibtischen saßen, und den Handarbeitern, die bei der Arbeit schwitzten und schmutzig wurden, in der deutschen Gesellschaft seinerzeit noch höchst bedeutsam. Gemeinschaftliches gewerkschaftliches Handeln musste hier eine soziale Distanz überwinden, die ansonsten im Alltag allgegenwärtig war. Für die ÖTV bedeutete das eine Art Drahtseilakt. Georg Huber, der als zweiter Vorsitzender der Organisation in den frühen 1950er Jahren in der ÖTV eine wichtige Rolle spielte, hatte das zugrundeliegende Problem schon im Januar 1949 aufgespießt: Einerseits müsse die ÖTV das »Berufsethos« der einzelnen von ihr umworbenen und organisierten Gruppen intensiver beachten und pflegen, »als dies sonst allgemein üblich ist«, weil es für die Mitglieder nun einmal enorm wichtig sei. Andererseits aber dürfe dadurch keinesfalls der »Standesdünkel« gefördert werden.⁶⁷

Dieser Kampf gegen die soziale Abgrenzung war durchaus auch bei Arbeitern eine Aufgabe. »Jemand, der einen weißen Kragen hatte, der wur-

66 | Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 78. Vgl. auch: ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 369.

67 | Protokoll des Vereinigungs-Verbandstages der Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes, Transport und Verkehr, Stuttgart, den 28. bis 30. Januar 1949, Stuttgart 1949, S. 32. Bis 1952 galten Huber und Kummernuss als gleichberechtigte Vorsitzende; 1952 beschloss der Gewerkschaftstag hier eine Hierarchisierung. Huber wurde zum Stellvertreter des Vorsitzenden Kummernuss.

de schon komisch angeguckt« – so erinnert sich Walter Eberhardt, der in den späten 1970er Jahren in der ÖTV-Hauptverwaltung Karriere machte, an seine Kindheit und Jugend in einer Arbeiterfamilie in der nordrhein-westfälischen Kleinstadt Schwerte in den 1950er Jahren. Für das Arbeitermilieu in der frühen Bundesrepublik kann das als typisch gelten. Als Eberhardt nach einer Lehre bei der Kommune selbst erst zum städtischen Angestellten und dann sogar zum Beamten wurde, waren seine Eltern zwar einerseits stolz, andererseits aber auch skeptisch: Der Satz, »glaubst wohl, du wärst was besseres«, wurde ihm bei familiären Meinungsverschiedenheiten nun mehrfach entgegengehalten.⁶⁸

In einer schichtenübergreifenden Organisation wie der ÖTV war innergewerkschaftliche Solidarität mithin alles andere als selbstverständlich, zumal sich die drei Gruppen unterschiedlich stark an der ehrenamtlichen Arbeit beteiligten, ohne die der Verband nicht funktionieren konnte. Arbeiter und Arbeiterinnen stellten zwar die Mehrheit der Mitglieder; Funktionen in der Gewerkschaft übernahmen sie aber nur selten. Die Gründe dafür waren umstritten: Sprachen die einen von mangelndem Selbstbewusstsein und Durchsetzungsvermögen, fühlten die Arbeiter selbst sich oft pauschal zurückgesetzt. 1958 klagte einer der Delegierten des Gewerkschaftstages: »Man hat als Arbeiter immer das Gefühl, daß in der Organisation die Kampfkraft des Arbeiters, das gute Organisationsverhältnis sehr wohl geschätzt wird, daß er auf der anderen Seite aber immer in den Hintergrund gespielt wird.«⁶⁹

Die nachfolgende Untersuchung für die Jahre nach 1964 wird deshalb beim Blick auf die Gewerkschaft immer auch fragen, wie Beamte, Angestellte und Arbeiter in der ÖTV miteinander umgingen. Wie sah es mit dem Einfluss der drei Gruppen auf Entscheidungsprozesse in der Gewerkschaft aus? Blieben Arbeiter und Arbeiterinnen in der innerverbandlichen Hierarchie unterrepräsentiert? Welche sozialen Interessen dominierten die Strategiedebatten der ÖTV und ihre praktische Tarifarbeit?

68 | Interview des Verfassers mit Walter Eberhardt, 16.12.2013. Immer noch grundlegend zum proletarischen Milieu in der frühen Bundesrepublik: Josef Mooser: Arbeiterleben in Deutschland 1900–1970. Klassenlagen, Kultur und Politik, Frankfurt/Main 1984.

69 | Protokoll ÖTV-GT 1958, S. 141.

Die beruflichen Disparitäten unter ihren Mitgliedern waren für die ÖTV in einer weiteren Hinsicht ein Problem: Sie prägten recht unübersichtliche innere Strukturen der Gewerkschaft. Anfang der 1960er Jahre gliederte sich die ÖTV auf komplizierte Weise in acht »Hauptfachabteilungen« mit einer Fülle von einzelnen »Fachgruppen«. Waren die einzelnen Fachgruppen beruflich noch recht präzise umrissen, wirkte ihre Zuordnung zu den Hauptfachabteilungen teilweise zufällig bis widersinnig. So war etwa der große Block der kommunalen Betriebe auf ganz verschiedene Abteilungen verteilt und innerverbandlich somit ohne koordinierende Leitung, während die Beschäftigten des Bundes und der Länder fast vollständig zur Hauptfachabteilung Eins gehörten.⁷⁰

Neben den Hauptfachabteilungen und Fachgruppen existierte aus praktischen Gründen selbstverständlich eine regionale Gliederung der ÖTV, die von den unteren Ebenen der Betriebsgruppen sowie der Orts- und Kreisverwaltungen in den 1950er Jahren hinauf bis zu zwölf Bezirksverwaltungen führte. In beiden Strängen wurde separat ehrenamtlich gearbeitet; Mitglieder Diskussionen, Abstimmungen und Wahlen verliefen ebenfalls jeweils unkoordiniert parallel.

De facto wurden die Debatten und Entscheidungen der Organisation von den Spitzen der Hauptfachabteilungen dominiert, die alle in der ÖTV-Zentrale in Stuttgart verankert waren. Die Bezirke mit ihren durchaus recht unterschiedlichen Mitgliederzahlen und die anderen regionalen Gliederungen spielten als innerverbandlicher Machtfaktor hingegen nur eine untergeordnete Rolle. Das einfache Mitglied erlebte die ÖTV aber vor allem durch die jeweilige Betriebsgruppe sowie die lokale Orts- und Kreisverwaltung. Von diesen Ebenen führte jedoch nur eine schwach entwickelte Linie hinauf zur Verbandsführung. Als demokratisch aufgebauter Verein, der Mitglieder und Führung eng miteinander verbinden wollte, war die ÖTV Anfang der 1960er Jahre offensichtlich eher unpraktisch organisiert.⁷¹ Im Folgenden wird zu zeigen sein, welche Reformversuche nach 1964 unter dem Vorsitz von Heinz Kluncker unternommen wurden, um dieses Problem zu lösen.

70 | Vgl. die genaue Aufgliederung in: ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 487–495.

71 | Zu den regionalen Gliederungen vgl. die Übersicht und Aufgliederung ebd., S. 467–483.

Ungleiche Hälften: Frauen und Männer in der ÖTV

Wie in den meisten anderen deutschen Gewerkschaften, so stellten Frauen auch in der ÖTV nur eine Minderheit dar: Neben 808.000 Kollegen standen im Jahr 1963 rund 176.000 Kolleginnen.⁷² Dieser Anteil von 18 Prozent hatte sich trotz steigender Mitgliederzahlen seit Mitte der 1950er Jahre kaum nennenswert verändert. Zudem kämpfte die ÖTV (wie auch andere Gewerkschaften) unverändert mit dem Problem, dass Frauen die Organisation weitaus häufiger als Männer nach einigen Jahren wieder verließen, weil sie aus familiären Gründen ihren Beruf aufgaben.⁷³

Solche individuellen Entscheidungen entsprachen dem damals gesellschaftlich noch dominierenden Verständnis von den komplementären männlichen und weiblichen Rollen: Der Mann hatte für seine Familie zu sorgen und ging deshalb zwischen Ausbildung und Rentenstand kontinuierlich einer Erwerbsarbeit nach. Das Leben der Frau kreiste nach der Heirat hingegen um ihren Mann, den Haushalt und die Kinder. Bezahlte Arbeit außerhalb des Familienheims konnte da nur stören. Teilweise galt sie sogar als Anzeichen für ein Versagen des Mannes, der nicht genug leistete. Im Leben der Frau prägte der Beruf so typischerweise nur die Jahre zwischen der Schule und der Eheschließung.⁷⁴

Zwar sah die soziale Realität nach zwei Weltkriegen, nach Massenflucht und -vertreibungen vielfach ganz anders aus. Das Modell vom männlichen »Alleinversorger« aber herrschte noch in vielen Köpfen – auch in denen von Frauen. Mitglieder und Leitung der ÖTV waren hier keine Ausnahme. So verabschiedete beispielsweise der Gewerkschaftstag von 1958 vor den abschließenden Wahlen neben vielen männlichen Funktionsträgern, die nicht erneut für ein Amt kandidierten, auch Gertrud Rendel als bisheriges Mitglied des Hauptvorstandes. Während die Männer ausschieden, weil sie sich beruflich veränderten oder in den Ruhestand gingen, verließ Frau Rendel aus Gießen jedoch nicht nur den Vorstand, sondern gleich auch noch Gewerkschaft und Beruf, denn sie hatte geheiratet. Für Adolph

72 | Bayer/Streeck/Treu: Gewerkschaftsbewegung, S. 228.

73 | ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 737.

74 | Vgl. etwa: Claudia Born: Das Ei vor Kolumbus. Frauen und Beruf in der Bundesrepublik Deutschland. In: Gunilla-Friederike Budde (Hrsg.): Frauen arbeiten. Weibliche Erwerbstätigkeit in Ost- und Westdeutschland nach 1945, Göttingen 1997, S. 46–61.

Kummernuss war dies »das bessere Los«. Die ausscheidende Funktionärin kam hingegen nicht zu Wort.⁷⁵

Der kleine weibliche Teil der ÖTV unterschied sich in einer Hinsicht deutlich von der großen Gruppe der Männer: Bei den Frauen sah die Gliederung in Beamte, Angestellte und Arbeiter ganz anders aus als bei den Kollegen. Die oben für die gesamte Mitgliedschaft beschriebene dreistufige Hierarchie gab es vor allem, weil sie bei den Männern bestand. Unter den ÖTV-Kolleginnen waren Angestellte hingegen fast genauso zahlreich wie die Arbeiterinnen; verbeamtete Frauen gab es hingegen kaum.⁷⁶

Diese spezielle Struktur entstand zum einen, weil Männer und Frauen sich sehr ungleich auf die verschiedenen Berufsfelder und Wirtschaftssparten verteilten, die gemeinsam die bundesdeutsche Wirtschaft bildeten; zum anderen aber hatte sie auch mit der »Grenzziehung« zwischen den ÖTV und konkurrierenden Organisationen zu tun. Dieser zweite Zusammenhang erklärt zu einem guten Teil die geringe Zahl der Beamtinnen in der ÖTV: Für die größte Frauengruppe unter den auf Lebenszeit gesicherten Staatsbediensteten, für die Lehrerinnen, war unter den DGB-Gewerkschaften nun einmal nicht die ÖTV, sondern die GEW zuständig. Abseits der Schulen aber beschäftigten Bund, Länder und Gemeinden in den frühen 1960er Jahren nur wenige Frauen auf Beamtenstellen, und von diesen fand dann noch einmal nur eine kleine Gruppe den Weg in die ÖTV. So zählte die Gewerkschaft 1963 unter ihren Mitgliedern bei den Männern beispielsweise 1.247 Justizbeamte und 2.270 Beamte in Länderministerien – aber nur 56 bzw. 215 Frauen in entsprechenden Positionen. Auch in der Hauptabteilung II, die für kommunale Verwaltungen und städtische Betriebe zuständig war, gab es unter fast 43.000 weiblichen Mitgliedern lediglich 909 Beamtinnen.⁷⁷

75 | Protokoll ÖTV-GT 1958, S. 364.

76 | ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 474.

77 | Ebd., S. 486. Nur 1,2 Prozent der höheren Beamtenstellen und 1,7 Prozent der gehobenen Positionen waren im Jahr 1960 mit Frauen besetzt. Erst im mittleren Dienst (dazu gehörte der größte Teil des Schuldienstes) gab es mit 13,4 Prozent einen nennenswerten Frauenanteil (ÖTV: Geschäftsbericht 1958–1960. Hrsg. v. der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr – Hauptvorstand, Stuttgart 1961 [im Folgenden: ÖTV-Geschäftsbericht 1958/60], S. 541).

Zugleich garantierte die ungeschriebene Alltagsregel, dass Frauen vor allem dort arbeiteten, wo sie es mit anderen Menschen zu tun hatten und wo es um soziale Dienste ging, eine fast unangefochtene männliche Dominanz in bestimmten anderen Sparten der ÖTV. Dies galt etwa für die Schifffahrt und die Hafenbetriebe. In der Hauptabteilung VI, die diese Berufsgruppen vereinte, lag der Anteil der weiblichen Mitglieder im Jahr 1963 unter zwei Prozent. Auch im privaten LKW- und Omnibusverkehr, im Bewachungsgewerbe sowie in den Versorgungsbetrieben für Strom, Gas und Wasser spielten Frauen im jeweiligen Berufsfeld und damit auch in der Gewerkschaft nur eine marginale Rolle.⁷⁸ Ganz ähnlich sah es in den kommunalen Verkehrsbetrieben aus: Wo es um Technik ging, fehlten die Frauen. So waren im Jahr 1963 beispielsweise lediglich 18 der insgesamt 30.500 ÖTV-Mitglieder, die Fahrzeuge im öffentlichen Nahverkehr steuerten, weiblich.⁷⁹

Vor allem in zwei Bereichen zählte die ÖTV viele Frauen: in den kommunalen Verwaltungen und Betrieben (Hauptfachabteilung II K) mit 52.000 weiblichen Mitgliedern sowie im Gesundheitswesen (Hauptfachabteilung IV) mit 46.000 Frauen. In der Gesundheitssparte gab es sogar eine weibliche Mehrheit unter den Beitragszahlern.⁸⁰ An dritter Stelle folgte mit 37.000 organisierten Frauen die Abteilung I, in der die Verwaltungen von Bund und Ländern sowie der Sozialversicherungen und Krankenkassen zusammengefasst waren. Gemeinsam stellten diese drei Untergliederungen 77 Prozent aller ÖTV-Kolleginnen.⁸¹ Die Berufsgruppen der Angestellten und der Arbeiter waren bei den ÖTV-Frauen – anders als bei den Männern – fast gleichstark vertreten, weil es diese drei kopfstarken Abteilungen

78 | Ebd., S. 492, 494 u. 488.

79 | Ebd., S. 492.

80 | Ebd., S. 490. 1963 hatte die Abteilung 32.000 männliche Mitglieder. Zu den 46.000 Frauen in der Abteilung IV gehörten auch rund 13.000 Krankenschwestern. Für sie bestand als besondere Unterorganisation der ÖTV der »Bund freier Schwestern«. Vgl. dazu sowie umfassend zu den besonderen Problemen dieser Berufsgruppe: Susanne Kreutzer: Vom »Liebesdienst« zum modernen Frauenberuf. Die Reform der Krankenpflege nach 1945, Frankfurt/Main 2005 (S. 45–57 zum »Bund« und seiner Entstehung).

81 | ÖTV-Geschäftsbericht 1958/60, S. 486.

gab. Bei den Kommunen sowie in der Abteilung I vertrat die Gewerkschaft sogar mehr weibliche Angestellte als Arbeiterinnen.⁸²

Unter den Frauen, die sich der ÖTV anschlossen, stellten die vornehmlich mit Büro- und Schreibtischarbeit beschäftigten Angestellten somit anteilig einen viel größeren Block als bei den Männern. Dennoch darf die erhebliche Bedeutung der Handarbeit für die Beschäftigten – und folglich für die Gewerkschaft – auch bei den weiblichen Mitgliedern nicht übersehen werden. Die ÖTV war eben nicht nur für das Büropersonal zuständig, das in vielen Prognosen in den frühen 1960er Jahren die moderne Arbeitswelt schlechthin repräsentierte und dessen starke Vermehrung für die Zukunft allgemein als ausgemacht galt. Daneben gab es im Öffentlichen Dienst zahlreiche Arbeiterinnen, und gerade sie verrichteten meist unqualifizierte und besonders schlecht bezahlte Tätigkeiten: Sie putzten in Krankenhäusern sowie in Verwaltungsgebäuden und Schulen, sie arbeiteten als Hilfskräfte in Kantinen, Krankenhausküchen und -wäschereien.

Bei diesen Stellen zeigte sich bereits seit Mitte der 1950er Jahre ein neuer Trend, den die ÖTV mit Sorge betrachtete: Teilzeitbeschäftigungen ersetzten Verträge mit voller Arbeitszeit, weil der Staat als Arbeitgeber auf diese Weise Sozialversicherungsbeiträge einsparte und Arbeit billiger einkaufte. So wuchs zwar die Zahl der Hilfsarbeiterinnen; für die Gewerkschaft aber ergaben sich daraus nur Nachteile, denn Frauen, die lediglich wenige Stunden in der Woche einer Erwerbsarbeit nachgingen, waren nach den Erfahrungen der ÖTV »kaum ansprechbar für die gewerkschaftliche Organisation«.⁸³

Wie es unter solchen Bedingungen gelingen konnte, den weiblichen Anteil in der Gewerkschaft auch in der Gruppe der »Arbeiter« weiter zu stärken, war unklar – zumal einige Behörden und staatliche Betriebe im Interesse reduzierter Personalkosten bereits einen Schritt weitergingen: Sie verzichteten ganz auf eigene Reinigungskräfte und vergaben Putzarbeiten en bloc an Privatfirmen. Solche Betriebe aber standen nicht nur außerhalb

82 | Besonders ausgeprägt war dies in Abteilung I mit rund 26.000 weiblichen Angestellten und 11.000 Arbeiterinnen (ebd., S. 486). Die Abteilung II K zählte 27.000 angestellte Frauen und 24.000 Arbeiterinnen (ebd., S. 488).

83 | ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 646. Ähnlich auch schon: ÖTV-Geschäftsbericht 1958/60, S. 545.

des Organisationsbereiches der ÖTV; die fast ausschließlich aus Kleinunternehmen bestehende Branche war zudem fast gewerkschaftsfrei.⁸⁴

Das Verhältnis zwischen qualifizierten Beschäftigten und einfacher Arbeit war im Frauensegment der ÖTV daher bereits in den frühen 1960er Jahren sehr viel stärker in Bewegung als im männlichen Block der Organisation, in dem die Arbeiter so eindeutig dominierten, dass ihre Überzahl langfristig gesichert war. Die Arbeitsmarktentwicklung stellte die Frauenpolitik der ÖTV also schon zu dieser Zeit vor ein besonders Problem: Sie musste einerseits Beschäftigte verteidigen, die besonders leicht ersetzbar und daher verletzlich waren, und andererseits auch für Frauen attraktiv auftreten, die höher qualifizierte Arbeitsplätze besetzten.

Wie zu zeigen sein wird, verschärfte sich diese Spannung in den nachfolgenden Jahrzehnten noch ganz erheblich, denn Frauen übernahmen im Öffentlichen Dienst nach 1960 vielfach Positionen, die ihnen zuvor nicht zugänglich gewesen waren. Gerade dieses Arbeitsmarktsegment öffnete sich um so mehr für weibliche Beschäftigte, je stärker Büroarbeiten zunahmen und die sozialen Dienste ausgebaut wurden. Viele Bereiche der Industrie beschäftigten Frauen unverändert vornehmlich auf unqualifizierten und dementsprechend unattraktiven Arbeitsplätzen. Der Staat bot Frauen hingegen zunehmend auch qualifizierte Stellen, die Selbstverwirklichung im Beruf möglich machten und daher mehr sein konnten als eine »Brücke« zwischen den Jahren der Schulbildung und der Heirat bzw. der Geburt des ersten Kindes. Insbesondere das Bildungswesen und die sozialen Dienste als zwei Kernbereiche staatlicher Fürsorge und der Frauenarbeit im Öffentlichen Dienst expandierten stark.⁸⁵

Zugleich aber stellten Frauen im gesamten Untersuchungszeitraum auch einen großen Teil der Beschäftigten, deren Arbeitsplätze durch Sparmaßnahmen, Rationalisierungen und Privatisierungen im Staatsapparat und in öffentlichen Unternehmen bedroht und abgebaut wurden. Die Versuche der ÖTV, diese Ökonomisierung der Arbeitsverhältnisse im Öffentlichen Dienst, die gerade in den 1970er Jahren ganz erheblich an Bedeutung gewann, zu stoppen oder doch zumindest einzudämmen, dienten daher zu einem großen Teil gerade dem Interesse von Frauen. Die Frage, wie erfolgreich der solidarische Bund zwischen Männern und Frauen sowie zwi-

84 | Ebd.

85 | Ebd., S. 542.

schen ganz verschieden qualifizierten Arbeitnehmern in dieser Hinsicht war, wird in der weiteren Darstellung eine wichtige Rolle spielen.

Neben diesen Aspekten ist beim Blick auf Männer und Frauen in der ÖTV auch ihre jeweilige Stellung in der Hierarchie der Gewerkschaft zu untersuchen. Für die frühen 1960er Jahre fällt das Urteil in dieser Hinsicht leicht: Frauen spielten in den internen Beratungen und bei Beschlüssen der Organisation eine ganz untergeordnete Rolle; sie agierten stets nur »im Vorfeld der Entscheidungen«.⁸⁶ Die Zahlen, die das belegen, sind eindeutig: Auf dem Gewerkschaftstag von 1964 stellten Männer 95 Prozent der Delegierten; die Rednerliste dominierten sie dann noch eindeutiger.⁸⁷ Unter den zwölf Bezirksleitern der Organisation gab es zur gleichen Zeit keine Frau; der geschäftsführende Hauptvorstand (gHV) bestand aus zwölf Männern und Ingeborg Tönnessen, die dieses Amt schon seit 1952 bekleidete. Sie war innerhalb des Gremiums (selbstverständlich, muss man wohl sagen) für das Frauensekretariat und außerdem für »Bürobedarf und -einrichtungen« sowie für die Kantine zuständig.⁸⁸ Im größeren Hauptausschuss kamen immerhin sechs Frauen auf 59 Männer, aber selbst diese Quote lag noch deutlich unter den 18 Prozent, die den Frauenanteil in der ÖTV numerisch adäquat repräsentiert hätten.⁸⁹

Für spezifisch weibliche Angelegenheiten hatte die ÖTV – wie sich denken lässt – wegen dieser eindeutigen Machtverhältnisse fast kein Geld übrig: 1963 vermerkte der Kassenbericht der Gewerkschaft unter dem Posten »Frauenarbeit« Ausgaben von 89.845 DM. Das entsprach 0,18 Prozent der Gesamtausgaben und rund einem Zehntel der Summe, die für die Miete, Heizung und Reinigung aller ÖTV-Geschäftsräume gezahlt wurde.⁹⁰

86 | ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 652.

87 | Im Verlauf des Kongresses, der (einschließlich der feierlichen Eröffnungssitzung am Abend des 28. Juni) sieben Tage dauerte, traten fünf der 26 anwesenden weiblichen Delegierten für jeweils kurze bis sehr kurze Beiträge an das Rednerpult (Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 226, 300 f., 304 f., 309 f. u. 322). Geschätzt lag ihr Anteil an der Gesamtredszeit deutlich unter der Ein-Prozent-Marke.

88 | ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 11–13. Zu ihrer Biografie vgl.: Rüdiger Zimmermann: 100 Jahre ÖTV. Die Geschichte einer Gewerkschaft und ihrer Vorläuferorganisationen. Biografien, Frankfurt/Main 1996, S. 122–125. Bei ihrer Wahl war Tönnessen die erste Frau überhaupt im gHV einer DGB-Gewerkschaft.

89 | Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 425 f.

90 | Berechnet nach: ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 705.

Zumindest der ÖTV-Frauenausschuss meinte, es liege nicht an einem Mangel an geeigneten Kandidatinnen, dass Frauen in der Gewerkschaft weder eine eigene Stimme noch Durchsetzungskraft besaßen. Das Gremium beklagte 1964 vielmehr eine »Front der Männer«, die bei »der Verteidigung ihrer Vormachtstellung« in der Gewerkschaft von Jahr zu Jahr rücksichtsloser agierten.⁹¹ Adolph Kummernuss als Vorsitzender der Organisation teilte diese Sicht. Auf dem Gewerkschaftstag von 1964 mahnnte er die männlichen Delegierten: »Ihr müßt den Graben zuschütten, der gleiches Recht und gleiche Pflichten in zwei ungleiche Hälften aufteilt.«⁹²

Das klingt so, als habe der aus dem Amt scheidende Kummernuss die Sache tatsächlich ernst genommen und seine Mahnung als ein Art Vermächtnis verstanden. Allerdings ging seine Formulierung von den »Hälften« angesichts der oben genannten Zahlen sachlich in die Irre, und damit stellte sie die Aufgabe, vor der die Gewerkschaft stand, dramatisch kleiner dar, als sie es tatsächlich war.

Mit Blick auf die nachfolgenden Jahre ist somit das Verhältnis zwischen den beiden Geschlechtern als innerorganisatorisches Problem der ÖTV im Auge zu behalten. Wie veränderte sich der weibliche Anteil an der Mitgliedschaft der Gewerkschaft mit den Wandlungen, die sich auf den Arbeitsmärkten der Bundesrepublik für Frauen nach 1960 vollzogen? blieb es bei der geringen Zahl von organisierten Frauen und bei der bislang »typisch weiblichen« stärkeren Fluktuation? Wie reagierte die Gewerkschaft auf die öffentlich vorgetragene Kritik, Frauen würden innerhalb des Verbandes benachteiligt? Und schließlich in weiter Perspektive, die schon das Ende des hier untersuchten Zeitraums ins Auge fasst: Was sagt uns die Tatsache, dass die ÖTV im Jahr 1982 nach dem Rücktritt von Heinz Kluncker als erste deutsche Gewerkschaft eine Frau in das höchste Amt der Organisation wählte, über diese Gewerkschaft, ihr Selbstverständnis und ihre inneren Strukturen? Ergab sich die Wahl von Monika Wulf-Mathies aus veränderten Machtverhältnissen zwischen Männern und Frauen in der ÖTV und in

91 | Ebd., S. 652.

92 | Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 82. Schon auf dem GT von 1961 hatte Kummernuss gesagt, er sei »sehr, sehr traurig« über die geringe Zahl weiblicher Delegierter (Protokoll des 4. Ordentlichen Gewerkschaftstages der Gewerkschaft ÖTV vom 25. Juni bis 1. Juli 1961 in Berlin, Stuttgart 1962 [im Folgenden: Protokoll ÖTV-GT 1961], S. 75).

deren Gremien, oder handelte es sich eher um das Resultat von personalpolitischen Rankämpfen unter führenden Funktionären, wie sie (auch) in den Leitungsetagen von Gewerkschaften durchaus häufig vorkommen?⁹³

Die »geliebte Farbe Rot«: Die ÖTV und die politischen Parteien

Ein letzter Punkt bleibt noch anzusprechen, um dieses einleitende Porträt der ÖTV zu vervollständigen: das Verhältnis der Gewerkschaft zu den politischen Parteien und hier insbesondere zur SPD. Wie alle DGB-Gewerkschaften verstand sich die ÖTV selbstverständlich als parteipolitisch und religiös neutrale Einheitsgewerkschaft. Zwar äußerte sie sich oft zu politischen Fragen, aber das tat sie – wie der DGB insgesamt – stets im Interesse einer freien Gewerkschaftsarbeit: Angriffe von Rechts- und Linksradikalen auf die bundesdeutsche Demokratie etwa beantwortete die ÖTV stets mit scharfer Kritik und auch Entwicklungen in anderen Ländern wurden in diesem Sinne kommentiert.⁹⁴

Gegenüber den demokratischen Parteien aber gab sich die Organisation betont neutral. Auf ihren Gewerkschaftstagen etwa sprachen vor Beginn der Beratungen meist sowohl Vertreter von CDU als auch SPD; 1964 trat erstmals auch noch ein Mitglied der FDP für eines dieser ritualisierten Grußworte an das Rednerpult.⁹⁵ Bei solchen Reden dürften Christdemokraten und Liberale jedoch genau gewusst haben, dass sie vor allem vor Sozialdemokraten standen. Auf dem ÖTV-Gewerkschaftstag 1964 etwa waren nicht weniger als 419 der 516 Delegierten auch SPD-Mitglied; hingegen bekannte sich nur einer zu den Liberalen, 14 gehörten zu CDU und CSU.⁹⁶ Im geschäftsführenden Hauptvorstand der ÖTV war die CDU in den frühen 1960er Jahren genauso schwach vertreten wie die Frauen gegenüber

93 | Siehe dazu unten Kapitel III.

94 | Vgl. etwa den scharfen Protest von Adolph Kummernuss gegen den »Neofaschismus« in der Bundesrepublik in: Protokoll ÖTV-GT 1958, S. 70 f., sowie als Überblick: Nachtmann: 100 Jahre ÖTV, S. 330–333.

95 | Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 38–40 (FDP) sowie 31–38 (SPD und CDU).

