

### III. Die »eigentliche Macht im Staat«?

Erfolge und vergebliche Mühen der ÖTV in den 1970er Jahren

---

#### 1. Politischer Konsens und Dissens: Positionen der ÖTV in allgemeinen politischen Fragen in der sozialliberalen Ära

##### Die Ostkontakte der ÖTV nach 1969

Mit dem Amtsantritt der ersten sozialliberalen Koalitionsregierung in Bonn im Oktober 1969 begann eine neue Phase in den Beziehungen zwischen der ÖTV und den Arbeitgebern im Öffentlichen Dienst. Da die Gewerkschaft und die SPD eng miteinander verflochten waren, blickte die ÖTV-Führung voller Sympathie auf die neue Bundesregierung: Heinz Kluncker sprach im Dezember 1969 in der Großen Tarifkommission ausdrücklich von »einer von vielen Gewerkschaftsmitgliedern erhofften Regierungskonstellation«.<sup>1</sup> Ein Einklang der Interessen und Strategien blieb dennoch selten. Konflikte gab es vor allem (aber eben nicht nur) im Bereich der Tarifpolitik. Im Folgenden wird kurz an zwei anderen Beispielen gezeigt, wie unterschiedlich es trotz der politischen Nähe von SPD und ÖTV mit der Übereinstimmung zwischen der Gewerkschaft und der SPD-geführten Bundesregierung aussehen konnte.

Uneingeschränkt auf dem Kurs des Bonner Kabinetts lag die ÖTV bei der »Ostpolitik«. Der Grundsatz, man müsse den Status quo in Europa anerkennen, um ihn zu überwinden, wurde nach dem Oktober 1969 zur offiziellen politischen Richtlinie der bundesdeutschen Politik. Innenpolitisch musste sich die Koalition dabei nicht nur gegen den erbitterten Widerstand von CDU/CSU, von Vertriebenenverbänden und anderen rechtslastigen Interessengruppen, sondern auch gegen große Teile der Printmedien

---

1 | Sitzung der Großen Tarifkommission (GTK), 4.12.1969. In: AdsD, Depositum Kluncker, Reden und Referate November 1969–Februar 1972.

durchsetzen. In dieser Auseinandersetzung, deren erhitzter Ton heute weitgehend vergessen ist, stand die ÖTV, gemeinsam mit den anderen DGB-Gewerkschaften, fest an der Seite der Regierung.<sup>2</sup>

Nach wie vor propagierte und pflegte die ÖTV auch eigene organisatorische Kontakte in den »Ostblock«, die den Verständigungskurs der offiziellen Außenpolitik unterstützen sollten. Bereits auf dem DGB-Bundeskongress Ende Mai 1969 hatte Heinz Kluncker verlangt, Gewerkschafter müssten trotz des gewaltsamen Endes des »Prager Frühlings« weiterhin als »Botschafter des guten Willens« gegenüber den osteuropäischen Staaten aktiv werden. Bloße Appelle zur Völkerverständigung reichten nicht aus, um den Frieden in Europa zu sichern: »Wenn wir Politik machen und nicht nur erdulden wollen, müssen wir mit unseren östlichen Nachbarn reden.« Dabei bezog der ÖTV-Vorsitzende ausdrücklich die DDR mit ein: »Wir müssen uns auch von der Illusion freimachen, wir könnten [...] die DDR ausklammern oder sogar umklammern.«<sup>3</sup>

So nahm die ÖTV bereits im Jahr 1969 ihre eigenen Ostkontakte wieder auf.<sup>4</sup> Nur gegenüber der DDR herrschte noch längere Zeit Funkstille. Gewerkschaftliche Begegnungen zwischen Bundesrepublik und DDR wurden erst möglich, als die beiden deutschen Staaten im »Grundlagenvertrag« im Sommer 1973 nach langen Verhandlungen einen Modus vivendi vereinbarten, der beide Seiten zur friedlichen Koexistenz verpflichtete. Daraufhin entstanden rasch auch Kontakte zwischen der ÖTV und der DDR-Gewerk-

2 | Vgl. dazu Heinz Kluncker in: Protokoll 7. Ordentlicher Gewerkschaftstag Berlin 1972 [der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr], Stuttgart 1972 (im Folgenden: Protokoll ÖTV-GT 1972), S. 48 u. 50f. Rückblickend vgl. auch: Hemmer/Simon, *Wirkung*, S. 146.

3 | Protokoll des 8. Ordentlichen Bundeskongresses [des Deutschen Gewerkschaftsbundes], München, 18. bis 23. Mai 1969, Düsseldorf 1969, S. 464 u. 466. Allgemein zur Einbindung der gewerkschaftlichen Ostpolitik in die offizielle Außenpolitik nach 1969 vgl.: Stefan Müller: *West German Trade Unions and the Policy of Détente (1969–1989)*. In: *Moving the Social* 52 (2014), S. 109–134.

4 | Zu den Ostkontakten der ÖTV nach 1969 vgl. etwa: ÖTV-Geschäftsbericht 1968/71, S. 32f.; ÖTV-Geschäftsbericht 1972/75, S. 36f.; ÖTV: Geschäftsbericht 1976–1979. Hrsg. v. der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr – Hauptvorstand, Stuttgart 1980 (im Folgenden: ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79), S. 45 (hiernach waren die Ost-West-Begegnungen mittlerweile »selbstverständlich geworden«).

schaft für den Öffentlichen Dienst. Sie beschränkten sich allerdings stets auf die obere Führungsebene, weil die ostdeutschen Organisationen nur solche Begegnungen auf quasi diplomatischer Ebene wünschten.<sup>5</sup> Auch eine Spionage-Affäre um Hans Faltermeier, der zum gHV der ÖTV gehörte und im Sommer 1976 zu zwei Jahren Gefängnis verurteilt wurde, weil er angeblich Kontakt zur DDR-Staatssicherheit gehabt hatte, brachte die ÖTV-Führung von ihrer Gesprächsbereitschaft nicht ab: Sie hielt weiterhin Kontakt zu den FDGB-Organisationen in Ost-Berlin.<sup>6</sup>

Der politische Ertrag dieser Beratungen ist schwer zu beurteilen. Wie in der offiziellen Außenpolitik, so trat bei den Gewerkschaften ebenfalls zunehmend Ernüchterung ein, weil der innere Wandel in den osteuropäischen Diktaturen, den man doch eigentlich anstoßen wollte, ausblieb.<sup>7</sup> Dies gilt gerade für die letzte Phase des hier untersuchten Zeitraums, in der sich die Ost-West-Beziehungen vor allem durch Konflikte um Rüstungsfragen und den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan wieder deutlich verschlechterten. Nachdem Heinz Kluncker im Januar 1981 mit einer Delegation des

5 | Konzeption für den Informationsbesuch einer Delegation des Zentralvorstandes der Gewerkschaft der Mitarbeiter der Staatsorgane und der Kommunalwirtschaft (GMSK) bei der Gewerkschaft ÖTV im DGB, 24.4.1976. In: BArch Berlin, SAPMO, DY 34, 25299. Mit anderen »Ostblock«-Gewerkschaften gab es hingegen einen Austausch von Jugend- und »Urlauber«-Gruppen. Vgl.: ÖTV-Geschäftsbericht 1972/75, S. 36f.; ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 45. Erst im Januar 1981 stand beim Besuch einer ÖTV-Delegation in Ost-Berlin auch ein Treffen mit einer Betriebsgruppe der Gewerkschaft aus der städtischen Verwaltung der »Hauptstadt der DDR« auf dem Programm (Konzeption für den Informationsaufenthalt einer Delegation des HV der ÖTV, 5.11.1980. In: BArch Berlin, SAPMO, DY 34, 25427). Berichte darüber konnten nicht ermittelt werden.

6 | Vgl. etwa: Zwei Jahre Gefängnis für Faltermeier. In: FAZ, 1.6.1976; Motiv unklar. In: Vorwärts, 3.6.1976. Das Urteil erging, obwohl der Prozess nicht geklärt hatte, was genau Faltermeier verraten haben sollte. Akten der DDR-Staatssicherheit über ihre Kontakte zu Faltermeier und die Bespitzelung Heinz Klunckers scheinen nicht mehr zu existieren. Auf Anfrage wurden mir von der BStU zwar viele Akten vorgelegt; keine davon aber enthielt Informationen über die Affäre. Vgl. zu Faltermeier und den Vorwürfen gegen ihn auch die umfangreiche Dokumentation, die der HV am 6. September 1974 an alle Mitarbeiter der Hauptverwaltung sowie an alle Bezirks- und Kreisverwaltungen verschickte. Ein Exemplar davon in: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 53.

7 | Vgl. allgemein: Müller: Trade Unions, S. 125.

ÖTV-Hauptvorstandes in Ost-Berlin erstmals mit dem FDGB-Vorsitzenden Harry Tisch beraten hatte, legte er die politische Messlatte jedenfalls sehr niedrig. Bei seiner Rückkehr äußerte er intern, die Begegnung habe als ein »kleiner warmer Hauch« vielleicht »ein ganz klein bißchen« dazu beigetragen, »jedenfalls das Klima nicht weiter vereisen zu lassen«.<sup>8</sup>

Von einem »Bazillus der Freiheit«, der in den Osten getragen werden sollte, sprach Kluncker zu diesem Zeitpunkt nicht mehr. Stattdessen ging es nur noch darum, den Status quo zu bewahren. Allerdings kann man für die DDR ein anderes Fazit ziehen. Bei seinem Besuch im Januar 1981 begegnete der ÖTV-Vorsitzende in Ost-Berlin auf der Straße ganz kurz auch Menschen, die mit dem offiziellen Besuchsprogramm nichts zu tun hatten. Er wurde dabei freundlich begrüßt (»Dich kennen wir aus dem Westfernsehen«) und mit einem gewichtigen Wunsch konfrontiert: »Laßt uns nicht im Stich, laßt uns nicht alleine«.<sup>9</sup> Wie diese Episode zeigt, waren Heinz Klunckers hartnäckige Bemühungen um gewerkschaftliche Kontakte in den »Ostblock« zumindest in der DDR vielleicht doch mehr als nur reine Symbolpolitik. Sie mögen (um Kluncker zu zitieren) »ein ganz klein bißchen« geholfen haben, im Herrschaftsbereich der SED ein Gefühl der nationalen Zusammengehörigkeit wachzuhalten, das die Partei in den 1970er und 1980er Jahren eigentlich doch zerstören wollte.

### **Die Haltung der ÖTV im Streit um die »Berufsverbote« im Öffentlichen Dienst**

Handelte die ÖTV in der »Ostpolitik« stets im Einklang mit der sozial-liberalen Bundesregierung, so lag sie in einer anderen politischen Sache mit dem Kabinett für längere Zeit im Dissens. Dabei ging es um den »Extremisten-Erlass«, der – anders als die Außenpolitik – mit der Gewerkschaft und ihren Mitgliedern durchaus direkt zu tun hatte. Politisch war diese Angelegenheit für die ÖTV unter anderem deshalb wichtig, weil Teile ihrer Basis den Kurs kritisierten, den die Gewerkschaftsführung verfolgte: Sie forderten eine noch schärfere Haltung und deutlichere Kritik.

---

**8** | Protokoll der 3. Sitzung des HV der ÖTV, 29./30.1.1981. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130080.

**9** | So von Kluncker wiedergegeben in: Protokoll der 3. Sitzung des HV der ÖTV, 29./30.1.1981. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130080.

Als »Extremisten-Erlass« bezeichnete die Öffentlichkeit einen »Beschluss«, auf den sich Bundeskanzler Willy Brandt und die Regierungschefs aller Bundesländer am 9. Januar 1972 einigten, um sicherzustellen, dass im Öffentlichen Dienst keine Personen beschäftigt wurden, die nicht »jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes« eintraten.<sup>10</sup> Im Prinzip bestätigten die Politiker damit nur eine Praxis, zu der sich die Bundesrepublik als »streitbare Demokratie« schon seit ihren Anfängen bekannte: Da die Weimarer Republik nach dem Urteil vieler Historiker auch deshalb gescheitert war, weil sie zahlreiche rechtsradikale Beamte – zumal unter den Richtern – hatte gewähren lassen, sollte es in der neuen Demokratie keine Staatsdiener mehr geben, die zu antidemokratischen politischen Bewegungen gehörten oder mit diesen sympathisierten. Bereits 1950 erließ die Bundesregierung Vorschriften, in denen dieser Grundsatz genauer geregelt wurde.<sup>11</sup>

Der Beschluss von 1972 hatte selbstverständlich aktuelle politische Hintergründe: Er reagierte auf die Polarisierungstendenzen, die sich in der Bundesrepublik seit Mitte der 1960er Jahre zeigten, und zielte sowohl auf Anhänger der rechtsradikalen NPD als auch auf Mitglieder und Sympathisanten der neu gegründeten »Deutschen Kommunistischen Partei« (DKP) und anderer weit links stehender Gruppierungen. Anders als der Beschluss von 1950, von dem die Öffentlichkeit kaum Notiz genommen hatte, entwickelte sich dessen Bekräftigung im »Extremisten-Erlass« von 1972 allerdings zu einem der am heftigsten umkämpften innenpolitischen Streitpunkte der 1970er Jahre. Wie schon bei den Notstandsgesetzen handelte es sich um eine Debatte, die fast ausschließlich im linken politischen Milieu stattfand, und die Kontrahenten stritten mit ähnlicher Erbitterung.

