

Schlussbetrachtung

In diesem Buch sollte die Frage nach der Macht der ÖTV in einem doppelten Sinne geprüft werden: Es galt, sowohl den tarifpolitischen Einfluss der Organisation auf die Verhandlungspartner in der Ära Heinz Kluncker als auch die innerorganisatorische Entscheidungskraft des Vorsitzenden zwischen 1964 und 1982 darzustellen und zu untersuchen. Versucht man in diesem Sinne eine Zusammenfassung, dann liegt es nahe, zunächst die Rolle des Vorsitzenden innerhalb der von ihm geführten Gewerkschaft zu thematisieren, denn ein Chef, der – wie gezeigt – selbst dann noch ein gewichtiges Wort mitredet, wenn es um seine eigene Nachfolge geht, scheint doch tatsächlich über große Macht zu verfügen. Trifft also das von Journalisten geprägte Wort von der ÖTV als einer »Kluncker-Gesellschaft« zu?¹

In der hier vorgelegten Untersuchung finden sich zwar durchaus etliche Informationen und Teilergebnisse, die eine positive Antwort auf diese Frage begründen könnten. Zumal personalpolitisch besaß Heinz Kluncker offensichtlich erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten, die er auch intensiv nutzte. Selbst eher gering entwickelter gewerkschaftlicher »Stallgeruch« war dabei kein Hindernis, wenn es nach Klunckers Urteil ansonsten »passte«. Die Mitglieder des geschäftsführenden Hauptvorstandes und des Hauptvorstandes, den beiden Führungsgremien der ÖTV zwischen den Gewerkschaftstagen, wurden zwar jeweils von den Kongressdelegierten gewählt. Bei diesen Wahlen aber konnte Klunckers Fürsprache stark helfen: Wenn Monika Wulf-Mathies ihre Gewerkschaftskarriere 1976 gleich als Mitglied im gHV starten konnte, dann verdankte sie den ihr damit erwiesenen Vertrauensvorschuss wohl entscheidend der Tatsache, dass der Vorsitzende sie persönlich als neue Führungskraft »angeworben« hatte und unterstützte.

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

Auf ähnliche Weise dürfte Kluncker bereits die Wahl Karl Heinz Hoffmanns in den gHV im Jahr 1968 gefördert haben – und Hoffmann besetzte sogar gleich die Position des stellvertretenden Vorsitzenden, obwohl er die ÖTV intern nicht wirklich kannte.

Der größer besetzte Hauptvorstand schließlich kann nach den überlieferten Wortprotokollen durchaus als ein Gremium gelten, das dem Vorsitzenden folgte: Auf seinen Sitzungen wurde zwar sehr viel geredet, aber wenig gestritten, geschweige denn nach kontroverser Debatte etwas beschlossen.² So finden sich nur höchst selten profilierte Äußerungen des Vorsitzenden; Kluncker ließ vor allem die anderen reden. Oft beschränkte er sich konsequent auf die Rolle, die Sitzung formal zu leiten. Paradoxiertweise dokumentiert nach meiner Meinung gerade diese starke Zurückhaltung seine politisch dominante Position innerhalb der ÖTV-Führung: So neutral konnte sich nur ein Vorsitzender verhalten, der die Fäden sicher in seiner Hand wusste. Da Kampfkandidaturen für die Sitze in gHV und HV auf den Gewerkschaftstagen nicht üblich waren, verdankte sich die personelle Zusammensetzung der Gewerkschaftsspitze wohl generell stark der ordnenden Hand des Vorsitzenden. Genau belegen lässt sich dieser Einfluss jedoch nicht.³

Aus dem politisch homogenen Charakter der ÖTV-Führungsgremien ergaben sich für den Vorsitzenden Handlungsspielräume, die er nach seinen Überzeugungen nutzen konnte. Besonders die »Ostpolitik« der ÖTV, die in den Jahren nach 1964 in der öffentlichen Wahrnehmung der Organisation eine große Rolle spielte, kann stark als ein persönliches Projekt Heinz Klunckers gelten. Weder die Gewerkschaftsbasis noch die diversen Instanzen der verbandsinternen Demokratie wurden damit groß befasst. Da offener Widerspruch ausblieb, entwickelte die ÖTV dank der Initiativen

2 | Eine Ausnahme, auf die ich aus Platzgründen in der vorstehenden Untersuchung nicht eingehen konnte, ist hier zu vermerken: Die kontroverse Debatte über die Risiken von Atomkraftwerken erreichte in den späten 1970er Jahren auch die Führungsgremien der ÖTV. Vgl. etwa: 3. Sitzung des HV, 20./21.1.1977. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130054; 5. Sitzung des HV, 11./12.5.1977. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130036. Als Abriss vgl.: Markus Mohr: Die Gewerkschaften im Atomkonflikt, Münster 2001.