96 | Parteipolitische Aufschlüsselung der Delegierten auf dem 5. Ordentlichen DGB-Gewerkschaftstag, Juli 1964. In: Archiv der sozialen Demokratie Bonn (AdsD), SPD-Parteivorstand, 0930. Da die Parteizugehörigkeit von 64 Delegierten nicht bekannt war, handelt es sich nicht um absolut verlässliche Angaben.

den Männern: ein Christdemokrat hatte es dort mit zwölf Mitgliedern der SPD zu tun.⁹⁷

Nun war diese sozialdemokratische Dominanz eigentlich nichts Besonderes. In allen DGB-Gewerkschaften gehörten seinerzeit aktive gewerkschaftliche Arbeit und Mitgliedschaft in der SPD zusammen: Wer sich so stark für seine Gewerkschaft engagierte, dass er (oder sie) in deren Gremien mitwirkte, der gehörte typischerweise auch zur SPD. Vergleichbar enge personelle Verflechtungen mit CDU und CSU gab es nicht (obwohl zumindest die CDU einen durchaus einflussreichen Arbeitnehmerflügel aufwies).⁹⁸ Einerseits war die ÖTV mit den exemplarisch für 1964 genannten Zahlen also nur ein weiteres Beispiel für das enge Band zwischen Gewerkschaften und Sozialdemokratie, das in der frühen Bundesrepublik trotz der offiziellen Doktrin von der parteipolitisch neutralen Einheitsgewerkschaft allein schon aus historischen Gründen noch ganz selbstverständlich existierte.⁹⁹

Andererseits aber bedeutete die große Zahl von SPD-Genossen unter den ehrenamtlichen und hauptamtlichen Funktionsträgern der Gewerkschaft für die ÖTV doch etwas anderes als bei den DGB-Gewerkschaften, die Industriearbeiter vertraten: Durch die häufigen Doppelmemberschaften und durch die Kombination von gewerkschaftlicher und politischer Aktivität standen etliche ÖTV-Kollegen sowohl auf der Seite der Arbeitnehmer, die solidarisch für ihre Interessen stritten, als auch auf der Seite der Arbeitgeber, mit denen die Gewerkschaft über die Lohn- und Arbeitsbedingungen im Öffentlichen Dienst verhandelte. Teilweise galt dies ganz unmittelbar, weil Gewerkschaftsmitglieder Führungspositionen in öffentlichen Unternehmen bekleideten; teilweise handelte es sich eher um einen

97 | Information des Büros für nationale Gewerkschaftsarbeit über die Vorbereitung des Kampfmonats März 1961 in Westdeutschland, 15.2.1961. In: BArch Berlin, SAPMO, DY 34, 29431. Karl Gröbing war seinerzeit der Christdemokrat in der Runde. Zu seiner Biografie vgl.: Zimmermann: ÖTV, S. 76–78.

98 | Zur politischen Rolle der »Sozialausschüsse« der CDU vgl. etwa: Herlind Gundelach: Die Sozialausschüsse zwischen CDU und DGB. Selbstverständnis und Rolle 1949–1966, phil. Diss., Universität Bonn 1983; Birgit Frese: Anstöße zur sozialen Reform. Hans Katzer, die Sozialausschüsse und ihre Vorschläge zur Schaffung einer partnerschaftlichen Wirtschaftsordnung, phil. Diss., Universität Düsseldorf 2000.

99 | Vgl. etwa: Faulenbach: Das sozialdemokratische Jahrzehnt, S. 324f.

versteckten Interessenskonflikt, weil »ÖTVler« für die SPD in Parlamenten saßen, die direkt oder indirekt über die finanzielle Ausstattung des Öffentlichen Dienstes und über die Angelegenheit der öffentlichen Unternehmen entschieden.¹⁰⁰

Beispiele für Personen mit solch einer Doppelrolle musste man nicht lange suchen. 1958 verabschiedete die ÖTV auf ihrem Gewerkschaftstag etwa sowohl ihren langjährigen hessischen Bezirksleiter Karl Meißner als auch dessen ähnlich verdienten rheinland-pfälzischen Kollegen Edwin Will. Meißner hatte neben der hauptamtlichen Arbeit für die ÖTV seit 1946 als Sozialdemokrat nacheinander sowohl in der Frankfurter Stadtverordnetenversammlung als auch im Kreistag sowie dann im hessischen Landtag mit abgestimmt; Will war seit 1953 Mitglied des Stadtrats von Ludwigshafen gewesen. Der Vertreter der Hamburger ÖTV im Hauptvorstand der Gewerkschaft Willi Pingel schließlich, der nicht wieder kandidierte, war und blieb als Gewerkschafter zugleich auch Direktor der Hamburger Freihafen-Lagerhaus-Gesellschaft, die sich vollständig im Besitz der Hansestadt befand. Das Nebeneinander dieser Funktionen galt in der ÖTV nicht als problematisch. Adolph Kummernuss lobte den Hamburger Kollegen vielmehr ausdrücklich für seinen besonderen Einsatz: Seine Doppelrolle beweiße, »mit welcher Energie und mit welchem Willen, der Arbeiterbewegung zu dienen, unser Kollege Willi Pingel gewirkt hat«.¹⁰¹

Der so gelobte Pingel bedankte sich mit launigen Worten: Künftig werde er häufiger in seinem Kleingarten arbeiten und dort vor allem Radieschen ziehen, weil dieses Gemüse beim Wachsen »die von mir so sehr geliebte rote Farbe« annehme. Selbstverständlich bleibe er auch nach sei-

100 | Im Bundestag etwa war keine andere Gewerkschaft auch nur annähernd so stark vertreten wie die ÖTV: In der dritten Wahlperiode (1961–1965) gab es in Bonn 72 Abgeordnete, die der ÖTV angehörten (bei 521 Abgeordneten insgesamt). Der IG Metall – der größten bundesdeutschen Gewerkschaft – gehörten hingegen nur 27 Abgeordnete an. In beiden Fällen handelt es sich fast ausschließlich um Mitglieder der SPD-Fraktion. Kurt Hirche: Gewerkschafter im Bundestag. In: GM 12 (1961), S. 641–651, hier: S. 650.

101 | Alle Angaben nach: Protokoll ÖTV-GT 1958, S. 361–361. Vgl. allgemein zu diesem Problem auch: Johann Schneider: Gewerkschaften im öffentlichen Dienst. Interessen und Interessenkonstellationen. In: Joachim Bergmann (Hrsg.): Beiträge zur Soziologie der Gewerkschaften, Frankfurt/Main 1979, S. 111–142, hier: S. 139f.

nem Ausscheiden aus dem ÖTV-Vorstand »Gewerkschaftsgärtner [...] und hoffentlich färbt sich dann alles in der schönen Radieschenfarbe«. Die Delegierten des Gewerkschaftstages dankten Pingel anschließend mit freundlichem Applaus.¹⁰²

Diese Episode sollte man selbstverständlich nicht überbewerten. Sie resultierte nicht zuletzt aus der besonderen, halb gelösten und halb erschöpften Stimmung kurz vor dem Ende langer und anstrengender Beratungen. Strikte politische Korrektheit konnte da leichter vergessen werden als sonst. Zugleich aber illustrieren die Abschiedsworte des Hamburgers treffend ein besonderes Problem der ÖTV: Wenn Gewerkschaft und SPD so stark und so selbstverständlich als Einheit gedacht wurden, dann richteten sich allerlei Hoffnungen an die politische Arbeit der Partei in Parlamenten, Rathäusern und Ministerien – aber deren Erfüllung war recht ungewiss. Wer Verantwortung als Volksvertreter oder in einem politischen Amt trug, der stand zwangsläufig vor komplexen Aufgaben, die es unmöglich machten, sich ausschließlich als Gewerkschafter zu verstehen. Entscheidungen mussten vor den eigenen Wählern, vor der Partei, den Medien und vor der Allgemeinheit der Bürger begründet werden; eventuell waren auch die Empfindlichkeiten eines Koalitionspartners zu berücksichtigen. Zudem entschied gerade im Öffentlichen Dienst kein Arbeitgeber für sich allein. Auch Sozialdemokraten hatten das komplizierte Gefüge innerhalb von VKA und TdL sowie allgemein zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu bedenken, wenn sie auf der Seite der Arbeitgeber mit der ÖTV verhandelten.

Zwar war dies in der ÖTV selbstverständlich bekannt, dennoch existierte offensichtlich eine Erwartungshaltung gegenüber Amtsinhabern aus Gewerkschaft und SPD – unter anderem, weil die beiden Rollen grundsätzlich nicht als Gegensatz verstanden wurden. Die lobenden Worte des Vorsitzenden Kummernuss für den Hamburger Willi Pingel, der einen staatlichen Betrieb leitete und zugleich dessen Belegschaft gewerkschaftlich vertrat, belegen diese harmonisierende Sicht: In einem öffentlichen Dienstleistungsunternehmen stritt ihr zufolge auch der Direktor für die Arbeiterbewegung.

Allerdings gab es innerhalb der Sozialdemokratie abweichende Ansichten. Walter Hesselbach etwa, einer der führenden Männer der gewerk-

102 | Protokoll ÖTV-GT 1958, S. 366.

schaftlichen Gemeinwirtschaft in der Bundesrepublik und ein prominenter Vertreter der hessischen SPD, erklärte streng, es gebe keinen Auftrag der öffentlichen Unternehmen, für ihre Beschäftigten »Bahnbrecher auf sozialpolitischem Gebiet [zu] sein«. Deren Aufgabe sei es vielmehr, die »Kaufkraft der Masseneinkommen [...] durch preissenkende bzw. preisstabilisierende Effekte« zu steigern. Ungewöhnlich hohe Lohnkosten könnten den staatlichen Betrieben keineswegs helfen, diese Rolle zu übernehmen: »Ihre sozialpolitische Funktion ist gesamtwirtschaftlich orientiert und begründet sich nicht auf partikularen Interessen, ganz gleich, ob es sich dabei um die Interessen der Belegschaften der betreffenden Unternehmen handelt oder um die einer bestimmten Gemeinde, in der das Unternehmen seinen Sitz hat.«¹⁰³

Folgte man dieser Sicht, dann war die parteipolitische und gewerkschaftliche Orientierung des Betriebsleiters in einem öffentlichen Dienstleistungsunternehmen unwichtig: Selbst ein aktiver Sozialdemokrat und Gewerkschafter durfte sich in dieser Position nicht als Beauftragter der Beschäftigten verstehen. Die Formulierung von der »geliebten roten Farbe«, der die ÖTV-Delegierten 1958 applaudierten, versprach jedoch genau das Gegenteil. Offensichtlich gab es innerhalb der Organisation eine große Bereitschaft, mögliche Interessenkonflikte zu verdrängen, die sich für die ÖTV ergeben konnten, wenn etliche ihrer Mitglieder gleichzeitig für Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Öffentlichen Dienst sprachen.

Zwar klagte ebenfalls auf dem Kongress von 1958 eine Delegierte, die vielen »ÖTVler« im Bundestag und in anderen parlamentarischen Vertretungen leisteten keinen wirkungsvollen Beitrag zur Arbeit der Organisation: »Wo bleibt mitunter die Stimme unserer Kolleginnen und Kollegen, wenn es gilt? Mit einem simplen Zwischenruf ist es doch nicht abgetan!«¹⁰⁴ Diese Beschwerde aber blieb ohne Echo. Selbst Warnungen in der zeitgenössischen Gewerkschaftspresse, man dürfe die Kollegen, die in parlamentarischen Gremien saßen, keineswegs als »Gewerkschaftsblock« betrach-

103 | Walter Hesselbach: Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen im Wettbewerb. In: Kurt Nemitz/Richard Becker (Hrsg.): Gewerkschaft – Wirtschaft – Gesellschaft. Beiträge zu wirtschaftlichen und sozialen Gegenwartsfragen, Köln 1963, S. 107–124, hier: S. 121.

104 | So die Delegierte Annemarie Keller (Mainz) in: Protokoll ÖTV-GT 1958, S. 140.

ten, weil sie sich vor allem als Parteipolitiker verstünden, scheint in der ÖTV niemand wirklich ernst genommen zu haben.¹⁰⁵ Die doppelte Rolle, die Funktionsträger der Gewerkschaft wie etwa Willi Pingel, Karl Meißner oder Edwin Will als Sozialdemokraten in Parlamenten oder öffentlichen Betrieben spielten, wurde jedenfalls weder 1958 noch auf einem der späteren Gewerkschaftstage grundlegend und selbstkritisch diskutiert.

Dabei gab es für eine solche Debatte spätestens seit 1959 besonders gute Gründe: Im November des Jahres gab sich die SPD in Bad Godesberg erstmals seit 1925 ein neues Parteiprogramm. Darin definierte sie sich auf neuartige Weise nicht mehr – wie bisher – als sozialistische Milieupartei für die Arbeiterklasse, sondern als Volkspartei, die für ein breites Spektrum von sozialen Gruppen und reformorientierten politischen Überzeugungen offen sein wollte. Vorstellungen von einer selbstverständlichen Interessenidentität zwischen Partei und Gewerkschaft waren damit noch fragwürdiger als zuvor.¹⁰⁶

Zudem gewann die SPD dank ihrer ideologischen Wende in der Bundesrepublik in den 1960er Jahren zunehmend an innenpolitischer Macht. Ende 1966 übernahm sie als Koalitionspartner von CDU/CSU erstmals Regierungsverantwortung auf Bundesebene; fast zeitgleich bildete sie mit der FDP als kleinerem Partner ein Kabinett in Nordrhein-Westfalen, dem bevölkerungsreichsten und wirtschaftlich stärksten Bundesland; 1969 begann auch in Bonn die bis 1982 währende Epoche der sozialliberalen Koalition, in der die SPD den Kanzler stellte. Partei und ÖTV zogen in dieser Zeit jedoch keineswegs an einem Strang. Der in der Einleitung erwähnte Konflikt in der Tarifrunde von 1973/74 ist nur das bekannteste Beispiel, das zeigt, wie heftig die Gewerkschaft und regierende Sozialdemokraten zuweilen miteinander stritten.

Fragen nach dem Verhältnis zwischen ÖTV und Sozialdemokratie werden in der unten folgenden Untersuchung daher eine große Rolle spielen. Wie entwickelte sich die personelle Verflechtung zwischen Gewerkschaft und Partei in den 1960er und 1970er Jahren? Brachte die durch Doppelmitt-

105 | Hirche: Gewerkschafter im Bundestag, S. 649 f.; ders.: Gewerkschafter im 5. Deutschen Bundestag. In: GM 16 (1965), S. 705–712, hier: S. 712.

106 | Vgl. ausführlich etwa: Kurt Klotzbach: Der Weg zur Staatspartei. Programmatik, praktische Politik und Organisation der deutschen Sozialdemokratie 1945–1965, Berlin 1982.

gliedschaften verwischte Linie zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in dieser Zeit Vorteile für die ÖTV mit sich? Oder handelte es sich vielleicht eher um ein Handicap der Gewerkschaft, weil sie Rücksicht auf regierende Genossen nahm oder weil Medien und Öffentlichkeit die ÖTV für eine ungerecht begünstigte Gewerkschaft hielten?

Damit verbindet sich die Frage, wie sowohl innerhalb der Gewerkschaft als auch allgemein in Politik und Öffentlichkeit über den »Auftrag« und die soziale Funktion staatlicher Dienstleistungsbetriebe diskutiert wurde. Stellten diese Unternehmen ihre Belegschaften besonders gut, weil sie sich als soziale »Bahnbrecher« verstanden, oder orientierten sich Löhne und Arbeitsbedingungen hier nur an dem, was auch in Privatbetrieben üblich war? Welche Bedeutung hatten die wirtschaftlichen Krisen seit den späten 1960er Jahren sowie die in den 1970er Jahren rasch zunehmenden Haushaltsnöte von Bund, Ländern und Gemeinden für den vielgestaltigen Öffentlichen Dienst, seine Beschäftigten und für die ÖTV als deren Gewerkschaft? Und schließlich: Wie veränderte sich in dieser Zeit das Verhältnis zwischen ÖTV und SPD?

Konkret waren es in dieser Krisenzeit ja vielfach sozialdemokratische Politiker, die Sparmaßnahmen, betriebliche Rationalisierungen und Privatisierungen bislang staatlicher Unternehmen beschlossen. Solche Entscheidungen fielen keineswegs nur auf Bundesebene unter dem zunehmenden Druck der weiter politisch nach rechts rückenden FDP, sondern auch in jenen Bundesländern und Kommunen, in denen die SPD als Regierungspartei keine Rücksicht auf ihren Koalitionspartner nehmen musste. Führt dieser Beginn der sogenannten neoliberalen Wende zu einer Entfremdung zwischen ÖTV und Sozialdemokratie oder war die Verbindung der beiden Organisationen stark genug, um – abgesehen von Einzelkonflikten – weiterhin ein prinzipiell gemeinsames Agieren von Gewerkschaft und Partei zu ermöglichen?

Zahl und Vielfalt der bislang aufgeworfenen Fragen mögen überraschend wirken. Geht es nicht »nur« um die Geschichte einer einzelnen Gewerkschaft in einem recht überschaubaren Zeitraum? Muss man dabei wirklich so viele verschiedene Aspekte berücksichtigen? Mir scheint das geboten zu sein, wenn man versucht, das komplexe soziale Wesen von Gewerkschaften als frei gebildete und selbstorganisierte Interessenvertretungen angemessen differenziert zu erfassen und dabei deutlich zu machen,

wie stark sie von allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungen und Veränderungen geprägt wurden.

Eine multiperspektivische Herangehensweise ermöglicht es, über eine bloße Organisationsgeschichte hinauszugehen. Letztere wäre hier m.E. fehl am Platze, denn gerade bei der ÖTV liegt die Verbindung zwischen der Gewerkschaftsarbeit und der allgemeinen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Geschichte der Bundesrepublik auf der Hand: Wenn der Öffentliche Dienst als Arbeitgeber zur Diskussion stand, ging es ja nicht um eine Auseinandersetzung zwischen der Gewerkschaft und den privaten Gewinninteressen einer kleinen Gruppe von Unternehmern. Vielmehr wurde immer auch über die Interessen der Allgemeinheit verhandelt. Für das Vorhaben, Gewerkschaftsgeschichte in einen breiten Kontext zu stellen und sie als Teil der Gesellschaftsgeschichte zu behandeln, kann die ÖTV daher wohl berechtigt als ein Glücksfall gelten.

2. Biografische Wendungen: Heinz Klunckers langer Weg in die ÖTV

Kindheit und Jugend:

Vom geborenen Sozialdemokraten zum »einzigen Nazi in der Familie«

Die Presse empfing den neuen Vorsitzenden mit sehr freundlichen Worten. Als Heinz Kluncker am 1. Juli 1964 auf dem fünften ÖTV-Gewerkschaftstag von den Delegierten mit großer Mehrheit zum Chef der Organisation gewählt wurde, durfte er sich über rundum positive Medienkommentare freuen: Vielfach war vom Beginn einer neuen Ära nicht nur für die ÖTV, sondern für die deutsche Gewerkschaftsbewegung insgesamt die Rede. Die *FAZ* etwa meinte, mit Kluncker übernehme »die junge Gewerkschaftsgeneration« erstmals Führungsverantwortung; die *Frankfurter Rundschau* präsentierte ihn als »Prototyp des neuen Gewerkschaftsführers«, der – anders als »die alten Haudegen«, die in den neu gegründeten Berufsverbänden seit 1945 das Wort geführt hatten – »auf die Zukunft« schaue und »die trüben Erfahrungen der Vergangenheit« hinter sich lasse. Wie Klunckers Wahl zeige, sei die Zeit der von den politischen Spannungen des frühen 20. Jahrhunderts geprägten »Volkstribunen und Massenagitatoren« in den Gewerkschaften vorbei; auch hier brauche man mit Blick auf die Anforderungen

der »Gegenwartsarbeit« nun »Persönlichkeiten mit Manager-Befähigung«. Für den *Spiegel* schließlich war Kluncker »der nüchterne Jung-Manager«, der »Konzilianz und Sachlichkeit« an die Stelle von ideologischer Emphase setze.¹⁰⁷

Diese Wertungen hatten einerseits viel für sich. Selbst nach den Maßstäben unserer Zeit war Heinz Kluncker im Sommer 1964 mit seinen damals 39 Jahren als Vorsitzender einer großen Gewerkschaft ungewöhnlich jung. Zudem gehörte er zu der zwischen den beiden Weltkriegen geborenen Generation, und damit unterschied er sich deutlich von all den Männern, die das Gewerkschaftswesen in der Bundesrepublik nach dem Ende der NS-Diktatur in Führungspositionen wieder aufgebaut hatten: Mehrheitlich handelte es sich bei diesen um ehemalige Aktivisten aus den Jahren der Weimarer Republik, die von den Nationalsozialisten kaltgestellt oder sogar verfolgt worden waren.

Klunckers Vorgänger als ÖTV-Vorsitzender repräsentierte diese Gruppe auf fast mustergültige Weise: Der 1895 geborene Adolph Kummernuss, ein ehemaliger Hamburger Hafenarbeiter, der 1964 wegen seines Alters abtrat, hatte schon von 1927 bis 1933 in einer der Vorläuferorganisationen der ÖTV als Funktionär gearbeitet; in der NS-Zeit wurde er als Mitglied einer Widerstandsgruppe, die Kontakte zu der internationalen Transportarbeitergewerkschaft ITF unterhielt, wegen »Hochverrats« für zwei Jahre ins Gefängnis geworfen. Die ÖTV hatte er seit 1949 geleitet und geprägt.¹⁰⁸ Da lag es nahe, in der Wahl Klunckers einen Neubeginn zu sehen.

Andererseits aber überrascht aus heutiger Sicht doch, wie entschlossen die Zeitgenossen die Meinung vertraten, ein Mann wie Kluncker habe mit den Lasten der damals noch sehr nahen Jahre vor 1945 nichts zu tun. Hier war ganz offensichtlich der Wunsch der Vater des Gedankens. Zwar lief in Frankfurt am Main seit dem Dezember 1963 der Auschwitz-Prozess, der

107 | In der Reihenfolge der Zitate: Kluncker Nachfolger von Kummernuss. In: FAZ, 2.7.1964; Der neue Mann. In: FR, 2.7.1964; New Look in gleichen Jacken. In: Der Spiegel 18 (1964), H. 28, S. 34–36, hier: S. 35 f. Ähnlich vgl. ebenfalls noch: Chef der ÖTV Heinz Kluncker. In: Welt am Sonntag, 5.7.1964.

108 | Vgl. etwa den biografischen Abriss in: Zimmermann: ÖTV, S. 128–132, sowie kürzer auch: Streitbar und Marxist. In: Handelsblatt, 9.8.1979. Zu seiner NS-Haft vgl. etwa: Willy Buschak: Edo Fimmen. Der schöne Schein von Europa und die Globalisierung. Eine Biografie, Essen 2002, S. 205.

die bundesdeutsche Auseinandersetzung mit der NS-Vergangenheit langfristig grundlegend verändern sollte. Dennoch dominierte in den öffentlichen Debatten seinerzeit immer noch die Hoffnung, man könne einfach einen »Schlussstrich« unter die Katastrophen und Verbrechen der jüngsten deutschen Vergangenheit ziehen.¹⁰⁹

Indem von Heinz Kluncker das Bild des nüchternen Jung-Managers, der in die Zukunft schauete, gezeichnet wurde, ersparte man sich die Frage, ob die Fronten und Brüche in der deutschen Geschichte zwischen 1918 und 1945 nicht auch noch für Klunckers Lebensweg entscheidend wichtig waren. Doch die folgenden Ausführungen werden zeigen, dass »die trüben Erfahrungen der Vergangenheit«, die für den neuen ÖTV-Vorsitzenden nach dem Urteil der *Frankfurter Rundschau* keine Bedeutung mehr besaßen, seine Biografie ganz im Gegenteil gravierend geprägt haben. Heinz Kluncker wäre vermutlich nicht der Gewerkschaftsführer geworden, der er in den Jahren 1964 bis 1982 war, wenn die allgemeine deutsche Geschichte sein Leben nicht zuvor wiederholt radikal aus der Bahn geworfen hätte. Dadurch entstand ein sein Leben prägendes biografisches Schlingern: Obwohl seine Herkunft ihn eigentlich zum Gewerkschafter geradezu prädestiniert hatte, brachten ihn die politischen Veränderungen ab 1933 erst einmal auf einen ganz anderen Pfad. Anschließend waren dann gleich mehrere plötzliche Wendungen erforderlich, um Kluncker erneut in die Arbeiterbewegung und speziell in die ÖTV zu bringen. Aus Platzgründen beschränke ich mich im Folgenden auf die entscheidenden Weichenstellungen, die Klunckers wechselhaftes Leben bestimmten und letztlich seine ÖTV-Karriere möglich machten.

Seine ersten Lebensjahre verbrachte der am 20. Februar 1925 geborene Heinz Kluncker in einem homogenen sozialdemokratischen Milieu. Er wuchs in Wuppertal auf, einer stark von Arbeitern geprägten Industriestadt. Sein Vater gehörte als Schlosser und Dreher nicht einfach nur zum Proletariat, sondern auch zu den berufsstolzen Facharbeitern, die in der Arbeiterbewegung eine dominante Rolle spielten: Friedrich Kluncker war

109 | Vgl. etwa: Detlef Siegfried: Zwischen Aufarbeitung und Schlußstrich. Der Umgang mit der NS-Vergangenheit in den beiden deutschen Staaten 1958 bis 1969. In: Axel Schildt/Detlef Siegfried/Karl Christian Lammers (Hrsg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg 2000, S. 77–113.

ein überzeugter Sozialist, der als junger Soldat 1918 aktiv an der Novemberrevolution teilgenommen hatte. Er und seine ebenfalls aus Wuppertal stammende Frau Anna scheinen sogar Sozialdemokraten besonders fester Überzeugung gewesen zu sein.

Zwei Indizien sprechen für diese Vermutung: Ihr 1925 geborener Stammhalter (der das einzige Kind blieb) wurde nicht getauft, weil auch Eltern und Großeltern konfessionslos waren. Zudem ging das Kind mit Beginn der Schulpflicht nicht auf eine der normalen staatlichen Volksschulen, sondern in eine »Freie Schule«, die von einem Verein getragen wurde und den Schulalltag strikt religionsfrei hielt. Beide Entscheidungen waren nach den sozialen Standards der Zeit höchst ungewöhnlich und selbst für SPD-Wähler und aktive Gewerkschaftsmitglieder keineswegs typisch. Die Familie Kluncker gehörte damit zum engeren Kern der sozialdemokratischen Sphäre, die während der 1920er Jahre in vieler Hinsicht noch so etwas wie eine fast autarke »Gegengesellschaft« zur bürgerlichen Lebenswelt darstellte.¹¹⁰

Zudem schickten Friedrich und Anna Kluncker ihren Sohn im Alter von sechs Jahren auch noch zu den »Kinderfreunden«, einer Organisation, die sich dezidiert als sozialistischer Jugendverband definierte. Bei den Aktivitäten, die hier angeboten wurden (Wandern, Basteln, Gruppenspiele, Vorlesen), sollten die teilnehmenden Kinder lernen, »sich einzufügen, einzuordnen, mitzuhelfen, mitzuraten und mitzuverwalten«. Dieser starke Bezug auf die Gruppe und ihr »Wohl und Gedeihen« galt als Vorbereitung

110 | Vgl. allgemein: Peter Lösche/Franz Walter: Zur Organisationskultur der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik. Niedergang der Klassenkultur oder solidargemeinschaftlicher Höhepunkt? In: GG 15 (1989), S. 511–536, hier: S. 534f.; speziell für Wuppertal vgl. den Überblick in: David Magnus Mintert: Distanz zum Unrecht durch Bindungen an das sozialistische Milieu und die Tradition der Sozialdemokratie am Beispiel Wuppertals. In: Rolf-Ulrich Kunze (Hrsg.): Distanz zum Unrecht 1933–1945. Methoden und Probleme der deutschen Widerstandsforschung, Konstanz 2006, S. 127–158, hier: S. 129–132. Wuppertal war eine der Hochburgen der »Freien Schulen«: Hier gab es zwölf solcher Einrichtungen, die von bis zu 16 Prozent eines Schülerjahrgangs besucht wurden. In ganz Preußen lag dieser Anteil unter einem Prozent (ebd., S. 132). Die Angaben zu Klunckers Biografie hier – wie auch im Folgenden – stets nach: Hemmer/Simon: Wirkung, insbesondere S. 24–98. Nur Zitate aus diesen autobiografischen Interviews sowie andere Quellen werden einzeln nachgewiesen.

»für die Mitarbeit an der Gestaltung des gesellschaftlichen Lebens in der Richtung sozialistischer Aufbauarbeit«.¹¹¹

Trotz solch intensiver weltanschaulicher Erziehung geriet der junge Heinz in den Jahren nach 1933 unter den Einfluss der NSDAP, deren Propaganda ja selbst auf Kinder und Jugendliche zielte und gerade sie vielfach besonders stark beeindruckte. Nach der Schließung der Wuppertaler »Freien Schule« im Jahr 1935 rückte der Zehnjährige, der sich in seiner neuen staatlichen Schule sofort als Außenseiter abgestempelt und ausgegrenzt sah, immer weiter von den Eltern und deren Überzeugungen ab, bis er schließlich nach seinen eigenen retrospektiven Worten als »einziger Nazi in der Familie« lebte.¹¹²

Diese opportunistische Einordnung in die Diktatur beschäftigte Heinz Kluncker während seines gesamten späteren Lebens. Anders als viele andere Deutsche seiner Altersgruppe betrachtete Kluncker seine politische Konversion nie als lässliche Jugendsünde. Vielmehr war die Erinnerung an die Zeit nach 1933 für ihn auch noch Jahrzehnte später »ein Vorwurf«, der sich gegen ihn selbst richtete. Im Rückblick erschrak er über seine Verführbarkeit: »daran leide ich heute noch, da habe ich heute noch Komplexe«.¹¹³ Einmal sprach Kluncker sogar von einem »Trauma, das mich jahrelang gequält hat«.¹¹⁴

111 | Wohlfahrtspflege und Gesundheitsfürsorge in Barmen. Hrsg. v. Städtischen Wohlfahrts- und Jugendamt Barmen, Düsseldorf 1929, S. 104. Die Organisation unterschied drei Altersgruppen: die »Küken« im Alter von sechs bis zehn Jahren, die »Jungfalken« (10–12 Jahre) und die »Roten Falken« (12–14 Jahre). In der Gruppe der Jüngsten überwogen spielerische Angebote; der weltanschauliche Charakter trat dann bei den Falken stärker hervor. Sie trugen auch eine Art Uniform und hatten sich an die »Falken-Gebote« zu halten. In diesem Gelöbnis ging es u. a. um Stolz auf die eigene Herkunft (»Wir sind Arbeiterkinder. Wir sind stolz darauf.«), um Hilfsbereitschaft, Ordentlichkeit sowie um Abstinenz bei Alkohol und Tabak (vgl. ebd., S. 105).

112 | Michael Berger: Zu Gast in Hannover: Der Dicke von der ÖTV. In: Hannoversche Allgemeine Zeitung, 13.10.1990.

113 | Hemmer/Simon: Wirkung, S. 41. Vgl. ähnlich auch: Michael Berger: Zu Gast in Hannover: Der Dicke von der ÖTV. In: Hannoversche Allgemeine Zeitung, 13.10.1990.

114 | »... und ich habe große Freude an alten Schrauben«. In: Kölner Stadt-Anzeiger, 10./11.1.1981.