**10** | Der Beschluss ist abgedruckt in: Hermann Borgs-Maciejewski (Hrsg.): *Radi-kale im öffentlichen Dienst. Dokumente, Debatten, Urteile*, Bonn-Bad Godesberg 1973, S. 9.

**11** | Vgl. zu diesem Beschluss und der historischen Dimension dahinter im Überblick etwa: Hans-Helmuth Knütter: *Verfassungsfeindliche Beamte in der Weima-erer Republik*. In: Wulf Schönbohm (Hrsg.): *Verfassungsfeinde als Beamte? Die Kontroverse um die streitbare Demokratie*, München und Wien 1979, S. 13–38; Peter Graf Kielmansegg: *Von der Notwendigkeit und den Schwierigkeiten streit-barer Demokratie*. In: ebd., S. 39–68.

Die zahlreichen Kritiker, die der Erlass von 1972 auf den Plan rief, monierten vor allem zwei Punkte: Zum einen galt die Anforderung an die politische Gesinnung des Staatsdieners ausdrücklich auch für »Bewerber«, die noch nicht im Öffentlichen Dienst beschäftigt waren. Zu diesen gehörten auch Juristen und Pädagogen, die nach ihrem Studium ein Referendariat beim Staat absolvieren mussten, um ihre Ausbildung dann mit dem Zweiten Staatsexamen zu beenden. Wurde ihnen dieses Referendariat wegen »verfassungsfeindlicher Aktivitäten« verweigert, fehlte ihnen trotz des Studiums ein berufsqualifizierender Abschluss. Eine Bürgerinitiative, die – mit starker Förderung durch die DKP – im Frühjahr 1973 entstand, sprach in solchen Fällen von »Berufsverbot« und prägte damit eines der wirkungsmächtigsten politischen Schlagworte dieses Jahrzehnts.<sup>12</sup>

Zum anderen ging es um die Frage, wer denn entschied, ob jemand einer Organisation mit »verfassungsfeindlichen Zielen« angehörte oder selbst »verfassungsfeindlichen Aktivitäten« nachging. Nach dem Gesetz entschied allein das Bundesverfassungsgericht, ob eine politische Organisation verfassungswidrige Ziele verfolgte und deshalb zu verbieten war; die juristischen Hürden für eine solche Entscheidung lagen hoch. Nun waren weder NPD noch DKP verboten; auch liefen gegen sie keine entsprechenden Verfahren in Karlsruhe – in der Praxis führte der »Extremisten-Erlass« nach 1972 aber dazu, dass etliche ihrer Mitglieder und Unterstützer durch einfache administrative Entscheidungen aus dem Staatsdienst entfernt oder aber gar nicht erst eingestellt wurden. Die juristische Debatte, ob dieses Vorgehen rechtlich zulässig oder unzulässig sei, entbrannte ebenso rasch wie der politische Streit, ob der Beschluss des Kanzlers und der Ministerpräsidenten nicht vielleicht mehr schade als nütze, weil er die »streitbare Demokratie« ins Zwielficht rücke.<sup>13</sup>

Ebenso wie die GEW, die Bahn- und die Postgewerkschaft konnte es auch die ÖTV kaum vermeiden, zu diesen Auseinandersetzungen Stellung zu beziehen, denn der Erlass bezog sich nicht nur auf Beamte, sondern ausdrücklich auch auf alle Arbeiter und Angestellten im Öffentlichen Dienst.<sup>14</sup>

12 | Vgl. etwa: Gerard Braunthal: Politische Loyalität und öffentlicher Dienst. Der »Radikalerlaß« von 1972 und seine Folgen, Marburg 1992, S. 70.

13 | Vgl. dazu ausführlich: Dominik Rigoll: Staatsschutz in Westdeutschland. Von der Entnazifizierung zur Extremistenabwehr, Göttingen 2013, S. 335–457.

14 | Borgs-Maciejewski: Radikale, S. 9.

Bereits 1972 entwickelte die ÖTV eine mit dem DGB abgesprochene offizielle Position zum »Extremisten-Erlass«, an der sie in den nachfolgenden Jahren konsequent festhielt. Im Mai 1972 bekannte sich Heinz Kluncker auf dem Gewerkschaftstag schon in seinem Rechenschaftsbericht einerseits ausdrücklich dazu, Verfassungsfeinde vom Staatsdienst fernzuhalten. Gleichzeitig erklärte er, der gerade erst ergangene Beschluss der Politiker sei schlicht überflüssig: »Die Regelungen in den Beamtengesetzen, in den Tarifverträgen und im Strafgesetzbuch reichen völlig aus, um Verfassungsfeinde im öffentlichen Dienst wirksam bekämpfen zu können.« In diesem Zusammenhang bekräftigte der Vorsitzende die Zweifel, wie rechtsstaatlich die Gesinnungsüberprüfung der Staatsdiener sei: »Die Entscheidung darüber, wer verfassungsfeindlich handelt, muß [...] bei den dafür zuständigen Gerichten bleiben und darf nicht dem Ermessen der Behörden überlassen werden. [...] Man kann die Demokratie nicht dadurch verteidigen und sichern, daß man sie beseitigt.«<sup>15</sup> In einem Fernseh-Interview warnte Kluncker wenig später vor einer »law-and-order-Hysterie«: Die Auseinandersetzung mit radikalen politischen Bewegungen müsse »politisch erfolgen und nicht mit Rechtsmitteln«.<sup>16</sup>

Gerade diese Warnung des ÖTV-Vorsitzenden erwies sich als ausgesprochen prophetisch: Der »Extremisten-Erlass« entpuppte sich in den nachfolgenden Jahren als ein umfangreiches Arbeitsbeschaffungsprogramm für den bundesdeutschen Verfassungsschutz. Bei allen Bewerbern und Bewerberinnen, die in den Öffentlichen Dienst eintreten wollten, suchten dessen Beamte nach Hinweisen auf »verfassungsfeindliche Aktivitäten«; gleichzeitig gab es immer wieder Ermittlungen gegen Beamte und gegen Arbeiter und Angestellte des Staates, die sich öffentlich für eine der neuen radikalen Parteien engagiert hatten oder einfach nur Mitglied waren. Besonders Basis und Umfeld der DKP standen dabei im Visier des Geheimdienstes. Der bürokratische Aufwand war enorm, die Zahl der Nichteingestellten und Entlassenen eher klein.<sup>17</sup> Für die politische Atmosphäre in der Bundesrepublik

15 | Protokoll ÖTV-GT 1970, S. 60.

16 | Interview H. Kluncker in: »Kennzeichen D«, ZDF, gesendet am 13.7.1972, 21.45 Uhr, zit. nach dem Transkript in: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45.

17 | Bis 1989 summierte sich die Zahl der Überprüfungsverfahren auf 3,5 Millionen; im gleichen Zeitraum wurden 2.250 BewerberInnen abgelehnt und 250 Beamte entlassen (Braunthal: Loyalität, S. 9).

hatte der Erlass dennoch fatale Folgen: Insbesondere unter jungen und gut ausgebildeten Deutschen verbreitete sich das Gefühl, man lebe in einem »repressiven Staat«, der die Meinungsfreiheit nicht mehr achte, wenn die etablierten Parteien und der gesellschaftliche Status quo grundlegend kritisiert wurden.<sup>18</sup>

Mit ihrer früh vorgetragenen Kritik lag die ÖTV-Führung – ebenso wie der DGB und die GEW, die ähnliche Einwände erhoben – also genau richtig. Zur Genugtuung der Gewerkschaften erkannte auch die SPD recht rasch, dass sie 1972 im Streben um eine möglichst glaubwürdige Abgrenzung nach links eine Fehlentscheidung getroffen hatte. Gemeinsam mit den sozialdemokratischen Ministerpräsidenten bemühte sich die Bundesregierung um Schadensbegrenzung: Vor allem sollte die »Regelanfrage« an die Verfassungsschützer verschwinden, die alle Bewerber für den Öffentlichen Dienst pauschal unter Verdacht stellte. Ein entsprechender Gesetzesentwurf scheiterte im Oktober 1975 jedoch an der CDU/CSU-Mehrheit im Bundesrat. Darauf erklärte die Bundesregierung, sie betrachte den Erlass von 1972 als »obsolet«. Politisch war damit aber wenig gewonnen: Da der Bund und die einzelnen Länder die Verfassungstreue ihrer Beschäftigten nun jeweils auf sehr unterschiedliche Weise überprüften, verstärkte sich das von Kritikern der »Berufsverbote« beklagte »Klima der Furcht« eher noch.<sup>19</sup> Damit blieb die Kritik der Gewerkschaften weiter relevant.<sup>20</sup>

Auch die ÖTV beschäftigte sich in den 1970er Jahren immer wieder neu mit diesem Thema. Zwar war sie sich in der Ablehnung des »Extremisten-Erlasses« stets einig. Teile der Basis aber wünschten sich doch viel schärfere Worte als die, mit denen Heinz Kluncker den Erlass kritisierte. 1976 lagen dem Gewerkschaftstag elf verschiedene Anträge vor, die in ihren Formulierungen teilweise deutlich über die offiziellen Stellungnahmen hinausgingen. Initiatoren waren etwa die Konferenzen der beiden nordrhein-westfälischen Bezirke, die Bezirkskonferenz Hessen oder auch

**18** | Schildt/Siegfried: Deutsche Kulturgeschichte, S. 291 f.

**19** | Braunthal: Loyalität, S. 9. Zu dem Gesetzesentwurf und seinem Scheitern vgl. ausführlich: Rigoll: Staatsschutz, S. 427–456.

**20** | Vgl. für den DGB: Geschäftsbericht des Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes 1972 bis 1974, Düsseldorf 1975, S. 405–407; Geschäftsbericht des Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes 1975 bis 1977, Düsseldorf 1978, S. 377–381.



die Kreisdelegiertenkonferenz München, d. h. einige der wichtigsten ÖTV-Unterorganisationen. Mehrfach fiel darin das Wort »Berufsverbot«, das die ÖTV-Führung – wie auch der DGB – erklärtermaßen bewusst nicht verwendete, weil es sich um einen von der DKP kreierten Propagandabegriff handele. In der Diskussion bezeichnete ein Delegierter aus Bremen den Erlass von 1972 als »Verfassungsbruch«, der eine »tödliche politische Gefahr für uns alle« bedeute: In der Bundesrepublik breite sich die »Friedhofsstile eines totalitären Staates« aus.<sup>21</sup>

Auf dem Gewerkschaftstag 1980 wiederholte sich dieses Bild. Die Zahl der Anträge war auf 15 gestiegen; erneut benutzten alle Antragsteller das offiziell verpönte Wort von den »Berufsverboten«. Radikale Forderungen wurden formuliert. So verlangte etwa die hessische Bezirkskonferenz die sofortige Einstellung und »Rehabilitierung« aller abgelehnten Bewerber und aller entlassenen Beschäftigten. Einer der Debattenredner erklärte, der »Extremisten-Erlass« sei ein eigens zu diesem Zweck erfundenes Instrument für die »politische Entmündigung des Arbeitenden«.<sup>22</sup>

Die offizielle Position der ÖTV blieb von all diesen scharfen Anträgen und dramatischen Worten unberührt. Auf beiden Kongressen verabschiedete die deutliche Mehrheit der Delegierten letztlich Resolutionen, die den vergleichsweise moderat kritischen Kurs des geschäftsführenden Hauptvorstandes und auch der DGB-Führung stützten. Die bereits 1972 entwickelte Formulierung, spezielle Regelungen, wie man die Verfassungstreue der Staatsbeschäftigten zu prüfen habe, seien allein schon wegen der beamtenrechtlichen Bestimmungen schlicht »überflüssig«, wurde darin jedes Mal erneut bekräftigt.<sup>23</sup>

Für die Geschichte der ÖTV in den 1970er Jahren ist der folgenlose Streit um diese Beschlüsse dennoch nicht uninteressant. An ihm zeigt sich

21 | Protokoll 8. Ordentlicher Gewerkschaftstag Hamburg 1976 [der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr], 2 Bde., Stuttgart 1976 (im Folgenden: Protokoll ÖTV-GT 1976), Bd. 1, S. 333 f. (Jürgen Sönksen, Bremen); die Anträge finden sich in: ebd., Bd. 2, S. 116–126.

22 | [Protokoll] 9. Gewerkschaftstag Berlin 1980 [der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr], 2 Bde., Stuttgart 1980 (im Folgenden: Protokoll ÖTV-GT 1980), Bd. 1, S. 379 f. (Dieter Gabanyi, Augsburg); die Anträge finden sich in: ebd., Bd. 2, S. 147–161.