3 | Der Wahlgang auf dem Gewerkschaftstag 1980 mit zwei Bewerbern für einen HV-Sitz und dessen organisationspolitischer Hintergrund wurde oben als einzige Ausnahme vermerkt.

ihres Vorsitzenden intensive Kontakte zu Gewerkschaftsverbänden in den sozialistischen Diktaturen Osteuropas und später dann auch in der DDR.

Großen Einfluss besaß Heinz Kluncker offensichtlich auch im weiteren Kreis der ÖTV-Funktionsträger und bei den engagiert mitarbeitenden »einfachen« Mitgliedern. Die in den späten 1970er Jahren mehrfach vorgetragenen Klagen, es könne keine wirklich freie Mitgliederdebatte über den Forderungskatalog für die kommende Tarifrunde geben, wenn der Chef die Vorstandsempfehlung dafür vorab schon öffentlich präsentierte, belegt eindringlich, wie schwer Klunckers Worte innerhalb der Organisation wogen.

Trotz all dieser Feststellungen ist es aus meiner Sicht dennoch verfehlt, die ÖTV der 1960er und 1970er Jahre als »Kluncker-Gesellschaft« zu bezeichnen. In der Tarifarbeit, dem Kernbereich der gewerkschaftlichen Bemühungen, verfolgte die Gewerkschaft keineswegs eine Politik nach dem Gusto ihres Vorsitzenden. Vielmehr zeigt sich gerade an diesem Feld exemplarisch, wie komplex die Beziehungen zwischen Führung, Funktionären und Basis ausfielen und wie sehr die innerorganisatorische Meinungsbildung als ein Prozess verstanden werden muss, in dem um Kompromisse gerungen wurde und in der die Führung danach strebte, die an der Basis dominierenden Ansichten möglichst schon vorab zu berücksichtigen.

Wie gezeigt stritt die ÖTV seit 1967/68 fast jedes Jahr neu wieder über die tarifpolitische Grundsatzentscheidung, ob sie lineare oder sozial ausgleichende Lohn- und Gehaltserhöhungen fordern solle. In dieser Dauerdebatte entstanden rasch recht stabile Fronten: Die Verbandsführung um Heinz Kluncker und auch viele der Bezirksfunktionäre lehnten eine sozial differenzierte Lohnpolitik ab, weil sie meinten, mit einer Bevorzugung der schlechter bezahlten Beschäftigten fördere man vor allem die neoliberalen Attacken auf den vor Konkurrenz geschützten Öffentlichen Dienst; unter den Mitgliedern, die sich an den internen Debatten über den Forderungskatalog beteiligten, bildeten sich dennoch immer wieder Mehrheiten für »Sockel«- oder Festbetrags-Forderungen.

Verantwortlich dafür waren emotional geprägte Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit, die im links dominierten politischen Klima der Zeit ohnehin florierten und angesichts der zeitweise hohen Preissteigerungen in den Jahren nach 1968/69 zusätzlich legitim wirkten. Diese Stimmung erwies sich als so stark, dass die Verbandsspitze begann, sie zu antizipieren: Mehrfach integrierte die ÖTV-Führung sozial ausgleichende Elemente in ihre offizielle Empfehlung für die kommende Tarifrunde, die der Mit-

gliederdiskussion einen Rahmen geben sollte. Wiederholt musste Heinz Kluncker als der Verhandlungsführer der ÖTV daher mit den Arbeitgebern über tarifpolitische Wünsche streiten, die er selbst für problematisch, wenn nicht sogar für falsch hielt. Um die innergewerkschaftliche Demokratie, die linke Kritiker der DGB-Organisationen in den 1970er Jahren als stark defizitär bezeichneten, kann es so schlecht nicht gestanden haben, wenn in der zweitgrößten bundesdeutschen Gewerkschaft solche Ergebnisse möglich waren.⁴