Umkehr, Neuanfang und biografische Umwege: Die Jahre 1944 bis 1952

Diese Selbstzweifel wurden bei Heinz Kluncker auch nicht dadurch gemildert, dass er seine Begeisterung für die NSDAP und Adolf Hitler nach langen Diskussionen mit seinem politisch stets antifaschistisch eingestellten Vater noch in der NS-Zeit auf dramatische Weise dementiert und damit gewissermaßen »zurückgenommen« hatte: Im Sommer 1944, als 19-jähriger Frontsoldat, desertierte er kurz nach dem Beginn der britisch-amerikanischen Invasion in der Normandie. Auf diese Befehlsverweigerung, die in mehrfacher Hinsicht große Gefahren für Leib und Leben mit sich brachte, war Kluncker nicht sonderlich stolz. Dies galt auch dann noch, als die Deutschen lange nach dem Krieg zögerlich begannen, ihre zuvor stark ablehnende Haltung gegenüber den Deserteuren des Zweiten Weltkriegs zu modifizieren. Nüchtern sah Heinz Kluncker in seiner Fahnenflucht eine schwache individuelle Geste, die zwar ihn selbst aus der Rolle befreite, den Krieg und die Diktatur »durch aktives Eintreten [...] noch zu verlängern«, die ansonsten aber kaum etwas bewirkte.¹¹⁵

Als »Überläufer«, der sich dem Feind kampfflos ergeben hatte, war Kluncker nach dem Sommer 1944 erneut – diesmal aber durch eine eigene Entscheidung – ein isolierter Außenseiter. Am eigenen Leib erfuhr er erst in britischer, dann in amerikanischer Gefangenschaft, dass die übergroße Mehrheit der Deutschen »prisoners of war«-Deserteure entweder für Verräter oder – fast noch ehrenrühriger – für Feiglinge hielt. Er erlebte Anfeindungen und auch körperliche Angriffe von seinen eigenen Landsleuten. Wohl auch deshalb öffnete sich der junge Mann bereitwillig für die Angebote der US-amerikanischen »re-education«, die den Deutschen die Grundprinzipien einer freien Gesellschaft vermitteln sollten. Da er zudem rasch recht gut Englisch sprach, machte Kluncker bis zu seiner Entlassung im Februar 1946 in den USA eine Art »Karriere«, die für einen deutschen Kriegsgefangenen recht ungewöhnlich war: Er besuchte verschiedene Fort-

115 | Ebd. Zu den Gefahren, denen sich ergebende deutsche Soldaten gerade in den ersten Tagen nach der Invasion ausgesetzt waren, vgl. etwa: Peter Lieb: *Unternehmen Overlord*. Die Invasion in der Normandie und die Befreiung Westeuropas, München 2014, S. 135–144. Erschießungen durch alliierte Soldaten waren offensichtlich durchaus häufig. Die Wehrmacht bestraft erkappte Deserteure un-nachgiebig mit dem Tod.

bildungskurse, bediente amerikanische Offiziere in ihrem Club und durfte sich schließlich fast völlig frei bewegen.

Nach Kriegsende öffnete sich für ihn sogar eine Möglichkeit, das zerstörte Deutschland und die traumatisierte deutsche Gesellschaft mit all ihren dramatischen Problemen ganz einfach und ein für alle Mal hinter sich zu lassen. Ende 1945 war Heinz Kluncker mit einer Amerikanerin verlobt, deren Vater ein Hotel in Tampa am Golf von Mexiko im sonnigen Florida besaß. An diesem Punkt intervenierten per Brief jedoch offensichtlich sowohl sein Vater als auch andere Verwandte: »Seine Familie hat ihn in die Pflicht genommen« – so formuliert es Elke Stierle, die seit den späten 1980er Jahren seine Lebensgefährtin war, in Erinnerung an ihre Gespräche mit Heinz Kluncker.¹¹⁶

Näheres wissen wir nicht, und auch Klunckers Stimmung in dieser Zeit ist uns unbekannt. Nur das Resultat steht fest: Im Frühjahr 1946 kehrte er, der sich eben noch berechtigter Weise als hoffnungsvoller Hotelier im amerikanischen »sunshine state« gesehen hatte, in das vom Krieg schwer verwüstete, hungernde und frierende Deutschland zurück. Da in den deutschen Städten kaum etwas so knapp war wie Wohnraum, lebte Kluncker mit seinen nunmehr 21 Jahren zunächst wieder in der Wohnung der Eltern in Wuppertal-Barmen. Seine Mutter aber sah er nicht wieder: Sie hatte sich 1944, wohl kurz vor Klunckers Desertion, das Leben genommen. Schon als junge Frau hatte sie unter starken Stimmungsschwankungen und Depressionen gelitten. Im Krieg verschlimmerte sich dieses Leiden dann wohl auf gravierende Weise – vielleicht auch, weil sie wegen freundlicher Gesten gegenüber »Fremdarbeiterinnen« vorübergehend in Gestapo-Haft geriet und dort schwer misshandelt wurde. Der Sohn erfuhr erst jetzt von ihrem Tod. Die Rückkehr des jungen Mannes kann man sich unter diesen Umständen nur als äußerst belastend vorstellen.

Es folgte eine lange Suche nach einer Stellung, sowohl im wörtlichen Sinne im Beruf wie auch ganz allgemein im Leben, die letztlich erst 1952 endete, als Heinz Kluncker der Einstieg bei der Hauptverwaltung der ÖTV in Stuttgart gelang. Auf den entlassenen Kriegsgefangenen hatte in der Heimat niemand gewartet und Chancen eröffneten sich ihm, trotz exzellenter amerikanischer Referenzen, nicht einfach von selbst. Zwar hatte Kluncker in den Jahren 1939 bis 1942, vor seiner Zeit als Soldat der

116 | Interview Elke Stierle, 17.12.2013.

deutschen Wehrmacht, erfolgreich eine dreijährige kaufmännische Lehre im Textilgroßhandel absolviert und anschließend auch einige Monate in dieser Branche gearbeitet. Die Stoffindustrie und damit auch der Textilhändler aber lagen im verarmten und zunächst vollständig vom Welthandel abgetrennten Nachkriegsdeutschland komplett danieder. Der Weg in den erlernten Beruf (den sich Kluncker ohnehin nicht selbst ausgesucht hatte) war daher verbaut.

Einige Monate lang versuchte sich der junge Mann in Wuppertal als Polizist. Die von den Siegermächten durchgesetzte Entnazifizierung der deutschen Behörden und Ämter machte diesen überraschenden Berufswechsel möglich. Schon im Dezember 1946 aber bat Kluncker um seine Entlassung. Hier passten Amt und Person offensichtlich überhaupt nicht zusammen. Erneut wissen wir nichts Genaues. Wenn Heinz Kluncker später spöttisch meinte, er wisse aus eigener Erfahrung, wie rasch bei Polizisten »kleinkariertes Denken« entstehen könne und wie oft bei der Ordnungsmacht »mangelnde Substanz durch einen Tschako ersetzt« werde, darf man diese Worte aber wohl als versteckte Erklärung für seine Flucht aus dem Staatsdienst deuten.¹¹⁷

Das sozialdemokratische Milieu Wuppertals, zu dem Klunckers Eltern und auch schon seine Großeltern vor 1933 gehört hatten, erwies sich in dieser persönlichen Krise als hilfreich: Der SPD-Kreisverband Wuppertal engagierte den jungen Mann als »Sekretär«, d.h. als Zuarbeiter für den Vorstand und alle sonst noch anfallenden politischen und organisatorischen Aufgaben. Dabei war wohl von vornherein klar, dass es sich um eine befristete Arbeit handeln würde, weil die Partei in dieser Zeit extremer Not aus sozialen Gründen zahlreiche junge Männer einstellte, die sie nur dadurch bezahlen konnte, weil die weitgehend wertlos gewordene Reichsmark vor der allgemein erwarteten Währungsreform noch sehr reichlich zur Verfügung stand. Parteimitglied war Kluncker offensichtlich schon seit dem Frühjahr 1946.

Kluncker diente der SPD bis zum Oktober 1949. Trotz magerer Bezahlung, der zeitweise katastrophal schlechten Ernährungslage und einer

117 | Referat von Heinz Kluncker »Das Zukunftsbild der ÖTV« für die Arbeitstagung des ÖTV-Bezirks Bayern, 10./12.2.1966. In: AdsD, Depositum Kluncker, Reden und Referate November 1964–September 1969. »Tschako« bezeichnet einen damals noch weit verbreiteten Polizeihelm.

fehlenden Wohnung heiratete er in dieser Zeit: Seine Braut, die zwei Jahre jüngere Ilse Remy, stammte ebenfalls aus Barmen; auch sie gehörte zu den überzeugten Sozialdemokraten.¹¹⁸ Als SPD-Funktionär war der frisch gebackene Ehemann vor allem für die sozialdemokratische Jugendarbeit zuständig. So betreute er etwa die regionalen Gruppen der »Falken«, jener Organisation, der er selbst als Kind vor 1933 kurzfristig angehört hatte und mittels derer die SPD Kinder und Jugendliche nun erneut im sozialistischen Sinne zu erziehen versuchte.

Wie alle Verantwortlichen dieser »Sozialistischen Jugend Deutschlands« wird er versucht haben, die Rezepte der sozialdemokratischen Jugendarbeit aus den Jahren der Weimarer Republik wieder aufzugreifen, die stark auf eine proletarische Gruppenidentität und jugendlichen Idealismus setzten. Zugleich mag auch er erlebt haben, dass viele Heranwachsende in der moralisch tief verstörten deutschen Nachkriegsgesellschaft von den tradierten Werten und Formeln aus den Jahren vor 1933 nichts mehr wissen wollten.¹¹⁹

Allerdings sind das nur Vermutungen, die sich aus der allgemeinen Geschichte der Organisation ableiten. Ob Kluncker nach seinen amerikanischen Erfahrungen die Jugendarbeit nicht vielleicht doch anders verstand, wissen wir nicht. Seine knappe rückblickende Bemerkung, er sei dafür »berühmigt« gewesen, freimütige Diskussionen zuzulassen, zeigt die engen Grenzen, die den Jugendgruppen auch im sozialdemokratischen Milieu seinerzeit gezogen wurden.¹²⁰ Persönlich war Kluncker zudem in den USA zum Freund der Jazz-Musik geworden. Den meisten Deutschen aber galt Jazz – keineswegs nur wegen der rassistischen Hetze der Nazis – als abscheuliche »Negermusik«. Gerade auch im gewerkschaftlichen Milieu wehrte man sich ohnehin grundsätzlich voller Eifer gegen die amerikanische Unterhaltungskultur, der pauschal jeder künstlerische Wert abgesprochen wurde.¹²¹

118 | Interview Hajo Graf Vitzthum, 14.6.2014.

119 | Vgl. dazu allgemein: Bodo Brücher: Die sozialistische Jugendbewegung Deutschlands. Politisch-pädagogisches Konzept und Realität sozialistischer Jugend- und Erziehungsarbeit in den Nachkriegsjahren, Werther 1995; Rolf Schörken: Die Niederlage als Generationserfahrung. Jugendliche nach dem Zusammenbruch der NS-Herrschaft, Weinheim und München 2004.

120 | Hemmer/Simon: Wirkung, S. 91.

121 | Vgl. etwa: Uta G. Poiger: Jazz, Rock and Rebels. Cold War Politics and American Culture in a Divided Germany, Berkeley 2000.

Wenn Heinz Kluncker in dieser Hinsicht eigene Wege ging, dann hat sein Arbeitgeber das zumindest geduldet, weil er mit der politischen Arbeit des jungen Mannes sehr zufrieden war. Zum Abschied Ende Oktober 1949 stellte der Vorstand des Kreisverbandes Kluncker ein sehr positives Zeugnis aus: Besonders seine »gedankliche Klarheit« und seine »geistigen Fähigkeiten« wurden gelobt. Er sei ein guter Versammlungsredner und habe zahlreiche Vorträge über wissenschaftliche und kulturelle Probleme gehalten, die »nach übereinstimmenden Zeugnissen sehr gut ansprachen«. ¹²²

Der talentierte junge Mann hatte offensichtlich Eindruck gemacht – und so bot ihm die sozialdemokratische Arbeiterbewegung eine Chance zur Weiterbildung an der »Akademie für Gemeinwirtschaft« in Hamburg. Diese erst 1948 gegründete Institution der Erwachsenenbildung war mit ihrer Hoffnung auf einen gesellschaftlichen Neuanfang und eine grundlegende Reform der wirtschaftlichen Machtstrukturen ein typisches Kind der ersten Nachkriegszeit. Bekanntlich forderte damals ja selbst die CDU in ihrem Ahlener Programm, Bergbau und Stahlindustrie müssten sozialisiert werden. Die Hamburger Akademie bekannte sich programmatisch ebenfalls zur »Notwendigkeit eines ökonomischen und sozialen Neuaufbaus«. Um diesen möglich zu machen, brauche man vor allem neuen Führungsnachwuchs auch aus Kreisen ohne höhere Schulbildung und Abitur. ¹²³

Die Gewerkschaften und verschiedene Genossenschaftsverbände hatten das Konzept der Schule entwickelt; das Geld, um die Idee Realität werden zu lassen, kam vor allem vom Hamburger Senat, der von der SPD geführt wurde. Vergleichbare Einrichtungen, die Erwachsene ausbildeten, gab es als Teil der sozialdemokratischen »Gegengesellschaft« zwar bereits in der Weimarer Republik. Mit der Hamburger Akademie aber entstand in Deutschland erstmals ein staatlich anerkannter und finanzierter zweiter Bildungsweg. ¹²⁴

Den Universitäten sollte die Akademie allerdings keine Konkurrenz machen. Trotz ihres wohlklingenden Namens verfolgte sie ein weitaus beschei-

122 | Hemmer/Simon: Wirkung, S. 83.

123 | Studienführer der Akademie für Gemeinwirtschaft Wintersemester 1948/49 und Sommersemester 1949, Hamburg o. J., S. 1.

124 | Grundlegend zur Geschichte der Einrichtung vgl.: Bärbel von Borries-Pusback: Keine Hochschule für den Sozialismus. Die Gründung der Akademie für Gemeinwirtschaft in Hamburg 1945–1955, Opladen 2002.

deneres Bildungsziel als die traditionellen Hochschulen: Ihre Absolventen, so versprach sie, würden »den Abiturienten bei der Bewerbung für den gehobenen Dienst in der allgemeinen Verwaltung gleichgestellt« sein.¹²⁵ Das Abschlusszeugnis öffnete also weder den Weg zu einem normalen Studium noch in den höheren Öffentlichen Dienst, d. h. dorthin, wo wirklich Führungsnachwuchs ausgebildet wurde.

Die Arbeitsanforderungen waren dennoch hoch. Von der akademischen Freiheit der Studenten, die seinerzeit im Studium weitgehend nach eigenem Ermessen über ihren Lehr- und Stundenplan entscheiden durften, konnten die »Lehrgangsteilnehmer« an der Hamburger Akademie nur träumen. Sie absolvierten den Unterricht im Klassenverband; ein für alle verbindlicher Stundenplan, der 32 Stunden Pflichtvorlesungen pro Woche vorsah, ließ kaum Luft für andere Aktivitäten. Unterrichtet wurden lediglich Volks- und Betriebswirtschaftslehre, Soziologie und Jura; zeitlich dominierten eindeutig die beiden ökonomischen Disziplinen. Allerdings durften die Teilnehmer (wenn sie denn die Kraft dazu aufbrachten) weitere frei gewählte Vorlesungen an der Universität Hamburg besuchen.¹²⁶

Heinz Kluncker kam somit an eine »eiserne Schule«, als der DGB-Bundesvorstand ihn zum Wintersemester 1949/50 an die Hamburger Akademie »entsandte«. Diese noble Formulierung meinte die Tatsache, dass Kluncker ein Stipendium erhielt: Der DGB zahlte für ihn die durchaus nicht unerheblichen Studiengebühren; zudem erhielt der junge Mann sieben Monate lang weitere Gelder für seinen Lebensunterhalt.¹²⁷ Nach Ablauf dieser

125 | Karl-Hermann Capelle: Wissenswertes von der Akademie und den ehemaligen Studenten 1951/52. In: Mitteilungen der Akademie für Gemeinwirtschaft in Hamburg, H. 1 (März 1952), S. 15–24, hier: S. 24.

126 | Wie wichtig die Ökonomie an der Akademie genommen wurde, zeigt sich schon daran, dass nur zugelassen wurde, wer Eingangsklausuren in »Doppelter Buchrechnung und in Wirtschaftsrechnen« bestanden hatte (Studienführer, S. 13). Als ausgebildeter Handelskaufmann dürfte Heinz Kluncker damit keine Probleme gehabt haben.

127 | DGB-Bundesvorstand an Heinz Kluncker, 26.10.1949. In: AdsD, Depositum Kluncker, Stehordner 78. Das Zitat von der »eisernen Schule« aus: Walter Meis: Einige Betrachtungen über die Leistungen der Absolventen der Akademie für Gemeinwirtschaft. In: Mitteilungen der Akademie für Gemeinwirtschaft in Hamburg, H. 2 (Dezember 1952), S. 27–33, hier: S. 31. Die Studiengebühr betrug 100 DM pro Semester; hinzu kamen 20 DM Semesterbeitrag (Studienführer, S. 14).

Frist musste Kluncker Ausbildung und Broterwerb unter einen Hut bringen, denn ein »Lehrgang« an der Akademie dauerte jeweils vier Semester. Der klassische Hamburger Studentenjob, einzelne Schichten bei Entladearbeiten im Hafen zu übernehmen, half Kluncker aus dieser Not. Später fand er dann offensichtlich eine weniger anstrengende Aushilfsstelle im Hamburger Arbeitsamt.

Die »Entsendung« durch den DGB belegt noch einmal, wie erfolgreich sich Heinz Kluncker in den Jahren nach 1946 wieder in das sozialdemokratische Milieu integriert hatte. Sie zeigt zudem, wie eng die Verbindung zwischen SPD und Gewerkschaften seinerzeit war, denn Kluncker hatte – soweit wir wissen – vor dem Herbst 1949 noch nie etwas mit dem DGB-Bundesvorstand zu tun gehabt und auch keine persönlichen Beziehungen in dessen »Lehrplanausschuss«, der Kluncker für die Weiterbildung auf Gewerkschaftskosten vorschlug. Empfehlungen in einem eng geknüpften Netzwerk von politischen Freunden scheinen dieses Manko aber problemlos überwunden zu haben.

Allerdings gehörte Kluncker unter den Stipendiaten der Akademie zu einer kleinen Minderheit, denn ansonsten handelte es sich bei den »Delegierten« (wie sie auch genannt wurden) fast ausnahmslos um Funktionäre einzelner Gewerkschaften.¹²⁸ Heinz Kluncker war zwar seit 1946 Mitglied der ÖTV. Für einen sozialdemokratischen Polizisten kam selbstverständlich keine andere Gewerkschaft in Frage, nachdem sich die Besatzungsmächte widerwillig damit abgefunden hatten, auch Polizisten die Koalitionsfreiheit zuzugestehen. Eine aktive Rolle scheint er in der Organisation aber nicht gespielt zu haben – was angesichts seiner sehr kurzen Dienstzeit nicht überrascht.

Mit Blick auf die Zukunft bedeutete Klunckers schwache gewerkschaftliche Anbindung durchaus ein Problem: Während die anderen »entsandten« Schüler der Hamburger Akademie berechtigt darauf hoffen konnten, nach dem Abschluss wieder bei »ihrer« Organisation einsteigen zu können, fehlte es in seinem Fall an einer klaren Perspektive. Im Laufe des Lehrgangs entwickelte er deshalb einen eigenen Plan. In langer Sicht sah er sich selbst als Mitarbeiter des Arbeitsdirektors in einem Betrieb der bundesdeutschen

128 | Meis: Betrachtungen, S. 33. Die Stipendiaten stellten in den ersten Jahren der Akademie deutlich mehr als die Hälfte der jeweiligen Lehrgangsteilnehmer. Die anderen Schüler bezahlten ihre Ausbildung selbst.

Stahl- und Eisenindustrie, d.h. als Unterstützung für das Vorstandsmitglied, das in der Unternehmensführung für die Personalplanung und die innerbetrieblichen Arbeitsbedingungen zuständig war. In der Schwerindustrie musste diese Position stets mit einem Gewerkschafter besetzt werden. Damit waren die Arbeitsdirektoren ein wichtiges Element in der Montanmitbestimmung, die nach 1945 auch unter dem Druck der Alliierten entstand, weil gerade diese Industrie als reaktionäre politische Kraft und als Hort des preußisch-deutschen Militarismus galt. Die ganz neuartige und weitreichende gewerkschaftliche Mitsprache in den Betrieben der Montanbranche sollte diesen unguten Traditionen ein Ende machen.¹²⁹

Wahrscheinlich war Heinz Kluncker noch in anderer Hinsicht eine Ausnahme unter seinen Kommilitonen: Die jungen Männer um ihn herum (Frauen gab es an der Akademie nur in verschwindend geringer Zahl) hatten wohl alle der Wehrmacht treu und brav bis zur Kapitulation des »Dritten Reiches« gedient. Einige hatten sich militärische Ehren erworben. Auch im Lehrkörper dominierten Männer, die in der kriegführenden NS-Diktatur einwandfrei funktioniert hatten. Heinz Oskar Vetter etwa (der spätere DGB-Vorsitzende), der ein Jahr vor Kluncker als Stipendiat an die Akademie gekommen war, zählte ebenso zu den hoch dekorierten Frontsoldaten wie Helmut Schelsky, der Dozent für Soziologie.¹³⁰ Rechtswissenschaft unterrichtete ein Jurist, der in der NS-Zeit bis zum Richter am Oberlandesgericht Hamburg aufgestiegen war. Auch Schelsky blickte auf eine erfolgreiche Lehrtätigkeit an den nationalsozialistisch gleichgeschalteten Universitäten zurück.¹³¹

129 | Vgl. dazu etwa: Mark Roseman: *Recasting the Ruhr, 1945–1958. Manpower, Economic Recovery and Labour Relations*, New York 1992; Gloria Müller: *Strukturwandel und Arbeitnehmerrechte. Die wirtschaftliche Mitbestimmung in der Eisen- und Stahlindustrie 1945–1975*, Essen 1991. Anschauliches Material zur konfliktträchtigen Rolle der Arbeitsdirektoren vgl. etwa in: Alfred Horné: *Der beklagte Sieg. Gespräche über die Mitbestimmung*, Villingen 1959, S. 59–95.

130 | Vgl. etwa: Gerhard Schäfer: *Soziologie zwischen Faschismus und Restauration*. In: Rainer Waßner (Hrsg.): *Wege zum Sozialen. 90 Jahre Soziologie in Hamburg*, Opladen 1988, S. 147–168, hier: S. 158.

131 | Vgl. die genauen Angaben in: *Studienführer*, S. 8–11. Lediglich Walter Pohl, Dozent für Sozialpolitik, hatte die NS-Zeit im Exil verbracht. Vor 1933 hatte er für den sozialdemokratischen ADGB gearbeitet (ebd., S. 12).

Wir wissen nicht, wie sich der Deserteur Heinz Kluncker in der Gesellschaft dieser Männer gefühlt hat und wie er mit ihnen umging. Mit Heinz Oskar Vetter verband ihn später in seiner Zeit als ÖTV-Vorsitzender eine tiefe, auf Gegenseitigkeit beruhende Abneigung – aber das mag auch ausschließlich persönliche Gründe gehabt haben.¹³² Der Zeitdruck des Lehrplans sowie die gemeinschaftliche gewerkschaftliche und sozialdemokratische Orientierung der Studierenden könnten zudem Erinnerungen an die Vergangenheit verdeckt haben: Als Genosse verhielt man sich selbstverständlich solidarisch gegenüber anderen Genossen.

Heinz Kluncker blieb in Hamburg – wie auch die anderen Stipendiaten – jedenfalls trotz seiner doppelten Belastung durch den Unterricht und die Nebenjobs politisch aktiv. Erneut engagierte er sich in der Jugendarbeit, sowohl bei der Hamburger SPD als auch bei der ÖTV. Diese Funktion brachte ihn in Kontakt mit jüngeren hanseatischen Sozialdemokraten wie Karl Schiller und Helmut Schmidt. Beide hatten bekanntlich noch eine lange politische Karriere vor sich; insbesondere Schmidt stritt sich als politischer Amtsinhaber später heftig mit der ÖTV und mit Heinz Kluncker.

Das aber war Zukunftsmusik und in keiner Weise vorgezeichnet, denn der junge Genosse aus Wuppertal interessierte sich damals eher für Erziehungsfragen und für Psychologie als für den Öffentlichen Dienst und sein Tarifrecht: Als Gasthörer an der Hamburger Universität informierte sich Heinz Kluncker intensiv über »Sozialpsychologie und Psychologie des Jugendalters«.¹³³ Seine eigene Biografie spielte dabei sicher eine wichtige Rolle, boten ihm diese Veranstaltungen doch Stoff und Wissen, um einmal mehr über seine kindliche Verführbarkeit und Verblendung nachzudenken.

Bei dieser Schwerpunktsetzung blieb Heinz Kluncker, als er daran ging, die einzige umfangreichere Hausarbeit zu schreiben, die von den Lehrgangsteilnehmer der Akademie verlangt wurde: In der vorlesungsfreien Zeit zwischen ihrem zweiten und dritten Semester mussten sie sich schriftlich mit einem selbstgestellten soziologischen Thema beschäftigen, um zu zeigen, dass sie die »Anleitung zur Konkretheit« beherzigten, die Helmut Schelsky in seinen sozialwissenschaftlichen Lehrveranstaltungen

132 | Interview Walter Eberhardt, 16.12.2013; Interview Hajo Graf Vitzthum, 14.6.2014.

133 | Hemmer/Simon: Wirkung, S. 91.

vermitteln wollte.¹³⁴ Heinz Kluncker erfüllte diese Aufgabe mit einer Ausarbeitung über »Die Schwierigkeiten gewerkschaftlicher Jugendgruppenarbeit«.¹³⁵

Den Text kennen wir nicht. Schelsky bewertete ihn als »voll befriedigend« und vermerkte zugleich, Klunckers mündliche Leistungen seien gerade im Fach Soziologie, auf die der Prüfling »seine Interessen etwas einseitig« konzentriert habe, sogar noch etwas besser gewesen. Insgesamt erhielt Kluncker als Abschlussnote dennoch nur ein »Ausreichend«, weil ihm zwei »Vierer« in den beiden stark theorielastigen ökonomischen Disziplinen sowie ein »Mangelhaft« für Jura den Durchschnitt verdarben. Selbstkritisch erinnerte sich Kluncker später: »Ich habe [...] nicht den besten Abschluss gemacht, weil ich ziemlich selektiv studiert habe«.¹³⁶

Im Herbst 1951 endete Klunckers Zeit an der Hamburger Akademie, denn selbstverständlich duldete diese straff geführte Einrichtung keine Bummelstudenten. Mit einer schön gedruckten Urkunde (die keine Noten verzeichnete) in der Hand stand der jetzt 26 Jahre alte Ehemann vor der Aufgabe, einen Arbeitsplatz zu finden, der die investierte Zeit und Mühe rechtfertigte. Wie viele andere Lehrgangsabsolventen musste Kluncker allerdings erfahren, dass der Zweite Bildungsweg nicht zwingend in eine vielversprechende Karriere mündete. Viele Arbeitgeber kannten die Akademie und ihre Ausbildung gar nicht; andere bevorzugten schlicht die »richti-

134 | Helmut Schelsky: Die politische Bedeutung der soziologischen Studien an den sozialen Hochschulen. In: Die Akademie für Gemeinwirtschaft in Hamburg. Ihre Aufgaben und ihre Arbeitsweise, Hamburg 1952, S. 29–50, hier: S. 42.

135 | Karl-Hermann Capelle: Die Akademie für Gemeinwirtschaft an der Arbeit. In: Akademie für Gemeinwirtschaft in Hamburg. Ihre Aufgaben und ihre Arbeitsweise, Hamburg 1952, S. 63–80, hier: S. 62. Mit insgesamt 34 Seiten legte Kluncker hier einen recht kurzen Text vor. Heinz Oskar Vetter etwa hatte 168 Seiten über »Die soziale Problematik eines Bergarbeiterledigenheims im Ruhrgebiet« geschrieben (ebd., S. 58).

136 | Hemmer/Simon: Wirkung, S. 96. Die Noten aus: Bundesvorstand des DGB an die Landesbezirke, Abt. Schulung und Bildung, sowie an die Hauptvorstände der DGB-Verbände, 8.8.1951. In: AdsD, IGBE-Archiv, 11742. Für den Hinweis auf dieses Dokument danke ich Klaus Mertsching. In dem Lehrgang, zu dem Kluncker gehörte, gab es einmal ein »Sehr gut«, elfmal »Gut«, 27-mal »Befriedigend« und elfmal »Ausreichend«. Vier Kandidaten bestanden die Prüfung nicht (Capelle: Wissenswertes, S. 19).

gen« Abiturienten und Universitätsstudenten.¹³⁷ Der zweijährige Lehrgang schien sich für Kluncker daher zumindest für einige Zeit als Sackgasse zu erweisen.

Zwar erhielt er durch Vermittlung Helmut Schelskys zunächst problemlos eine dreimonatige Stelle als »Sozialpraktikant« in einem Dortmunder Stahlwerk. Hierbei handelte es sich um eine »informatorische Beschäftigung«: Der Praktikant (der immerhin bezahlt wurde) gewann Einblick in das Berufsfeld; der Arbeitgeber konnte sich währenddessen überlegen, ob der Betrieb den Aspiranten halten sollte. Schelsky brachte diesen Charakter einer Probe genau auf den Punkt, als er Kluncker von seiner erfolgreichen Fürsprache berichtete: »Was dann weiter wird, ist wahrscheinlich im wesentlichen Ihre eigene Sache.«¹³⁸

Ab November 1951 durchlief Heinz Kluncker somit in der Dortmunder Hüttenunion eine Art Crash-Kurs im betrieblichen Alltag der Schwerindustrie. Er lernte alle Abteilungen des Unternehmens vom Kraftwerk über den Hochofen und das Thomaswerk bis hin zur Lohnbuchhaltung und Personalabteilung kennen. Die Unterschiedlichkeit der hier jeweils zu erfüllenden Aufgaben machte dieses Praktikum sicher äußerst anstrengend. Vertieftes Wissen aber kann Kluncker nicht gewonnen haben, denn seine einzelnen »Stationen« währten jeweils nur drei bis maximal vier Tage. Gerade in den Produktionsabteilungen dürfte der völlig branchenfremde Gast in dieser Zeit wohl bestenfalls gelernt haben, den Arbeitern nicht im Weg zu stehen. Ein »Ausbildungsbericht«, den Kluncker anschließend verfasste, blieb rein aufzählend und banal.¹³⁹

137 | Vgl. dazu ausführlich: Borries-Pusback: Hochschule, S. 395–418.