23 | Vgl.: Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 1, S. 116 f. (Initiativantrag 125 A); Protokoll ÖTV-GT 1980, Bd. 2, S. 147 f. (Antrag 163).

beispielhaft ein politischer Wandel innerhalb der Gewerkschaft: Die ÖTV rückte in diesem Jahrzehnt offensichtlich zumindest teilweise weiter nach links, als es ihrer eigenen Führung lieb war. Zwar mag dieser Trend gerade bei dem Thema der »Berufsverbote« vielleicht mächtiger wirken, als er es in der Realität tatsächlich war, weil die angeführten scharfen Proteste in dieser Sache wohl auch demonstrativen Charakter trugen. Wenn eine Bezirkskonferenz dazu Beschlüsse fasste, die der eigenen Verbandsleitung widersprachen, dann hatte das gewerkschaftspolitisch eher geringe Bedeutung. Zugleich aber tat es den Mitgliedern gut, die politisch wirklich weit links standen. Von reiner »Schaufensterpolitik« sollte man dennoch nicht sprechen. Die 1970er Jahre als das »rote Jahrzehnt« (Gerd Koenen) prägten und veränderten auch die ÖTV. Gerade im Kernbereich der gewerkschaftlichen Arbeit, in der Tarifpolitik und in den Lohn- und Gehaltsrunden, zeigte sich diese Veränderung. Das »Hauptgeschäft« der Gewerkschaft wurde, wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, dadurch insofern noch schwieriger als zuvor, als die internen Streitigkeiten in der Organisation heftiger wurden.

## **2. Geänderte Vorzeichen. Inflation und staatliche Konjunkturlenkung als neue Faktoren in der Tarifpolitik**

### **Sozial gerecht oder »nivellierend«? Die Inflation und die »Sockel«-Strategie der ÖTV in den Lohn- und Gehaltsverhandlungen**

Im Winter 1969/70 führte die ÖTV erstmals Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst, in denen die Vertreter des Bundes von der neuen, SPD-geführten Koalition nominiert und instruiert wurden. Zwar fiel das Amt des Innenministers, der in diesen Runden traditionell als Verhandlungsführer der Arbeitgeber fungierte, an die FDP. Hans-Dietrich Genscher, der diese Position bis zum Mai 1974 bekleidete, hatte sich jedoch mit den Sozialdemokraten Karl Schiller und Alex Möller im Wirtschafts- und Finanzministerium abzustimmen. Zugleich unterstand er selbstverständlich der Kabinettsdisziplin und der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers Willy Brandt. Welche Folgen diese ganz neue Konstellation für das Verhältnis zwischen der ÖTV und ihren Verhandlungspartnern in den Tarifrunden für den Öffentlichen Dienst haben würde, war eine offene Frage.

Grundsätzlich hatte sich die Gewerkschaft zwar bereits positioniert. Das Credo der ÖTV, das Heinz Kluncker im Dezember 1969 in der Großen Tariffkommission formulierte, wurde oben schon zitiert: »unser Selbstverständnis verbietet jede Art von Disziplinierung«. Trotz aller politischen Sympathien für die sozialliberale Regierung hatte die ÖTV in dieser Angelegenheit nach den Worten des Vorsitzenden gar keine andere Wahl: Kluncker warnte, für sie als Einheitsgewerkschaft sei es »tödlich«, wenn bei den Mitgliedern »Zweifel an der Standfestigkeit und Unabhängigkeit« der Organisation gegenüber der sozialdemokratisch geführten Bundesregierung aufkämen.<sup>24</sup> Im DGB-Bundesvorstand erklärte Kluncker ähnlich eindeutig, »Zurückhaltung in der Lohnpolitik« aus Rücksicht auf die SPD sei für ihn und die ÖTV »indiskutabel«.<sup>25</sup>

Nun handelt es sich bei diesen Sätzen zunächst einmal nur um Absichtserklärungen, denen die Praxis nicht zwingend gefolgt sein muss. Rekonstruiert man die Tarifrunden für den Öffentlichen Dienst nach 1969 auch mit internen Dokumenten, dann zeigt sich, dass Kluncker durchaus anders auftreten konnte, als es die zitierten Statements erwarten lassen. Ganz so eindeutig unabhängig agierte die ÖTV denn doch nicht. In der frühen Phase der sozialliberalen Koalition suchte der ÖTV-Vorsitzende vielmehr den direkten Kontakt mit der Bundesregierung – und dabei ging es ihm durchweg darum, Konflikte zu vermeiden. Mehrfach traf er sich im Kanzleramt mit Herbert Ehrenberg, dem Leiter der Abteilung »Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik« in der Regierungszentrale, der bis zum Wahlsieg der SPD als hauptamtlicher Funktionär der IG Bau – Steine – Erden gearbeitet hatte. Ihm gegenüber erklärte Kluncker im Sommer 1970 ausdrücklich, die ÖTV werde für den Öffentlichen Dienst »keine ›Nachhol-Forderungen« stellen. Überhaupt sei sie »zu einer verantwortungsbewußten Führung der Tarifverhandlungen« bereit, ohne die Abschlüsse in der Privatwirtschaft – insbesondere die in der Metallindustrie – als »ein Präjudiz zu sehen«.<sup>26</sup>

24 | Sitzung der Großen Tariffkommission (GTK), 4.12.1969. In: AdsD, Depositum Kluncker, Reden und Referate November 1969–Februar 1972.

25 | Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1969–1975. Eingel. u. bearb. v. Klaus Mertsching, Bonn 2013, S. 295 (Sitzung des Bundesvorstandes, 7.7.1970).

26 | Vermerk H. Ehrenberg für den Bundeskanzler, 30.7.1970. In: BArch Koblenz, B 136, 6589.

Einige Monate später gab sich Kluncker zuversichtlich, »die ÖTV-Forderungen in vertretbaren Grenzen halten zu können«, wenn Regierung und SPD-Fraktion geschlossen auf der Linie bleiben würden, »keinerlei zusätzliche Leistungen [...], auch keine Veränderung der Weihnachtswendungen« zu versprechen. Für den Bundeskanzler notierte Ehrenberg direkt nach diesem Gespräch: »Ich habe sehr das Gefühl, daß auf Kluncker Verlaß ist, soweit er seine heterogene Gewerkschaft zusammenhalten kann, und werde permanent mit ihm Kontakt halten.«<sup>27</sup> Im Sommer 1971 schließlich konferierte Kluncker mit Herbert Wehner, dem Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion. Gemeinsam mit den Chefs der Eisenbahner- und der Postgewerkschaft sowie der GEW sprach Kluncker dabei über Möglichkeiten, die kommende Tarifrunde für den Öffentlichen Dienst »in den Griff zu bekommen, um eine Konfrontation zwischen Regierung und Gewerkschaften zu vermeiden«. Um dieses Ziel zu erreichen, wollten die Gewerkschaftsführer »rechtzeitig die erforderliche Einflußnahme« einleiten.<sup>28</sup>

Allerdings sind diese Äußerungen des ÖTV-Vorsitzenden nur persönliche Absichtserklärungen. Heinz Kluncker selbst war zwar offensichtlich bereit, sich tarifpolitisch mit den erstmals in Bonn regierenden Sozialdemokraten abzustimmen. Wie der tatsächliche Verlauf der Tarifrunden beweist, reichte seine innerorganisatorische Macht jedoch nicht aus, um den Kurs der Gewerkschaft wirklich konsequent zu lenken. Die ÖTV und die sozialliberale Bundesregierung gerieten als Verhandlungspartner für den Öffentlichen Dienst daher schon in den ersten Jahren nach 1969 doch recht heftig aneinander. Im Frühjahr 1971 organisierte die Gewerkschaft sogar einen Streik, der heute weitgehend vergessen ist, obwohl er die Öffentlichkeit und die Regierung intensiv beschäftigte.

---

**27** | Vermerk H. Ehrenberg für den Bundeskanzler, 16.10.1970. In: ebd. Den Kanzler selbst scheint Kluncker in seiner Funktion als ÖTV-Vorsitzender hingegen nur einmal persönlich getroffen zu haben. Dabei warnte Kluncker vor einem Erstarken der beruflichen Spartengewerkschaften, und er brachte mit allgemeinen Worten den Wunsch »nach noch engerem Kontakt mit der Partei zum Ausdruck« (W. Brandt an Helmut Schmidt u. Herbert Wehner, 31.7.1970, abgedr. in: Willy Brandt: Berliner Ausgabe. Bd. 7: Mehr Demokratie wagen. Innen- und Gesellschaftspolitik 1966–1974. Bearb. v. Wolther von Kieseritzky, Bonn 2001, S. 235–237).

**28** | Herbert Wehner an Willy Brandt, 17.7.1971. In: AdsD, Willy Brandt-Archiv (WBA), Abt. 11.3, 21.

Angetrieben wurden diese Konflikte von einem wirtschaftlichen Problem, das die reformfreudige SPD in ihren optimistischen Zukunftsplanungen nicht antizipiert hatte: Nach 1969 beschleunigte sich der Preisanstieg in der Bundesrepublik sehr stark. So verteuerte sich die private Lebenshaltung 1970 bereits um 3,5 Prozent (gegenüber 1,9 Prozent im Vorjahr). 1971 und 1972 lag die jährliche Teuerungsrate jeweils schon über fünf Prozent und 1973 dann sogar bei sieben Prozent.<sup>29</sup> Erschreckt sprachen die Zeitgenossen von einer »galoppierenden Inflation«; Tipps für den Schutz der angeblich bedrohten Privatvermögen – etwa durch den Kauf von Immobilien und anderen Sachwerten – entwickelten sich zu einem beliebten Medienthema.<sup>30</sup> Auch die ÖTV reagierte mit ihren Mitteln auf den raschen Preisanstieg, den die Bundesbürger in dieser Dimension noch nicht kannten: Sie veränderte die Grundstruktur ihrer Tarifforderungen, indem sie nun jeweils Geringverdiener besonders begünstigt sehen wollte. Die Bundesregierung wie auch Länder und Gemeinden hielten hingegen nichts von dieser Bevorzugung der unteren Lohngruppen. In allen Tarifrunden zwischen 1969/70 und 1972/73 wurde über diese Frage gestritten.

Gleichzeitig kamen die Arbeitgeber und die Gewerkschaft auch deshalb nicht einvernehmlich miteinander aus, weil die politisch Verantwortlichen in der Bundesregierung ebenfalls nach Wegen suchten, auf die inflationäre Entwicklung zu reagieren. Finanzielle Zurückhaltung des Staates galt als ein probates Mittel, den Preisanstieg zu bremsen. Zumal die Haushaltspolitik des Bundes – das mussten die Gewerkschaft und ihre Führung nach 1969 lernen – funktionierte auch unter einem sozialdemokratischen Kanzler nicht grundsätzlich anders als zuvor unter Politikern der CDU, weil der Personaletat im Rahmen der staatlichen Ausgaben nun einmal besonders wichtig war. Heinz Kluncker und Herbert Ehrenberg mögen gehofft haben, sie könnten als Sozialdemokraten gemeinsam die Tarifpolitik für den Öffentlichen Dienst konfliktfrei gestalten. Die wirtschaftliche Entwicklung aber ließ solcher Harmonie keine Chance. Weder die ökonomische »Globalsteuerung«, an der Karl Schiller als Wirtschaftsminister arbeitete, noch die unbestreitbar vorhandenen politischen Sympathien Heinz Klunckers für die neue Bundesregierung vermochten daran etwas zu ändern.

29 | Zahlen nach: Weiß: ÖTV, S. 116.

30 | Vgl. beispielhaft die achteilige Serie: Wie schützt man sich vor Inflation? In: Wirtschaftswoche 25 (1971), H. 8–H. 15.

Konkret verlangte die ÖTV seit 1969 in den Tarifverhandlungen jeweils einen »Sockelbetrag«, der allen Beschäftigten gleichermaßen zustehen müsse. Im Streit um den »Teuerungsausgleich« hatte sie im September 1969 erstmals eine solche Einheitszahlung durchgesetzt. Abgewandelt durch unterschiedliche Kombinationen mit ergänzenden prozentualen Forderungen stand der »Sockel« nun jedes Jahr wieder neu auf dem tarifpolitischen Programm der Gewerkschaft. Er brachte Geringverdienern anteilig höhere Lohnzuschläge ein als besser bezahlten Beschäftigten, und gerade dieser ungleiche Effekt war der ÖTV wichtig, weil er gezielt auf die Inflation reagierte: Rasch steigende Lebenshaltungskosten, so argumentierte sie, trafen einkommensschwache Haushalte deutlich stärker als Gutverdiener, die kleinere Anteile ihres Etats für die lebensnotwendigen Dinge ausgaben.<sup>31</sup>

Bei den Arbeitgeberern stieß die Einheitszahlung auf große Bedenken: Sie beklagten deren »nivellierenden Charakter«, der dem Leistungsprinzip widerspreche und »zu Unzufriedenheit bei den qualifizierten Arbeitnehmern« führe.<sup>32</sup> Letztlich laufe der tarifliche »Sockel« darauf hinaus, »den Empfängern niedriger Einkommen die realen Einkommensverluste [durch die steigenden Preise – K. C. F.] voll auszugleichen, den Empfängern höherer Einkommen hingegen nur einen Bruchteil ihres Verlustes zu ersetzen«. Zudem seien pauschale Gehaltserhöhungen alles andere als sozial, weil sie kopfstärke Familien gegenüber Alleinstehenden und kinderlosen Ehepaaren benachteiligen.<sup>33</sup>

**31** | Vgl. als Überblick: Weiß: ÖTV, S. 128–164. Der geforderte »Sockelbetrag« betrug 100 DM (für 1970), 40 DM (für 1971), 50 DM (für 1972) und 70 DM (für 1973). Weitere Details vgl. ebd.; sowie: ÖTV-Geschäftsbericht 1968/71, S. 82–124; ÖTV-Geschäftsbericht 1972/75, S. 84–91.