Auch im Arbeitskampf erwies sich die scheinbar so dominante Macht Heinz Klunckers als eng begrenzt. Im Frühjahr 1974 hätte der Streik im Öffentlichen Dienst ein zügigeres Ende gefunden, wenn es nach den Vorstellungen des ÖTV-Vorsitzenden gegangen wäre; erst das gegenteilige Votum der Großen Tarifkommission erzwang weitere Zugeständnisse der Arbeitgeber. Den so erreichten Tarifabschluss hielten viele Streikende trotzdem immer noch für unzureichend. Offensichtlich ging es dabei keineswegs nur um entgangene materielle Vorteile, sondern auch um einen anderen Blick auf den Streik als tarifpolitisches Kampfinstrument. Heinz Kluncker verstand Tarifverträge vorrangig als Dokumente einer Partnerschaft mit den Arbeitgebern. Von daher war es für ihn selbstverständlich, dass auch ein Streik zu einem Kompromiss mit den Vertragspartnern führen musste. Wie sich im Februar 1974 zeigte, erwarteten viele ÖTV-Mitglieder hingegen einen uneingeschränkten Sieg, d.h. einen Vertrag, der den Forderungen der Gewerkschaft zumindest in den zentralen Punkten eins zu eins entsprach. Die abwägende, strategische Sicht der Verbandsführung auf den Arbeitskampf war ihnen fremd. Gerade der scheinbar so eindrucksvolle »Triumph« der ÖTV über Bundeskanzler Willy Brandt hinterließ daher innerhalb der Organisation Unfrieden und Enttäuschung.

Ein solcher Konflikt zwischen Hoffnungen der Basis und Einschätzungen der Verbandsführung während eines großen Streiks war historisch weder neu noch ÖTV-spezifisch, hingegen kann der anhaltende Richtungsstreit um lineare oder sozial differenzierte Tarifforderungen insofern als eine Besonderheit der ÖTV gelten, als er sowohl aus strukturellen als auch aus politischen Gründen in dieser Gewerkschaft besonders heftig ausgetragen wurde. Im Öffentlichen Dienst fiel zum einen die Spanne zwischen

4 | Als nur ein Beispiel solcher Kritik vgl. etwa: Bergmann/Jacobi/Müller-Jentsch: Gewerkschaften, insbes. S. 292–297.

den verschiedenen Einkommensgruppen so weit aus, dass eine für alle Beschäftigten gleiche prozentuale Steigerung von Lohn und Gehalt leicht sozial ungerecht wirken konnte. Zum anderen veränderte das »rote Jahrzehnt« der 1970er Jahre gerade weite Teile des Öffentlichen Dienstes. Seine stark erweiterten fürsorglichen und betreuenden Aufgaben wurden von neu eingestellten Beschäftigten übernommen, die sich dem sozialen und politischen Reformgeist der Zeit vielfach stark verpflichtet fühlten. Dieser Wandel prägte die ÖTV spätestens seit den frühen 1970er Jahren: Zum Leidwesen der ÖTV-Führung nahm die interne tarifpolitische Diskussion damit den Charakter einer stark weltanschaulich gefärbten Debatte an, in der linksorientierte Angestellte und Beamte entscheiden wollten, was im sozialen Interesse geringverdienender Arbeiter liege.