138 | Helmut Schelsky an Heinz Kluncker, 21.8.1951. In: AdsD, Depositum Kluncker, Stehordner 78. Jahrzehnte später profilierte sich der im Alter politisch weit nach rechts gerückte Schelsky öffentlich als scharfer Kritiker der Gewerkschaften und gerade der ÖTV. Seine Polemik zielte auch persönlich auf Heinz Kluncker: Er sei ein »Berufsfunktionär« und stehe prototypisch für ein »wissenschaftlich-halgebildetes, aber argumentationsfähiges Korps von Gewerkschaftsfunktionären«, dessen Macht die »Gemeinwohl-Stabilität« der Bundesrepublik bedrohe. Seine eigene Beteiligung an Klunckers angeblicher »Halbbildung« hat Schelsky nicht erwähnt (Helmut Schelsky: Funktionäre. Gefährden sie das Gemeinwohl?, Stuttgart 1982, Zitate: S. 135, 64 u. 130).

139 | Vorläufiger Ausbildungsbericht von Heinz Kluncker, o. D. [Januar 1952]. In: AdsD, Depositum Kluncker, Stehordner 78. Ob Kluncker nach diesem von

Offensichtlich gelang es dem Sozialpraktikanten Heinz Kluncker nicht, den Arbeitsdirektor der Dortmunder Hüttenunion zu beeindrucken, der selbstverständlich aus der IG Metall kam und als eine Art Personalchef des Unternehmens für den Gast und dessen Weg durch das Unternehmen zuständig war: Kluncker durfte nach Ablauf des Praktikums wieder gehen und wurde erwerbslos. Der Akademieabsolvent Kluncker hatte dabei keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld, denn drei Monate Beschäftigung nach zwei Jahren Ausbildung reichten dafür nicht aus. Bewerbungen bei anderen Betrieben der Schwerindustrie blieben erfolglos, selbst wenn es dabei nur um eine weitere »informatorische Beschäftigung« ging. Auch der DGB-Landesbezirk Nordrhein-Westfalen reichte eine Anfrage, ob man nicht eine »Nachwuchskraft« in der Bildungs- und Jugendarbeit brauche, umgehend zurück: Offene Stellen werde es in diesem Bereich »in absehbarer Zeit« nicht geben. Kluncker bemühte sich um einen Platz in einem Austauschprogramm zwischen DGB und US-amerikanischen Gewerkschaften, erhielt aber erneut eine Absage, weil das Stipendium nur an Ledige ging, die nicht älter als 25 Jahre sein durften. Beides traf auf Kluncker nicht zu.¹⁴⁰

Geknickt kehrte der junge Mann zum zweiten Mal nach Wuppertal zurück. Das lokale Netzwerk der Sozialdemokraten versuchte zu helfen, konnte aber nicht viel bieten: Um überhaupt etwas Geld zu verdienen, akzeptierte Heinz Kluncker einen dreiwöchigen Aushilfsjob im Lager einer Konsumgenossenschaft. Gegenüber einem Bekannten in Hamburg zeigte sich Kluncker in dieser Zeit per Brief höchst frustriert: »Wie Du siehst, eine herrliche Scheiße!!! [...] Allmählich kotzt mich die ganze Situation an. [...] Drei Wochen ohne Einkommen und jetzt Aushilfsarbeiter, das haut den stärksten Mann um.«¹⁴¹

ihm selbst so überschriebenen Text noch einen weiteren ausführlicheren Bericht verfasst hat, ist unklar. Unter seinen persönlichen Papieren, die gerade für diesen Zeitraum (und nur für diesen Zeitraum) recht vollständig wirken, findet sich keine zweite Version des Berichts.

140 | Heinz Kluncker an den Arbeitsdirektor des Bochumer Vereins, 27.2.1952; DGB-Landesbezirk Nordrhein-Westfalen an Heinz Kluncker, 7.4.1952; August Rathmann an Heinz Kluncker, 15.2.1952 (in Sachen des Stipendiums). Alle in: AdsD, Depositum Kluncker, Stehordner 78.

141 | Heinz Kluncker an Klaus [?], 23.3.1952. In: AdsD, Depositum Kluncker, Stehordner 78. Dieser Durchschlag eines maschinenschriftlichen Briefes nennt

Heinz Kluncker hatte aktuell also keineswegs andere Eisen im Feuer, als er wenig später über den nordrhein-westfälischen DGB ein Angebot der ÖTV erhielt: In der Hauptverwaltung der Organisation in Stuttgart suchte man für ein Jahr einen Volontär. Kluncker sagte umgehend zu, trotz der Befristung und trotz der Notwendigkeit, erneut umzuziehen (was in dieser Zeit extremer Wohnungsnot unweigerlich erhebliche Mühen und Verdruss mit sich brachte). Schon Mitte April 1952 trat er seine Stelle an; wie fast alle Zugezogenen in einer deutschen Großstadt in dieser Zeit lebte er zunächst möbliert zur Untermiete. Da Ilse Kluncker schwanger war, erhielt das Ehepaar immerhin nach einiger Zeit eine eigene Wohnung – allerdings handelte es sich nur um eine »sehr unzureichende Dachgeschosswohnung« mit einem einzigen Wasserhahn an der Küchenspüle. Beengt und primitiv lebte die Familie nach der Geburt einer Tochter hier zu dritt.¹⁴²

Anders als kurz zuvor im Dortmunder Stahlwerk verlief Klunckers »informativische Beschäftigung« bei der ÖTV sehr zur Zufriedenheit beider Seiten. Der Neuling arbeitete rasch ausschließlich in der Tarifaufteilung und unterstützte hier Karl Oesterle, den wichtigsten Tarifexperten der Gewerkschaft. Dabei entdeckte Kluncker nach seinen eigenen Worten zwar »einige juristische Lücken« in seinem Wissen, aber das war bei der Komplexität der Materie auch nicht verwunderlich. Er erlebte die Arbeit in der Tarifaufteilung als »sehr vielseitig« und fühlte sich auch in Stuttgart rasch sehr wohl – trotz einiger Probleme mit dem »Verständnis der schwäbischen Urlaute«.¹⁴³ In der Hauptverwaltung war man mit Kluncker ebenfalls sehr zufrieden: Noch vor Ablauf der zwölf Monate erhielt der junge Mann einen unbefristeten Arbeitsvertrag. Im 28. Lebensjahr befand sich Heinz Kluncker damit zum ersten Mal in einer Position, die ihm soziale Sicherheit und Perspektiven bot.

Es fällt auf, wie wenig der skizzierte Weg Heinz Klunckers mit der bis dato typischen Biografie eines deutschen Gewerkschaftsvorsitzenden gemein hatte.¹⁴⁴ So war Kluncker gleich in doppelter Hinsicht kein »von der

den Adressaten nur beim Vornamen; Anschrift und vollständiger Name fehlen. Aus dem Text ergibt sich, dass der Angeschriebene in Hamburg lebt.

142 | Hemmer/Simon: Wirkung, S. 99.

143 | Heinz Kluncker an die Akademie für Gemeinwirtschaft, 14.11.1952. In: AdsD, Depositum Kluncker, Stehordner 78.

144 | Als treffende Zusammenfassung vgl.: Karl Lauschké: Weder Kämpfer noch Bürokrat oder Dienstleister. Zum Wandel der Gewerkschaftsfunktionäre in der

Pike auf« gelernter Gewerkschafter: Zum einen verlief seine berufliche Sozialisation weitgehend außerhalb des Berufsfeldes, für das die ÖTV zuständig war. Vor seiner Anstellung in Stuttgart hatte der spätere Vorsitzende der Gewerkschaft nur wenige Monate im Öffentlichen Dienst gearbeitet und dabei wohl so negative Erfahrungen gemacht, dass er freiwillig wieder ausschied. Die Branchen Transport und Verkehr waren ihm völlig fremd. Zum anderen absolvierte Kluncker nie die klassische »Ochsentour« durch die verschiedenen Ebenen der Gewerkschaftsorganisation, bei der sich ein junger Mann stufenweise hinauf diente, Kontakte knüpfte und Erfahrungen sammelte, die ihn schließlich befähigten, das Amt des Vorsitzenden zu übernehmen. Bis 1952 war Heinz Kluncker nur in der Jugendarbeit der ÖTV aktiv gewesen, also auf einem Feld, das mit dem Kern gewerkschaftlicher Arbeit nichts zu tun hatte und in der Organisation – jenseits allgemein üblicher Lippenbekenntnisse – auch als nicht besonders wichtig galt. Dieses Manko hat er in Stuttgart aber offensichtlich in kurzer Zeit überwunden, schließlich arbeitete er nun just in der Abteilung, die den Spielraum der Gewerkschaft auszuloten hatte, wenn sie sich aufmachte, die materiellen und beruflichen Interessen der Mitglieder durchzusetzen.

Als Sonderfall steht Heinz Kluncker mit seinem Lebensweg zwischen zwei Typen der Berufsbiografie gewerkschaftlicher Führungskräfte, die beide jeweils längere Abschnitte der Gewerkschaftsgeschichte geprägt haben: Weder gehörte er zu der älteren Kohorte, deren Mitglieder typischerweise als einfache Arbeiter aus der Mitte ihrer Kollegen kamen und die sich dann mit und in der Gewerkschaft einen höheren sozialen Status erarbeiteten; noch war er ein Vertreter der neuen Generation von Gewerkschaftsführern, die seit den 1980er Jahren als akademisch ausgebildete Quereinsteiger in den Berufsverbänden Karriere machten und sich daher oft nicht mehr so bedingungslos mit »ihrer« Organisation identifizierten wie Vertreter des älteren Typs.¹⁴⁵

zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. In: Till Kössler/Helke Stadtland (Hrsg.): Vom Funktionieren der Funktionäre. Politische Interessenvertretung und gesellschaftliche Integration in Deutschland nach 1933, Essen 2004, S. 221–238.

145 | Ebd., S. 236–238. Diese Generationenfolge ist eine Generalisierung. Einzelfälle durchbrechen sie. Franz Steinkühler etwa, der 1986 zum Vorsitzenden der IG Metall gewählt wurde, absolvierte noch eine fast klassische Karriere nach dem ersten Muster. Die Stufen seiner Gewerkschaftskarriere waren beinahe mustergül-

Umso bemerkenswerter erscheint es, wie stark Heinz Kluncker dann in seiner Zeit als Vorsitzender auf ungewöhnlich eindringliche Weise die gesamte Organisation verkörperte. Spätestens seit den frühen 1970er Jahren war er *die* ÖTV, sowohl in den Augen der Mitglieder als auch für die breite Öffentlichkeit. In der Presse firmierte die Organisation teilweise nur noch als »Kluncker-Gesellschaft«.¹⁴⁶

Diese repräsentative Rolle musste sich der Vorsitzende wohl besonders schwer erarbeiten, weil er beruflich eigentlich wenig »Stallgeruch« mitbrachte. Die weitere Darstellung wird zeigen, wie es ihm gelang, dennoch – sowohl in einer positiven wie auch in einer negativen Sicht – zur Symbolfigur für die ÖTV und für den Öffentlichen Dienst der Bundesrepublik zu werden. Auch dabei spielte Klunkers Individualität eine Rolle: Wie zu zeigen sein wird, funktionierte die Stilisierung seiner Person zur Inkarnation eines Gewerkschaftsführers, die stark von den Medien ausging, der ÖTV aber durchaus nicht ungelegen kam, gleich aus verschiedenen Gründen besonders gut.

Angesichts mangelnder biografischer Informationen bleibt es selbstverständlich Spekulation, in welcher Art und Intensität sich die erwähnten Erfahrungen in Kindheit und Jugend auf Verhalten und Charakter des späteren Gewerkschaftsführers auswirkten. Mit großer Wahrscheinlichkeit haben aber die kindliche Konversion zur NS-Ideologie und deren spätere (in Klunkers Augen: verspätete) Korrektur durch die Desertion seine Person entscheidend geprägt. Der erwachsene Mann verstand diese für ihn schmerzliche Erinnerung offensichtlich sehr grundsätzlich als Warnung vor einem allzu schnellen Einverständnis. Nach dem einhelligen Zeugnis von Mitarbeitern, die ihn persönlich genauer kannten, und von Journalisten, die ihn als Vorsitzenden begleiteten, schätzte Heinz Kluncker Widerspruch und Oppositionsgeist; habituelle Ja-Sager waren ihm suspekt.

Nach den Worten Hajo Graf Vitzthums, der seit 1971 als persönlicher Referent für Kluncker arbeitete, hatte sein Chef einen »Faible für Leute, die nicht stromlinienförmig waren« und »hohen Respekt vor Leuten, die persön-

tig: Jugendvertreter, Betriebsrat, Sekretär in einer Ortsverwaltung, Bezirksleiter, zweiter Vorsitzender, schließlich erster Vorsitzender. Vgl.: Berthold Huber: Franz Steinkühler – einer von uns. In: Hans-Joachim Schabedoth/Peter Schaaf (Hrsg.): Franz Steinkühler. Einer von uns, Marburg 2012, S. 8–12.

146 | Warten auf den DGB. In: Die Zeit, 20.6.1980.

lich Position bezogen haben«. Bei innerverbandlichen Streitigkeiten strebte der Vorsitzende stets nach einer »sehr konstruktiven Auseinandersetzung«. Siegfried Bußjäger, der in der ÖTV ab 1966 langjährig für die Öffentlichkeitsarbeit zuständig war, formuliert es ganz ähnlich: Heinz Kluncker legte »keinen Wert auf Ja-Sager« und »konnte eine andere Meinung ertragen«.¹⁴⁷

Überhaupt zeigte sich Kluncker – ganz im Gegensatz zu seiner zunehmend immer bulliger wirkenden Erscheinung – im persönlichen Gespräch leise, voller Interesse am Gegenüber und einfühlsam.¹⁴⁸ Walter Eberhardt etwa, der seit Mitte der 1970er Jahre zu Klunckers engsten Mitarbeitern zählte, hatte dank der vielen Fernsehauftritte des ÖTV-Vorsitzenden eine genaue Vorstellung, wie Kluncker sei, als er sich – mit einem Universitätsabschluss in der Tasche – Ende 1974 in Stuttgart um einen Job bewarb. Kluncker war in seiner Sicht ein Gewerkschafter, »der alle Politiker auffrisst« und »ein harter Hund«; dementsprechend erwartete er schon im Vorstellungsgespräch »ein relativ raues Klima«. Überraschenderweise nahm sich der Vorsitzende dann nicht nur stundenlang Zeit für ein Gespräch mit dem jungen Mann. Er interessierte sich auch sehr für dessen Erfahrungen und Ansichten. Beeindruckt kam Eberhardt zu dem Ergebnis: »der hört zu, wenn ich ihm was sage«. Ganz ähnlich erzählt auch Hajo Graf Vitzthum von seiner ersten Begegnung mit Heinz Kluncker.¹⁴⁹ Diese Charakterzüge erscheinen nicht zuletzt auch als eine persönliche Lehre aus eigenen Kindheits- und Jugenderfahrungen, weil Kluncker retrospektiv so intensiv über seine Vergangenheit nachdachte. Unter den Männern seiner Generation stand er mit dieser Nachdenklichkeit genauso isoliert da wie als ehemaliger Deserteur.

Allerdings existierte daneben noch ein ganz anderer Heinz Kluncker: einer, der sehr laut werden konnte (auch gegenüber seinen engsten Mit-

147 | Interview Hajo Graf Vitzthum, 14.6.2014; Interview Siegfried Bußjäger, 1.4.2014. Vgl. auch die zeitgenössischen Presse-Porträts: Vetten: Riese, S. 50–55; Georg Heller: Der sanfte Buhmann. In: Wirtschaftswoche 35 (1981), H. 13, S. 46 u. 50; Erika Martens: Der Schreck in der Abendstunde. In: Die Zeit, 22.1.1982; Frank Bunte: Für eine humane Arbeitswelt verschlissen. In: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt, 13.6.1982.

148 | Interview Walter Eberhardt, 16.12.2013. Ähnlich auch: Interview Siegfried Bußjäger, 1.4.2014.

149 | Interview Walter Eberhardt, 16.12.2013; Interview Hajo Graf Vitzthum, 14.6.2014.

arbeitern), der eitel und sehr machtbewusst war, dominant auftrat und sich sowohl in der Öffentlichkeit als auch in Tarifverhandlungen stets unnachgiebig präsentierte. Ohne diesen »zweiten Mann« gleichen Namens hätte sich die ÖTV mit Sicherheit nicht zu der »Kluncker-Gesellschaft« entwickelt, die sie in den 1970er Jahren wohl tatsächlich war. Da hier keine Biografie des Vorsitzenden, sondern eine Geschichte der Gewerkschaft unter seinem Vorsitz zu schreiben ist, wird dieser »offizielle« Kluncker im Folgenden sehr viel häufiger auftreten als der andere, sensiblere Mann. Der Zwiespalt zwischen dieser in vieler Hinsicht sehr stereotypen politischen Figur und dem Heinz Kluncker, der als gebranntes Kind aus Deutschlands dunkelster Vergangenheit kam, verdient es dennoch, im Bewusstsein gehalten zu werden. Der nüchterne Manager ohne Bezug zur Vergangenheit, als der Kluncker bei seiner Wahl zum ÖTV-Vorsitzenden von der Presse begrüßt wurde, war er jedenfalls nicht.

3. Gewerkschaftliche Lehrjahre: Heinz Klunckers Aufstieg in der ÖTV und deren Tarifpolitik bis 1964

Gewerkschaftskarriere und erste tarifpolitische Grundsatzarbeiten für Arbeiter und Angestellte

Rund zwölf Jahre liegen zwischen Heinz Klunckers Einstellung als Volontär in der Hauptverwaltung der ÖTV in Stuttgart und seiner Wahl zum Vorsitzenden der Gewerkschaft. In der Öffentlichkeit spielte Kluncker in dieser Zeit kaum eine Rolle. Auf den Gewerkschaftstagen der ÖTV etwa, den auch von den Medien beobachteten Hauptversammlungen der Organisation, gab es für ihn keine Gelegenheiten zu glänzen. 1955 war er nicht dabei, 1958 durfte er mit einem einzigen standardisierten Satz seine Wahl zum Arbeitersekretär annehmen. 1961 äußerte er sich zweimal nur ganz kurz zu Spezialfragen der Arbeitertarifverträge, obwohl er auf diesem Kongress in den Geschäftsführenden Hauptvorstand (gHV) gewählt wurde und damit in den engsten Führungskreis der Organisation aufrückte. Die grundlegenden gewerkschaftspolitischen Reden vor dem »Parlament« der ÖTV kamen 1961 von Hans Koschnik, der als Delegierter aus Bremen engagiert für eine umfassende gesellschaftspolitische Reformstrategie der Gewerkschaft warb und insgesamt sechsmal auf dem Podium stand. 1964 berichtete Heinz

Kluncker dann zwar recht ausführlich über das Tarifgeschehen in den vorangegangenen Jahren; eine Kandidatenrede, mit der er sich den Delegierten als Bewerber für das Amt des Vorsitzenden vorgestellt hätte, sah die Tagesordnung jedoch nicht vor (auch weil es keinen Konkurrenten gab).¹⁵⁰

Offensichtlich ergab sich das Vertrauen, das die Organisation ihren neuen Leiter entgegenbrachte, ausschließlich aus der Alltagsarbeit, die er in den zwölf Jahren zwischen 1952 und 1964 geleistet hatte. Einige der zentralen Themen und Probleme dieser Tätigkeit werden im Folgenden kurz angerissen, um deutlich zu machen, wie die gewerkschaftliche Expertise zustande kam, die den Außenseiter Heinz Kluncker auf dem Gewerkschaftstag von 1964 an die Spitze der ÖTV brachte.

Die Arbeit in der Tarifabteilung, die der Volontär 1952 aufnahm, führte Kluncker direkt in das strategische Zentrum der ÖTV. Formal handelte es sich lediglich um eine vorbereitende und beratende Tätigkeit. Entscheidungen, was die Gewerkschaft in kommenden Tarifverhandlungen fordern könne und solle, fielen nicht in der Abteilung, sondern zunächst einmal im gHV und verbindlich dann – nach dessen Vorschlag – in der Großen Tarifkommission. Ohne ein Votum dieses ehrenamtlichen Gremiums, das mit mehr als 100 Delegierten groß besetzt war, gab es keine offiziellen Forderungen der Organisation. Die Tarifsekretäre sammelten Material, das bei der Entscheidungsfindung helfen konnte, und sie formulierten Entwürfe. Konkret bedeutete das unendlich viel »Kleinarbeit«, die ausgefeiltes Expertenwissen über die Bestimmungen in den geltenden Tarifverträgen erforderte, und »Teamarbeit«, weil die Abstimmung zwischen den verschiedenen Berufsgruppen innerhalb der ÖTV anders nicht zu leisten war.¹⁵¹

De facto tat das Tarifsekretariat deutlich mehr, als nur gewerkschaftspolitisch nützliche Informationen zusammenzutragen. Ihre Mitglieder

150 | Protokoll ÖTV-GT 1958, S. 360; Protokoll ÖTV-GT 1961, S. 429 f. u. 445; Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 108–116. Die beiden wichtigsten Reden Koschniks: Protokoll ÖTV-GT 1961, S. 127–130 u. 328 f., letztere zu der Frage, wer denn 1964 Nachfolger von Kummernuss werden könne. Koschnik plädierte hier für Erich Raabe, der 1961 als zweiter Vorsitzender kandidierte und auch gewählt wurde, allerdings nur 247 Ja-Stimmen bei 473 abgegebenen Stimmen erhielt. Wie Raabe selbst sagte, war das eine »recht schmale Basis des Vertrauens« (S. 333).

151 | So die Formulierungen von Adolph Kummernuss in: Protokoll ÖTV-GT 1955, S. 319. Die Abkürzung gHV (statt: GHV) wurde im Untersuchungszeitraum durchgehend in der ÖTV benutzt und wird deshalb hier übernommen.

hielten beständig Kontakt mit den Tarifsekretären in den ÖTV-Bezirksverwaltungen, und sie leiteten Arbeitstagungen dieser Funktionäre, auf denen über konkrete soziale Anliegen der einfachen Mitglieder gesprochen wurde. Die Tarifforderungen entstanden insofern eher in einem kontinuierlichen kommunikativen Prozess innerhalb der Organisation als durch eine Abfolge von Abstimmungen in separaten Gremien. Wer als Experte im Zentrum dieser Gespräche saß, der verfügte fast zwangsläufig über besonderen Einfluss. Die Große Tariffkommission war zwar die demokratische Instanz, deren Zustimmung es zu gewinnen galt; in der Realität aber trat dieses Gremium stets erst dann zusammen, wenn es durch viele Gespräche und Beratungen hinter den Kulissen inhaltlich »ausgerichtet« war.¹⁵²

Der erste große Schritt in seiner Gewerkschaftskarriere gelang Heinz Kluncker deshalb, als er auf dem Gewerkschaftstag von 1958 zum »Bundesarbeitersekretär« der Organisation berufen wurde. Die Delegierten bestätigten damit eine Entscheidung, die der Hauptvorstand einige Zeit zuvor getroffen hatte.¹⁵³ Wie diese doppelte Wahl zeigt, genoss der ehemalige Volontär in den ÖTV-Gremien dank seiner Arbeit seit 1952 offensichtlich großes Vertrauen, denn wenn man nach dem in Gewerkschaften so wichtigen beruflichen »Stallgeruch« fragte, dann hätte Kluncker ausgerechnet als Sprecher von Arbeitern eigentlich als Fehlbesetzung gelten müssen: Der ausgebildete Handelskaufmann und kurzzeitige Polizist hatte nie zu dieser Berufsgruppe gehört. Dennoch erhielt er nun die Aufgabe, alle Tarifverhandlungen der ÖTV für Arbeiter und Arbeiterinnen vorzubereiten und zu koordinieren.¹⁵⁴

Erstaunlicherweise handelte es sich bei dem Bundesarbeitersekretär um einen neu geschaffenen Posten, denn bislang hatte es in der ÖTV nur einen Angestellten- sowie einen Beamtensekretär gegeben. Anregungen, diese Lücke zu schließen, waren bereits älter; der gHV aber zögerte lange. Offiziell ging es darum, eine »Überorganisation« zu vermeiden, denn der neue Sekretär sollte – genau wie seine beiden Kollegen – ein System von Orts- und Bezirksausschüssen für die Berufsgruppe leiten, die er vertrat.

152 | So die offensichtlich keineswegs kritisch, sondern rein beschreibend gemeinte Feststellung des Bezirksleiters in: Kurzprotokoll der Bezirksvorstandssitzung NRW II, 3.11.1961. In: AdsD, ÖTV-NW II, 5/ÖTV-C022005.

153 | Protokoll ÖTV-GT 1958, S. 53 u. 360.

154 | ÖTV-Geschäftsbericht 1958/60, S. 206.

Die ohnehin komplizierte Verwaltungsstruktur der ÖTV drohte damit noch unübersichtlicher zu werden.¹⁵⁵

Inoffiziell mag die Furcht dazu gekommen sein, die kopfstärke Gruppe der Arbeiter könne die Angestellten und Beamten innerhalb der Organisation übertönen, wenn man ihr das Recht einräumte, sich als Block zu artikulieren. Um diese Gefahr zu bannen, wurde der Bundesarbeitersekretär ausdrücklich dem Tarifsekretariat und dessen Leiter unterstellt, als der Posten schließlich doch entstand. Doch auch mit dieser Einschränkung handelte es sich um eine Funktion, die der Amtsinhaber nur erfüllen konnte, wenn er intensiven Kontakt mit allen Ebenen der ÖTV hielt. Heinz Kluncker hat diese Präsenz gezeigt: Fast zwei Drittel seiner Arbeitszeit als Arbeitersekretär verbrachte er außerhalb seines Stuttgarter Büros, weil er mit den Arbeiterausschüssen der Organisation oder auch mit Gremien des DGB konferierte und an Tarifverhandlungen teilnahm.¹⁵⁶

Wer in der ÖTV aktiv war, so darf man schließen, der lernte Heinz Kluncker in den Jahren nach 1958 früher oder später fast zwangsläufig kennen. So erklärt sich wohl die auf den ersten Blick recht überraschende Tatsache, dass Kluncker auf dem Gewerkschaftstag 1964 von den Delegierten mit eindeutiger Mehrheit gewählt wurde, obwohl er im »Parlament« der ÖTV erst kurz vor seiner Wahl zum ersten Mal eine richtige Rede gehalten hatte.

Die Bemühungen der Gewerkschaft, im Interesse der Arbeiter zu handeln, die Heinz Kluncker spätestens seit 1958 an zentraler Stelle mitgestaltete, konzentrierten sich in den 1950er Jahren für den Öffentlichen Dienst stark darauf, die soziale Ungleichheit unter den Beschäftigten des Staates abzubauen. Als historisches Erbe, das teilweise sogar noch aus dem Kaiserreich datierte, galten im Öffentlichen Dienst und in staatlichen Dienstleistungsbetrieben seinerzeit etliche tarifvertragliche Regelungen, die Arbeiter deutlich schlechter stellten als Angestellte. Solche Differenzen gab es etwa bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, bei den Kinder- und Ortszu-

155 | So Kummernuss in: Protokoll ÖTV-GT 1958, S. 51–53. Eine der Anregungen lautete, das Arbeitersekretariat analog zu den Abteilungen für Angestellte und Beamte aufzubauen, damit es zu »einer echten tragenden Säule« der Organisation werden könne, vgl. etwa in: Protokoll ÖTV-GT 1955, S. 239f. Zu den Streitigkeiten um die Einrichtung des Sekretariats vgl. ausführlich: Nachtmann: 100 Jahre ÖTV, S. 339–343.

156 | ÖTV-Geschäftsbericht 1958/60, S. 206.

schlagen sowie auch beim Urlaubsanspruch. Als Markierung der »Kragenlinie« symbolisch hoch bedeutsam war zudem der Unterschied zwischen dem »Gehalt« der Angestellten (wie auch der Beamten), das stets im Voraus für einen Monat gezahlt wurde, und dem »Lohn« der Arbeiter, der jeweils pro Woche und erst im Nachhinein abgerechnet wurde.¹⁵⁷ In solchen sozialen Hierarchisierungen sah die ÖTV eine »Diskriminierung« der Arbeiter, die in der modernen leistungsorientierten Arbeitswelt keinerlei Berechtigung mehr habe und deshalb verschwinden müsse.¹⁵⁸

In diesem Zusammenhang wollte die Gewerkschaft generell alle Manteltarifverträge für die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes neu verhandeln, in denen die allgemeinen Arbeitsbedingungen, die Eingruppierungen der verschiedenen Tätigkeiten in die Lohn Tabellen sowie Lohnstrukturen und -zuschläge geregelt wurden. Im Kern entsprachen diese Abmachungen sowohl für Arbeiter als auch für Angestellte nämlich immer noch weitgehend den »Arbeitsordnungen«, die das NS-Regime nach 1933 auch im Öffentlichen Dienst erlassen hatte, um die Tarifverträge aus den Jahren der Weimarer Republik abzulösen. Aus praktischen Gründen hatten sich die Tarifparteien nach 1945 weitgehend darauf beschränkt, diese Bestimmungen der nationalsozialistischen »Treuhänder der Arbeit« nun als Tarifvertrag weiterhin gelten zu lassen, weil arbeitsrechtlich kein vertragsloser Zustand entstehen sollte, eine Neuregelung aber viel Zeit brauchte. Allein schon wegen des Wandels der Technik und der Arbeitsorganisation passten diese alten Formulierungen gerade bei den Beschreibungen und Eingruppierungen der verschiedenen Berufe zunehmend schlecht zum betrieblichen Alltag in den Staatsbetrieben und im Öffentlichen Dienst. Die notwendige Aktualisierung wollte die ÖTV nutzen, um Höherstufungen für möglichst viele Beschäftigte durchzusetzen.¹⁵⁹

In dieser komplizierten Angelegenheit erreichte die Gewerkschaft einige Erfolge. Das Vorhaben, neue Manteltarifverträge für alle Arbeiter in Staatsdiensten auszuhandeln, konnte 1960 abgeschlossen werden; ein Jahr später folgte nach neunjährigen Auseinandersetzungen mit dem BAT ein

157 | Vgl. etwa: ebd., S. 31 u. 39 sowie 202–205.