**32** | In der Reihenfolge der Zitate: Hans-Dietrich Genscher im Interview in der Spätausgabe der »Tagesschau«, ARD, 21.12.1971 (ein Transkript in: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45); Vermerk über den Verlauf der Lohn- und Vergütungstarifverhandlungen, 12.1.1973. In: BArch Koblenz, B 106, 58588.

**33** | Vermerk der Abt. I C 5 im Bundeskanzleramt, 16.1.1973. In: BArch Koblenz, B 106, 58588. Vgl. ähnlich auch: Niederschrift der außerordentlichen Mitgliederversammlung und Hauptausschuß-Sitzung der VKA, 12.1.1973. In: BArch Koblenz, B 367, 45; Karl-Heinz Kiefer an die FAZ-Redaktion, 1.2.1973. In: BArch Koblenz, B 222, 44. Kiefer war Geschäftsführer der TdL. Vgl. ferner: Sockelbeträge verfehlen ihren Zweck. In: Handelsblatt, 29.1.1973. Die Benachteiligung kopfstarker Familien ergab sich aus ihrer höheren Konsumquote.

Prozentual ergaben sich durch einen pauschalen »Sockelbetrag« in der Tat deutlich voneinander abweichende Lohn- und Gehaltserhöhungen. 1970, als die Einheitszahlung mit 100 DM besonders groß ausfiel, schwankten der gesamte Vergütungszuwachs der Beschäftigten zwischen 14,5 und 8,3 Prozent des jeweiligen Bruttoverdienstes.<sup>34</sup> Es spricht für die Durchsetzungskraft der ÖTV, dass es ihr trotz der grundsätzlichen Bedenken der Arbeitgeber viermal hintereinander gelang, eine »gespaltene Forderung« (d. h. eine Kombination von »Sockel« und linearer Lohnsteigerung) durchzusetzen. Mehrfach drohte sie dabei mit einer Urabstimmung und mit Streik; wiederholt betonte die Gewerkschaftsführung, der pauschal gewährte Betrag sei als Inflationsausgleich für sie »nicht verhandlungsfähig«.<sup>35</sup>

Heinz Kluncker stritt in diesen Tarifrunden loyal und engagiert für eine Forderung, die er selbst nicht teilte. Im Herbst 1969 hatte er sich in der krisenhaften Situation während der »wilden Streiks« zwar entschlossen hinter die Parole gestellt, ein pauschaler Zuschlag von 100 DM pro Monat für alle Beschäftigten des Staates sei wegen der Teuerung unerlässlich. In der fast direkt anschließenden Tarifrunde für 1970 erneuerte er diese Forderung, aber das ergab sich schlicht aus dem Stand der Dinge: Da die 300 DM für die letzten Monate des Jahres 1969 eine Sonderzahlung darstellten, die nicht in die Lohn- und Gehaltstabellen einging, hätte die Gewerkschaft mit jeder anderen Forderung einen bereits erstrittenen Erfolg wieder aufgegeben.<sup>36</sup>

34 | Weiß: ÖTV, S. 131.

35 | So Heinz Kluncker gleichlautend in: Interview im »Bericht aus Bonn«, ARD, 10.12.1971 (ein Transkript in: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45); Vermerk über den Verlauf der Lohn- und Vergütungstarifverhandlungen, 12.1.1973. In: BArch Koblenz, B 106, 58588. Allerdings war der »Sockel« in der Regel geringer bemessen, als die ÖTV es gefordert hatte. Nur in der Tarifrunde für 1970 konnte sie sich mit den geforderten 100 DM ohne Abstriche durchsetzen; danach betrug die realisierte Pauschalzahlung 20 DM (für 1971, statt der geforderten 40 DM), 30 DM (für 1972, statt 50 DM) und 40 DM (für 1973, statt 70 DM). Alle diese Abschlüsse wurden auf die Beamten übertragen, d. h. auch bei ihnen wurde der einfache Dienst bevorzugt. Vgl. dazu rückblickend: Krumsiek: Alle Jahre wieder, S. 332.

36 | Sitzung der Großen Tarifkommission (GTK), 4.12.1969. In: AdsD, Depositum Kluncker, Reden und Referate November 1969–Februar 1972. Vgl. auch Klunckers Äußerungen im Interview in: »Mit geringem Aufwand größtmöglichen Ärger«. In: Der Spiegel 24 (1970), H. 1/2, S. 32–33. Zu den komplizierten Details

Eine wiederholte oder sogar zur tarifpolitischen Routine gemachte »Sockelei« hielt Kluncker jedoch für falsch. Allerdings sagte er das nie öffentlich, sondern immer nur intern, weil die Pauschale eine für die ÖTV ohnehin schwierige Frage – das Verhältnis von gutbezahlten und geringverdienenden Mitgliedern – berührte. Im Herbst 1970, als der Vorsitzende wegen einer schweren Lungeninfektion mehrere Wochen das Bett hütete, warnte Heinz Jacobi als sein Stellvertreter vor der Großen Tarifkommission, die »Nivellierung« der Lohnerhöhungen führe zu Verstimmung bei den besser bezahlten Angestellten: »Da kommt dann die Kritik, daß sie wieder einmal – na ja, ich will krass sagen – betrogen worden sind. Das muß man auch sehen.« Sicher könne man sich über Gewerkschaftsmitglieder empören, die das hierarchische Gefüge der Lohn- und Gehaltstabellen unverändert lassen wollten, denn »von Abständen lebt man nicht«. Eine Organisation, die auch bei beruflich qualifizierten Beschäftigten stark sein wolle, könne deren Emotionen aber nicht ignorieren. Die Tarifkommission stimmte trotzdem mit deutlicher Mehrheit für eine weitere Pauschalzahlung im Forderungskatalog der ÖTV, weil dies den »Erwartungen der Mitgliedschaft« entspreche.<sup>37</sup>

Die Formulierung »in Teilen der Mitgliedschaft« hätte die Realität wohl besser getroffen. Dies zeigte sich, als die ÖTV im Herbst 1972 ihre tarifpolitische Strategie erstmals breit an der Basis diskutierte. So hatte es der Gewerkschaftstag zuvor im Juni beschlossen, um die Mitglieder stärker zu aktivieren. Bislang war die Frage, was genau in der kommenden Lohnrunde zu fordern sei, stets nur vom Tarifsekretariat, den hauptamtlichen Funktionären, dem gHV und abschließend dann von der Großen Tarifkommission beraten worden. Zum einen antwortete diese neue Praxis allgemein auf den stark politisierten Zeitgeist. »Mehr Demokratie wagen« – dieses Motto, das die erste Regierungserklärung von Willy Brandt dominierte, wurde in den Jahren nach 1969 nicht nur zum geflügelten Wort, sondern auch zum Anstoß für gesellschaftlichen Wandel auf breiter Front, weil viele jüngere

---

vgl.: ÖTV-Geschäftsbericht 1968/71, S. 84f. Die Summe von 100 DM ergab sich aus einer Kopplung von prozentualer Forderung, einem einheitlichen Sockel von 70 DM sowie einer ergänzenden Zahlung für alle die Beschäftigten, bei denen ein Plus von 100 DM damit noch nicht erreicht war.

**37** | Bericht des Tarifsekretariats Nr. 162/70, 24.11.1970. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 18.



Deutsche den Imperativ des Kanzlers als Auftrag an sich selbst verstanden. Mit ihren neuartigen Basisdiskussionen entsprach die ÖTV solchen Bedürfnissen.<sup>38</sup>

Zum anderen reagierte die ÖTV mit dem neuen Prozedere konkret auf Vorwürfe, die demokratischen Strukturen der Gewerkschaften seien nur eine Fassade, hinter der eine kleine Funktionärselite de facto fast uneingeschränkt herrsche.<sup>39</sup> Diese Kritik, die von linken Akademikern stammte, hätte gestandene Gewerkschafter allerdings wohl wenig beeindruckt, wenn nicht die »wilden Streiks« vom September 1969 gewesen wären. Selbstgerechte Zufriedenheit mit den internen Strukturen der DGB-Verbände verbot sich seitdem sogar für Funktionäre, die eine straffe gewerkschaftliche Führung schätzten.

Den tariflichen »Sockel«, den seine Verfechter stets als besonders sozial lobten, beurteilten die ÖTV-Mitglieder nach wie vor sehr unterschiedlich. Im Bezirk Hessen, der den Auftrag zur breiten Basisdiskussion sehr ernst nahm, zeigten sich dabei überraschende interne Fronten: Gerade die Arbeitsausschüsse votierten 1972 mehrheitlich gegen eine weitere Pauschalzahlung; Mehrheiten fand dieser Vorschlag hingegen in den Gremien und Versammlungen, in denen Angestellte und Beamte dominierten.<sup>40</sup> Die verkehrte Welt, die solche Beschlüsse scheinbar dokumentieren, erklärt sich aus dem Eigeninteresse der gewerkschaftlich organisierten Arbeiter, denn sie standen mehrheitlich nicht so weit unten in der Einkommenshierarchie, dass der Sockelbetrag sie begünstigte. Zumindest galt dies bei den überschaubaren Summen von meist weniger als 100 DM monatlich, die sich die widerstrebenden Arbeitgeber von der Gewerkschaft abhandeln ließen. In

---

**38** | Vgl. zusammenfassend für die ÖTV: Weiß: ÖTV, S. 145–150; allgemein vgl.: Edgar Wolfrum: Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Bonn 2007, S. 315 f.

**39** | Vgl. vor allem: Hartmut Schellhoss: Apathie und Legitimität. Das Problem der neuen Gewerkschaft, München 1967. Erneuert wurde diese Kritik etwa in: Joachim Bergmann/Otto Jacobi/Walther Müller-Jentsch: Gewerkschaften in der Bundesrepublik. Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Sachzwängen, Frankfurt/Main und Köln 1975, insbes. S. 292–295.

**40** | Elf von 13 Kreisarbeitsausschüssen in Hessen sowie auch der Bezirksarbeitsausschuss votierten gegen eine »Sockel«-Forderung (BV Hessen an gHV, 21.11.1972. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 19).

dieser Größenordnung begünstigten pauschale Zahlungen tatsächlich fast ausschließlich gering qualifizierte Berufsanfänger im Öffentlichen Dienst (insbesondere, wenn sie ledig waren); länger gediente Arbeiter, die nicht mehr zu den unteren Lohngruppen gehörten, hatten hingegen von einer rein linearen Erhöhung der Bezüge teilweise deutlich mehr zu erwarten. Wer dennoch auf einem pauschalen Anteil im Forderungskatalog der ÖTV bestehe, so hieß es klipp und klar in einem »Arbeitspapier« der hessischen Bezirksleitung, stimme dafür, die Bezüge in den untersten Lohngruppen »auf Kosten der überwiegenden Mehrzahl der Arbeiter« überproportional zu erhöhen.<sup>41</sup> Dennoch beschloss die Große Tarifkommission, die in dieser Sache immer noch das letzte Wort hatte, im Herbst 1972 unbeeindruckt ein weiteres Mal eine »gespaltene Forderung« aus »Sockel« sowie einer ergänzenden linearen Erhöhung, und die Arbeitgeber stimmten trotz starker Bedenken wiederum zu.<sup>42</sup>

Dieser Tarifvertrag für 1973 zog noch im gleichen Jahr eine zweite Verhandlungsrunde nach sich, wie es sie ganz ähnlich 1968 und 1969 schon einmal gegeben hatte. Der Preisanstieg entwickelte sich deutlich rascher als prognostiziert; wie im Spätsommer 1969 forderte die gewerkschaftli-

**41** | Arbeitspapier zur Diskussion über die Tarifrunde 1972/73 mit der ÖTV-Mitgliedschaft in Hessen, o. D. In: ebd. Vgl. dort auch konkrete Berechnungen, bei denen eine lineare zwölfprozentige Erhöhung mit einer »gespaltenen Forderung« von 70 DM plus weiteren sechs Prozent verglichen und für einzelne Gehaltsgruppen berechnet wird. In Gruppe VI, Stufe 1 ergab sich z. B. alternativ eine Lohn-erhöhung von 119,67 DM bei der linearen Variante bzw. von 99,34 DM bei der »gespaltenen Forderung«. Finanzielle Vorteile brachte ein »Sockel« nur für die Beschäftigten mit sich, die unterhalb der Lohngruppe IV eingruppiert waren. Ähnliche Resultate vgl. auch in: Ausarbeitung des Statistischen Amtes Dortmund »Erfüllen Sockelbeträge gegenwärtig ihren Zweck?«, September 1973. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTVC603002.