Von all diesen Spannungen innerhalb der ÖTV, die Klunckers persönliche Macht stark einschränkten, nahm die breite Öffentlichkeit in seiner Amtszeit kaum Notiz – und gerade diese Wahrnehmungslücke bezeichnet nach meinem Urteil eine große Leistung des Gewerkschaftsführers. Es gelang Heinz Kluncker nicht nur, die intern vielfältig fraktionierte sowie sozial und politisch noch weiter auseinanderstrebende ÖTV in den 1970er Jahren als solidarische Interessengemeinschaft für alle Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes zusammenzuhalten und sie immer wieder neu auf eine gemeinsame Tarifpolitik zu verpflichten. Darüber hinaus wirkte er als öffentliche Person stets so prägnant und stark, dass Fragen nach den inneren Konflikten der von ihm geführten Organisation in den Medien gar nicht aufkamen. Dieser doppelte Erfolg ist umso bemerkenswerter, als Kluncker biografisch keineswegs als ein spontan überzeugender Repräsentant des Öffentlichen Dienstes gelten konnte. Seine eigenen beruflichen Erfahrungen in diesem speziellen Segment der bundesdeutschen Arbeitswelt fielen – wie gezeigt wurde – recht bescheiden aus. Die Formulierung von der ÖTV als einer »Kluncker-Gesellschaft«, die für die Zeitgenossen so überzeugend wirkte, belegt, wie weitgehend es ihm jedoch gelang, dieses Manko vergessen zu machen.

Stark zu differenzieren ist nach den Ergebnissen der vorgelegten Studie ferner das Bild einer übermächtigen ÖTV, der die öffentlichen Arbeitgeber kaum etwas entgegensetzen konnten. Zwar zählte die ÖTV zumal in der ersten Hälfte des hier untersuchten Zeitraums ohne Frage zu den DGB-Organisationen mit großer Streikmacht: Der hohe gewerkschaftliche Organisationsgrad in fast allen kommunalen Versorgungsbetrieben sicherte

ihr vielfältige Möglichkeiten, die Arbeitgeber unter Druck zu setzen, denn ein Stillstand im öffentlichen Nahverkehr, bei der Müllabfuhr oder in den Elektrizitätswerken störte in kürzester Zeit den reibungslosen Ablauf des großstädtischen Alltags. Politiker, die sich den Wählern als fürsorgliche »Stadtväter« und effiziente Verwalter präsentieren wollten, hatten daher ein großes Interesse, Konflikte mit der ÖTV möglichst rasch durch tarifpolitische Zugeständnisse beizulegen.⁵

Dennoch sollte man die Risiken und Probleme nicht unterschätzen, vor denen die ÖTV stand, wenn ein Tarifkonflikt im Öffentlichen Dienst bis zu einem Streik zu eskalieren drohte. Da Arbeitgeber und Gewerkschaft stets zentral miteinander verhandelten, ging es für die Gewerkschaft immer um die Aufgabe, einen überregionalen Arbeitskampf zu organisieren, der zahlreiche Mitglieder tangierte. Allein schon das Prozedere, die Basis über einen Streik abstimmen zu lassen, belastete die ÖTV finanziell wie personell ganz erheblich; ihr Streikfonds fiel zudem eher klein aus und reichte daher nicht, um einen längeren Ausstand mit vielen Streikenden zu finanzieren. Der Arbeitskampf war und blieb daher auch für die ÖTV in

5 | Zumindest gilt dies, wenn sowohl ein gleiches Wahlrecht wie auch eine hohe Wahlbeteiligung gegeben sind. Historisch gesehen sind beide Voraussetzungen keineswegs selbstverständlich – was alle zeitgenössischen Kritiker übersahen, die von einer angeblich risikolosen »Erpressung« der Kommunalpolitiker sprachen, wenn die ÖTV Streiks in städtischen Versorgungsbetrieben organisierte. Eine Stadtverwaltung hingegen, die nur sozial besser gestellten Teilen der Bevölkerung verantwortlich ist, kann mit einer solchen Arbeitsniederlegung unter Umständen sehr gelassen umgehen. Als Beispiel dafür taugt einer der ersten großen Streiks im Öffentlichen Dienst in Deutschland: der mehr als zehn Wochen dauernde Ausstand der städtischen Müllarbeiter in Kiel im Sommer 1909. Der Magistrat, der dank des höchst undemokratischen Kommunalwahlrechts jener Zeit nur von bürgerlichen Parteien getragen wurde, verweigerte jedes Zugeständnis an die für höhere Löhne streikenden Arbeiter, obwohl während des Ausstandes nicht nur Mülleimer, sondern auch die »Fäkalieimeier« der zahlreichen Haushalte stehen blieben, die nicht an die Kanalisation angeschlossen waren. Der Streik wurde schließlich erfolglos abgebrochen. Vgl. dazu etwa: Emil Dittmer: Streik und Aussperrung der Gemeindearbeiter in Kiel. In: Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands 19 (1909), Nr. 27, S. 418; Furtwängler: ÖTV, S. 200–202; Wolfgang Kügel: Gemeindearbeiterschaft, Stadtverwaltung und gewerkschaftliche Organisation in Deutschland 1896–1921, phil. Diss., Universität München 1989, S. 214–224.

tariflichen Auseinandersetzungen die Ultima ratio, die keineswegs selbstverständlich zum strategischen Arsenal der Verbandsführung gehörte.