158 | Ebd., S. 202.

159 | Vgl. dazu ausführlich: ÖTV: Geschäftsbericht 1952–1954. Hrsg. v. der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr – Hauptvorstand, Stuttgart 1954 (im Folgenden: ÖTV-Geschäftsbericht 1952/54), S. 20–27.

einheitlicher Manteltarifvertrag für alle Angestellten von Bund, Ländern und Gemeinden, welcher, wie erwähnt, dieses wichtige Segment der bundesdeutschen Arbeitswelt für Jahrzehnte prägte. Eine zentrale Bestimmung all dieser Abmachungen war die einheitlich gesicherte Unkündbarkeit von langjährigen Beschäftigten des Staates: Wer mehr als 15 Jahre im Öffentlichen Dienst gearbeitet hatte, konnte nicht mehr entlassen werden. Auch beruflich gering qualifizierte Arbeiter und Arbeiterinnen wie etwa Straßenfeger oder Putzfrauen genossen damit nach Ablauf der Frist einen beamtenähnlichen Status.¹⁶⁰

Besonders den körperlich Arbeitenden zugute kam die Bestimmung in den neuen Manteltarifverträgen, dass nachlassende Leistungen bei Beschäftigten, die älter als 55 waren, nicht zu einer individuellen Herabstufung und niedrigerem Lohn führen durften. Gemeinsam bedeuteten diese beiden Regelungen eine »Sicherung des erkämpften Lebensstandards« gerade für die Beschäftigten, die in der Hierarchie des Öffentlichen Dienstes eher unten standen. Auf diese soziale Errungenschaft war die ÖTV sehr stolz.¹⁶¹

Gleiches galt für einen im Oktober 1963 durchgesetzten Tarifvertrag, der die Lohnzuschläge für (etwa durch Schmutz) erschwerte Arbeiten oder für Nacht- und Schichtdienste für die Arbeiter von Bund, Ländern und Gemeinden nicht einfach nur erhöhte, sondern auch von der Praxis abwich, sie in festen Beträgen zu fixieren. Stattdessen wurde der aktuell geltende Stundenlohn bei solchen Arbeiten um verschiedene Prozentsätzen erhöht. Dadurch stiegen die Zulagen nun automatisch mit jeder der jährlichen Lohnrunden, während es zuvor oft langfristig keine Anpassung gegeben hatte. Auch hier diente die Tarifpolitik der Gewerkschaft insbesondere den Handarbeitern im Öffentlichen Dienst.¹⁶²

160 | Ebd., S. 22 (für den hier als Modell dienenden Manteltarifvertrag für Gemeindearbeiter); Günter Stein: Der Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) im öffentlichen Dienst. In: Die Quelle 12 (1961), S. 111–112. Kürzere Fristen als die 15 Jahre waren möglich und gerade in großen öffentlichen Dienstleistungsbetrieben auch eher die Regel als die Ausnahme. Bei schweren persönlichen Verfehlungen konnte – genau wie bei Beamten – der Kündigungsschutz im Einzelfall allerdings wirkungslos werden. Vgl. dazu: ÖTV-Geschäftsbericht 1952/54, S. 38.

161 | Ebd., S. 22f.

162 | ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 233 f. Die Zuschläge variierten zwischen 5 und 31 Prozent des jeweils zugrundeliegenden Stundenlohns.

In anderer Hinsicht fiel die Erfolgsbilanz der Gewerkschaft wegen starker Widerstände der Arbeitgeber eher durchwachsen aus. Die komplexe Frage etwa, wie Berufe und Tätigkeiten in Anpassung an den technologischen Wandel neu zu beschreiben und in einer Besoldungspyramide zu ordnen seien, wurde in den neuen Manteltarifverträgen kaum zur Zufriedenheit der ÖTV gelöst. Höhergruppierungen für Arbeiter blieben selten; der BAT übernahm in dieser Hinsicht Bestimmungen aus den Vorkriegsjahren sowie aus noch älteren Phasen der deutschen Geschichte, weil der Abschluss des Vertrages nicht noch weiter hinausgezögert werden sollte.¹⁶³

Die anschließenden Nachverhandlungen erwiesen sich für die ÖTV als ausgesprochen unerquicklich, weil die Arbeitgeber kein Interesse daran hatten, ein Gesamtkonzept zu entwickeln: Sie konzentrierten sich auf einzelne Berufsgruppen mit spezieller Expertise, die im Verwaltungsablauf als besonders wichtig galten. Solche Teilreformen, die Gehaltsaufbesserungen mit sich brachten, weckten Begehrlichkeiten bei den noch nicht Berücksichtigten – und viele von diesen nahmen die ÖTV in die Pflicht. 1963 berichtete das Tarifsekretariat der Gewerkschaften von zahlreichen »Pressionen« durch Telegramme und Telefonanrufe mit der Drohung »wir treten aus, wenn ihr nicht endgültig auch bei uns mal Eingruppierungen macht«. Da ein Vertrag immer zwei Unterschriften braucht und die Arbeitgeber bei ihrer Strategie blieben, konnte die Gewerkschaft diesen ultimativen Forderungen jedoch nicht nachkommen.¹⁶⁴ An unerledigten Aufgaben herrschte bei den Manteltarifverträgen also durchaus kein Mangel, als Heinz Kluncker im Jahr 1964 die Leitung der ÖTV übernahm.

Unübersichtliche Fronten: ÖTV und Arbeitgeber des Öffentlichen Dienstes im Wirtschaftsboom der Wiederaufbaujahre

Neben der Arbeit an den langfristig geltenden Rahmenverträgen stand das gewerkschaftliche Alltagsgeschäft der jährlichen Lohnrunden an. In diesem Bereich sammelte der junge Heinz Kluncker in seinen gewerkschaftlichen Lehrjahren offenkundig die ihn am stärksten prägenden Erfahrungen. Für

163 | Ebd., S. 234.

164 | Protokoll der 7. Sitzung des HV, 26./27.6.1963. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker 45. Ähnlich auch noch: Protokoll der 1. Sitzung des HV, 29.9./1.10.1964. In: ebd.

die Beschäftigten und ihre Organisation war die Lohnfrage eine Angelegenheit von höchster Dringlichkeit, lebten die Mitarbeiter von Bund, Ländern und Gemeinden in den frühen 1950er Jahren doch mehrheitlich ausgesprochen kärglich: Ihr Lebensstandard fiel zu dieser Zeit deutlich dürftiger aus als 1938 oder 1928. Vielfach galten immer noch die niedrigen Löhne und Gehälter, die auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise in den Jahren 1931/32 durch Notverordnungen dekretiert worden waren. Der Lohn- und Gehaltsstop, den das NS-Regime 1936 verhängt hatte, zementierte diesen Tiefstand in Staatsbetrieben und Behörden, während die schwieriger zu kontrollierenden Privatbetriebe im Aufrüstungsboom der letzten Vorkriegsjahre oft besser zahlten. So entwickelte sich zwischen vergleichbar ausgebildeten und eingruppierten Beschäftigten des Staates und der Industrie ein Lohnabstand, der spätestens mit der Währungsreform von 1948 zu einem echten sozialen Problem wurde, weil die Lebenshaltungskosten nun wieder schneller stiegen. Für Arbeiter im Öffentlichen Dienst lag der Reallohn im Jahr 1950 um fast ein Drittel unter dem Stand von 1938. Fast 90 Prozent von ihnen verdienten monatlich weniger als 250 DM brutto – und damit lag ihr Verdienst »weit unter dem Existenzminimum«, wenn nicht ergänzend anderes Einkommen dazu kam.¹⁶⁵

Dazu kam die Frage der Arbeitszeit als zweites zentrales Thema der jährlichen Lohn- und Gehaltsrunden. Die ÖTV stand hier vor einer drängenden Aufgabe, die sich zudem auch noch dynamisch veränderte. So stellte die 48-Stunden-Woche mit sechs Arbeitstagen in Industrie und Gewerbe inzwischen den tarifvertraglichen Standard dar, während sie für eine große Gruppe der von der ÖTV vertretenen Beschäftigten immer noch nicht mehr als ein angenehmer Traum war: Im bundesdeutschen Gesundheitswesen war seinerzeit die 60-Stunden-Woche üblich; viele Krankenschwestern arbeiteten sogar bis zu 80 Stunden – und das selbstverständlich im Schichtbetrieb ganz nach den Bedürfnissen der Klinik.¹⁶⁶ Für die ÖTV galt

165 | K.[arl] Osterkamp: Die wirtschaftliche Lage der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst. In: Öffentlicher Dienst, Transport und Verkehr 2 (1950), S. 250–251.

166 | Vgl. dazu: Kreutzer: »Liebesdienst«, S. 183 f. Allgemein zur Entwicklung der tariflich vereinbarten Arbeitszeit in den 1950er Jahren vgl.: Günter Scharf: Geschichte der Arbeitszeitverkürzung. Der Kampf der deutschen Gewerkschaften um die Verkürzung der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit, Frankfurt/Main 1987, S. 604–654.

es aber nicht nur, diesen sozialen Anachronismus so rasch wie möglich zu überwinden. Parallel musste sie auch die weitere Entwicklung der Arbeitszeit in der Privatwirtschaft im Auge behalten. Denn dort kämpften die Gewerkschaften bereits dafür, die 48 Stunden bei vollem Lohnausgleich zu verkürzen und gleichzeitig den Samstag zum zweiten arbeitsfreien Tag in der Woche zu machen.

Wirtschaftlich entwickelten sich die 1950er Jahre für die Bundesrepublik bekanntlich ausgesprochen positiv. Die Zeitgenossen sahen in diesem Aufschwung ein spezifisch deutsches »Wirtschaftswunder«, obwohl – nüchtern betrachtet – andere westliche Länder seinerzeit durchaus vergleichbare Wachstumsraten verzeichneten.¹⁶⁷ Diese umfassende Prosperität sollte – so könnte man denken – der ÖTV bei der Durchsetzung ihrer Forderungen geholfen haben. Ganz so einfach entwickelten sich die Dinge allerdings nicht.

Zwar wirkte der Mangel an Arbeitskräften, der in einzelnen Industriebranchen bereits in den Jahren 1953/54 auftrat und dann zügig zur Anwerbung der ersten ausländischen »Gastarbeiter« führte, zweifellos zum Vorteil aller Gewerkschaften. Für den Öffentlichen Dienst hatte die wachsende Lücke auf dem Arbeitsmarkt insofern Konsequenzen, als alle Politiker in verantwortlichen Positionen im Laufe der 1950er Jahre die Furcht entwickelten, der Staat als Arbeitgeber könne im Wettbewerb mit der Industrie zunehmend unattraktiv werden. Bundeskanzler Konrad Adenauer sah bereits 1951 die Gefahr, es werde in der Bundesrepublik bald nur noch »zweitklassige Beamte« geben, »was grundlegenden staatspolitischen Interessen widerstreiten würde«. Ohne eine adäquate Bezahlung der Beschäftigten sei ein leistungsstarker Staatsapparat unmöglich.¹⁶⁸

Bezog sich das zunächst vornehmlich auf besonders qualifizierten Nachwuchs, so erweiterte sich diese Furcht in dem Maße, in dem der Arbeitskräftemangel wuchs. Bereits 1954 klagte das Verkehrsministerium ganz all-

167 | Vgl.: Ludger Lindlar: Das mißverstandene Wirtschaftswunder. Westdeutschland und die westeuropäische Nachkriegsprosperität, Tübingen 1997.

168 | Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 4: 1951. Bearb. v. Ursula Hüllbüsch, Boppard 1988 (im Folgenden: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1951), S. 238 (Kabinettsitzung v. 16.3.1951).

gemein für Bahn und Post, es gebe immer größere »Schwierigkeiten bei der Einstellung von neuem Personal, da geeignete Kräfte fehlen«.¹⁶⁹

An politischen Bekenntnissen zu dem Grundsatz, der Staat müsse als Arbeitgeber die Entwicklungen in Industrie und Handel beachten und nachvollziehen, fehlte es in den Folgejahren daher nicht. Bundesinnenminister Hermann Höcherl postulierte 1964 als Gastredner auf dem ÖTV-Gewerkschaftstag sogar expressis verbis ein »Anrecht« der beim Staat beschäftigten Arbeitnehmer, »genauso behandelt zu werden, wie die allgemeine Entwicklung ist«.¹⁷⁰

Wenn es darum ging, solchen Worten Taten folgen zu lassen, gab es dennoch regelmäßigen Streit zwischen Gewerkschaft und Arbeitgebern. Das zentrale Argument, das zumal der Bund und die TdL in diesen Auseinandersetzungen immer wieder lautstark vortrugen, war weder neu noch besonders originell: Die Haushaltslage lasse – leider – nur Lohnsteigerungen zu, die weit hinter den Forderungen der ÖTV zurückblieben. Auch andere Sozialleistungen und bessere Arbeitsbedingungen der Beschäftigten könne sich der Staat wegen seiner knappen Mittel nur in ganz bescheidenen Umfang erlauben.¹⁷¹

Finanzprobleme gab es trotz zunehmend boomender Wirtschaft in der Tat. Allein schon die Versorgung der Millionen von Kriegsoptionen sowie der dringend nötige massive Wohnungsbau, der fast vollständig aus öffentlichen Geldern finanziert werden musste, bedeuteten erhebliche zusätzliche Lasten für alle öffentlichen Etats. Staatsschulden aber galten seinerzeit als absolutes politisches Tabu; der ausgeglichene Haushalt – oder besser noch: Überschüsse – musste in jedem Fall erreicht werden. Zudem wollte insbesondere die Bundesregierung Löhne und Preise auch im Aufschwung möglichst stabil halten. Nur »Stabilität« galt als wirtschaftspolitisch »gesund«; wurde sie verfehlt, witterten die führenden Männer von CDU und CSU stets sofort eine weitere Inflation. Vor allem der ungemein populäre Wirt-

169 | Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1954, S. 472 (Kabinettsitzung v. 23.6.1954).

170 | Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 66.

171 | Vgl. etwa nur für 1950: Finanzminister Württemberg-Baden an TdL, 28.2.1950. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker 44; Finanzminister Schleswig-Holstein an TdL, 31.1.1950. In: ebd.; Bericht des Personalamtes Hamburg über die Tarifvertragsverhandlungen mit der ÖTV, 3./4.4.1950. In: StA HH, 131-11, 294.

schaftsminister Ludwig Erhard profilierte sich bei diesem Thema beständig als politische Cassandra.¹⁷²

Paradoxerweise skandalisierte die Bundesregierung dabei immer wieder ihr größtes innenpolitisches Pfand: den Wohlstandszuwachs, den auch Normalverdiener dank des wirtschaftlichen Aufschwungs und dank gewerkschaftlicher Erfolge spätestens in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre nach und nach genießen konnten. 1957 sprach Erhard im Kabinett empört über eine »Preis-Lohn-Spirale«, die dringend gestoppt werden müsse, wenn es wirtschaftlich weiter bergauf gehen solle. Ein Jahr später kommentierte er die Meldung, die Arbeitszeit für mehr als elf Millionen Beschäftigte der bundesdeutschen Industrie betrage nach den in der letzten Zeit ausgehandelten Tarifverträgen nur noch maximal 45 Stunden pro Woche, mit der schwarzseherischen Warnung: »Die Bundesrepublik sei auf dem Wege, den Boden zu zerstören, auf dem sie steht.«¹⁷³

Zwar richteten sich diese Warnungen immer auch an die Arbeitgeber; viele führende Christdemokraten aber hielten doch die Gewerkschaften für den wahren wirtschaftlichen Störenfried. Bundeskanzler Adenauer machte da keine Ausnahme. Im Frühjahr 1963 konstatierte er auf einer Kabinettsitzung, die von einer »kleinen Gruppe der Funktionäre« geführten Gewerkschaften seien in der Bundesrepublik so mächtig, dass sie »in Wirklichkeit die Geschicke des Landes in der Hand hielten. Dies könne auf die Dauer nicht hingenommen werden«. Die Bundesregierung brauche dringend gesetzlich gesicherte Möglichkeiten, »diesen endlosen Mehrforderungen entgegenzutreten«.¹⁷⁴

Dieser vehemente Vorstoß scheiterte zwar rasch an verfassungsrechtlichen Bedenken. Wegen der tief sitzenden Inflationsangst bemühte sich das

172 | Vgl. etwa: Volker Hentschel: Ludwig Erhard. Ein Politikerleben, München 1996, S. 235–243; Alexander Nützenadel: Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der BRD 1949–1974, Göttingen 2005, S. 264–278.

173 | In der Reihenfolge der Zitate: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 10: 1957. Bearb. v. Ulrich Enders/Josef Henke, München 2000 (im Folgenden: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1957), S. 177 (Kabinettsitzung v. 7.3.1957); Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 11: 1958. Bearb. v. Ulrich Enders/Christoph Schawe, München 2002 (im Folgenden: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1958), S. 91 (Kabinettsitzung v. 22.1.1958).

174 | Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 16: 1963. Bearb. v. Ulrich Enders/Christoph Seemann, München 2006 (im Folgenden: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1963), S. 218 (Kabinettsitzung v. 7.5.1963).

Kabinett aber dennoch kontinuierlich um eine Lohn- und Gehaltspolitik des »Maßhaltens«. Zwischen der Ankündigung, der Staat werde sich als Arbeitgeber selbstverständlich an dem orientieren, was in der Privatwirtschaft üblich sei, und der politischen Praxis klafften daher erhebliche Lücken. Insbesondere die Beamten, deren Gehälter und Arbeitsbedingungen per Parlamentsbeschluss dekretiert werden konnten, wurden lange mit einem zögerlich umgesetzten Ausgleich der aktuellen Inflationsrate abgespeist. Ein Besoldungsgesetz, das die im Wesentlichen noch aus dem Jahr 1927 stammenden Regelungen für diese Gruppe der Staatsbediensteten reformieren sollte, brauchte nach seiner Ankündigung im Jahr 1951 sieben Jahre bis zur Verabschiedung durch den Bundestag. Die Wirkung blieb bescheiden: Selbst unter Einrechnung bereits vorher gewährter Übergangszahlungen erreichte die reale Kaufkraft der Beamtengehälter nach dem Inkrafttreten des Gesetzes lediglich den Stand von 1927.¹⁷⁵

Kürzere Arbeitszeiten lehnte das Kabinett ebenfalls ab: Noch Anfang 1958 beschloss die Bundesregierung unter dem Vorsitz von Kanzler Konrad Adenauer kategorisch, es müsse bei der 48-Stunden-Woche im Öffentlichen Dienst bleiben. Damit sollte ausdrücklich ein Zeichen für »die Beendigung des Zuges zur Arbeitsverkürzung« in der bundesdeutschen Wirtschaft gesetzt werden.¹⁷⁶

Angesichts dieser Haltung des Bundeskanzlers und seiner Minister waren die Tarifverhandlungen für die Arbeiter und Angestellten im Öffentlichen Dienst für die ÖTV sogar mitten im »Wirtschaftswunder« alles andere als ein Spaziergang; ja, teilweise nahmen sie sogar »sehr, sehr häßliche Formen« an, weil die Vertreter der Bundesregierung wiederholt versuchten, auch Länder und Kommunen auf die harte Linie des Kabinetts festzulegen.¹⁷⁷

175 | Hans-Joachim Hülsbruch: Die Gestaltung der Beamtengehälter seit der Währungsumstellung. Eine volkswirtschaftliche Untersuchung, wirtschaftswiss. Diss., Hochschule für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Nürnberg 1961, S. 141 f. Vgl. dazu auch: Das Besoldungsgesetz war kein Wahlgeschenk. In: Die Quelle 8 (1957), S. 397–398.

176 | Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1958, S. 93 f. (Kabinettsitzung v. 22.1.1958).

177 | A. Kummernuss in: Protokoll ÖTV-GT 1958, S. 67.

Probelauf mit Folgen: Der ÖTV-Streik in Hamburg von 1954

Solche Bemühungen der Bundesregierung führten allerdings selten tatsächlich zum Erfolg, denn gerade die Gemeinden und ihr tarifpolitischer Dachverband VKA gaben der ÖTV in lohnpolitischen Fragen wiederholt weitaus bereitwilliger nach, als es sich die Bundesregierung wünschte. Diese Kompromissbereitschaft der Kommunalvertreter hatte die Gewerkschaft aktiv erkämpft, indem sie in den 1950er Jahren zweimal eindrucksvoll demonstrierte, wie stark ihre Streikmacht in den Städten war. 1954 organisierte sie einen achttägigen lokalen Ausstand in Hamburg; 1958 rief sie ihre Mitglieder auf kommunaler Ebene dann erstmals bundesweit zu einem Streik auf, der allerdings schon nach 24 Stunden sein Ende fand. Diese Arbeitskämpfe gehören an zentraler Stelle zu den Erfahrungen, die Heinz Kluncker im Zuge seiner gewerkschaftlichen Professionalisierung in und mit der ÖTV sammelte.¹⁷⁸

Die Gewerkschaftsfunktionäre erlebten bei diesen Streiks allerdings nicht nur, wie wirkungsvoll ein Ausstand der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst sein konnte. Sie lernten zugleich, wie rasch die Gewerkschaft im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit stand, wenn sie einen Arbeitskampf leitete, und wie scharf Politik und Medien die ÖTV als streikende Organisation kritisierten. Oft wurde dabei das Streikrecht für Arbeiter und Angestellte des Staates gleich grundsätzlich in Frage gestellt, obwohl die Gewerkschaft nach 1950 doch nur diese beiden Arbeitskämpfe

178 | Vor den beiden genannten Streiks hatte die ÖTV nur einen bedeutsamen Arbeitskampf geführt: Im Oktober 1950 organisierte sie einen siebentägigen Streik von Arbeitern und Angestellten an Schleusen, der die Binnenschifffahrt treffen sollte. Sie wollte so die Bundesregierung zu Zugeständnissen im Streit über einen Teuerungsausgleich für den Öffentlichen Dienst zwingen. Vgl. dazu ausführlich: Nachtmann: 100 Jahre ÖTV, S. 316–322. Der Streik führte zwar zu einem Erfolg, erwies sich aber offensichtlich nicht als so effektiv wie von der ÖTV erhofft, weil Beamte an die Stelle der kleinen Gruppe von Streikenden traten. Als neu gegründete Organisation, die keinen nennenswerten Streikfonds besaß, war jedoch für die ÖTV seinerzeit offensichtlich nur ein personell eng begrenzter Expertenstreik möglich, den die allgemeine Öffentlichkeit nur am Rande wahrnahm. Negative politische Reaktionen und Pressekommentare, die von »Erpressung« und »Schädigung der Allgemeinheit« sprachen, gab es allerdings auch schon bei dieser Gelegenheit. Vgl. etwa: Die dunkle Nordsee. In: FAZ, 10.10.1950; Stoßtrup Kummernuss. In: Die Zeit, 12.10.1950.

ausfocht. Insofern gehörte sie zu den ausgesprochen friedlichen Organisationen im DGB. Gleichwohl war wegen der harschen öffentlichen Reaktionen ein Streik für die ÖTV offensichtlich eine in doppelter Hinsicht problematische Waffe: Der Arbeitskampf kostete sie nicht nur viel Geld. Zugleich ging mit einem Ausstand der ÖTV immer gleich eine öffentliche politische Debatte um ein gewerkschaftliches Grundrecht einher.

Diese widersprüchlichen Effekte zeigten sich schon beim Hamburger Streik von 1954. Da es sich dabei um den ersten wirklich großen Arbeitskampf im Öffentlichen Dienst in Deutschland seit den Jahren 1931/32 handelte (als sich Beschäftigte sowohl der Hamburger als auch der Berliner Verkehrsbetriebe in »wilden Streiks« jeweils vergeblich gegen Lohnkürzungen gewehrt hatten), fand dieser rein lokale Ausstand in der ganzen Bundesrepublik breite öffentliche Aufmerksamkeit.¹⁷⁹

Konkret ging es in der Hamburger Tarifaueinandersetzung um die Haustarife der städtischen Verkehrsbetriebe sowie der Wasser- und Gaswerke. Die ÖTV forderte unter Hinweis auf gestiegene Preise, die generell hohen Lebenshaltungskosten in Hamburg und die Einkommensdifferenz zwischen Privatindustrie und Öffentlichem Dienst deutliche Lohn- und Gehaltserhöhungen, insbesondere für die Arbeiter. Der Senat der Hansestadt bot für die Arbeiter ungefähr ein Drittel dessen, was die Gewerkschaft verlangte. Die Löhne der drei Staatsbetriebe, so erklärten die Senatoren, lägen im Vergleich mit anderen öffentlichen Unternehmen in der Bundesrepublik ohnehin ungewöhnlich hoch. Weitere Steigerungen würden in Hamburg zu höheren Preisen für Wasser, Gas sowie für Bahn und Bus führen und damit die Interessen der »überwältigenden Mehrheit der arbeitenden Bevölkerung schädigen«.¹⁸⁰

179 | Vgl.: Theo Pirker: Die blinde Macht. Die Gewerkschaftsbewegung in Westdeutschland. Zweiter Teil: 1953–1960. Weg und Rolle der Gewerkschaften im neuen Kapitalismus, München 1960, S. 105 f.

180 | Presseerklärung des Hamburger Senats, 15.7.1954. In: StA HH, 135-1 VI, 1639. Für die ÖTV vgl.: ÖTV, Bezirksverwaltung Hamburg an die Hamburger Hochbahn AG, 22.6.1954. In: StA HH, 131-1 II, 1326. Zum Berliner Streik von 1932, der von der Gewerkschaft nicht unterstützt wurde, vgl. etwa Detlef Lehnert: Kommunale Politik, Parteiensystem und Interessenkonflikte in Berlin und Wien 1919–1932. Wohnungs-, Verkehrs- und Finanzpolitik im Spannungsfeld von städtischer Selbstverwaltung und Verbandseinflüssen, Berlin 1991, S. 442–449.

Trotz längerer Verhandlungen fanden Gewerkschaft und Senat in dieser Auseinandersetzung keinen Kompromiss, der beide Seiten zufrieden stellte. Dabei dürfte auch die besondere politische Konstellation eine Rolle gespielt haben: Der Stadtstaat wurde 1954 erst seit kurzer Zeit nicht mehr von der SPD regiert, die in Hamburg bislang seit dem Ende der NS-Diktatur stets klar dominiert hatte. Nach dem knappen Wahlsieg, den ein von CDU und FDP geführter »Bürgerblock« im Herbst 1953 errungen hatte, lag die politische Führung Hamburgs erstmals seit den Jahren der Weimarer Republik wieder in konservativ-liberaler Hand. Offensichtlich sah der neue Senat in den Tarifstreitigkeiten eine Gelegenheit, sich politisch zu profilieren. Gleichzeitig mag es in der Hamburger ÖTV, die mit der lokalen SPD eng verflochten war, durchaus Kräfte gegeben haben, die eine Konfrontation mit CDU und FDP eher suchten als scheuten. Verifizieren lassen sich diese politischen Spekulationen allerdings nicht.

Der Streik, der am 4. August 1954 begann, bewies jedenfalls eindringlich die Macht der ÖTV in einer Großstadt wie Hamburg. Bei der Hochbahn AG, dem städtischen Verkehrsunternehmen, legten 98 Prozent der Belegschaft die Arbeit nieder; auch in den Gas- und Wasserwerken streikten mehr als 80 Prozent der Beschäftigten.¹⁸¹ Der öffentliche Nahverkehr lag daher vollständig still (nur die von der Bundesbahn betriebenen S-Bahnen fuhren weiter); der Druck in den Gasleitungen sank so stark, dass Gasherde kaum noch funktionierten. Da seinerzeit ungefähr die Hälfte der Hamburger Verkehrsampeln noch mit Gas betrieben wurde, fielen auch sie aus – was die Verkehrsprobleme der Stadt begreiflicherweise erheblich intensivierte. Die Wasserversorgung lief bei deutlich verringertem Druck in den Leitungen weiter; allerdings schlossen – mitten im Hochsommer – alle Badeanstalten.¹⁸²

In enger Kooperation mit den Betriebsleitungen organisierte die ÖTV in allen drei Betrieben einen Notdienst, der die Betriebstechnik vor Schäden bewahrte und – bei Wasser und Gas – eine Art Minimalversorgung der

181 | Aktenvermerk von Senator Luigs über die wirtschaftlichen Auswirkungen des Streiks, 16.2.1955. In: StA HH, 131-1 II, 1326.

182 | Vgl. etwa: Aktenvermerk der Senatskanzlei, 5.8.1954. In: StA HH, 131-1 II, 1326; Bewegter Freitag. In: Hamburger Echo, 7.8.1954; Quo vadis, Kummernuss? In: HAB, 7.8.1954; Versorgungslage in Hamburg spitzt sich zu. In: FR, 7.8.1954; Streik-Ende? Wenig Hoffnung. In: Die Welt, 8.8.1954.

Bevölkerung sicherstellte. So wurde etwa der Gasdruck seit dem dritten Streiktag jeweils in den Mittagsstunden kurzzeitig erhöht, damit die Besitzer von Gasherden wieder kochen konnten.¹⁸³

Wie die Hamburger diesen Arbeitskampf beurteilten, der vielfach stark in ihren Alltag eingriff, lässt sich nicht sagen. Zwar berichtete die Presse von heftigen Unmutsbekundungen, die Repräsentativität solcher Stimmen aber bleibt fraglich. Die vielen, fast durchweg stark gewerkschaftsfeindlichen Protestbriefe von einzelnen Bürgern, die während der Streiktage im Hamburger Rathaus eingingen, taugen ebenfalls nicht, um eine mehrheitlich ablehnende Haltung der betroffenen Bevölkerung zu belegen, denn schließlich konnte man ja auch den Senat dafür verantwortlich machen, dass eine Einigung ausblieb.¹⁸⁴

Einen Druck, aufeinander zuzugehen, scheint jedenfalls keine der beiden Seiten empfunden zu haben. In dieser verfahrenen Situation waren zwei fast direkt aufeinander folgende Schlichtungsverfahren erforderlich, um den Arbeitskampf zu beenden. Die erste Empfehlung unparteiischer Experten scheiterte in einer Urabstimmung der ÖTV an 90 Prozent Nein-Stimmen – was insofern bemerkenswert ist, als die Gewerkschaft vor der Abstimmung keine klare Empfehlung gegen eine Annahme abgegeben hatte.¹⁸⁵ Auch in der zweiten Woche stand die Streikfront offensichtlich noch fest. Einen Vorschlag des Senats, beide Seiten sollten die Entscheidung ganz in die Hände von unabhängigen Schlichtern legen, wiesen die

183 | Pressemitteilung der Hamburger Gaswerke, 6.8.1954. In: StA HH, 131-1 II, 1326. Bei den Gaswerken stellte die ÖTV immerhin 13 Prozent der Belegschaft für den Notdienst ab; im Wasserwerk lag dieser Anteil sogar bei 19 Prozent. Lediglich im städtischen Verkehrsbetrieb (der Hochbahn AG) blieb der Notdienst mit zwei Prozent der Belegschaft sehr klein. Alle Angaben nach: Aktenvermerk von Senator Luigs über die wirtschaftlichen Auswirkungen des Streiks, 16.2.1955. In: StA HH, 131-1 II, 1326.