**42** | Weiß: ÖTV, S. 156. Vgl. ebd., S. 153–156, auch zusammenfassend zur Diskussion in Hessen. Allerdings galt es den Arbeitgebern als Erfolg, dass in den Verhandlungen nur der Sockelbetrag verändert wurde (gezahlt wurden 40 statt der verlangten 70 DM). Die von der ÖTV ergänzend verlangte sechsprozentige Erhöhung wurde hingegen sofort akzeptiert. Damit sei eine »weitergehende Umverteilung« verhindert worden und deshalb handle es sich um eine »Wende in der Tarifpolitik« für den Öffentlichen Dienst (Karl-Heinz Kiefer an die FAZ-Redaktion, 1.2.1973. In: BArch Koblenz, B 222, 44).

che Basis in verschiedenen Branchen deshalb erneut eigenmächtig einen Inflationsausgleich trotz bestehender Friedenspflicht.<sup>43</sup> Anders als bei den »wilden Streiks« im September 1969 war die ÖTV diesmal allerdings wachsam und von Anfang an im Bilde. Bereits im Juni 1973 warnte die Große Tariffkommission, die zu Beginn des Jahres vereinbarten Lohn- und Gehaltserhöhungen drohten zu »verblassen«, weil die Preise so rasant zulegten: Die Gewerkschaft müsse reagieren.<sup>44</sup>

Genau wie im Herbst 1968 benutzte die ÖTV erneut das »Weihnachtsgeld«, um ihre unruhige Basis zufrieden zu stellen. Diese Sonderzahlung zum Jahresende, die seit 1971 jeweils zwei Drittel der individuellen Monatsbezüge betrug, sollte noch im laufenden Jahr auf ein volles 13. Gehalt steigen. Heinz Kluncker und die anderen Mitglieder des gHV waren in dieser Sache von Anfang sehr engagiert, denn von einem weiteren pauschalen Teuerungszuschlag, wie er mit den 300 DM im Herbst 1969 gezahlt worden war, wollten sie grundsätzlich nichts wissen. Eindringlich forderte Heinz Kluncker alle ÖTV-Funktionäre auf, intern lautstark für die Forderung nach einem 13. Gehalt zu trommeln, von einer möglichen »Teuerungszulage« aber zu schweigen.<sup>45</sup>

Offensichtlich ging es hier erneut um die Frage, ob eine sozial »ausgleichende« oder eine lineare Lohnerhöhung verlangt werden sollte – und die ÖTV-Führung positionierte sich dabei eindeutig im Lager der »Sockel«-Gegner. An der Basis wurde zeitgleich unverändert heftig gestritten. Frustriert berichtete die Bezirksverwaltung NRW II, es sei in vielen Gremien und Betriebsgruppen »kaum noch möglich, eine gemeinsame Willensbildung« über die Lohnpolitik der ÖTV zu erreichen; Befürworter und Kritiker der pauschalen Erhöhungen lägen mit ihren Meinungen »grundsätzlich auseinander«.<sup>46</sup>

43 | Vgl. allgemein: Birke: Streiks, S. 274–304; Klaus Schroeder: Der Weg in die Stagnation. Eine empirische Studie zur Konjunkturpolitik und Konjunkturpolitik in der Bundesrepublik von 1967–1982, Opladen 1984, S. 39–45.

44 | Zit. nach: Weiß: ÖTV, S. 161 f.

45 | Notizen von Hans Liersch über die Sitzung der GTK, 4.6.1973. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTV603002. Ganz ähnlich auch Klunckers Äußerungen in: Notizen von Hans Liersch über die Vorbesprechung der ÖTV-Verhandlungskommission, 12.9.1973. In: ebd.

46 | In der Reihenfolge der Zitate: Bezirksverwaltung NRW II an den Bezirksjugendausschuss NRW II, 22.6.1973. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTV6022003; Pro-

Tarifpolitisch waren die Weichen beim »Weihnachtsgeld« allerdings eindeutig gestellt: Bereits 1964 hatten die Tarifpartner die frühere Einheitszahlung abgeschafft. Von daher boten die von der galoppierenden Inflation angeschobenen Verhandlungen im Herbst 1973 der ÖTV-Führung eine willkommene Gelegenheit, auf einfache Weise zu einer linearen Lohn- und Gehaltserhöhung zu kommen. Zwar widersetzten sich die Arbeitgeber. Vor allem die Bundesregierung fürchtete die »Signalwirkung« steigender Bezüge im Öffentlichen Dienst noch im Jahr 1973 (in welcher Form auch immer), weil es »erhebliche Stabilitätsprobleme« nach sich ziehen könne, wenn die Privatwirtschaft ähnliche Zugeständnisse mache.<sup>47</sup>

Heinz Kluncker aber warnte, ohne eine rasche Zusage, noch 1973 das volle 13. Gehalt zu zahlen, könne die ÖTV »lokale Feuer« und vielleicht sogar »Flächenbrände« (d. h. »wilde Streiks« wie im September 1969) nicht verhindern: Die Verhandlungskommission erhalte beständig Anrufe von Betriebsgruppen, in denen sie immer nur mit der Frage konfrontiert werde: »Wie lange lasst Ihr Euch das eigentlich noch gefallen?«. Dieser Hinweis auf den »Druck« der Basis machte Eindruck: Die VKA gab klein bei, weil sie »örtliche Zugeständnisse« in einzelnen Städten fürchtete, und deshalb leisteten auch Bund und Länder keinen weiteren Widerstand. Bereits im Oktober 1973 erhielten die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes einen Abschlag auf ihr zusätzliches Monatsgehalt; im Dezember folgte dann der Rest der Summe.<sup>48</sup>

tokoll der gemeinsamen Sitzung des Bezirksvorstandes mit Mitgliedern des HV und des Beirats NRW II, 14.12.1973. In: ebd.

47 | BMDI an Bundeskanzler Willy Brandt, 10.7.1973. In: BArch Koblenz, B 136, 5204.

48 | In der Reihenfolge der Zitate: Tonbandabschrift der Tarifverhandlungen am 12./13.9.1973. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB412004 (H. Kluncker); Niederschrift über die außerordentliche Mitgliederversammlung und Hauptausschußsitzung der VKA, 12.9.1972. In: BArch Koblenz, B 376, 45 (VKA). Die Arbeitgeber hatten zunächst einen Stufenplan zur Einführung des vollen 13. Gehaltes vorgeschlagen; erst Ende 1974 sollten die 100 Prozent erreicht werden. Beschäftigte mit Kindern erhielten nach dem abgeschlossenen Tarifvertrag zu ihrem 13. Gehalt weitere 50 DM pro Kind. Die Abschlagszahlung im Oktober 1973 betrug 25 Prozent. Vgl. zu diesen Details auch: Notizen von Hans Liersch über die Tarifverhandlungen, 12./13.9.1973. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTVC603002. Wie 1968 wurde diese tarifliche Abmachung erneut umgehend auf die Beamten übertragen (ÖTV-Geschäftsbericht 1972/75, S. 317).

Einige Warnstreiks hatten Klunckers Drohung wirkungsvoll unterstützt. Vor allem Beschäftigte der Müllabfuhr legten dabei befristet die Arbeit nieder; betroffen waren vor allem die Großstädte München, Nürnberg, Köln, Hannover, Oberhausen, Leverkusen und Mönchengladbach sowie einige kleinere Gemeinden wie Celle und Wolfenbüttel. Bezeichnenderweise verlangten die Streikenden dabei allerdings durchweg einen pauschalen »Teuerungszuschlag«; vom 13. Monatsgehalt war hingegen nicht die Rede. In Frankfurt am Main streikten Müllarbeiter auf eigene Faust sogar noch für solch eine Forderung, als die ÖTV den Tarifvertrag über das volle zusätzliche Gehalt bereits unterschrieben hatte.<sup>49</sup>

Die tarifpolitische Logik der ÖTV-Führung überzeugte offensichtlich nach wie vor nur Teile der Organisation, und selbst Arbeitergremien wie die zahlreichen hessischen Kreisarbeitersausschüsse, die 1972 für lineare Lohnerhöhungen votiert hatten, trafen wohl keineswegs zwingend die gerade aktuelle Stimmung ihrer Basis. Was sozial gerecht sei, darüber konnten auch Gewerkschafter sehr unterschiedlich denken. Der rasche Preisauftrieb in den frühen 1970er Jahren, so scheint es, hat bei vielen Mitgliedern der ÖTV (und nicht nur bei ihnen) ein starkes Bedürfnis geweckt, Geringverdienern besonders zu helfen. Die komplizierten Details, die Experten exakt bestimmten und bedachten, spielten dabei keine Rolle; der »Sockel« überzeugte wohl vor allem emotional als ein scheinbar probates tarifpolitisches Mittel in Zeiten der Inflation.<sup>50</sup>

**49** | Vgl. die Aufstellung in: Weiß: ÖTV, S. 163a [!]. Erfolg hatten die Streikenden nur in Hannover: Hier gewährte die Stadt noch vor Beginn der Tarifverhandlungen über das Weihnachtsgeld pauschale Zulagen, die bei 300 DM begannen und mit steigendem Einkommen bis auf 100 DM sanken. Die Streikenden hatten eine Einheitszahlung von 600 DM gefordert. Vgl. dazu: Aktenvermerk des Referats IV/3 für den Bundeskanzler, 12.9.1973. In: BArch Koblenz, B 136, 5204. Zu dem erfolglosen Frankfurter Streik, der bei Weiß nicht erwähnt wird, vgl.: Nach neun Uhr fährt kein Müllwagen mehr. In: FAZ, 28.9.1973. Der fast ganztägige Ausstand, der pauschal 300 DM zusätzlich durchsetzen sollte, wurde auf einer Personalversammlung beschlossen, an der 1.400 der insgesamt 1.800 Beschäftigten der Frankfurter Müllabfuhr teilnahmen; dieser Beschluss fiel, obwohl die anwesenden ÖTV-Vertreter eindringlich an die Friedenspflicht erinnerten.

**50** | In der Tarifrunde für 1973 erhob der konservative Deutsche Beamtenbund die ersten öffentlichen Forderungen nach einer Pauschale. Wie die TdL notierte, habe diese Tatsache »den Gegnern des Sockelbetrages in der ÖTV [...] die Argu-

Bei der ÖTV-Führung galt solche Gefühlspolitik als sehr gefährlich. Die Organisation müsse erkennen, warnte Heinz Kluncker vor dem gHV im September 1973, »daß die Welt für uns nicht mehr heil ist, daß wir latent [...] Getriebene sein können«, wenn die Furcht vor einer anhaltend starken Geldentwertung in den Gremien und an der Basis weiter wachse. Die Nachgiebigkeit von Kommunalpolitikern gegenüber streikenden städtischen Arbeitern erschien damit unversehens als eine Gefahr für die ÖTV: »Wenn einige Leute auf den Geschmack kommen, daß sie nur zu pfeifen brauchen [...], und dann Stadtverwaltungen zusammenbrechen«, dann könne rasch die Situation entstehen, dass die Lohnpolitik für die Öffentlichen Dienst künftig »an uns vorbei« laufe.<sup>51</sup>

Die Warnstreiks der großstädtischen Müllarbeiter und deren Forderungen nach einem einheitlichen Inflationsausgleich wirkten so fast wie ein Menetekel, das auch der ÖTV galt. Zwar hatten hauptberufliche und ehrenamtliche Funktionsträger (wie schon im Herbst 1969) in der Regel an diesen »spontanen« Arbeitsniederlegungen lenkend mitgewirkt. Anders als bei den damaligen »September-Streiks« beschlich die Gewerkschaftsführung diesmal jedoch wirklich ein ungutes Gefühl: Zumindest bei den Aktionen in Hannover, die tatsächlich zur Zahlung von pauschalierten Teuerungszuschlägen führten, hätten die Streikenden und die sozialdemokratisch dominierte Stadtverwaltung, so Kluncker, gemeinsam die Regie übernommen: »Wir saßen wie Hein Doofi dabei.«<sup>52</sup> Hinweise, wie man diese Situation für die Zukunft vermeiden könne, blieb der Vorsitzende jedoch schuldig, und auch die anderen gHV-Mitglieder hatten in dieser Hinsicht offenbar keine Ideen. So blickte die Gewerkschaftsführung ausgesprochen nervös auf ihre eigene Basis und auf deren Vertreter in wichtigen Gremien. Heinz Kluncker hielt erklärtermaßen nichts davon, das neue strategische Problem der ÖTV mit den Mitgliedern der Großen Tarifkom-

---

mentationsmöglichkeiten sehr stark beschnitten« (Karl-Heinz Kiefer an die FAZ-Redaktion, 1.2.1973. In: BArch Koblenz, B 222, 44).

**51** | Tonbandabschrift der Vorberatungen vor den Tarifverhandlungen am 12./13.9.1973. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB412004.