Die besonderen politischen Strukturen der Zeit kamen jeweils hinzu. So modifizierten sich die Konfliktlinien in den 1970er Jahren. Wie sich in den Tarifrunden für den Öffentlichen Dienst nach dem erfolgreichen Streik von 1974 zeigte, profitierte die ÖTV nur sehr bedingt von ihrer engen Verbindung mit der SPD als regierender Partei im Bund, in wichtigen Bundesländern und in den meisten deutschen Großstädten. Anders, als es die meisten zeitgenössischen Kommentatoren meinten, erwies sich die Nähe von Partei und Gewerkschaft für die ÖTV vielmehr sogar als ein Hindernis: Mit einem vergleichbar konfrontativ geführten Arbeitskampf und einem weiteren Tarifabschluss, der Politiker und Medien auf ähnliche Weise eingeladen hätte, von einer schweren Niederlage der Arbeitgeber zu sprechen, riskierte die Gewerkschaft unter den gegebenen Umständen negative politische Folgen für die SPD, die Heinz Kluncker und die anderen Sozialdemokraten in der ÖTV-Führung in schwere Konflikte gestürzt hätten.

Darüber hinaus konnte sich die ÖTV kaum auf Unterstützung durch die anderen DGB-Gewerkschaften und deren Mitglieder verlassen. Eher herrschte in diesen Organisationen eine negativ aufgeladene Stimmung gegen den Öffentlichen Dienst, dessen Beschäftigte und auch gegen deren Gewerkschaft. Der Arbeitskampf von 1974, in dem die ÖTV mit Bundeskanzler Willy Brandt zu dessen Schaden über Kreuz lag, spielte bei diesen Emotionen eine wichtige Rolle; wichtiger noch (gerade an der Basis der Industriegewerkschaften) waren jedoch Vorurteile gegenüber den Staatsbediensteten, die pauschal als sozial privilegiert galten. Auch das höchst negative Presseecho auf den Streik und den Tarifabschluss von 1974 hat die ÖTV durchaus erschreckt und somit dazu beigetragen, dass die Organisation ausgerechnet nach ihrem größten Erfolg tarifpolitisch über mehrere Jahre hin eher vorsichtig agierte.

In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre und vollends dann nach 1980 wurde zudem immer deutlicher, wie stark der Zusammenhang zwischen den Tarifabschlüssen für den Öffentlichen Dienst einerseits und den Staatsausgaben und dem Stand der öffentlichen Verschuldung andererseits die Handlungsmacht der ÖTV begrenzte: In dem Maße, in dem das Thema der Staatsverschuldung an politischer Bedeutung gewann, geriet die ÖTV unter neue Rechtfertigungszwänge, wenn sie die Arbeitgeber mit kost-

spieligen Forderungen konfrontierte. Gewerkschaftsmacht – so zeigt sich gerade an dieser letzten Phase der »Ära Kluncker« – ergibt sich keineswegs zwingend und keineswegs allein aus einem hohen Organisationsgrad in wichtigen Unternehmen. In den Belegschaften der kommunalen Versorgungsbetriebe war die ÖTV Ende der 1970er Jahre noch genauso stark wie zu Beginn des Jahrzehnts. Nicht nur das konjunkturelle, sondern auch das politische Umfeld aber hatte sich massiv verändert – und damit stand die gewerkschaftliche Arbeit nun unter ganz anderen, eher negativen Vorzeichen. Dies erklärt mit, warum die intensiven Bemühungen der ÖTV, die »neoliberal« inspirierten ersten Privatisierungen öffentlicher Arbeiten in der Bundesrepublik zu verhindern, weitgehend erfolglos blieben.