184 | Eine Sammlung solcher Briefe findet sich in: StA HH, 131-1 II, 1326; zugleich enthält diese Akte aber auch eine Entschließung des Betriebsrates des Hamburger Gesamthafenbetriebs (datiert vom 10.8.1954), die den Senat dafür verantwortlich machte, dass der Arbeitsweg der Hafenarbeiter wegen des Streiks mühsam war.

185 | Vgl.: Flugblatt der ÖTV-Bezirksverwaltung Hamburg, 6.8.1954; Bekanntmachung der ÖTV-Bezirksverwaltung Hamburg, 8.8.1954. Beide in: StA HH, 131-1 II, 1326.

Betriebsräte der drei Unternehmen jedenfalls empört als »Provokation« zurück.¹⁸⁶

Es folgte eine zweite Schlichtung unter dem Vorsitz eines prominenten Hamburger Juristen. Der Einigungsvorschlag dieses Gremiums, den schließlich beide Seiten annahmen, enthielt im Wesentlichen die Zahlen, die der ÖTV-Vorsitzende Adolph Kummernuss kurz zuvor öffentlich als gerade noch akzeptabel bezeichnet hatte. Der Lohnzuschlag für die Arbeiter der drei Unternehmen lag nun doppelt so hoch wie zunächst von der Stadt angeboten. Die Experten, zu denen der Hamburger Sozialdemokrat Karl Schiller gehörte, erklärten ergänzend, sie seien der Gewerkschaft so weit entgegengekommen, um den Streik endlich zu beenden, obwohl die Lohnsteigerung zwingend zu höheren Preisen für Wasser, Gas und Nahverkehr in Hamburg führen werde.¹⁸⁷

Politik und Presse griffen dieses Urteil bereitwillig auf. Hamburgs Erster Bürgermeister Kurt Sieveking (CDU), der sich ansonsten gerne betont liberal gab, meinte, er habe dem »Druck einer Minderheit« nachgeben müssen, die »ihre Monopolstellung in den lebenswichtigen Betrieben« ausnutze, um eigennützige Forderungen auf Kosten der Allgemeinheit durchzusetzen. Für die Zukunft müsse es gesetzliche Regelungen geben, die einen ähnlichen Streik verhinderten.¹⁸⁸ Sein Stellvertreter Edgar Engelhard (FDP) rückte die ÖTV sogar in die Nähe von Putschisten, weil sie gegen »die frei gewählte Regierung« der Hansestadt gekämpft habe: Arbeitsnie-

186 | Mitteilung der ÖTV-Bezirksverwaltung Hamburg, 10.8.1954. In: StA HH, 131-1 II, 1326.

187 | Schiedsspruch der Schlichtungskommission, 12.8.1954. In: StA HH, 131-1 II, 1326; Mitteilung des Senats, 12.8.1954. In: ebd. (Zitat). Hatte der erste Schiedsspruch eine Erhöhung des Arbeiterstundenlohns um fünf Pfennige sowie drei Prozent mehr Gehalt für die Angestellten vorgeschlagen, so sah der zweite Schiedsspruch sieben Pfennige bzw. 3,5 Prozent vor. Genau diese Zahlen hatte Kummernuss bei einem Besuch in Hamburg am 9. August als das Ergebnis benannt, unter dem die ÖTV keinesfalls abschließen werde. Ursprünglich hatte die ÖTV zehn Pfennige gefordert; der Senat hatte 3,5 Pfennige angeboten (Stichworte über die Pressekonferenz der ÖTV, 9.8.1954. In: ebd. Vgl. auch: Versteifung in Hamburg. In: FAZ, 10.8.1954).

188 | Kurt Sieveking: Nach dem Streik. In: HAB, 14.8.1954.

derlegungen in öffentlichen Versorgungsbetrieben seien »anachronistisch, ja frivol. Hier darf nicht mehr gezögert werden.«¹⁸⁹

Die vorwiegend bürgerliche Presse der Bundesrepublik sah das mehrheitlich ganz ähnlich. Auch Zeitungen außerhalb Hamburgs und überregionale Blätter berichteten ausführlich über den Arbeitskampf an der Elbe. Die *Stuttgarter Zeitung* etwa sah »den kleinen Mann« als Leidtragenden des Streiks und der neuen Löhne; *Die Zeit* sprach von einem »Warnsignal« vor einer allzu großen Macht der Gewerkschaften und titulierte die Hamburger Bürger als »Zwangsgeschädigte« der ÖTV; die *FAZ* befürchtete sogar einen Inflationsschub und kommentierte den Streik mit den Worten, er zeige »an welchen Abgründen eine Demokratie wandelt, wenn sie nicht in jedem Augenblick ganz genau die politischen Auswirkungen ihrer Lohnpolitik überprüft«. ¹⁹⁰ Auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk, der zu dieser Zeit noch ein Sendemonopol im Äther besaß, verurteilte die Tarifautonomie mit scharfen Worten: Bei Streiks im Öffentlichen Dienst litten »ganz Unbeteiligte« so »wie etwa die Zivilbevölkerung im modernen Luftkrieg«. Schiedsgerichte mit dem Recht, verbindliche Entscheidungen zu fällen, seien für die Zukunft unerlässlich.¹⁹¹

Wirtschaftlich war all diese Aufregung völlig unberechtigt. Die gewährten Lohnsteigerungen hatten für die drei staatseigenen Betriebe nur geringe Auswirkungen. Zwar musste die Hamburger Hochbahn mit acht Prozent höheren Personalkosten rechnen; Gas- und Wasserwerk kamen auf jeweils fünf Prozent. In der Gesamtrechnung der Unternehmen ergaben sich dadurch aber nur geringe Verschiebungen: Die Hochbahn verzeichnete 2,5 Prozent höhere Aufwendungen; bei Gas und Wasser betrug die Steigerung sogar nur ein Prozent aller anfallenden Kosten. Betrieb-

189 | Edgar Engelhard: Nach dem Streik. In: HAB, 14.8.1954.

190 | In der Reihenfolge der Zitate: Lohn der Angst. In: StZ, 7.8.1954; Modellfall Hamburg. In: Die Zeit, 19.8.1954; Die Sackgasse des Streiks in Hamburg. In: Die Zeit, 12.8.1954; Teils, teils. In: FAZ, 13.8.1954.

191 | Abschrift des Rundfunk-Kommentars von Friedrich Friedländer, 14.8.1954. In: StA HH, 131-1 II, 1326. Gesendet wurde dieser Text wohl im Programm des NWDR, der damals noch bestehenden Rundfunkanstalt für Nord- und Westdeutschland, die 1956 in NDR und WDR aufgegliedert wurde. Friedländer, der bis 1950 stellvertretender Chefredakteur der *Zeit* gewesen war und seitdem als freier Publizist arbeitete, gehörte seinerzeit zu den prominentesten deutschen Journalisten.

liche Rationalisierungsmaßnahmen, die ohnehin geplant gewesen waren, konnten diese zusätzlichen wirtschaftlichen Belastungen problemlos ausgleichen.¹⁹²

Der Streik selbst hinterließ in den Bilanzen der drei Unternehmen keine dramatischen Spuren, weil sich die Einnahmeausfälle mit den nicht gezahlten Löhnen verrechnen ließen. Sogar der vollständig stillgelegte Verkehrsbetrieb konnte so rund 60 Prozent seiner Mindereinnahmen ausgleichen. Zwar blieb mit einem Minus von 850.000 DM dennoch ein erheblicher Verlust zurück; auch diese Summe aber war für ein Unternehmen, das im gleichen Jahr eine Gewinnabgabe von 5,75 Millionen DM in die Kassen des Hamburger Staates zahlte, letztlich kein ernsthaftes Problem. Für das Wasserwerk bedeutete der Arbeitskampf sogar ein recht gutes Geschäft, weil die besonders personalintensiven Badeanstalten in der Streikwoche geschlossen blieben, während der Wasserverbrauch kaum sank. Aus diesen Zahlen schloss der Wirtschaftssenator der Stadt im Frühjahr 1955 in einem internen Memorandum, weder der Lohnabschluss noch der Streik machten es nötig, die Preise für Gas, Wasser und Verkehr zu erhöhen.¹⁹³

Davon erfuhr die Öffentlichkeit allerdings nichts: Die Senatskanzlei strich die nüchternen Schlussfolgerungen des Senators, als sie offiziell über die Auswirkungen der Tarifstreitigkeit berichtete, und ersetzte sie durch ein ganz anderes Fazit: Die Mehrausgaben der drei Staatsbetriebe müssten mit Preiserhöhungen auf die Kunden »abgewälzt« werden, um Defizite zu vermeiden.¹⁹⁴ Noch 1955 zahlten die Hamburger per Beschluss der Bürgerschaft deshalb tatsächlich höhere Tarife im Nahverkehr und für Gas, denn eine Flucht der Kunden zu anderen, günstigeren Anbietern mussten die städtischen Monopolunternehmen und die Politiker, die deren Preise bewilligten, damals nicht fürchten, und auch die Pkws galten seinerzeit offensichtlich noch nicht als ernst zu nehmende Konkurrenz für U-Bahn, Bus und Straßenbahn. Bei den städtischen Verkehrsmitteln fiel die Preis-

192 | Aktenvermerk von Senator Luigs über die wirtschaftlichen Auswirkungen des Streiks, 16.2.1955. In: StA HH, 131-1 II, 1326. Beim Gaswerk entstand durch den Streik ein finanzieller Schaden von 91.000 DM, beim Wasserwerk hingegen ein Gewinn von 110.000 DM.

193 | Ebd. Die Höhe der Gewinnabgabe nach: Hochbahntarife sind genehmigt. In: HAB, 4.4.1955.

194 | Drucksache für die Senatssitzung, 16.2.1955. StA HH, 131-1 II, 1326.

erhöhung mit Verteuerungen zwischen 25 und neun Prozent (je nach Fahrkarte) sogar ausgesprochen üppig aus. Gerade in diesem Fall aber argumentierten Senat und Regierungsparteien mit dem angeblich so stark kostentreibenden Tarifabschluss.¹⁹⁵

Überregionale Bedeutung hatte der Ausstand an der Elbe von 1954 darüber hinaus, weil er Politiker in anderen Bundesländern und Kommunen von der Macht der ÖTV überzeugte. Bei den zentralen Tarifverhandlungen, die kurz nach dem Ende des Hamburger Arbeitskampfes begannen, plädierte etwa der nordrhein-westfälische Innenminister Franz Meyers (CDU) entschieden dafür, der ÖTV ohne längere Streitigkeiten weit entgegenzukommen, weil die Industrie an Rhein und Ruhr unter einem Streik im Öffentlichen Dienst schwer leiden würde: »Jede Störung in den Versorgungs- und Verkehrsbetrieben könnte zu unabsehbaren Folgen im Industriegebiet führen.« Ähnlich argumentierten auch Vertreter der Großstädte in der VKA.¹⁹⁶ Zwar folgte dann doch eine längere Verhandlungsrunde, weil sich die Bundesregierung gegen allzu eilige Zugeständnisse wehrte. In zwei Urabstimmungen bewies die ÖTV aber die Streikwilligkeit ihrer Mitglieder. Die damit errichtete Drohkulisse sorgte schließlich für ein friedliches Ende. Die ohne einen weiteren Streik abgeschlossenen Tarifverträge näherten sich der Regelung für die Beschäftigten der Hamburger Staatsbetriebe stark an: Die Lohnsteigerung für Arbeiter lag in ihnen doppelt so hoch wie das erste Angebot der Arbeitgeber.¹⁹⁷

195 | Vgl.: Anfang April: Höhere Fahrpreise. In: HAB, 25.3.1955; Hochbahntarife sind genehmigt. In: HAB, 31.3.1955; Großzügiger Gasmann. In: HAB, 24.6.1955. Die Erhöhungen sind nach den Angaben im ersten dieser Artikel berechnet. Um 25 Prozent (von 40 auf 50 Pfennige) verteuerte sich ein Einzelfahrschein, der zum Umsteigen zwischen verschiedenen Linien und Verkehrsmitteln berechnete. Um 20 Prozent verteuerten sich Schüler-Monatskarten (eine Erhöhung von fünf auf sechs DM); die neun Prozent betrafen »Umsteiger-Monatskarten« (von 16,50 DM auf 18 DM).

196 | Bericht über die Lohnverhandlungen zwischen TdL und VKA sowie ÖTV und DAG, 12./13.8.1954. In: StA HH, 131-1 II, 1326.

197 | Vgl. den Überblick in: ÖTV-Geschäftsbericht 1952/54, S. 68–73.

Der »umfassendste Streik in der deutschen Geschichte«: Der kurze Arbeitskampf der ÖTV von 1958

Beim zweiten branchenübergreifenden Arbeitskampf, den die ÖTV organisierte, wiederholte sich im März 1958 in größerem Maßstab vieles von dem, was sich im Hamburger Streik vier Jahre zuvor ereignet hatte. Die Reaktionen in Politik und Medien fielen ähnlich aus: Wieder sah sich die ÖTV mit dem Vorwurf konfrontiert, sie handle »willkürlich«, »unverantwortlich« oder »erpresserisch«.¹⁹⁸ Neu war nur: Solche Kritik kam nun selbst von SPD-Politikern, denn dieser ÖTV-Streik traf auch Großstädte wie West-Berlin, München oder Frankfurt am Main, die alle von sozialdemokratischen Bürgermeistern regiert wurden. Werner Bockelmann etwa, der Frankfurter Oberbürgermeister, klagte, unter der Arbeitsniederlegung leide die Frankfurter Bevölkerung gleich doppelt, durch Erschwernisse des Alltags während des Streiks, und – wichtiger noch – auch nachfolgend, weil der von der ÖTV erzwungene höhere Lohn die städtischen Dienstleistungen und die Versorgung mit Gas, Wasser und Strom verteuern werde.¹⁹⁹ Da die ÖTV zudem in West-Berlin zum Streik aufrief, musste sie sich sogar noch als national unzuverlässig beschimpfen lassen. Den Zeitungen des Verlegers Axel Springer galt ein Streik bei den öffentlichen Verkehrsmitteln und in den Gas- und Stromwerken in der Teilstadt mitten im Kalten Krieg gleich als »härteste Belastungsprobe« für die Berliner seit der sowjetischen Blockade von 1948/49.²⁰⁰

In der DDR-Führung herrschte derweil eine ganz andere Furcht. Einerseits missverstand das Ministerium für Staatssicherheit selbstverständlich auch diesen Streik als Vorboten einer antikapitalistischen »Massenbewegung«, die dem Sozialismus in der Bundesrepublik zum Sieg verhelfen wer-

198 | Vgl. als Beispiele nur: Ein unpopulärer Streik. In: FAZ, 18.3.1958; Willkür. In: FAZ, 19.3.1958; Mittwoch Streik der Gemeindearbeiter. In: HAB, 17.3.1958. Vgl. die umfangreiche Sammlung weiterer Pressestimmen in: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45.

199 | »Unerfüllbar« sagen die kommunalen Arbeitgeber. In: FAZ, 25.2.1958; Harte Probe. In: FAZ, 7.3.1958; Der Streik trifft unsere Stadt besonders hart. In: FAZ, 18.3.1958; Privatbusse befahren die wichtigsten Straßenbahnlinien. In: FAZ, 19.3.1958.

200 | Auch Berlin betroffen. In: HAB, 18.3.1958. Vgl. auch: Streik in Berlin! In: BZ am Mittag, 18.3.1958.

de. Andererseits aber sorgte sie sich ernsthaft, der West-Berliner Ausstand könne vielleicht auch Ost-Berliner auf die Idee bringen, von ihrem Streikrecht Gebrauch zu machen – schließlich waren die beiden Teilstädte seinerzeit noch nicht durch die Mauer, den »antifaschistischen Schutzwall«, voneinander getrennt, und die S-Bahn, die von der DDR-eigenen Reichsbahn betrieben wurde, verkehrte auch in West-Berlin. In diesem Zusammenhang beschloss das oberste Gremium des Stasi-Apparates unter dem Vorsitz von Erich Mielke, »die operative Arbeit gegenüber der ÖTV [zu] überprüfen. Diese Gewerkschaftsorganisation wurde bisher nicht bearbeitet, aber der vergangene Streik erfordert das.«²⁰¹

Das Ziel dieses politisch so stark beachteten Arbeitskampfes war bescheiden: Die ÖTV wollte mit dem Streik eine »gerechte Relation« der Einkommen zwischen Gemeindearbeitern und kommunalen Angestellten erreichen. Vor allem wegen anders gestalteter Zulagen, die sich auch am Familienstand orientierten, standen sich die letzteren oft deutlich besser als die Arbeiter der Kommunen. Mit Erhöhungen der Stundenlöhne, die bis zu 23 Pfennige betragen sollten, wollte die ÖTV hier gezielt Abhilfe schaffen. Die VKA bot hingegen maximal neun Pfennige.²⁰² Da mehrere Verhandlungsrunden keine Annäherung brachten, setzte die ÖTV das Prozedere in Gang, das einem Streik nach ihren Statuten und auch nach den Gesetzen vorauszugehen hatte. Bei einer Urabstimmung beteiligten sich 197.000 von 225.000 Gemeindearbeitern, die Mitglied der ÖTV waren; 95 Prozent der abgegebenen Stimmen befürworteten einen Streik.²⁰³

Der Ausstand, der von vornherein als nur eintägiger »Proteststreik« angekündigt wurde, fand am 19. März 1958 statt und erwies sich als äußerst wirksam. Nach Angaben der ÖTV gab es im Bundesgebiet und in West-Ber-

201 | Protokoll der Kollegiumssitzung [des Ministeriums für Staatssicherheit], 26.3.1958. In: BStU, Archiv der Zentralstelle, MfS SdM, 2838. Einen Solidaritätsstreik bei der S-Bahn gab es bezeichnenderweise zwar nicht; die Züge hielten aber während des Ausstandes nicht auf den West-Berliner Bahnhöfen. Vgl. dazu etwa: Auch Berlin betroffen. In: HAB, 18.3.1958; SED-Störversuche in Berlin schlugen fehl. In: HAB, 19.3.1958. Zur praktischen Umsetzung des Beschlusses, die ÖTV stärker »operativ« zu beobachten, siehe unten S. 299.

202 | Das Zitat aus: Am Mittwoch stehen die Straßenbahnen still. In: FAZ, 18.3.1958. Zu den Details vgl. ausführlich: Tarifgespräch im öffentlichen Dienst. In: FAZ, 12.2.1958; ÖTV-Geschäftsbericht 1958/60, S. 159 f.

203 | ÖTV-Geschäftsbericht 1958/60, S. 158.

lin insgesamt rund 250.000 Streikende; der Arbeitskampf war damit trotz seiner kurzen Dauer »der umfassendste Streik [...], der in Deutschland je geführt wurde«. ²⁰⁴ Wie schon in Hamburg trat zumal in den großstädtischen Verkehrs- und Versorgungsbetrieben jeweils fast die gesamte Belegschaft in den Ausstand. Der öffentliche Nahverkehr lag in den Großstädten und selbst in den meisten mittelgroßen Kommunen komplett still; vielfach blieb der Müll liegen und der Schulunterricht fiel aus, weil die Hausmeister die Gebäude nicht heizten. Zwar gab es durchweg – wie schon in Hamburg – Notdienste, die trotz der Arbeitsniederlegung eine Grundversorgung mit Wasser, Gas und Strom für die Bürger sicherstellten. Industriebetriebe, die sich nicht selbst mit Energie versorgten, konnten in einzelnen Fällen den Betrieb jedoch nicht fortführen. So schlossen in Kiel die Howaldtswerke (eine Werft); in Hannover schickte der Reifenhersteller Continental seine Arbeiter nach Hause; in Köln stoppte Ford die Pkw-Produktion. ²⁰⁵

Da die ÖTV-Führung mit einem unbefristeten Streik drohte, führten neue Verhandlungen mit der VKA, die unmittelbar nach dem Ende des Warnstreiks begannen, innerhalb weniger Tage zu einer Einigung. Die Stundenlöhne der Gemeindearbeiter wurden um 14 Pfennige erhöht; Großstädte wie West-Berlin, Frankfurt oder München zahlten 15 Pfennige mehr. Prozentual entsprach das einem Plus von etwa sieben Prozent für die vergleichsweise gut bezahlten Arbeiter in großstädtischen Versorgungsbetrieben; bei geringeren Entgelten ergaben sich Zuschläge von zehn Prozent und mehr. Dazu kam eine Pauschalsumme von 50 DM für die drei Monate, in denen es für die Gemeindearbeiter keinen gültigen Tarifvertrag gegeben hatte. Dies wirkte sozial zusätzlich ausgleichend. ²⁰⁶

Ob die ÖTV-Mitglieder, die sich sicher noch an die deutlich höheren Ausgangsforderungen der Verbandsführung erinnerten, mit diesem Resultat

204 | Ebd., S. 101. Nur den politisch motivierten Generalstreik gegen den Kapp-Putsch im Jahr 1920 hielt die ÖTV für noch größer. Vgl.: Nach dem Streik wird wieder verhandelt. In: HAB, 20.3.1958.

205 | Vgl.: Warnstreik der ÖTV lähmt Berufsverkehr in Westdeutschland. In: HAB, 19.3.1958; Nirgends Zwischenfälle. In: HAB, 19.3.1958; Nach dem Streik wird wieder verhandelt. In: HAB, 20.3.1958; Nach dem Warnstreik wird verhandelt. In: FAZ, 20.3.1958. Lediglich in Hamburg und Bremen gab es keine Streikaktionen, weil die beiden Stadtstaaten der VKA nicht angehörten.

206 | ÖTV-Geschäftsbericht 1958/60, S. 160.

tat zufrieden waren, wurde nicht geprüft. Da es sich lediglich um einen »Proteststreik« gehandelt hatte, musste die Gewerkschaft keine zweite Urabstimmung durchführen: Das positive Votum der Großen Tarifkommission reichte aus, um den ausgehandelten Kompromiss anzunehmen. Wenige Wochen später schlossen ÖTV und Arbeitgeber ohne großen Streit gleichlautende Verträge auch für die Arbeiter der Länder und des Bundes.²⁰⁷

In der Öffentlichkeit galt die Gewerkschaft damit als eindeutiger Sieger. Allerdings zog sie gerade deshalb Kritik auf sich: Der Triumph der ÖTV, so kommentierte etwa das zum Springer-Konzern gehörende *Hamburger Abendblatt*, belaste die städtischen Haushalte und gehe somit »auf Kosten der Pflege öffentlicher Anstalten, eines Schwimmbades oder gar eines Kinderheimes«.²⁰⁸ Kommunalpolitiker aller Parteien betonten, sie hätten unter dem Zwang der Gewerkschaft wider die ökonomische Vernunft gehandelt. Der Stuttgarter OB Arnulf Klett (CDU) erklärte als Vorsitzender der VKA, man habe »eine staatspolitische Entscheidung« getroffen, weil es in der vom kommunistischen Osten bedrohten Bundesrepublik keine innere Unruhe geben dürfe. In Berlin meinte Finanzsenator Joachim Lipschütz (SPD), die rasche Einigung nach dem Warnstreik sei »eine nationalpolitische Aufgabe« gewesen.²⁰⁹

Dieses vielfach in grellen Farben gemalte Bild von rücksichtslos eingesetzter und fast unbegrenzter gewerkschaftlicher Macht auf der einen und allgemeiner Wehrlosigkeit auf der anderen Seite hatte nur wenig mit der Realität zu tun. Tatsächlich zog die ÖTV weder bedenkenlos noch ohne Sorgen in den Arbeitskampf von 1958 – und bei nüchterner Betrachtung wäre dieses Zögern eigentlich auch für einen Außenstehenden recht leicht zu erkennen gewesen. Aufregung aber fiel Politik und Medien in der Bundesrepublik generell immer viel leichter als Nüchternheit, wenn gestreikt wurde. Ohne es zu erkennen, erleichterten die Politiker und die Journalisten damit gerade der ÖTV ihr Geschäft, das so leicht nämlich gar nicht war, obwohl sie im Öffentlichen Dienst doch ohne Frage wirkungsvolle Streikaktionen organisieren konnte.

207 | Ebd.

208 | Kauft Kerzen! In: HAB, 20.3.1958.

209 | In der Reihenfolge der Zitate: Kein Streik in den Gemeinden. In: HAB, 22./23.3.1958; Senator Lipschütz warnt. In: Telegraf, 23.3.1958.

Jeder Ausstand bedeutet für eine Gewerkschaft, die dazu aufruft, die Arbeit niederzulegen, zunächst einmal vor allem Kosten, denn selbstverständlich erwarten die Mitglieder die ihnen nach den Verbandsstatuten zustehende Streikunterstützung als Ausgleich für den ausbleibenden Lohn. Gerade große Streiks sind rasch sehr teuer. Da es im Tarifstreit von 1958 um einen für alle deutschen Kommunen geltenden Lohnvertrag ging, konnte die ÖTV keinen regionalen Arbeitskampf ausrufen. Sie musste bundesweit agieren und war gerade deshalb unsicher, ob sie sich diesen Streik finanziell überhaupt leisten konnte. Bei vorbereitenden Beratungen mit den Bezirksleitern am 12. März 1958 warnte der gHV ausdrücklich vor einem sofortigen flächendeckenden Ausstand: »Auf keinen Fall dürften wir uns verausgaben.« Der gHV fürchtete in Erinnerung an die Reaktionen auf den Hamburger Streik zudem politische Gegenmaßnahmen: Radikale Aktionen wie eine Unterbrechung der Wasser-, Gas- und Stromlieferung seien völlig ausgeschlossen, weil man der Bundesregierung keine Handhabe geben dürfe, um nach der Technischen Nothilfe zu rufen oder »irgendwelche gegen den Streik gerichteten Gesetze zu beschließen«.²¹⁰

In historischer Perspektive war diese Furcht sehr verständlich: In den ersten Jahren der Weimarer Republik hatte der sozialdemokratische Reichspräsident Friedrich Ebert gleich mehrere Notverordnungen erlassen, die Streiks in »lebenswichtigen Betrieben« untersagten und bei Verstößen gegen dieses Verbot mit Gefängnis drohten. Zudem gründete die Republik die »Technische Nothilfe« (»TeNo«), eine Art Einsatztruppe, die über das Know-how und die Technik verfügte, um die Produktion in »lebenswichtigen Betrieben« in Gang zu halten. Ihre Rechtfertigung fanden diese Maßnahmen in »wilden Streiks« etwa bei der Reichsbahn oder in großstädtischen Elektrizitätswerken, mit denen die Beschäftigten – ohne Unterstützung der Gewerkschaften – Lohn- und Gehaltserhöhungen durchsetzen, die den galoppierenden Wertverlust der Mark durch die Inflation zumindest vorübergehend ausglich. Dabei wurden Betriebe mitunter vollständig – d. h. ohne jeden Notdienst – stillgelegt.²¹¹

210 | Protokoll der Sitzung des gHV mit den Bezirksleitern, 12.3.1958. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45.

211 | Vgl. dazu als knappen Überblick etwa: Petra Weber: *Gescheiterte Sozialpartnerschaft – Gefährdete Republik? Industrielle Beziehungen, Arbeitskämpfe und der Sozialstaat. Deutschland und Frankreich im Vergleich (1918–1933/39)*,

Zwar war all dies in der Bundesrepublik Vergangenheit, und mit gewerkschaftlichem Handeln hatte es ohnehin nie etwas zu tun gehabt. Aber ÖTV-Funktionäre wie Adolph Kummernuss, die schon vor 1933 gewerkschaftlich aktiv gewesen waren, dürften sich noch gut an diese Regelungen erinnern haben, die bei den Gewerkschaften seinerzeit auf scharfe Kritik gestoßen waren, weil sie die Koalitionsfreiheit gerade der Staatsarbeiter und der Staatsangestellten massiv einschränkten. Dementsprechend vorsichtig wollte der Hauptvorstand bei dem Streik von 1958 vorgehen.

Konkret dachte sich der Vorstand den Ausstand als »Springerstreik«, der »mit wenig Einsatz« große Wirkung haben könne, weil er »heute hier, morgen dort« stattfinden sollte. Bei den Bezirksleitern stieß dieses Konzept jedoch auf Widerstand. Albert Fink, der den Bezirk NRW II vertrat, fürchtete, solche punktuellen Aktionen seien mit den ÖTV-Mitglieder nicht verlässlich zu organisieren: »Sie wollten in der Masse anonym bleiben und seien nur dann bereit, ein Opfer zu bringen, wenn alle mitmachen.« Karl Meissner (Bezirk Hessen) sah hingegen eher die Gefahr, dass »wir in unseren Reihen das Kommando verlieren könnten«, weil Betriebsgruppen mit besonders engagierten Kollegen auf eigene Faust streiken könnten. Erich Raabe aus dem Bezirk Niedersachsen hielt ganz generell nichts von begrenzten Arbeitsniederlegungen: »Ein Paukenschlag am Anfang hätte eine große Wirkung.« Damit erntete er Zuspruch von verschiedenen Seiten, auch weil eine weithin wahrnehmbare Aktion der ÖTV viele neue Mitglieder bringen könne. Paul Leichsenring (Bezirk Baden-Württemberg) hielt jedoch gerade dieses Argument für frivol: »Auf keinen Fall dürfte ein Streik als Werbemittel betrachtet werden.«²¹²

Diese sehr kontroverse Debatte klärte sich erst, als der Vorsitzende Adolph Kummernuss plötzlich die vorherrschende Stimmung gegen einen »Springerstreik« aufgriff und damit den bisherigen Kurs des gHV verließ: »Lieber mutig ins Zeug greifen und einige Millionen ausgeben, als zaghaft

München 2010, S. 524–527; Robert Hill: Streiks in gemeinnützigen Betrieben. In: Walter Kaskel (Hrsg.): Koalitionen und Koalitionskampfmittel, Berlin 1925, S. 149–156. Zur »TeNo« vgl. etwa: Heinrich August Winkler: Von der Revolution zur Stabilisierung. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1918 bis 1924, Berlin und Bonn 1984, S. 407–412.