**52** | Ebd. Zur Rolle der ÖTV in den Müllarbeiter-Warnstreiks vgl. zusammenfassend: Aktenvermerk des Referats IV/3 für den Bundeskanzler, 12.9.1973. In: BArch Koblenz, B 136, 5204.

mission zu beraten, denn diese seien »in einigen Fällen, ohne selbstgefällig zu sein, auch intellektuell überfordert«.<sup>53</sup>

Die rasche Einigung mit den Arbeitgebern über das volle 13. Monatsgehalt entschärfte die Situation zwar noch im September 1973. Für die Haltung der Gewerkschaftsführung in der nachfolgenden Tarifrunde, die bekanntlich in einem groß angelegten Streik der ÖTV gipfelte, waren die Ereignisse des Vorjahres jedoch höchst bedeutsam. Ohne das Gefühl, die interne Welt der Gewerkschaft sei »nicht mehr heil«, hätten Heinz Kluncker und der gHV die Organisation im Februar 1974 wohl kaum so zielstrebig in jenen Arbeitskampf geführt, der dann zu einer politischen Demütigung von Bundeskanzler Willy Brandt wurde. Wie zu zeigen sein wird, wollte die ÖTV-Führung die Eskalation gezielt auch deshalb, weil sie fürchtete, die Mitglieder würden ansonsten eigenmächtig handeln.<sup>54</sup>

Die von den Arbeitgebern so heftig beklagte »nivellierende Wirkung« der pauschalen Lohn- und Gehaltserhöhungen muss hingegen als Mythos gelten. Drei zu eins – so lautete 1967 das Verhältnis zwischen den Grundbezügen in der niedrigsten und in der höchsten Gehaltsgruppe im BAT; im Jahr 1974 war daraus eine Spanne von 2,9 zu eins geworden. Die von der ÖTV durchgesetzten tariflichen »Sockel« waren offensichtlich nicht so bemessen, dass sie die finanzielle Hierarchie des Öffentlichen Dienstes ernsthaft tangierten.<sup>55</sup> Auch die finanzielle Kluft zwischen den Laufbahnen, die

---

53 | Tonbandabschrift der Vorberatungen vor den Tarifverhandlungen am 12./13.9.1973. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB412004.

54 | Aufmerksame Beobachter der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung hatten solch eine Situation schon frühzeitig vorausgesagt. Wie der renommierte Wirtschaftswirtschaftler Alfred Müller-Armack bereits 1970 notierte, bedrohten hohe Inflationsraten grundsätzlich die »Führungsfunktion« von Gewerkschaften, weil die Basis wegen der Teuerung besonders wirkungsvolle lohnpolitische Erfolge verlange: Unter Umständen müssten Gewerkschaftsführer in solchen Zeiten Forderungen stellen, von denen sie selbst nichts hielten (Alfred Müller-Armack: Ist die Inflation unser Schicksal? In: Die politische Meinung 5 (1970), H. 4, S. 11–31, hier: S. 30).

55 | Berechnet nach: Aufstellung über die Entwicklung der Brutto- und Nettovergütungen bei Bund und Ländern 1967–1974, o. D. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 46. Die Berechnung erfolgte jeweils für die Bruttobezahlung in der letzten Stufe der Grundvergütung unter Einbeziehung des Ortszuschlags 2. Bei der Nettozahlung (berechnet für die Lohnsteuerklasse III) sank der Abstand von

den »Höheren Dienst« und den »Gehobenen Dienst« privilegierte, blieb weitgehend unverändert.<sup>56</sup>

Dennoch hatten die Arbeitgeber durchaus berechtigten Grund zur Klage – und daraus erwuchs langfristig ein ernsthaftes Problem sowohl für die Beschäftigten in den unteren Gehaltsgruppen als auch für die ÖTV. Kurz gesagt wirkten die pauschalen Lohnerhöhungen bei der Bruttoabzählung anders als bei den Nettobeträgen – und daran zeigt sich einmal mehr eindringlich, wie kompliziert das Geschäft der Tarifpolitik sein kann. Schaut man auf die Kosten der Arbeitgeber, dann verteuerte sich ein Beschäftigter in der niedrigsten Gehaltsgruppe X von 1967 auf 1974 um 84,4 Prozent; der Nettobetrag, der dem Arbeitnehmer ausgezahlt wurde, stieg hingegen nur um 68,6 Prozent. Einen so weiten Abstand zwischen Brutto- und Nettoeffekt gab es nur in den unteren Stufen, weil das deutsche Steuer- und Sozialrecht, das seinerzeit nur sehr niedrig angesetzte Freibeträge kannte, Geringverdiener nicht adäquat entlastete.<sup>57</sup>

Diesen Effekt haben in den frühen 1970er Jahren weder die Freunde noch die Kritiker einer sozial ausgleichenden Tarifpolitik bedacht. Dabei wäre gerade in diesem Punkt Aufmerksamkeit wichtig gewesen. Wenn die

---

2,60:1 im Jahr 1967 auf 2,57:1 (1974). Auf längere Sicht ergaben sich allerdings durchaus auch deutlichere Angleichungen. Vgl. die äußerst gründliche Untersuchung für den Zeitraum 1960 bis 1980 in: Bernd Mettelsiefen/Lothar Pelz/Bernd Rahmann: Verdienststruktur im öffentlichen Sektor, Göttingen 1988, S. 187–205. Wegen der Feingliederung des Entlohnungssystems fiel die Annäherung im Einzelnen sehr unterschiedlich aus. Signifikant profitierten davon jüngere Beschäftigte in den unteren Besoldungsgruppen. Insgesamt hielten die Autoren den »Nivellierungseffekt« dennoch für unbedeutend: Die »statusgruppenbezogene Einkommenshierarchie« im Öffentlichen Dienst sei im Untersuchungszeitraum »nahezu unverändert« geblieben (ebd., S. 260).

**56** | Vgl.: Detlef Merten: Zur Problematik der Gewährung einheitlicher Festbeträge bei Besoldungsanpassungen. In: Klaus König/Hans-Werner Laubinger/Frido Wegener (Hrsg.): Öffentlicher Dienst. Festschrift für Karl Hermann Ule zum 70. Geburtstag am 26. Februar 1977, Köln u. a. O. 1977, S. 349–381, hier: S. 379.

**57** | Alle Angaben: Aufstellung über die Entwicklung der Brutto- und Nettovergütungen bei Bund und Ländern 1967–1974, o. D. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 46. In der Mitte der Gehaltshierarchie (etwa in den Gruppen V A und VI B) betrug die Bruttovertierung 62,6 Prozent; die Nettovergütung wuchs um 60,1 Prozent.



Öffentliche Hand (und nur sie) für gering qualifizierte Arbeiten besonders hohe Bruttobezüge gewährte, entstand ein Ungleichgewicht gegenüber den Löhnen für vergleichbare Tätigkeiten in der Privatwirtschaft, welches den sozial begünstigten Beschäftigten des Staates nicht nützte: Es bedrohte nämlich ihre Arbeitsplätze. Dennoch begleitete die Auseinandersetzung um tarifliche »Sockel« die ÖTV durch das ganze Jahrzehnt. Wie die Gewerkschaft dabei mit jener Gefahr umging, die sie selbst aus sozialen Motiven mit heraufbeschworen hatte, wird weiter unten noch ausführlich untersucht.

### **Die wirtschaftliche »Globalsteuerung« der Bundesregierung und die Tarifautonomie**

Tarifpolitisch stritten sich die Arbeitgeber und die ÖTV zwischen 1969 und 1973 allerdings keineswegs nur über die vermeintliche »Nivellierung« der Löhne und Gehälter. Noch uneiniger waren sie sich über die ganz grundsätzliche Frage, wie stark die wirtschafts- und finanzpolitischen Planungen von Regierung und Parlament die Tarifverhandlungen im Öffentlichen Dienst prägen dürften. Die Frage war nicht neu; sie stellte sich nur nach dem Amtsantritt der sozialliberalen Koalition in Bonn mit zunehmender Dringlichkeit. Die »Globalsteuerung« des Wirtschaftslebens, um die sich das Wirtschaftsministerium unter Karl Schiller bemühte, geriet bereits in den frühen 1970er Jahren in eine schwere Krise, denn die Inflation machte dem selbstbewussten Minister hartnäckig einen Strich durch seine Berechnungen und Planungen: Die Preissteigerungsrate wuchs von Jahr zu Jahr; von »Stabilität«, die unverändert als höchst bedeutsam galt, konnte keine Rede sein.<sup>58</sup>

Dieser inflationäre Schub, der als Hintergrund der Tarifverhandlungen immer wichtiger wurde, ging auch auf staatliches Handeln zurück. Die Öffentliche Hand verhielt sich in den Jahren nach 1970, in denen die bundesdeutsche Wirtschaft noch einmal rasant wuchs, eher prozyklisch als antizyklisch, d. h., sie förderte den Boom mit seinen steigenden Preisen, statt ihn zu dämpfen. Eine starke Expansion des Öffentlichen Dienstes und der Staatsausgaben gehörte an zentraler Stelle zu den Faktoren, die wirt-

---

**58** | Vgl. zusammenfassend: Nützenadel: Stunde, S. 344–352; Schanetzky: Ernüchterung, S. 112–139.

schaftlich antreibend wirkten. Von 1969 bis 1974 wuchs die Zahl der Staatsbeschäftigten um 400.000 Köpfe auf mehr als 3,4 Millionen insgesamt. Die Personalausgaben stiegen um 55 Prozent und damit weitaus stärker als die verfügbaren Etats. Die öffentliche Verschuldung legte ebenso deutlich zu wie die »Staatsquote« (d. h. der Anteil am gesamten Sozialprodukt, den die Öffentliche Hand für sich beansprucht); der Anteil der Investitionen an den öffentlichen Haushalten aber sank.<sup>59</sup>

Es wäre viel zu einfach, an dieser Stelle von einer falschen oder auch nur fehlerhaften Politik der Bundesregierung und der SPD zu sprechen. Der Staatsapparat expandierte so stark, weil er in Bund, Ländern und Gemeinden durch politische Beschlüsse neue Aufgaben übernahm und bestehende Angebote ausbaute; die Staatsquote wuchs, weil bislang unzureichende soziale Hilfen und Transferleistungen (etwa für Kriegsoffer, die Empfänger von Sozialhilfe, Rentner und Landwirte) ebenfalls politisch gewollt deutlich verbessert wurden. So entstanden die meisten der neuen Arbeitsplätze im Staatsdienst in den Bereichen »Bildung« und »soziale Hilfen«, deren Ausbau von allen Parteien und von der großen Mehrheit der Bundesbürger gewünscht wurde.<sup>60</sup> Da die Zuständigkeit für diese beiden Segmente des Öffentlichen Dienstes vor allem bei den Bundesländern und den Kommunen lag, ging das wirtschaftlich prozyklische Verhalten des Staates zentral auf ihr Konto. Die Bundesregierung versuchte seit 1970 zwar mehrfach, mit

**59** | Als knappe Zusammenfassung vgl.: ebd., S. 122 f. Von 1969 auf 1974 wuchs die Staatsquote von 38,9 Prozent auf 43,4 Prozent. Ausführlicher vgl. etwa: Keller: Arbeitsbeziehungen, S. 79–105 (genaue Zahlenangaben S. 84). Die Zahl von 3,4 Millionen erfasst die Vollzeitbeschäftigten im »unmittelbaren« Öffentlichen Dienst (Bund, Länder und Gemeinden, inkl. Bundesbahn und Bundespost). Rund 600.000 Beschäftigte in weiteren öffentlichen Unternehmen (bis zu einem 50-prozentigen Besitzanteil der Öffentlichen Hand) sind noch dazu zu rechnen. Vgl. dazu sowie generell zu Berechnungen für den »mittelbaren« Öffentlichen Dienst (die Sozialversicherungsträger, die Sparkassen, die Rundfunkanstalten etc.) ausführlich: Claus Schäfer/Rainer Skiba/Hartmut Tofaute: Probleme des Öffentlichen Dienstes. In: WSI-Mitteilungen 27 (1974), S. 394–414. Unter weiter Auslegung des Begriffs »Öffentlicher Dienst« kommen die Autoren auf insgesamt 5,7 Millionen staatlich Beschäftigte (S. 404–406).

**60** | Vgl. als Überblick etwa: Hans Günter Hockerts: Im Zenit der staatlichen Wohlfahrtsproduktion: Die Reformära 1966–1974. In: ders.: Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945, Göttingen 2011, S. 181–201.