Schließlich sollte man auch deshalb besser nicht von einer Übermacht der ÖTV gegenüber den Arbeitgebern sprechen, weil die Gewerkschaft ihre starke Position in der Tarifpolitik für den Öffentlichen Dienst paradoxerweise zu einem guten Teil einer Entscheidung ihrer Tarifpartner verdankte. In den konfliktreichen Verhandlungen im Winter 1981/82 trat dieser ansonsten verborgene Zusammenhang offen zu Tage: Wenn es keine gemeinsamen Verhandlungen mit Bund, Ländern und Gemeinden über gleichlautende Tarifverträge für alle drei Segmente des Öffentlichen Dienstes gab, dann sah es mit der Durchsetzungskraft der ÖTV doch ganz anders aus als in all den vorangegangenen Tarifrunden. Gegenüber dem Bund und den Landesregierungen war die Gewerkschaft fast machtlos, weil sie einer Streikdrohung keine wirkungsvollen Taten folgen lassen konnte; nur bei den Gemeinden verfügte sie über vielfältige Möglichkeiten, die Arbeitgeber im Konfliktfall stark unter Druck zu setzen. Zu einer Gewerkschaft, die wirkungsvoll für alle Beschäftigten des bundesdeutschen Staates kämpfte, wurde die ÖTV also nur, weil die Arbeitgeber dem Grundsatz folgten, in Bund, Ländern und Gemeinden müssten inhaltlich identische Tarifverträge gelten, und weil sie deren Bestimmungen dann auch noch auf die Beamten übertrugen.

Mit diesen Entscheidungen verfolgten die Arbeitgeber selbstverständlich eigene Interessen: Sie wollten Abwerbungen innerhalb des Öffentlichen Dienstes verhindern. Da der Staat – anders als Privatunternehmen – stets nur tariflich zahlte, sicherte er sich so exakt kalkulierbare Personalkosten; zudem schützte er sich vor allzu starker Personalfuktuation. Hinter dieser Politik der Tarifeinheit stand – wiederum selbstverständlich – vor allem die Sorge, besonders qualifizierte Beamte und leitende Angestellte

könnten von verschiedenen öffentlichen Arbeitgebern konkurrierend umworben werden. Sie kam aber auch der großen Gruppe der weniger gut ausgebildeten Angestellten sowie allen Arbeitern zugute, die »beim Staat« und in öffentlichen Betrieben beschäftigt waren – eben weil es die von den Arbeitgebern gewollte Tarifeinheit der ÖTV möglich machte, ihre starke Stellung gegenüber den kommunalen Arbeitgebern auch für die Interessen der Angestellten und Arbeiter von Bund und Ländern zu nutzen. Die Gemeinschaft der öffentlichen Arbeitgeber also half der ÖTV durchaus entscheidend, sich zu der Gewerkschaft zu entwickeln, die sie in den 1960er und 1970er Jahren wurde.

Das Bild der übermächtigen und nicht zu bremsenden ÖTV, das Politik und Medien im Untersuchungszeitraum beständig neu entwarfen, entsprach mithin aus verschiedenen Gründen keineswegs der Realität. Gewerkschaftlich war die Organisation unter Heinz Klunckers Vorsitz dennoch ohne Frage sehr erfolgreich. Drei soziale Errungenschaften sind in einer Gesamtschau besonders hervorzuheben. Erstens gelang es der ÖTV in den 1960er Jahren, den Einkommensabstand zwischen den Beschäftigten der florierenden bundesdeutschen Industrie und den Mitarbeitern des Staates zu beseitigen, welcher die große Masse der beruflich nicht besonders gut qualifizierten Arbeiter und Angestellten im Öffentlichen Dienst sowie die einfachen Beamten sozial bislang deutlich benachteiligt hatte. Die Gewerkschaft korrigierte damit eine Gehaltsstruktur, die in den Jahren der Weltwirtschaftskrise nach 1929 entstanden war, zum Teil aber sogar schon aus der Zeit der ersten schweren Inflation in Deutschland in der gerade erst gegründeten Weimarer Republik datierte. In den 1970er Jahren konnte dieser mühselige schrittweise Anpassungsprozess als abgeschlossen gelten: Seit dem Tarifabschluss vom Februar 1974 erklärte auch die ÖTV, es gebe für die Beschäftigten des Staates bei den Löhnen und Gehältern im Vergleich mit der Privatwirtschaft keinen Nachholbedarf mehr. Der Öffentliche Dienst beschäftigte seinerzeit insgesamt fast vier Millionen Menschen, von denen die meisten eine Familie versorgten. Ohne die Gleichstellung dieser bedeutenden Zahl von Arbeitnehmern wäre die Entwicklung der deutschen Gesellschaft zu einer Gemeinschaft von auf historisch ganz neue Weise materiell gut lebenden und gut abgesicherten Bürgern unvollständig geblieben.