212 | Protokoll der Sitzung des gHV mit den Bezirksleitern, 12.3.1958. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45.

sein und nachher eine Schlappe einstecken, die nicht so leicht wiedergutmacht werden kann« – so lautete jetzt seine Parole. Die Furcht vor finanziellen Lasten aber blieb bestehen. Ohne formellen Beschluss einigten sich die führenden Männer der ÖTV und gHV-Mitglied Ingeborg Tönnessen daher auf den eintägigen Warnstreik. Sofort zeitlich unbefristet zu streiken, galt als viel zu kühn, ein kurz erwogener Proteststreik nur in den Vormittagsstunden hingegen dann doch wieder als zu zaghaft.²¹³

Hinter dem vermeintlich so machtvollen Auftrumpfen der ÖTV am 19. März 1958 stand mithin tatsächlich eine skeptische Selbsteinschätzung der Organisation: Ihr Führungspersonal hielt die Gewerkschaft keineswegs für unbesiegbar. Der geschäftsführende Hauptvorstand und die Bezirksleiter waren sich zudem recht unsicher, wie verlässlich die Mitglieder einem Streikaufruf folgen würden. Bei einer Organisation, die so gut wie keine Streikerfahrung besaß, war das eigentlich nicht weiter verwunderlich. Eher erstaunt es im Rückblick, wie wenig sich Politik und Medien für eventuelle Unstimmigkeiten im öffentlichen Bild der ÖTV interessierten. Selbst die keineswegs besonders günstige finanzielle Situation der Gewerkschaft, die in ihren Geschäftsberichten offen lag, wurde nicht wahrgenommen. Zwar konnte die Gewerkschaft die rund 1,4 Millionen DM, die der Warnstreik an ausgezahlten Streikunterstützungen kostete, problemlos verkraften. Bei einem längeren Arbeitskampf aber hätte das schon nach wenigen Tagen ganz anders ausgesehen, denn die Bankguthaben der Organisation, die – anders als weitere Vermögenswerte – rasch verfügbar waren, beliefen sich insgesamt auf nicht mehr als 20 Millionen DM.²¹⁴ Ein hart geführter Streik, an dem viele Mitglieder teilnahmen, bedeutete für die ÖTV bei diesem finanziellen Polster ein erhebliches finanzielles Risiko.

Wie die rasche Einigung nach dem kurzen Warnstreik im März 1958 zeigt, zog die Gewerkschaft großen Vorteil daraus, dass sich Politiker und

213 | Ebd.

214 | Angaben nach: ÖTV-Geschäftsbericht 1958/60 (Nachtrag: Geschäftsbericht der Hauptkasse der Gewerkschaft ÖTV), S. 19 (ausgezahlte Streikunterstützung); ÖTV: Geschäftsbericht 1955–1957. Hrsg. v. der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr – Hauptvorstand, Stuttgart 1958 (im Folgenden: ÖTV-Geschäftsbericht 1955/57), S. 673 (Bankguthaben Ende 1957). Der eben zitierte Nachtrag erschien separat, weil der Kassenbericht später erstellt wurde als der umfangreiche restliche Geschäftsbericht.

Öffentlichkeit so wenig für Zahlen und Fakten interessierten. Wer als ausgesprochen stark gilt, der muss seine Kraft eben oft gar nicht mehr wirklich beweisen. Bei der ÖTV trat dieser Effekt in den 1950er Jahren wohl tatsächlich ein – und darauf zielte die Bemerkung eines Delegierten auf dem Gewerkschaftstag von 1964, die tarifpolitischen Erfolge der ÖTV seien jenseits rhetorischer Streitigkeiten mit den Arbeitgebern »zu plötzlich, zu reibungslos, zu schnell« gekommen, um die Basis der Organisation deutlich zu verbreitern: Eine Organisation, die weitgehend ohne Streiks auskomme, müsse sich nicht wundern, wie viele »Trittbrettfahrer« es unter den Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes gebe.²¹⁵

Die ÖTV im Kampf gegen ein »Tarifdiktat« der Bundesregierung und gegen Vorschläge zur »Versachlichung« der Tarifpolitik in den frühen 1960er Jahren

Tatsächlich bestimmte die für 1958 beschriebene Nachgiebigkeit der Kommunalpolitiker gegenüber Forderungen der ÖTV immer wieder den Verlauf von Tarifstreitigkeiten für den Öffentlichen Dienst. Die Warnstreiks in diesem Jahr intensivierten die gravierende Uneinigkeit unter den Arbeitgebern nur, schufen sie aber nicht. In einer tarifpolitischen Frage, die der Bundesregierung als sehr wichtig galt, bei der Arbeitszeit, hatte die VKA bereits ein Jahr vor dem 24-stündigen bundesweiten Ausstand der Gemeindearbeiter frühzeitig den Widerstand aufgegeben, den Kanzler und Bundesminister von allen öffentlichen Arbeitgebern verlangten. Damit setzte sich der »Zug zur Arbeitszeitverkürzung«, den die Regierung grundsätzlich aufhalten wollte, auch im Öffentlichen Dienst in Bewegung, denn der ÖTV gelang es im Sommer 1957, mit den Kommunen den Übergang auf 45 Wochenstunden zu vereinbaren – bei vollem Lohnausgleich für die nun fehlenden drei Stunden. Die VKA ließ sich auf diese Abmachung ein, weil die Gewerkschaft in der kurz zuvor ausgefochtenen Lohnrunde im Frühjahr 1957 eine siebenprozentige Erhöhung akzeptiert hatte, obwohl mit Blick auf die Tarifabschlüsse in der Privatwirtschaft vermutlich eine Steigerung um neun Prozent möglich gewesen wäre.²¹⁶

215 | Delegierter Rudolf Pfeiffer (Mannheim) in: Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 134.

216 | So die Mitteilungen des VKA-Vorsitzenden, des Stuttgarter Oberbürgermeisters Arnulf Klett. In: Aktenvermerk des Personalamtes Hamburg über die

Dieser bewusste Verzicht, der die Kommunen aus einer zuvor geschlossenen Abwehrfront der Arbeitgeber herauslöste, brachte reichen Ertrag. Schon wenige Monate nach der Abmachung über die Arbeitszeitverkürzung unterschrieb der Stadtstaat Hamburg als erstes Bundesland einen gleichlautenden Vertrag für die Beschäftigten der Hansestadt. Die Flächenländer folgten kurz darauf; der Bund schließlich strich im März 1958 die Segel, um stark voneinander abweichende Arbeitsbedingungen im Öffentlichen Dienst zu vermeiden. Ab Oktober 1958 galt im Öffentlichen Dienst dann schließlich ganz allgemein die 45-Stunden-Woche. Auch Beamte profitierten von dieser ersten Arbeitszeitverkürzung für die Beschäftigten des Staates seit 1918.²¹⁷

Ebenfalls im Frühjahr 1958 gaben die öffentlichen Arbeitgeber endlich der Forderung nach, die Beschäftigten in den Krankenhäusern zeitlich zu entlasten. Eine völlige Gleichstellung gelang zwar nicht, weil es auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt kaum qualifiziertes Personal für neue Stellen in der medizinischen Pflege gab. Immerhin aber sank die von den Krankenschwestern verlangte Wochenarbeitszeit dank neuer Tarifverträge auf 51 Stunden; für den Oktober 1960 wurde zudem die 48-Stunden-Woche fest vereinbart. Auch dieser soziale Erfolg stand in direkter Verbindung mit dem kurz zuvor durchgeführten Warnstreik der kommunalen Arbeiter und Arbeiterinnen.²¹⁸

Mitgliederversammlung der TdL, 21./22.5.1957. In: StA HH, 131-11, 294. Der Tarifvertrag über die 45-Stunden-Woche wurde Mitte Juni 1957 unterzeichnet; in Kraft trat er zum 1. Oktober des Jahres. Vgl.: Kürzere Arbeitszeit. In: HAB, 15.6.1957.

217 | Vgl.: Heinz Kluncker: Arbeitszeitverkürzung auch im öffentlichen Dienst. In: Die Quelle 9 (1958), S. 453–454; Jetzt noch 45 Stunden. In: HAB, 14.9.1958 (für Hamburg); Ab 1. Oktober für Beamte. In: HAB, 28.7.1958.

218 | Vgl. etwa: Kreutzer: »Liebesdienst«, S. 204–207. Vorangegangen war im Juli 1956 eine Verkürzung auf 54 Stunden. Sie galt allerdings nur in kommunalen Krankenhäusern (ebd., S. 195). Die Bestimmungen der Tarifverträge – auch die über die Arbeitszeit – galten allerdings grundsätzlich nicht für Krankenschwestern, die einem der sogenannten »Mutterhäuser« angehörten. Ihre Arbeitsbedingungen wurden von den »Mutterhäusern«, die Ähnlichkeit mit einem christlichen Orden hatten, weitgehend frei festgelegt. Zu diesen archaischen Strukturen vgl. etwa: Elisabeth Zimmermann: Der Beruf der Krankenschwester. Seine Entwicklung in den letzten 80 Jahren unter besonderer Berücksichtigung Bayerns und seiner Probleme in der Gegenwart, München 1961, S. 36–43.

Ebenfalls schrittweise scheiterten 1961 und 1962 die Versuche der Bundesregierung, die bislang weitgehend vergeblich gepredigte Politik des »Maßhaltens« mithilfe einer lohnpolitisch betont harten Haltung im Öffentlichen Dienst doch noch auf breiter Front durchzusetzen. Die ÖTV empfand die Haltung der Regierung als höchst bedrohlich und reagierte mit ungewöhnlich scharfer Kritik. Diese tarifpolitische Zuspitzung, die in mancher Hinsicht die Konfrontation zwischen der Gewerkschaft und Bundeskanzler Willy Brandt im Jahr 1974 vorwegnahm und an der Heinz Kluncker als der frisch bestellte verantwortliche Tarifsekretär der ÖTV entscheidend beteiligt war, resultierte aus verschiedenen Faktoren.

So trat die ÖTV in den frühen 1960er Jahren deutlich fordernder auf, als sie das zuvor getan hatte. Adolph Kummernuss erklärte intern im Frühjahr 1960, die Organisation müsse lohnpolitisch »ein Stück Schüchternheit« aus früheren Jahren ablegen. Wenn man eine Lohnsteigerung von zehn Prozent anstrebe, »dann darf ich nicht 12 %, sondern muß 15 % verlangen. Ob uns dies schmeckt, ist eine andere Sache.«²¹⁹ Dementsprechend konfrontierte die Gewerkschaft Politiker und Öffentlichkeit sowohl 1960 als auch 1961 mit der Forderung nach einer fünfzehnprozentigen Steigerung der Löhne und Gehälter.²²⁰

Mit dieser Zahl fällten Hauptvorstand und Große Tarifkommission indirekt ein negatives Urteil über die Tarifabschlüsse der ÖTV seit 1950: Trotz der erreichten Zuwächse und ungeachtet des großen Warnstreiks von 1958 verdienten Staatsbeschäftigte in den frühen 1960er Jahren immer noch deutlich weniger als vergleichbare Arbeitnehmer in Industrie und Gewerbe. Mit ihrer Lohnpolitik war es der ÖTV nicht gelungen, hier eine Angleichung durchzusetzen; auf jeweils höherem Niveau bestand die vor dem Zweiten Weltkrieg entstandene Diskrepanz fast unverändert fort. Noch 1961 bezifferte das Bundesinnenministerium den Lohnabstand zwischen Arbeitern in staatlichen Unternehmen und in Industriebetrieben auf

219 | Protokoll der 7. Sitzung des HV, 8./9.4.1960. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45.

220 | Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 14: 1961. Bearb. v. Ulrich Enders/Jörg Filthaut, München 2004 (im Folgenden: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1961), S. 31. Vgl. auch: Zwanzig Jahre ÖTV, S. 43. Das SED-Organ Neues Deutschland berichtete in seiner Ausgabe vom 25.2.1960 über diese ÖTV-Forderung sogar auf der Titelseite.

durchschnittlich 33 Prozent.²²¹ Im gleichen Jahr konstatierte die Gewerkschaft, das »so viel gepriesene Wirtschaftswunder« sei bei den Staatsdienern bislang noch nicht angekommen.²²²

Anders als die ÖTV hielten die öffentlichen Arbeitgeber diese schlechtere Bezahlung allerdings nicht für ungerecht und unsozial. Vielmehr sahen sie darin eine Selbstverständlichkeit. Der Öffentliche Dienst, so hatte das Bundesarbeitsministerium bereits 1953 erklärt, privilegiere seine Beschäftigten ja durch den besonderen Kündigungsschutz und daneben auch noch durch ein besseres Krankengeld: »Ein Anspruch auf gleiche Entlohnung sei daher nicht berechtigt.«²²³ Auch die TdL meinte, der Lohnabstand gegenüber der Industrie lasse sich wegen der »sozialen Schutzbestimmungen« im Öffentlichen Dienst, zu denen die bereits erwähnte zusätzliche Altersrente gehörte, nicht kritisieren.²²⁴

Mit dieser Argumentation setzte sich die ÖTV unter der Führung von Adolph Kummernuss nicht offensiv auseinander. Sie stellte sich vielmehr auf den Standpunkt, »gerecht entlohnt« würden die Beschäftigten des Staates erst dann, wenn die Arbeitgeber Löhne und Gehälter zahlten, die denen der Privatindustrie entsprachen.²²⁵ Zudem erklärte sie – wie alle DGB-Gewerkschaften – immer wieder, eine »Stärkung der Massenkaukraft« durch Reallohnzuwächse sichere den weiteren ökonomischen Aufschwung und

221 | Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1961, S. 126 (Kabinettsprotokoll v. 16.3.1961). In absoluten Zahlen betrug der durchschnittliche Stundenlohn für Industriearbeiter hiernach 3,01 DM, während im Öffentlichen Dienst 2,26 DM gezahlt wurden.

222 | ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 371.

223 | Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 6: 1953. Bearb. v. Ulrich Enders/Konrad Reiser, Boppard 1989 (im Folgenden: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1953), S. 258 (Protokoll der Beratungen über Lohnerhöhungen im Öffentlichen Dienst, 10.4.1953). Da das Arbeitsministerium mit den Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst direkt nichts zu tun hatte (sie lagen allein in der Zuständigkeit des Innenressorts), stellt diese klare Positionierung eine politische Ausnahme dar. Typischerweise hielten sich die amtierenden Arbeitsminister in dieser Sache sehr zurück, um keine Ressortkonkurrenz aufkommen zu lassen.

224 | Vermerk der VKA-Geschäftsstelle über die Besprechungen mit der TdL und den Gewerkschaften, 2.8.1954, StA Hamburg, 131-1 II, 1326.

225 | Heinz Kluncker: Der Lohn- und Gehaltsstreit im Öffentlichen Dienst. In: Die Quelle 11 (1960), S. 106–107.

diene daher auch den Interessen der bundesdeutschen Wirtschaft.²²⁶ Die 15-Prozent-Forderungen von 1960 und 1961 entsprachen exakt diesen Prämissen.

Zu ihrer neuen Rolle als lohnpolitisch lautstark auftrumpfende Gewerkschaft kam die ÖTV allerdings nicht ganz freiwillig. Vielmehr stand sie in dieser Sache unter starkem Druck, weil andere DGB-Gewerkschaften dank des Wirtschaftsbooms schon seit Mitte der 1950er Jahre teilweise große Erfolge für die Lohnabhängigen erringen konnten. In stark florierenden Branchen wie der Metallindustrie und der Bauwirtschaft kam es in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts zu Tarifabschlüssen, die den Beschäftigten zu einem spürbar höheren Lebensstandard verhalfen. Bekannt ist insbesondere das hartnäckige Ringen der IG Metall um ein Urlaubsgeld und die Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Ein 16 Wochen dauernder Streik in Schleswig-Holstein zwang die Arbeitgeber 1957, diese Forderungen zu akzeptieren. Sozialpolitisch kann dieser Abschluss als ein echter Meilenstein gelten, weil er zum Vorbild für viele andere Tarifverträge und für gesetzliche Regelungen wurde.²²⁷ Oft übersehen werden hingegen die fast zeitgleichen Erfolge der Baugewerkschaft, mit denen sie sowohl deutliche Lohnzuwächse als auch teilweise völlig neue Sozialleistungen wie Betriebsrenten und ein »Schlechtwettergeld« durchsetzte.²²⁸

226 | Vgl. etwa: ÖTV-Bezirksverwaltung Hamburg an die Hamburger Hochbahn AG, 22.6.1954. In: StA HH, 131-1 II, 1326; Vermerk der VKA-Geschäftsstelle über die Besprechungen mit der TdL und den Gewerkschaften, 2.8.1954. In: ebd.; Höhere Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst. In: Die Quelle 7 (1956), S. 9–10.

227 | Friedrich Stamp: Arbeiter in Bewegung. Die Geschichte der Metallgewerkschaften in Schleswig-Holstein, Malente 1997, S. 213–254. Als Überblick vgl. auch die Zusammenfassung des Bearbeiters in: Jürgen Peters (Hrsg.): In freier Verhandlung. Dokumente zur Tarifpolitik in der Metallindustrie 1945 bis 2002. Bearb. u. eingel. v. Holger Gorr, Göttingen 2003, Bd. 2, S. 145–163.

228 | Vgl. dazu etwa den Überblick des Gewerkschaftsvorsitzenden Georg Leber in: Protokoll über den 6. Ordentlichen Gewerkschaftstag der Industriegewerkschaft Bau – Steine – Erden für die Bundesrepublik Deutschland, Kongreßhalle Berlin vom 24. bis 29. Juni 1963, Frankfurt/Main o. J. (im Folgenden: Protokoll GT IG Bau 1963), S. 225 f. Das »Schlechtwettergeld« glich die Lohnausfälle aus, die entstanden, wenn Bauarbeiter wegen Frost oder Dauerregen nicht arbeiten konnten.

Zwar argumentierte die ÖTV in Tarifverhandlungen und vor der Öffentlichkeit selbstverständlich mit Hinweisen auf diese Entwicklungen außerhalb des Öffentlichen Dienstes: Um die Staatsbediensteten sozial nicht zu benachteiligen und die Arbeit für Bund, Länder und Gemeinden weiterhin attraktiv zu gestalten, müssten sich die öffentlichen Arbeitgeber hier anpassen.²²⁹ Zugleich aber fürchtete die ÖTV den Vergleich. Im Frühjahr 1963 erregte sich Adolph Kummernuss vor dem Hauptvorstand sehr grundsätzlich über die Tarifpolitik der IG Bau. Den konkreten Anlass dafür bot der jüngste Tarifvertrag der Branche, der eine zusätzliche Altersrente einführte, die vollständig von den Arbeitgebern gezahlt wurde. Für die ÖTV hatte das große Bedeutung, denn eine ergänzende Rente gab es schon seit langem auch im Öffentlichen Dienst – nur mussten Arbeiter und Angestellte sie anteilig mit eigenen Beiträgen finanzieren. Die Beschäftigten der Baubranche standen in dieser Hinsicht nun deutlich besser da. Es bestehe die Gefahr, so Kummernuss, dass die gewerkschaftliche Basis solche Vereinbarungen als »Musterbeispiel« verstehen könnte: »Das ist eine Auswirkung auf die Gewerkschaftspolitik, eine Auswirkung auf die Mentalität der Gewerkschaftsmitglieder, die ich für äußerst gefährlich halte.« Jetzt habe die ÖTV einmal mehr »die Schweinerei«, weil Mitglieder nun erneut mit Austritt drohen würden.²³⁰

Gleichzeitig begegnete die Gewerkschaft in den Tarifrunden von 1961 und 1962 jedoch Verhandlungspartnern, die weitaus unnachgiebiger auftraten als im ersten Jahrzehnt der bundesdeutschen Geschichte. Dafür war Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard verantwortlich: Er wollte den Lohnabschluss für den Öffentlichen Dienst gezielt als allgemeines konjunkturpolitisches Instrument einsetzen und verlangte daher strikte Sparsamkeit.

Aus heutiger Sicht wirkt der wirtschaftliche Hintergrund dieser Bemühungen fast schon exotisch: In den frühen 1960er Jahren erreichte der Nachkriegsboom in der Bundesrepublik und in den anderen westlichen Industrienationen seinen Höhepunkt; die Wachstumsraten und Investi-

229 | Vgl. etwa: ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 120f.

230 | Protokoll der 6. Sitzung des HV, 17./18.4.1963. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker 45. Zu der zusätzlichen Altersversorgung für die Arbeiter und Angestellten des Bundes und der Länder und zu deren Ausbau nach 1964 siehe genauer unten Kapitel II.

tionsquoten übertrafen selbst ausgesprochen optimistische Prognosen. In diesem ökonomischen Schlaraffenland herrschte jedoch keineswegs eitel Sonnenschein, sondern die Sorge, eine »Überhitzung« der Konjunktur könne unversehens in eine schwere wirtschaftliche und soziale Krise umschlagen. Umso intensiver bemühte sich die Bundesregierung um Stabilität bei den Löhnen – und der Öffentliche Dienst sollte dafür Beispiel und Maßstab sein.²³¹

1961 betätigte sich Ludwig Erhard deshalb erstmals selbst aktiv als Tarifpolitiker: Eine der Beratungen in der Lohnrunde für den Öffentlichen Dienst, die jeweils in Stuttgart stattfanden, musste im März des Jahres eigens für fünf Stunden unterbrochen werden, weil der Minister unversehens persönlich teilnehmen wollte und deshalb per Hubschrauber aus Bonn einschwebte. Vor Ort warnte er sprichwörtlich als *deus ex machina* dann vor einer Gefährdung der deutschen Industrieexporte, die drohe, wenn der Öffentliche Dienst mit einem hohen Abschluss eine weitere Umdrehung der »Lohn-Preis-Spirale« in Gang setze und so die preisdämpfenden Wirkungen der kurz zuvor beschlossenen DM-Aufwertung konterkarriere.²³² Auch eine konkrete Zahl hatte Erhard parat: Keinesfalls dürfe der Anstieg bei Löhnen und Gehältern über acht Prozent hinausgehen. Eine darüber hinausgehende Lohnsteigerung, so erklärte Erhard mehrfach sowohl im Kabinett als auch öffentlich, sei nicht mehr stabilitätsgerecht.²³³

Dieser überraschende Besuch düpierte nicht nur den eigentlich zuständigen Innenminister Hermann Höcherl von der CSU. Auch die ÖTV reagierte sehr verstimmt und protestierte scharf gegen »das politische Eingreifen der Bundesregierung«, das die Tarifautonomie in Frage stelle. Adolph Kummernuss verwahrte sich sogar gegen »die politische Diktatur der Bundesregierung«, die er mit dem lohnpolitischen Handeln der SED

231 | Vgl. zum wirtschaftspolitischen Hintergrund allgemein etwa: Nützenadel: Stunde, S. 279–283.

232 | Erhard greift ein. In: HAB, 24.3.1961. Zum Zusammenhang dieser Strategie mit der DM-Aufwertung und deren erhofften Stabilitätseffekten vgl. etwa: Wolfgang Krüger: Der Schlüssel in der Hand der Gewerkschaften. In: Die Zeit, Nr. 13 vom 24.3.1961.

233 | Vgl. etwa: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1961, S. 126 (Kabinettsitzung v. 16.3.1961); ebd., S. 144f. (Kabinettsitzung v. 12.4.1961); Erhard greift ein. In: HAB, 24.3.1961.

gegenüber den machtlosen DDR-Gewerkschaften verglich. Eine Einigung nach Erhards Gusto blieb daher aus.²³⁴

Ähnlich wie einige Jahre zuvor in der Frage der Arbeitszeit, so gingen die Gemeinden zum großen Ärger des Wirtschaftsministers jedoch auch in der Lohnrunde von 1961 einen eigenen tarifpolitischen Weg: Nur wenige Tage nach dem Stuttgarter Eklat vereinbarten sie mit der ÖTV eine neunprozentige Gehaltserhöhung für ihre Angestellten und eine Steigerung von zwölf Prozent für die Arbeiter. Gerade dieser soziale Ausgleich, der gering entlohten Beschäftigten zugutekam, war der ÖTV sehr wichtig. Dieses Resultat, das die Gewerkschaft angesichts der vorangegangenen dezidierten Einwände des Wirtschaftsministers als großen Erfolg werten durfte, rechtfertigte die VKA mit dem Argument, man habe einen Streik im öffentlichen Nahverkehr, bei der Müllabfuhr oder in den kommunalen Versorgungsbetrieben unbedingt verhindern müssen.²³⁵

Ludwig Erhard aber beharrte auf seiner Position. Unterstützung fand er sowohl bei der FDP, dem Koalitionspartner von CDU und CSU, als auch bei den großen Wirtschaftsverbänden. Mit dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und dem Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT) forderten gleich zwei besonders einflussreiche Arbeitgeberorganisationen nach der Einigung zwischen den Kommunen und der ÖTV eine unnachgiebige Haltung von Bund und Ländern.²³⁶ Im Bemühen, Fakten zu schaffen, begab sich die Bundesregierung sogar auf rechtlich äußerst dünnes Eis: Sie kündigte öffentlich an, die angeblich allein akzeptable Entgeltverbesserung von acht Prozent einseitig auszuzahlen, ohne den Abschluss eines neuen Tarifvertrages abzuwarten. Entrüstet drohte die ÖTV mit juristischen Schritten: Ein solches »Diktat der Bundesregierung« für die Arbeiter und Angestellten im Öffentlichen Dienst werde sie keines-

234 | In der Reihenfolge der Zitate: Heinz Kluncker: Die Tarifsituation im öffentlichen Dienst. In: Die Quelle 12 (1961), S. 152–153; A. Kummernuss auf der Bundesvorstandssitzung des DGB am 9.5.1961. In: Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1956–1963. Bearb. v. Jens Hildebrandt unter Mitarbeit v. Boris Schweitzer, Bonn 2005, S. 680. Ähnlich scharf auch die Formulierungen in: Protokoll der 11. Sitzung des HV, 18./19.4.1961. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45.

235 | Vgl. Nachtmann: 100 Jahre ÖTV, S. 315 f. u. 326.

236 | Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1961, S. 163 (Kabinettsitzung v. 3.5.1961).

falls hinnehmen.²³⁷ Der Hauptvorstand hielt die Angelegenheit für extrem wichtig: Es gehe dabei »nicht mehr um die ÖTV, sondern um die freie Gewerkschaftsbewegung überhaupt«.²³⁸

In dieser Situation fand die Gewerkschaft unerwartet einen neuen Bündnispartner, denn Innenminister Höcherl suchte nun die Konfrontation mit dem unnachgiebigen Wirtschaftsminister. Trotz aller ökonomischen Bedenken, so erklärte Höcherl im Bundeskabinett, sei es politisch klug, der Gewerkschaft nachzugeben. Unterschiedliche Lohn- und Gehaltsentwicklungen bei Bund, Ländern und Gemeinden würden die benachteiligten Beschäftigten der Öffentlichen Hand verärgern; auch gebe es in der TdL bereits eine Mehrheit, die bereit sei, den Tarifabschluss der Gemeinden zu übernehmen. Entscheidend war dabei die Haltung der allein von der CDU gestellten Landesregierung von Nordrhein-Westfalen: Erst ihr Votum stabilisierte diese Mehrheit. Wenn die Bundesregierung nun immer noch hart bleibe, dann, so Höcherl, habe sie »mit einem ärgerlichen Prestigeverlust zu rechnen«, denn im Endeffekt werde sie doch unterliegen: »Eine Härte im falschen Augenblick sei geeignet, ein Stück Staatspolitik zu beeinträchtigen.«²³⁹

Widerspruch kam sowohl von Erhard selbst als auch von Justizminister Wolfgang Stammberger (FDP) und Arbeitsminister Theodor Blank (CDU). Sie warnten, ein Zurückweichen liefere »der Wirtschaft eine Legitimation für Zugeständnisse«. Da Bundeskanzler Adenauer schwieg und er keine Anstalten machte, den Dissens kraft seiner Richtlinienkompetenz zu entscheiden, kam es schließlich zu einer der seltenen Abstimmungen des Kabinetts. Mit neun gegen fünf Stimmen ergab sich dabei eine klare Mehrheit für die Haltung von Hermann Höcherl. Bereits eine Woche später unter-

237 | Kummernuss: Diktat der Bundesregierung. In: HAB, 13.4.1961; ÖTV: Das darf die Bundesregierung nicht. In: HAB, 19.4.1961.

238 | Protokoll der 11. Sitzung des HV, 18./19.4.1961. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45.

239 | Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1961, S. 168 u. 170 (Kabinettsitzung v. 10.5.1961). Zum Umschwenken der NRW-Regierung vgl.: Niederschrift über die Bezirksvorstandssitzung der ÖTV-NRW II, 8.5.1961. In: AdsD, ÖTV-NW II, 5/ÖTVC022005. Hiernach handelte es sich in der TdL nur um »eine kleine Mehrheit«. Inwiefern die Entscheidung im Düsseldorfer Kabinett »nicht ohne unseren Einfluß« gefallen sei, hat der Berichterstatter nicht erläutert.

zeichneten Bund und Länder einen Lohn- und Gehaltstarifvertrag, der exakt die Bestimmungen übernahm, die auch die Gemeinden akzeptiert hatten.²⁴⁰

Die ÖTV-Führung dürfte diese Entwicklung erleichtert registriert haben, weil sie die Kampfbereitschaft der Mitglieder skeptisch beurteilte: Da Erhards Parolen von der wirtschaftlichen Weisheit des »Maßhaltens« gut in die Vorstellungswelt vieler Bundesbürger passten, hielten es die Mitglieder des Hauptvorstandes für »sehr fraglich«, ob bei einer Urabstimmung das erforderliche Quorum von 75 Prozent für einen Streik erreichbar sei.²⁴¹ Das sukzessive Einlenken der Arbeitgeber ersparte den Gewerkschaftsfunktionären jedoch den Test, ob ihre Empörung über den Kurs des Wirtschaftsministeriums von der Basis geteilt wurde.