»Stabilitätsprogrammen« gegenzusteuern; diese nicht sehr konsequent verfolgten Bemühungen verpufften jedoch weitgehend wirkungslos.<sup>61</sup>

CDU und CSU, die als Opposition im Bundestag die angeblich gänzlich »unverantwortliche« Haushalts- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung laut beklagten, halfen bei der Expansion des Staatsapparates nach 1969 also durchaus kräftig mit. Langfristig kostspielige »Strukturveränderungen« im Stellenkegel des Öffentlichen Dienstes beim Bund wie bei den Ländern, etwa durch pauschal höhere Eingangsgehälter, zusätzliche Beförderungsstellen und neuartige »Sonderlaufbahnen« für Polizisten, Steuerbeamte und Techniker, beschlossen die Parteien in der Regel ebenfalls einvernehmlich.<sup>62</sup>

Darüber hinaus versagte die wirtschaftliche »Globalsteuerung« auch deshalb, weil rasch steigende Preise in den frühen 1970er Jahren ein internationales Phänomen darstellten: Alle westlichen Industrieländer litten unter hohen Inflationsraten.<sup>63</sup> Die Gründe dafür sind zu komplex, um auf einen einfachen Nenner gebracht zu werden. Der ungebremsste Energie- und Rohstoffhunger der zunehmend miteinander konkurrierenden reichen Nationen spielte ebenso eine wichtige Rolle wie spekulative Währungsgeschäf-

---

**61** | Vgl. dazu detailliert: Gerhard Mammen: Grundzüge differenzierter Stabilisierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1978, S. 73–97; als ein Beispiel für die Stabilitätsbemühungen der Bundesregierung vgl. etwa ihr entsprechendes Programm vom Mai 1973 und dazu: Schroeder: Weg, S. 40–44. Für das Wachstum des Öffentlichen Dienstes in einem dauerhaft CDU-geführten Bundesland vgl. etwa am Beispiel von Baden-Württemberg: Ute Steiner: Das Personal im Landeshaushalt. Entwicklung, Kosten, Einsparungen, Stuttgart 2002. Allein 1970 und 1971 entstanden hier 17.500 neue Stellen im Öffentlichen Dienst. Das entsprach einer Personalvermehrung von zehn Prozent in zwei Jahren (ebd., S. 11). Als lokales Beispiel vgl.: Walter Krummery: Bestimmen Aufgaben, Organisation und Leistungen die Personalwirtschaft der Kommunalverwaltung? Versuch einer Antwort am Beispiel der Stadt Herne, Herne 1973.

**62** | Vgl. als Überblick: Tarifpartner im öffentlichen Dienst vor schwieriger Verhandlungsrunde. In: FAZ, 1.10.1971. Speziell für die Beamten vgl. auch: ÖTV-Geschäftsbericht 1972/75, S. 323.

**63** | So die Feststellung Schillers in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 23: 1970. Bearb. v. Christine Fabian/Uta Rössel, Berlin u. a. O. 2015. (im Folgenden: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1970), S. 363 (Kabinettsitzung v. 17.9.1970). Vgl. im Überblick auch: Müller-Armack: Inflation, S. 11–31.

te, die auf den Zusammenbruch des international seit 1944 bestehenden Systems fester Wechselkurse setzten. Gerade die DM, die gegenüber dem Dollar und wichtigen europäischen Währungen im Interesse florierender deutscher Exporte trotz einer deutlichen Aufwertung im Jahr 1969 immer noch unterbewertet war, stand im Zentrum solcher Spekulationswellen. Damit floss viel ausländisches Kapital in die Bundesrepublik; der Geldumlauf beschleunigte sich. Gegen diesen »Inflationsimport« gab es kaum einen wirkungsvollen Schutz.<sup>64</sup>

Wichtig ist dieser internationale Hintergrund, weil zahlreiche ausländische Regierungen in ihrer Furcht vor den politischen Folgen der Inflation nach 1970 beherzt in den Markt und in die Tarifautonomie eingriffen: Preise und Löhne wurden staatlich reglementiert. Allein in den beiden ersten Jahren der neuen Dekade ergingen entsprechende Verordnungen oder Gesetze in den Niederlanden, in Schweden, Norwegen, Dänemark und Frankreich. Selbst die USA, das Kernland kapitalistischer Freiheit, verfügten im August 1971 öffentliche Kontrollen sowohl für Preiserhöhungen als auch für neue Tarifabschlüsse.<sup>65</sup> Das Bundeskabinett aber scheute vor vergleichbaren Maßnahmen zurück, obwohl bei Meinungsumfragen mehr als zwei Drittel der Deutschen sogar für einen amtlichen Preisstopp votierten: Dieser Dirigismus, so meinte die Regierung, sei ordnungspolitisch falsch und ökonomisch hochproblematisch. Lediglich für Wohnungsmieten entstand ein kompliziertes System amtlicher Vorschriften, das deren Verteuerung bremsen sollte.<sup>66</sup>

---

**64** | Das Zitat aus: Otmar Emminger: D-Mark, Dollar, Währungskrisen, Stuttgart 1986, S. 243. Vgl. zusammenfassend zu diesem Problem: Björn Alecke: Deutsche Geldpolitik in der Ära Bretton Woods, Münster 1999, S. 88–97; Carl-Ludwig Holtfrerich: Geldpolitik bei festen Wechselkursen 1948–1970. In: Deutsche Bundesbank (Hrsg.): 50 Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948, München 1998, S. 347–438, hier: S. 423–426.

**65** | Vgl. den detaillierten Überblick in: Ausarbeitung des BMF, Abt. W I, über Preis- und Lohnkontrollen in Westeuropa und den USA, 4.9.1972. In: AdSD, HSA, 1/HSA008329.

**66** | Elizabeth Noelle/Erich Peter Neumann (Hrsg.): Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1968–1973, Allensbach und Bonn 1974, S. 359. Dieses Resultat erbrachte eine Umfrage im März 1971. Meinungen zu einem Lohnstopp haben die Meinungsforscher nicht untersucht. Im November 1971 entstand als Reaktion auf stark steigende Mieten durch ein Bundesgesetz das System der »ortsüblichen Ver-

Angesichts dieser Selbstbeschränkung und angesichts der enttäuschenden Erfahrung, dass die Teuerung allen dämpfenden Maßnahmen des Wirtschaftsministeriums und der Bundesbank trotzte, gewannen die eigenen Ausgaben als ökonomisches Steuerungsinstrument immer größere Bedeutung für die Bundesregierung.<sup>67</sup> Aus der Sicht des Wirtschaftsministeriums stellten die Tarifverträge für den Öffentlichen Dienst, die jeweils kurz nach Jahresbeginn ausgehandelt wurden und immer bundesweit galten, »eine gewisse Leitlinie« auch für die Lohnerhöhungen in der Privatwirtschaft dar; der wirtschaftswissenschaftliche Sachverständigenrat der Bundesregierung sprach sogar von einer »Signalwirkung«.<sup>68</sup>

Wer die Inflation bekämpfen wollte, der musste nach dieser Logik vor allem für möglichst niedrige Tarifabschlüsse der Öffentlichen Hand sorgen. Gelingte dies nicht, so erklärte Klaus-Dieter Arndt, Staatssekretär im Wirtschaftsministerium, im Herbst 1970, so werde sich in der Bundesrepublik eine inflationäre Mentalität ausbreiten: Dann entstehe ein »Basarkapitalismus in der Lohnpolitik, der alles nehme, was er kriegen könne, ohne auf die Konsequenzen zu achten«.<sup>69</sup> Die ökonomischen Prognosen und »Orientierungsdaten«, mit denen das Wirtschaftsministerium die Öffentlichkeit und die Teilnehmer der »Konzertierten Aktion« ausstattete, verwandelten sich damit in eine Anleitung für das eigene Tun: Im Oktober 1970 beschloss das Kabinett, der nächste Tarifvertrag für die Arbeiter und

---

gleichsmieten« als eine Form der Preiskontrolle, das im Kern auch heute noch gilt. Vgl. dazu ausführlich: Karl Christian Führer: Die Stadt, das Geld und der Markt. Immobilienspekulation in der Bundesrepublik 1960–1985, Berlin und Boston 2016, S. 280–299. Zusammenfassend zur ablehnenden Haltung der Bundesregierung gegenüber Lohn- und Preiskontrollen vgl. etwa: Hans Tietmeyer: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Stabilisierungspolitik im marktwirtschaftlichen System der Bundesrepublik Deutschland. In: Stabilisierungspolitik. WSI-Forum vom 5. bis 7. Dezember 1973, Köln 1974, S. 218–240, hier: S. 229–237. Tietmeyer war Ministerialdirektor im BWiM.

**67** | Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1970, S. 135 (Kabinettsitzung v. 12.3.1970); S. 363 (Kabinettsitzung v. 17.9.1970).

**68** | In der Reihenfolge der Zitate: Arndt warnt Gewerkschaften zur Vernunft. In: Handelsblatt, 9.10.1970; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Konjunktur im Umbruch – Risiken und Chancen. Jahresgutachten 1970/71, Stuttgart und Mainz 1970, S. 81.

**69** | Arndt warnt Gewerkschaften zur Vernunft. In: Handelsblatt, 9.10.1970.

Angestellten im Öffentlichen Dienst müsse sich »wesentlich« an den Richtwerten des Wirtschaftsressorts orientieren.<sup>70</sup>

Den tarifpolitischen Fehdehandschuh, den ausgerechnet eine sozialdemokratisch geführte Regierung ihr damit vor die Füße warf, hat die ÖTV sofort aufgegriffen, obwohl sich Heinz Kluncker kurz zuvor bei einer Besprechung mit Herbert Ehrenberg im Kanzleramt noch betont konziliant gegeben hatte. Die Organisation wehrte sich mit einem Streik, der zwar auf einem »Nebenschauplatz«, d. h. nicht direkt im Öffentlichen Dienst, stattfand, aber dennoch grundsätzlich als gewerkschaftlicher Widerstand gegen »Lohnleitlinien« der Bundesregierung gemeint war: Ende Januar 1971 initiierte und organisierte die ÖTV einen Streik des Bodenpersonals der Deutschen Lufthansa, der zehn Tage dauerte. Nach den Worten Heinz Klunckers handelte es sich bei diesem Arbeitskampf um »eine Konfrontation, die gewollt war« – und das galt für beide Seiten.<sup>71</sup>

Als Hauptaktionär der Fluggesellschaft drängte der Bund die Unternehmensleitung zu einer Haltung, die dem Kabinettsbeschluss entsprach. Wie Journalisten notierten, wollte die Regierung damit »eine Probe aufs Exempel für die gesamte Lohnpolitik 1971 setzen«.<sup>72</sup> Die ÖTV wiederum beobachtete bei den nicht fliegenden Beschäftigten der Lufthansa eine große Konfliktbereitschaft. Sie sorgten sich nicht nur – wie fast alle Bundesbürger – über die steigenden Preise, sondern hatten zudem ein besonderes Anliegen: Die Airline bezahlte ihre Beschäftigten »am Boden« deutlich weniger großzügig als das Personal, das in den Flugzeugen arbeitete. Diese Kluft belastete das Betriebsklima bereits seit langem; die rasche Teuerung verschärfte die Unzufriedenheit. Zugleich durfte sich die ÖTV gerade im unteren Segment dieser tariflichen Zwei-Klassen-Gesellschaft stark fühlen:

70 | Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1970, S. 400f. (Kabinettsitzung v. 22.10.1970). Vgl. auch: Rolf Seitenzahl: Einkommenspolitik durch konzertierte Aktion und Orientierungsdaten, Köln 1974, S. 138 f.

71 | Gewerkschaftlicher Situationsbericht von Heinz Kluncker vor dem ÖTV-Beirat, 18.6.1971. In: AdsD, Depositum Kluncker, Reden und Referate November 1969–Februar 1972.

72 | Vgl. zusammenfassend den Bericht von H. Kluncker in: Protokoll ÖTV-GT 1972, Bd. 1, S. 56. Das Zitat aus: Gebremster Höhenflug. In: Die Rheinpost, 30.1.1971. Seit 1953 gab es auch Privataktionäre bei der Lufthansa; Aktienmehrheit und Lenkung der Betriebsentwicklung lagen jedoch weiterhin klar bei der Öffentlichen Hand.

Rund 5.000 Arbeiter und Angestellte von den insgesamt etwa 15.000 Angehörigen des Lufthansa-Bodenpersonals hatten sich der Gewerkschaft angeschlossen; im Frankfurter Flughafen, der als »Drehscheibe« und Hauptstandort der Lufthansa-Flotte besondere Bedeutung besaß, lag die Organisationsquote sogar bei 50 Prozent. Dazu kamen rund 1.600 Angestellte mit oft besonders qualifizierten Tätigkeiten bei der technischen Wartung der Maschinen, die der DAG angehörten.<sup>73</sup>

Die konkreten Prozentzahlen, um die Lufthansa und Gewerkschaft im Frühjahr 1971 stritten, wirken aus heutiger Sicht ziemlich erstaunlich: Der Arbeitgeber bot Lohn- und Gehaltserhöhungen von durchschnittlich 13,5 Prozent an; die ÖTV verlangte hingegen für einzelne Personalgruppen Aufbesserungen von bis zu 25 Prozent und auch im Durchschnitt noch ein Plus von 18 Prozent.<sup>74</sup> Zwar fällt es auf den ersten Blick schwer, die Offerte der Unternehmensleitung für »stabilitätskonform« zu halten; tatsächlich aber handelte es sich unter den besonderen Bedingungen der Zeit sowie konkret für die Lufthansa doch um ein strategisch bestimmtes (d. h. mit Blick auf den Partner bewusst noch »zu niedrig« angesetztes) Angebot, wie es in Tarifverhandlungen allgemein üblich war. Die hohe Zahl entstand, weil auch die Lufthansa-Geschäftsführung das starke finanzielle Gefälle zwischen Kabinenbesatzungen und Bodenpersonal ausgleichen wollte.