Zweitens stritt die ÖTV unter Heinz Klunckers Führung erfolgreich gegen eine ganze Reihe von überkommenen Regelungen, die Arbeiter des

Staates deutlich schlechter stellten als Angestellte und Beamte. Solche Markierungen der »Kragenlinie«, die den vermeintlich geringeren Wert körperlicher Arbeit gegenüber »geistigen« Tätigkeiten perpetuierten, gab es im Öffentlichen Dienst Anfang der 1960er Jahre noch in vielen Formen, etwa bei den Regelungen zur Krankmeldung und beim Urlaubsanspruch oder durch den Unterschied zwischen »Lohn« und »Gehalt«. Mit ihrem hartnäckigen Kampf gegen diese antiquierten Normen, die in vielen Industriebetrieben zeitgleich bereits weitgehend abgebaut waren, leistete die Gewerkschaft ohne Frage einen wichtigen Beitrag zur Modernisierung des Öffentlichen Dienstes.

Drittens gelang es der ÖTV in dem hier untersuchten Zeitraum, die Altersversorgung der Arbeiter und Angestellten des Staates erheblich zu verbessern. Der in mehreren Schritten vollzogene Ausbau der bereits älteren Zusatzversorgung für alle nicht-verbeamteten Beschäftigten im Öffentlichen Dienst bedeutete für diese in ihren Jahren im Ruhestand einen erheblichen Wohlstandszuwachs, der insofern besonders schwer wog, als gleichzeitig die allgemeine Lebenserwartung wuchs. Das Problem, im Alter mit deutlich sinkendem Einkommen rechnen zu müssen, verlor damit für die Arbeiter und Angestellten der Öffentlichen Hand deutlich an Bedeutung.

Gerade dieser Erfolg, der weit über die vergleichbaren tarifpolitischen Errungenschaften der Industriegewerkschaften in der Alterssicherung der Beschäftigten hinausging, erwies sich für die ÖTV jedoch als zweischneidige Sache. Da ein kleiner Teil der aus dem Berufsleben ausscheidenden Arbeiter und Angestellten des Staates dank der neuen Regeln besser versorgt wurden als selbst die Beamten, nahmen Politiker und Medien zunehmend Anstoß an der Zusatzversorgung. Sie wurde zum Symbol für die angebliche Privilegierung der Staatsbeschäftigten und weckte sozialen Neid; die Arbeitgeber nutzten diese Emotionen immer wieder neu, um die ÖTV tarifpolitisch unter Druck zu setzen. Zwar wehrte sich die Gewerkschaft nach Kräften. Noch in der letzten Phase der »Ära Kluncker« aber gab die ÖTV dann doch nach: In der Hoffnung, so die Forderungen der Arbeitgeber nach Lohn- und Gehaltskürzungen im Öffentlichen Dienst abfangen zu können, akzeptierte die Gewerkschaft im Sommer 1981 einen Abbau der »Überversorgung« für ausscheidende Arbeiter und Angestellte, den sie bislang stets mit dem Argument verweigert hatte, es gebe in dieser Sache gar keinen Handlungsbedarf.