Trotz seiner eindeutigen Niederlage in der Tarifrunde von 1961 zog der Wirtschaftsminister ein Jahr später erneut in den Kampf gegen die ÖTV. Noch eindeutiger als zuvor wollte er die Lohnrunde für den Öffentlichen Dienst im Frühjahr 1962 nutzen, um »eine neue Norm für die Tarifierhöhungen zu setzen«. Konkret fiel das Ziel nun sogar noch ambitionierter aus: Mehr als ein Ausgleich der Inflationsrate von 3,5 Prozent, so meinte Erhard, dürfe der ÖTV keinesfalls gewährt werden, um so indirekt auch die angeblich in Industrie und Gewerbe herrschende »Disziplinlosigkeit in Lohnfragen« zu bekämpfen.²⁴² Zwar warnte Hermann Höcherl, auf die Standfestigkeit von Ländern und Gemeinden könne man nicht setzen. Da der Kanzler seinem Wirtschaftsminister diesmal ausdrücklich den Rücken stärkte, beschloss das Kabinett jedoch nach Erhards Vorschlag »hart zu verhandeln«.²⁴³

Dies geschah dann auch. Erhard nahm zusammen mit Finanzminister Starke nun von Anfang an an den Tarifverhandlungen teil. Dabei zogen die beiden Minister nach einem Bericht Heinz Klunckers »alle Register: Verteidigungslasten, Hochwasserschäden, Entwicklungshilfe, EWG-Auswir-

240 | Ebd., S. 168 (Zitat) u. S. 170 (das Abstimmungsergebnis). Zum Tarifvertrag vgl. etwa: Höhere Löhne und Gehälter. In: HAB, 19.5.1961.

241 | Protokoll der 11. Sitzung des HV, 18./19.4.1961. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45.

242 | In der Reihenfolge der Zitate: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 15: 1962. Bearb. v. Uta Rössel/Christoph Seemann, München 2005 (im Folgenden: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1962), S. 181 (Kabinettsitzung v. 9.3.1962) u. S. 145 (Kabinettsitzung v. 8.2.1962).

243 | Ebd., S. 184f. (Kabinettsitzung v. 16.3.1962) u. S. 181 (Zitat).

kungen und andere finanzpolitische Probleme wurden aufgetischt«, um zu begründen, warum im Öffentlichen Dienst lediglich ein Ausgleich der Inflationsrate möglich sei. Auch das Prozedere wollte Erhard grundlegend verändern: Der Lohn- und Gehaltszuwachs für die Staatsbediensteten sollte nicht mehr ausgehandelt, sondern von einer unabhängigen »Sachverständigenkommission« bestimmt werden. Für die ÖTV, die in dieser Tarifrunde zwar nicht mehr 15, aber doch immer noch zwölf Prozent mehr Lohn und Gehalt forderte, waren diese Leitlinien des Wirtschaftsministers – wie sich denken lässt – völlig inakzeptabel.²⁴⁴

Es folgte ein mehrere Monate währender Streit, in dem viele Vorwürfe und Drohungen ausgesprochen wurden. Der Finanzminister sprach von Rücktritt, um seinen lohn- und haushaltspolitischen Warnungen mehr Nachdruck zu verleihen; die ÖTV begann mit Streikvorbereitungen. Schließlich vollzog sich exakt die gleiche Entwicklung wie im Vorjahr: Zunächst kam es zu einem neuen Vertrag zwischen den Gemeinden und der ÖTV (diesmal wurden Lohnsteigerungen von sechs Prozent vereinbart). Dann bröckelte die Front der Bundesländer (diesmal lenkten Hessen sowie Hamburg und Bremen zuerst ein). Zum Schluss sah sich die Bundesregierung gezwungen nachzugeben, weil sie letztlich doch keinen Streik riskieren wollte und der Finanzminister nun die Ansicht vertrat, Zugeständnisse nach einem Arbeitskampf seien für die Bundesregierung »außerordentlich unglücklich«.²⁴⁵

Stolz resümierte Heinz Kluncker diese Tarifrunde in einer internen DGB-Publikation mit den Worten, die ÖTV habe im Interesse aller Gewerkschaften den Versuch des Wirtschaftsministers vereitelt, eine »Norm« für Lohnerhöhungen zu setzen und damit erneut die »Angriffe auf die Tarifaufonomie abgewiesen«.²⁴⁶ Später beschlossen das Kabinett und die Regierungskoalition im Parlament einen Nachtragshaushalt, der die Ausgaben des Bundes für die Wohnungsbauförderung sowie für Bürgschaften

244 | Heinz Kluncker: Tarifaufonomie im öffentlichen Dienst bleibt gewahrt. In: Die Quelle 13 (1962), S. 300–301. Ähnlich auch Klunckers interner Bericht in: Kurzprotokoll der Sitzung des Lohnpolitischen Ausschusses des DGB (kleiner Kreis), 30.3.1962. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 51.

245 | Zum Ablauf vgl.: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1962, S. 268 (Zitat – Kabinettsitzung v. 16.5.1962), S. 279 (Kabinettsitzung v. 30.5.1962), S. 282 f. (Kabinettsitzung v. 6.6.1962) u. S. 292 f. (Kabinettsitzung v. 13.6.1962).

246 | Kluncker: Tarifaufonomie, S. 301.

und Kredite an die Privatwirtschaft kürzte, um die Mehrkosten auszugleichen, die durch den sechszwanzigprozentigen Lohn- und Gehaltszuwachs entstanden. Diese Entscheidung ließ die ÖTV unkommentiert.²⁴⁷

Abermals ein Jahr später erwies sich die Bundesregierung als lernfähig. Zwar wollte Erhard öffentlich verkünden, Lohnzuwächse im Öffentlichen Dienst wie auch in der Privatwirtschaft dürften im Interesse der Preisstabilität »keinesfalls über 4% hinausgehen«. Mit Mehrheitsbeschluss aber strich das Kabinett diese Zahl aus der offiziellen Prognose für die ökonomischen Aussichten im Jahr 1963 und ersetzte sie durch die vage Formulierung, Verbesserungen der Besoldung müssten sich »im Rahmen des Produktivitätszuwachses halten«. Derart ausgebremst, verzichtete der Wirtschaftsminister auf einen weiteren Versuch, die Tarifverhandlungen mit der ÖTV durch konkrete Vorgaben zu beeinflussen.²⁴⁸

Damit aber war der Streit um ökonomische Orientierungsdaten und »Normen« für die Lohnentwicklung noch nicht abgeschlossen, denn die ÖTV musste sich in dieser Sache in den Jahren 1963/64 auch mit sozialdemokratischen Experten und mit anderen Gewerkschaftern auseinandersetzen. In vielerlei Hinsicht können die 1960er Jahre als eine Phase der Planungseuphorie gelten: Die Idee, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen ließen sich zielgerichtet und rational lenken, bestimmte seinerzeit viele Debatten. Gerade auch Sozialdemokraten begeisterten sich für eine Planungspolitik dieser Art, die stark auf die Aussagekraft wirtschaftswissenschaftlicher Expertise setzte.²⁴⁹

Es entsprach daher dem Zeitgeist, wenn Ludwig Preller, als Leiter der »Akademie der Arbeit« einer der allgemein respektierten tarifpolitischen Experten in der SPD und im DGB, in den frühen 1960er Jahren verlangte, gewerkschaftliche Lohnforderungen müssten künftig vor allem »makroökonomische Erwägungen« berücksichtigen. Gewerkschaftliches Handeln, das sich nicht an der »gesamtwirtschaftlichen Situation« orientiere, hielt Preller

247 | Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1962, S. 451 (Kabinettsitzung v. 4.10.1962).

248 | Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1963, S. 127–129 (Kabinettsitzung v. 20.2.1963).

249 | Vgl. allgemein dazu: Nützenadel: Stunde, S. 233–244 u. 306.

für »problematisch«.²⁵⁰ Wenn Politiker öffentlich »Richtwerte« für Lohn-erhöhungen nannten, die sich aus gesamtwirtschaftlichen Daten ableiteten, so sah Preller darin kein Problem. Im Gegenteil: Solche Vorgaben ergäben sich »aus der immer zu respektierenden politischen Führungsrolle des Staates«; es liege im Interesse der Allgemeinheit, darauf hinzuwirken, dass Tarifverträge sich »möglichst im Rahmen dieser Richtwerte bewegen«.²⁵¹

Die IG Bau, die von dem populären Sozialdemokraten Georg Leber geführt wurde, griff dieses Konzept, das Tarifverhandlungen »versachlichen« sollte, bereitwillig auf. In Absprache mit den Bauunternehmen orientierten sich die Lohnabschlüsse der Branche seit 1963 konsequent an statistischen Zahlen wie etwa der Teuerungsrate und dem allgemeinen Produktivitätszuwachs in der deutschen Wirtschaft. Leber begründete dieses Vorgehen mit dem Argument, Preisstabilität sei »ein vordringliches Anliegen der Arbeitnehmer«. Deshalb sei es sinnvoll, »an die Stelle des Streites am Verhandlungstisch [...] einmal den Versuch zu setzen, von sachlichen Erwägungen auszugehen«.²⁵² Auch Ludwig Rosenberg, der DGB-Vorsitzende, machte sich für Prellers Modell stark. Im Frühjahr 1964 warb er dafür als Gastreferent vor dem ÖTV-Hauptvorstand.²⁵³

250 | Ausarbeitung von Ludwig Preller zur Lohnpolitik, November 1962. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 51. Ähnlich auch Prellers Ausführungen in: Protokoll der Sitzung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses beim Parteivorstand der SPD, 14./15.12.1965. In: ebd.

251 | Ludwig Preller: Lohnpolitik in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung. In: Kurt Nemitz/Richard Becker (Hrsg.): Gewerkschaft – Wirtschaft – Gesellschaft. Beiträge zu wirtschaftlichen und sozialen Gegenwartsfragen, Köln 1963, S. 206–217, hier: S. 215. Inhaltlich ähnlich auch: Theo Pirker: Die Gewerkschaft als Versicherungsbetrieb. In: Alfred Horné (Hrsg.): Zwischen Stillstand und Bewegung. Eine kritische Untersuchung über die Gewerkschaft in der modernen Industriegesellschaft, Frankfurt/Main 1965, S. 7–17, hier: S. 17.

252 | Protokoll GT IG Bau 1963, S. 239 u. 235. Vgl. auch: Geschäftsbericht der IG Bau – Steine – Erden für die Bundesrepublik Deutschland [19]63/65, Frankfurt/Main 1966 (im Folgenden: Geschäftsbericht IG Bau – Steine – Erden 1963/65), S. 22f.; Christian Zentner: Das Verhalten von Georg Leber, analysiert unter dem Aspekt seiner macht-politischen Bedeutung für die deutsche Gewerkschaftsbewegung und die Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Mainz 1966, S. 191–197.

253 | Protokoll der 6. Sitzung des HV, 17./18.4.1963. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45.

Überzeugen konnte er dabei allerdings nicht. Das Gremium verwahrte sich vielmehr ausdrücklich gegen eine Tarifpolitik, die auf wirtschaftswissenschaftlichem Expertenwissen und auf statistischen Angaben beruhte, denn beides sei keineswegs »objektiv«. Heinz Kluncker etwa erklärte, hinter den Formeln von der »Versachlichung« der Lohnpolitik und den angeblich so nützlichen gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten verberge sich eine »zweckbewußte Interessenpolitik« der privaten Arbeitgeber und der Bundesregierung. Eine Gewerkschaft, die ihren Namen verdiene, müsse so etwas »auf das schärfste zurückweisen«. Überhaupt sei es unsinnig, die Tarifparteien für die Währungsstabilität und das Wirtschaftswachstum verantwortlich zu machen: Regierung und Parlament wollten sich damit aus ihrer eigenen Verantwortlichkeit stehlen.²⁵⁴

Offensichtlich fühlte sich die ÖTV in dieser Sache erneut stark bedroht. Dafür gab es gute Gründe, denn die Tarifaufonomie für Arbeiter und Angestellte des Staates gehörte keineswegs so selbstverständlich zur Grundaussstattung einer freien Gesellschaft, wie die ÖTV es immer wieder darstellte. In etlichen westlichen Demokratien galten seinerzeit ganz andere Regeln. So kannte beispielsweise das sozialdemokratische Musterland Schweden kein Streikrecht für die Beschäftigten des Staates, weil das Recht der Bürger auf uneingeschränkte öffentliche Dienstleistungen als höherrangig galt. Ein Expertengremium entschied einmal pro Jahr verbindlich darüber, was die Öffentliche Hand als Arbeitgeber zu bieten und zu zahlen hatte. Dabei stützten sich die Fachleute in ihren Beschlüssen auf genau die makroökonomischen Daten, die in der Bundesrepublik der IG Bau als Richtschnur für ihre Tarifverträge dienten und die auch dem lohnpolitischen Konzept

254 | Protokoll der 7. Sitzung des HV, 26./27.6.1963. In: ebd. Auch die IG Metall wehrte sich gegen das Konzept von Preller und Leber: 1963 führte sie einen harten Arbeitskampf (in dem die Unternehmen zu einer Flächenaussperrung griffen), weil die Arbeitgeber verlangten, auch die Lohnabschlüsse für die Metaller sollten sich künftig an »neutralen Daten« orientieren. Die Gewerkschaft hielt demgegenüber das Prinzip hoch, die »innere Dynamik« der Tarifrunde müsse entscheiden. Eine pointierte Zusammenfassung aus Arbeitgebersicht vgl. in: Hanns Martin Schleyer: Arbeitgeber-Maßnahmen beim Lohnkonflikt in der Metallindustrie. In: Die gesamtwirtschaftliche Koordinierung der Lohn- und Sozialpolitik. Geschäftsführerkonferenz der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände am 17. und 18. Mai 1963 in Baden-Baden, Düsseldorf 1963, S. 38–44 (die beiden Zitate oben: S. 39).

Ludwig Prellers zugrunde lagen.²⁵⁵ Ähnlich war die Situation in den Niederlanden und in der Schweiz: In beiden Ländern untersagte es ein Gesetz nicht nur den Beamten, sondern auch den übrigen Staatsbediensteten, mit Streiks für die eigenen Interessen zu kämpfen.²⁵⁶

Großbritannien behandelte die Mitarbeiter der Öffentlichen Hand nicht ganz so streng, aber doch deutlich anders als Arbeiter und Angestellte der Privatwirtschaft. Zwar verhandelten Staat und Gewerkschaften über die Löhne im Öffentlichen Dienst. Dabei orientierten sie sich jedoch an den Empfehlungen einer unabhängigen Kommission, die zu ermitteln hatte, was für vergleichbare Arbeiten in der Privatwirtschaft gezahlt wurde. Für Streitfälle existierte eine Schlichtungsinstanz, das »Civil Service Arbitration Tribunal«, das nicht verbindlich entscheiden durfte, dessen Empfehlungen die Tarifpartner aber doch meist einvernehmlich akzeptierten. Streiks im Öffentlichen Dienst waren nicht verboten; die Regierung konnte sie jedoch im Interesse der öffentlichen Ordnung sowohl einschränken als auch für bis zu 60 Tage ganz suspendieren. Ziel dieser Regelungen war es, die Bezahlung der Staatsbediensteten an dem Grundsatz eines »fairen Vergleichs« mit der Privatwirtschaft zu orientieren, anstatt sie von der Durchsetzungsmacht von Gewerkschaften und öffentlichen Arbeitgebern abhängig zu machen.²⁵⁷

255 | Vgl. etwa den Rückblick in: Walter Leisner: Beamtenstreik? Das »Schwedische Modell« auf dem Prüfstand. Hintergründe und Lehren des schwedischen Beamtenstreiks 1971, Bonn-Bad Godesberg 1971, S. 26. Allerdings vollzogen die regierenden Sozialdemokraten in dieser Hinsicht 1965 einen radikalen Kurswechsel: Nach wachsender öffentlicher Kritik an der unzureichenden Bezahlung für Beamte gewährten sie allen Beschäftigten des Staates – auch den Beamten – das Streikrecht. Bereits 1971 wurde dies allerdings wieder zurückgenommen, nachdem es erstmals tatsächlich zu größeren Beamtenstreiks gekommen war. Vgl. dazu: ebd., S. 26f. et passim.

256 | Wolfgang Däubler: Der Streik im öffentlichen Dienst, Tübingen 1970, S. 31–35.

257 | George A. Campbell: The Civil Service in Britain, London 1965, S. 53 u. 204; Norman M. Hale: Großbritannien. In: Josef H. Kaiser/Franz Mayer/Carl Ule (Hrsg.): Recht und System des öffentlichen Dienstes. Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Niederlande, Baden-Baden 1973, S. 93–154, hier: S. 116–120 u. 143–145. Zur Entstehung dieser Regelungen 1955/56 und zur Bedeutung des Prinzips des »fair comparison« darin vgl. den Rückblick in: Civil Service Pay Research

In den USA schließlich galten Streiks von Staatsbeschäftigten als politisch verwerflich. Franklin D. Roosevelt etwa, der Demokrat, der die USA durch die Weltwirtschaftskrise und den Zweiten Weltkrieg geführt hatte, vertrat in dieser Frage einen ganz rigiden Standpunkt, obwohl er ansonsten als ein Präsident in die Geschichte einging, der sich intensiv um die Belange der Arbeiter und der Gewerkschaften bemühte. Arbeitsniederlegungen im Öffentlichen Dienst waren für Roosevelt aber »unthinkable and intolerable«, weil sie darauf hinausliefen, die Entscheidungen von demokratisch gewählten Politikern zu unterlaufen oder zu korrigieren: Eine solche »paralysis of Government« dürfe es nicht geben. Mit dieser Sicht prägte er Politik und Rechtsprechung in Amerika auf Jahrzehnte hinaus.²⁵⁸

Die leitenden hauptamtlichen Funktionäre der ÖTV dürften zu den wenigen Bundesbürgern gehört haben, die über die eingeschränkten gewerkschaftlichen Rechte für staatliche Arbeiter und Angestellte in anderen westlichen Demokratien informiert waren. Wenn die ÖTV-Führung so scharf darauf beharrte, in Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst dürfe es – mit Adolph Kummernuss' Worten – immer nur darum gehen, »wer die stärkeren Nerven, wer den längeren Arm hat«, so ist diese Position wohl nicht zuletzt vor diesem Hintergrund zu sehen: Die Gewerkschaft wusste genau, dass die das Streikrecht einschließende Tarifautonomie für die von ihr vertretenen Arbeitnehmer im Öffentlichen Dienst politisch keineswegs gesichert war wie für Beschäftigte der Privatwirtschaft.²⁵⁹

Unit: First Annual Report 1957, London 1958, S. 3–6. Allerdings entzündete sich um das System in den frühen 1960er Jahren Streit zwischen Regierung und Gewerkschaften: Die Regierung forderte, die Lohnerhöhungen für den Öffentlichen Dienst sollten sich stärker an der Zunahme der allgemeinen industriellen Produktivität orientieren (was die Zuwachsraten nach unten gedrückt hätte); die Gewerkschaften beharrten auf dem Grundsatz, nur die Bezahlung vergleichbarer Tätigkeiten dürfe als Maßstab dienen. Vgl. dazu etwa: 2 Per Cent Offer Angers Civil Servants' Leaders. In: The Times, 27.3.1962.

258 | Manfred Löwisch: Zulässiger und unzulässiger Arbeitskampf im öffentlichen Dienst. Ein Vergleich der Rechtslage in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg und Karlsruhe 1980, S. 9–11 (Zitat: S. 10 f.). Zu den konkreten (sehr unterschiedlichen) Verfahren, wie die Löhne für den Öffentlichen Dienst gebildet wurden, vgl. am Beispiel der Bundesstaaten ebd., S. 14–22.

259 | Protokoll der 7. Sitzung des HV, 8./9.4.1960. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45.

Nun hätte selbstverständlich jede Gewerkschaft, die ihren Namen verdiente, gegen Handlungen und Überlegungen opponiert, die sie als Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit betrachtet. Die ÖTV aber reagierte in dieser Hinsicht ganz besonders empfindlich, weil sie sich als sehr verletztlich ansah – und dabei machte es keinen Unterschied, wer auf der anderen Seite stand. Schließlich stieß der Tarifpolitiker Ludwig Erhard genauso auf den Widerstand der ÖTV wie Ludwig Preller, Ludwig Rosenberg oder auch Georg Leber, die sich als Interessenvertreter der Arbeitnehmer verstanden und politisch doch eigentlich zu den engsten Verbündeten der Gewerkschaft zählten.

So gesehen war der Verlauf der Tarifrunde von 1973/74, die das Ansehen des sozialdemokratischen Kanzlers Willy Brandt ramponierte, alles andere als überraschend, denn die von Heinz Kluncker geführte Gewerkschaft handelte in dieser Auseinandersetzung exakt nach den gleichen Prinzipien wie in den Jahren 1961 und 1962 unter dem Vorsitz von Adolph Kummernuss im Streit mit dem konservativen Wirtschaftsminister. Weiter unten wird zu zeigen sein, warum es 1974 dennoch zu einer heftigen Konfrontation zwischen Brandt und der ÖTV kommen konnte.

Die Erfahrungen, die Heinz Kluncker in seinen gewerkschaftlichen Lehrjahren zwischen 1952 und 1964 in und mit der ÖTV sammelte, waren durchaus ambivalent – und gerade darin lag wohl ihre Bedeutung. Der Vorsitzende in spe erfuhr in dieser Zeit vor allem, wie naiv und abwegig die weit verbreitete Vorstellung war, Gewerkschaften seien strikt hierarchisch aufgebaute Organisationen, in denen machtvollen Funktionäre die Mitglieder nach eigenem Gutdünken wie Marionetten bewegten.

Tatsächlich fielen Entscheidungen in der Führung der ÖTV stets mit Blick auf die Basis. Dabei erlebte die Leitung das Kollektiv der Mitglieder sowohl als fordernd und antreibend wie auch als unsicher und unberechenbar. Tarifpolitische Forderungen der Gewerkschaften antworteten stark auf die Stimmung in den Betriebs- und Ortsgruppen, und diese Stimmung bildete sich offensichtlich auf komplexe und schwer zu kalkulierende Weise unter dem Einfluss zahlreicher divergierender Faktoren.

Wie der sorgenvolle Blick der ÖTV auf die Tarifpolitik der IG Bau beweist, scheinen Erfolge anderer Gewerkschaften dabei eine große Rolle gespielt zu haben. Trotz spezieller wirtschaftlicher Voraussetzungen wirkten Tarifabschlüsse in einer bestimmten Branche damit unter Umständen weit über ihren eigentlichen Geltungsbereich hinaus. Vorbilder dieser Art

konnten eine Gewerkschaftsleitung erheblich unter Stress setzen, weil sie die Loyalität und die Beiträge von Mitgliedern zu verlieren drohte, wenn es ihr nicht gelang, vergleichbare Ergebnisse auszuhandeln.

Zugleich waren die Kollegen und Kolleginnen an der Basis der Organisation aber selbstverständlich auch normale Bürger, deren Wertvorstellungen und Ziele nicht vollständig von ihrer Identität als Gewerkschafter bestimmt wurden. Diese Einbindung der Mitglieder in die allgemeine Öffentlichkeit mit ihren politischen und medialen Debatten erschwerte vor allem die Planung gewerkschaftlicher Kampfmaßnahmen. 1961 etwa fürchtete die öffentlich heftig gegen das versuchte »Diktat« der Bundesregierung wetternde ÖTV-Führung, bei einer Urabstimmung werde es kein positives Votum für einen Streik geben, weil Erhards Slogan vom »Maßhalten« auch ÖTV-Mitglieder beeindruckte. 1958 hingegen streikten die Beschäftigten der Öffentlichen Betriebe selbst in West-Berlin sehr geschlossen, obwohl die Medien – und hier insbesondere die Zeitungen des Verlegers Axel Springer – den Ausstand als schwere Krise der politisch gefährdeten Teilstadt darstellten und damit indirekt Anti-Streik-Propaganda betrieben. Offensichtlich waren Vorhersagen über das Verhalten der Basis im Konfliktfall eine schwierige Angelegenheit. Insofern erfüllte Heinz Kluncker als Mann, der die Skepsis schätzte, wohl eine der wichtigsten Voraussetzungen für erfolgreiche Gewerkschaftsarbeit.

Sowohl an den Streiks von 1954 und 1958 als auch an der Debatte über die »Versachlichung« der Tarifverhandlungen durch ökonomische Richtwerte in den frühen 1960er Jahren zeigte sich zudem ein besonderes Problem der ÖTV: Ihr Verhältnis zu politischen Amtsinhabern und Parlamentariern trug fast schizophrene Züge. Einerseits fürchtete sie politische Entscheidungen, die das Arbeitskampfrecht in lebenswichtigen öffentlichen Betrieben beschneiden könnten. Das fehlende oder stark eingeschränkte Streikrecht für Beschäftigte der Öffentlichen Hand in anderen westeuropäischen Staaten förderte diese Angst ebenso wie die Erinnerung an die Notverordnungen der Weimarer Republik, die Streiks in Unternehmen von wirtschaftlich zentraler Bedeutung verhindern sollten. Hinzu kam die durchweg negative, teilweise fast hysterische Reaktion von Politik und Medien auf die beiden isolierten und kurzen Arbeitsniederlegungen, die in den 1950er Jahren im Öffentlichen Dienst der Bundesrepublik stattfanden. Der dabei sofort wieder laut gewordene Ruf nach einem besonderen Arbeitskampfrecht für Beschäftigte des Staates vertiefte zwangsläufig

das Misstrauen, das die ÖTV politischen Würdenträgern entgegenbrachte. Andererseits aber führte die enge personelle Verflechtung zwischen ÖTV und SPD auch zu einem ganz anderen Blick auf Politiker: Von »Kollegen«, die als Sozialdemokraten politische Ämter übernahmen, erwartete die Gewerkschaft aktive Unterstützung.

Diese Widersprüche prägten die ÖTV und ihr Verhalten bei der Interessenvertretung der Mitglieder. So neigte die Gewerkschaft dazu, sehr scharf zu reagieren, wenn ihre Verhandlungspartner in den Tarifrunden Strategien benutzten, die in privatwirtschaftlichen Lohnstreitigkeiten allgemein üblich waren. Wenn Wirtschaftsminister Erhard etwa öffentlich Höchstgrenzen für Lohnerhöhungen nannte, die er für noch akzeptabel hielt, tat er ja nichts anderes als ein Unternehmer, der erklärte, sein Betrieb könne nur weiter florieren, wenn der Lohnzuwachs eine bestimmte Größenordnung nicht überschreite. Zum »Diktat« wurde diese Erklärung erst in der Wahrnehmung einer Gewerkschaft, die um die besonderen politischen Handlungsmöglichkeiten ihrer Tarifpartner wusste und ihnen deshalb tief misstraute.

Zugleich aber konnte sich die eigentlich so furchtsame ÖTV wegen ihrer widersprüchlichen Beziehung zu politischen Amtsinhabern auch überschätzen, weil sie von sozialdemokratischen Politikern – und zumal solchen, die selbst zur Gewerkschaft gehörten – eine besondere Offenheit für ihre Forderungen erwartete. Die Frustrationen, die entstehen konnten, wenn diese Erwartung enttäuscht wurde, hielten sich dank der günstigen wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik in den 1950er Jahren in Grenzen. Wie sich dies unter anderen ökonomischen Vorzeichen entwickeln würde, war eine offene Frage.

Die Tarifrunden der Jahre 1952 bis 1964 demonstrierten schließlich, wie unübersichtlich und hoch politisch Verhandlungen für die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes ausfallen konnten. Hier handelte es sich nicht um einen Streit zwischen zwei Parteien, sondern um eine multilaterale Angelegenheit mit vielen verschiedenen Akteuren. Diese Struktur war für die ÖTV insofern von großem Vorteil, als es den Arbeitgebern fast durchweg nicht gelang, gemeinsam gegen die Forderungen der Gewerkschaft zu agieren. Die intensive Streikfurcht bei den Kommunalpolitikern führte ebenso zu interner Uneinigkeit wie unterschiedliche Urteile über die schwierig zu entscheidenden Fragen, was der Staat als Arbeitgeber bieten müsse, um

in der Konkurrenz mit der Privatwirtschaft weiterhin für qualifizierte Beschäftigte attraktiv zu sein, und wie das alles zu finanzieren sei.

Vor diesem Hintergrund spielten politische Überlegungen in den Tarifauseinandersetzungen für den Öffentlichen Dienst eine ungleich größere Rolle als in den Verhandlungsrunden zwischen Gewerkschaften und privaten Unternehmern. Im Vergleich können solche Streitigkeiten in Industrie und Gewerbe fast als ein Muster für Klarheit und Überschaubarkeit gelten: In diesen Tarifrunden standen die sozialen und ökonomischen Interessen der Lohnabhängigen gegen die wirtschaftlichen Ansprüche und Ziele der Unternehmer. Der Staat als Arbeitgeber, der von gewählten Amtsinhabern vertreten wurde, orientierte sich hingegen keineswegs nur an betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Die verantwortlichen Politiker standen etwa vor der Entscheidung, ob sie bei einer raschen Einigung mit der ÖTV den Vorwurf riskieren wollten, auf Kosten der Allgemeinheit nicht hart genug verhandelt zu haben, oder ob sie einen Streik in Kauf nahmen, was Wähler wegen der damit entstehenden Störungen des Alltagslebens verärgern konnte.

Indirekt wurde in Tarifrunden für den Öffentlichen Diensteben auch über die öffentlichen Haushalte und die öffentlichen Ausgaben sowie über die politisch festgesetzten Preise staatlicher Dienstleistungen debattiert. Parlament und Regierung konnten in Reaktion auf einen Tarifabschluss mit der ÖTV etwa Etatkürzungen oder -umschichtungen beschließen, ohne dass die Gewerkschaft darauf noch Einfluss nehmen konnte. Auch die Preise für Gas, Wasser und Strom oder für den öffentlichen Nahverkehr konnten durch politische Entscheidungen erhöht werden. Wie sich am Beispiel Hamburgs in den Jahren 1954/55 zeigt, konnten solche Verteuerungen aus politischem Kalkül selbst dann beschlossen werden, wenn sie wirtschaftlich gar nicht nötig waren – in der Öffentlichkeit aber galt die ÖTV dennoch als verantwortlich.

Wer die Arbeitsbedingungen und die Bezahlung von Arbeitern und Angestellten des Staates verbessern wollte, der begab sich daher fast zwangsläufig in eine politische Auseinandersetzung. Die Frage, wie Heinz Kluncker als Vorsitzender und Chefunterhändler der Organisation in den so deutlich politisch geprägten Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst agiert hat, wird sich wie ein roter Faden durch die folgende Darstellung der »Ära Kluncker« ziehen.