Auch die Rücknahme eines älteren Erfolges gehörte somit zur Geschichte der ÖTV in den Jahren, in denen die Gewerkschaft von Heinz Kluncker geführt wurde. Gescheitert ist sie zudem mit ihrem Plan, ein einheitliches Dienstrecht zu initiieren, das für staatlich beschäftigte Arbeiter und Angestellte ebenso wie für Beamte gelten sollte. In der tarifpolitischen Bilanz der ÖTV für die Jahre 1964 bis 1982 muss das Ausbleiben dieser Reform als ein bedeutsamer Negativposten gelten, verstand die Gewerkschaftsspitze das Konzept, dessen Details mit erheblichem intellektuellen Aufwand entwickelt worden waren, doch als den wichtigsten Beitrag der ÖTV zur gesellschaftspolitischen Zukunftsdebatte in der Bundesrepublik. Bündnispartner aber fand sie nicht: An den »hergebrachten Grundsätzen« des deutschen Beamtentums hat sich die Gewerkschaft trotz all ihrer anderen Erfolge die Zähne ausgebissen.

Angesichts der innenpolitisch traditionell starken Stellung der deutschen Beamtenverbände war dieser Ausgang zwar nicht überraschend. Zugleich aber zeigt sich daran ein doppeltes Problem, das die gewerkschaftliche Tarifpolitik grundsätzlich stark erschweren kann: Der komplizierte Charakter arbeitsrechtlicher Bestimmungen jenseits der Frage, wie hoch Lohn oder Gehalt ausfallen, und die juristisch geprägte Sprache der Tarifverträge, die ohne Expertenwissen teilweise kaum verständlich sind, können es sehr schwer machen, die Basis der Organisation zu mobilisieren und dann auch noch der breiteren Öffentlichkeit zu erklären, was die Gewerkschaft fordert. Das Konzept des einheitlichen Dienstrechts kann wohl mit Recht als Musterbeispiel für eine stark »abgehobene« Tarifpolitik gelten, die mit dem beruflichen Alltag der einfachen Mitglieder wenig zu tun hat, der strategisch planenden Gewerkschaftsführung aber doch sehr wichtig ist. Wenn gerade dieser Langzeitplan der ÖTV recht sang- und klanglos unterging, dann hatte das Resultat nicht zuletzt damit zu tun, dass es in der deutschen Arbeitswelt wohl kaum ein komplizierteres und spröderes Feld gibt als das Verhältnis zwischen den Tarifverträgen für die Arbeiter und Angestellten des Staates und dem Dienstrecht für die Beamten.

Korrigiert man die Übertreibungen und Simplifizierungen der vielen zeitgenössischen Kommentatoren und Kritiker, dann erscheint die ÖTV in den Jahren der »Ära Kluncker« mithin als eine recht normale Gewerkschaft: Ihr organisatorisches Wachstum war keineswegs selbstverständlich gesichert; sie kämpfte mit internen Ungleichgewichten und verwaltungstechnischen Problemen; sie stritt immer wieder vehement über ihren ta-

rifpolitischen Kurs, musste mit großen Streiks sehr vorsichtig sein und vollbrachte in den jährlichen Verhandlungsrunden mit den Arbeitgebern keine Wunder. Wer mag, kann von einer »Entzauberung« sprechen.

Nach meinem Urteil wirkt die ÖTV der 1960er und 1970er Jahre jedoch gerade in dieser Gestalt erst wirklich beeindruckend. Ihre Geschichte zeigt exemplarisch, wie schwierig und wie wertvoll gewerkschaftliche Arbeit ist, wie sehr sie – trotz der unbestreitbar großen Macht der Gewerkschaftsspitze – als kollektive Aktion gesehen werden muss, die vom Engagement vieler Menschen lebt. Sie zeigt zudem, wie stark Ökonomie, Politik und Gesellschaft auf eine Gewerkschaft einwirken, wie sehr dieses höchst komplexe Umfeld die Organisation mit all ihren Handlungen prägt und wie zwingend Gewerkschaftsarbeit daher immer wieder neu formuliert werden muss, wenn sie erfolgreich für die sozialen Belange der Beschäftigten streiten soll. Wer eine Gesellschaftsgeschichte der Bundesrepublik schreiben will, der sollte seine Aufmerksamkeit daher gerade auch auf die Gewerkschaften, ihre Tarifpolitik und deren Kontext richten. Die hier vorgelegte Geschichte der ÖTV unter dem Vorsitz Heinz Klunckers hat – so hoffe ich – bewiesen, wie reich der Ertrag sein kann, wenn man eine Gewerkschaft derart in den Blick nimmt.