Lässt man den betriebsspezifischen Konflikt beiseite, wie diese strukturellen Korrekturen »richtig« zu bemessen seien, dann bot die Lufthansa ihren nicht fliegenden Beschäftigten in der Tarifrunde für 1971 Lohn- und Gehaltsverbesserungen von acht Prozent an. Exakt diese Zahl hatte das Wirtschaftsministerium zuvor als Höchstgrenze für wirtschaftlich noch »angemessene« Lohnerhöhungen bezeichnet, weil sie sich aus der Teue-

**73** | Zu der innerbetrieblichen Kluft zwischen fliegendem und Boden-Personal vgl. etwa: Peter Odrich: Der Streik bei der Lufthansa. In: FAZ, 1.2.1971; Hans-Joachim Deckert: Den Vogel abgeschossen. In: Mannheimer Morgen, 1.2.1971; Lutz Linke: Der Familienkrach brachte etwas ein: »Vater« rückt nun mehr Geld raus. In: Metall, 16.2.1971. Die Angaben zur gewerkschaftlichen Stärke nach: Die Lufthansa bereitet sich auf einen Streik vor. In: Westfalenpost, 29.1.1971; Die Lufthansa steht vor Sturz in ein Chaos. In: FR, 29.1.1971; Das Mißverständnis. In: Wirtschaftswoche 25 (1971), H. 7, S. 12–13, hier: S. 12. Insgesamt beschäftigte die Lufthansa Ende 1971 rund 22.000 Personen (Jahresbericht 1971 der Deutschen Lufthansa Aktiengesellschaft, Frankfurt/Main 1972, S. 13).

**74** | Lufthansa-Streik lähmt Flugbetrieb. In: Bonner Rundschau, 30.1.1971.

rungsrate und dem zu erwartenden Produktivitätszuwachs ergebe – und darin lag für die ÖTV die Provokation. Öffentlich erklärte Heinz Kluncker, »seine Gewerkschaft werde keine Lohnleitlinien akzeptieren, wer immer sie auch präsentiere«. Damit meinte er nicht nur Karl Schiller, sondern auch Verkehrsminister Georg Leber, den ehemaligen Chef der IG Bau, der sich öffentlich in den Tarifstreit eingemischt hatte.<sup>75</sup>

Die ÖTV-Mitglieder im Lufthansa-Bodenpersonal zeigten sich kampfbereit: In der Urabstimmung votierten 94,7 Prozent für einen Arbeitskampf. Die DAG, die ebenfalls zum Streik aufrief, schrammte hingegen nur knapp an einem gewerkschaftlichen Desaster vorbei: Mit 77,5 Prozent lag der Anteil der »Ja«-Stimmen bei ihren Mitgliedern nur 2,5 Punkte über dem nötigen Quorum.<sup>76</sup> Am zehntägigen Ausstand beteiligten sich dann doch viele »DAGler«. Zwar streikten stets nur rund 5.000 der 15.000 Beschäftigten, die zum Bodenpersonal der Lufthansa gehörten; eine höhere Beteiligung aber war auch gar nicht nötig, weil der organisatorisch hochkomplexe Flugverkehr der Gesellschaft bereits bei dieser Zahl von Streikenden weitgehend stilllag. Auch 2.000 Neueintritte von Lufthansa-Beschäftigten allein in den Streiktagen konnte die ÖTV als Erfolg verbuchen.<sup>77</sup>

Die Presse berichtete intensiv, aber stark gewerkschaftskritisch. Zum einen gehörte die Lufthansa zu den Unternehmen, die in den Medien hohe Aufmerksamkeit genossen, weil an ihnen deutscher Nationalstolz hing.

**75** | Attacken auf Leber und Lufthansa. In: SZ, 3.2.1971. Schiller und Leber (der höhere Defizite bei Post und Bahn fürchtete) hatten versucht, den oben zitierten Kabinettsbeschluss durch die präzise Zahl (8 Prozent) zu fixieren; Innenminister Genscher aber verlangte »flexible Verhandlungsmöglichkeiten« (Notiz über das Ministergespräch zur Vorbereitung der Tarifverhandlungen und der Besoldungsneuregelung, 16.11.1970. In: BArch Koblenz, B 136, 6589). Zu Lebers Intervention vgl. genauer: Lufthansa-Streik lähmt Flugbetrieb. In: Bonner Rundschau, 30.1.1971.

**76** | Zahlen aus: Streik bei Lufthansa lähmt den Flugverkehr. In: Kölner Stadt-Anzeiger, 31.1.1971.

**77** | Lufthansa-Flugplan wie anfangs der 60er Jahre. In: Handelsblatt, 2.2.1971. Heinz Kluncker sprach rückblickend von einem Streik, der »trotz vieler Improvisationen und trotz vieler Mängel in der Organisation« dank der Einsatzbereitschaft der Streikenden gelungen sei (Gewerkschaftspolitischer Situationsbericht von Heinz Kluncker vor dem ÖTV-Beirat, 18.6.1971. In: AdSD, ÖTV, 5/ÖTVB130054). Zu den Eintrittten während des Streiks vgl.: ÖTV-Geschäftsbericht 1972/75, S. 211.



Etliche Zeitungskommentare lasen sich daher so, als attackiere eine ökonomisch rücksichtlose Gewerkschaft ein Symbol deutscher Verlässlichkeit und Dynamik. Zudem saß Heinz Kluncker im Lufthansa-Aufsichtsrat: Wie konnte er da »eine Krise« des Unternehmens herbeiführen?<sup>78</sup> Darüber hinaus lag der prinzipielle Charakter der Auseinandersetzung offen zu Tage. Kurz vor Streikbeginn hatten die »Fünf Weisen« des Sachverständigenrates »den Staat« eindringlich gemahnt, er überfordere »die Verständnisfähigkeit der Öffentlichkeit«, wenn er als Arbeitgeber »seine eigenen Orientierungsdaten für die Lohnpolitik« nicht ernst nehme.<sup>79</sup>

In diesem »Nervenkrieg« behielt die ÖTV die Oberhand: Als die finanziellen Verluste der Lufthansa sich auf 25 Millionen DM summiert hatten, erreichte die Gewerkschaft mit Hilfe eines unparteiischen Vermittlers einen Tarifvertrag, der die Löhne und Gehälter des Bodenpersonals nach den Berechnungen der Gewerkschaft um durchschnittlich 15,9 Prozent verbesserte. Etwa 13 Prozent entfielen auf die »Grunderhöhung«, die sich die Bundesregierung bei acht Prozent gewünscht hatte.<sup>80</sup> Hoch erfreut kommentierte Heinz Kluncker: »Unser Kampf war [...] vor allem ein Kampf gegen den Mißbrauch der gesamtwirtschaftlichen Orientierungsdaten. [...] Die Lufthansa und ihr Hauptaktionär mußten ihre Zahlenspiele in den Papierkorb werfen, weil die betroffenen Arbeitnehmer und ihre ÖTV nicht bereit waren, sie zu akzeptieren.«<sup>81</sup>

**78** | Rudolf Bauer: Flugunfähig. In: Rheinische Post, 30.1.1971. Vgl. ähnlich auch: Lufthansa-Streik wozu? In: Christ und Welt, 29.1.1971; Ein Streik mit Folgen. In: Tagesspiegel (Berlin), 30.1.1971; sowie die Karikatur »Das war's«. In: Die Welt, 6.2.1971. Zur Bedeutung der Lufthansa als nationales Symbol vgl. etwa: Hans-Joachim Deckert: Den Vogel abgeschossen. In: Mannheimer Morgen, 1.2.1971; Peter Hornung: Bestreikte Lufthansa. In: Bayernkurier, 6.2.1971.

**79** | Sachverständigenrat: Konjunktur, S. 81.

**80** | Das Zitat aus: Bei der Lufthansa wird weiter gestreikt. In: SZ, 3.2.1971; Zahlen aus: Rolf Diekhof: ... und keinen Deut mehr. In: Die Zeit, 12.1.1971. Die Lufthansa sprach hingegen von einer durchschnittlichen Erhöhung um 14,8 Prozent. Die Angabe der ÖTV beruhe auf einem »Rechenfehler«. Die Rolle des Vermittlers hatte der Präsident des Bundesrechnungshofes Volkmars Hopf übernommen (Lufthansa-Streik endlich beendet. In: Bonner Rundschau, 8.2.1971). In ihrem Geschäftsbericht bezifferte die ÖTV den Abschluss dann sogar auf durchschnittlich 16,3 Prozent (ÖTV-Geschäftsbericht 1972/75, S. 211).

**81** | Protokoll ÖTV-GT 1972, Bd. 1, S. 56. Weil sie fürchtete, den Personalkostenanteil nicht mehr stabil halten zu können, verfügte die Unternehmensleitung im

Auf diese rundum positive Bilanz fiel kurz nach dem erfolgreich abgeschlossenen Arbeitskampf allerdings ein Schatten, der sich gewerkschaftspolitisch nicht als nebensächlich abtun ließ: Die Vereinigung Cockpit, die als spezielle Interessenvertretung von Lufthansa-Piloten die meisten dieser hochbezahlten Beschäftigten vereinte, beendete die Zusammenarbeit mit der ÖTV in Tarifangelegenheiten, denn ihr passten weder der Streik noch dessen Ziele, die vielen der Großverdiener in den Flugzeugen als nivellierend galten. Die ÖTV revanchierte sich, indem sie die Vereinigung zur »gegnerischen Organisation« erklärte, was auf einen Unvereinbarkeitsbeschluss hinauslief: Doppelmitgliedschaften in beiden Organisationen durfte es nun nicht mehr geben. De facto verlor in dieser Konfrontation vor allem die ÖTV: Sie verfügte seitdem kaum noch über Einfluss unter den Männern, die an der Spitze der Lufthansa-Gehaltshierarchie standen.<sup>82</sup> In zugespitzter Form zeigten sich in dieser Episode die gewerkschaftspolitischen Probleme einer sozial angleichenden Tarifpolitik. Zwar lebte in der Tat niemand von »Abständen« bei Lohn und Gehalt – in der sozialen Realität gab es aber offensichtlich doch Beschäftigte, die von einer geringeren Spreizung bei der Bezahlung selbst dann nichts wissen wollten, wenn sie selbst dadurch gar keine finanziellen Nachteile erlitten. Der unbestreitbare Erfolg von 1971 hat die ÖTV daher auch geschwächt, weil die Lufthansa-Piloten, die sich um ihre besonders hervorgehobene Stellung sorgten, ihren Bund mit der Organisation kündigten.<sup>83</sup>

---

Juni 1971 auch in Reaktion auf den Tarifabschluss einen »Personaleinstellungsstopp« (Jahresbericht Lufthansa 1971, S. 9). Auch eine Dividende wurde – anders als in den Vorjahren – nicht ausgeschüttet (ebd., S. 5).

**82** | Vgl. den Abriss der Auseinandersetzung durch H. Kluncker in: Protokoll ÖTV-GT 1972, S. 68, sowie: ÖTV-Geschäftsbericht 1972/75, S. 142. Im Jahr 1979 gab es in der ÖTV exakt 519 Mitglieder in der Berufsgruppe »Fliegendes Personal Luftfahrt«, aber 15.573 Mitglieder, die zum Bodenpersonal gehörten (Übersicht der Mitgliederstatistik der Abteilungen im Sekretariat 2 im Zeitraum 1976 bis Juni 1979, o. D. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130075). Pilotinnen kannte die Berufswelt seinerzeit noch nicht.

**83** | Zum Streit zwischen der ÖTV und der Vereinigung Cockpit, die nach dem Bruch mit der ÖTV ein Kooperationsabkommen mit der DAG abschloss, vgl. auch noch: ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 151. Ferner: Deutsche Angestellten-Gewerkschaft: Tätigkeitsbericht 1971–1975. Vorgelegt dem 11. Bundeskongress, Hamburg 1975, S. 74. Die Vereinigung hatte zu diesem Zeitpunkt 1.160 Mitglieder.

Auf der großen Bühne der Tarifpolitik, auf der über die Arbeitsbedingungen im »richtigen« Öffentlichen Dienst verhandelt wurde, erneuerte sich derweil der Konflikt der ÖTV mit Bundeswirtschaftsminister Schiller. Der Sozialdemokrat, der im Frühjahr 1971 zusätzlich das Amt des Finanzministers übernahm und damit politisch noch größeren Einfluss genoss als zuvor, verschärfte den Ton sogar: Als »Superminister« wandelte er sich immer stärker zum Prediger öffentlicher Sparsamkeit, der lautstark gegen den steten Zuwachs bei den staatlichen Personalausgaben protestierte. »Stabilität beginnt beim Staat«, verkündete Schiller im Sommer 1971 vor Kommunalpolitikern der SPD. Die »Explosion der Personalkosten«, die zu Lasten der öffentlichen Investitionen gehe, müsse sofort ein Ende haben: »Eine stabilitätsgerechte Besoldungspolitik im öffentlichen Bereich ist das erste Gebot der nächsten Stunde für die Öffentliche Hand – aus gesamtwirtschaftlicher Sicht und aus der Sicht unserer Gesellschafts- und Reformpolitik.«<sup>84</sup> Wenig später warnte der Minister alle Gewerkschaften – und ungenannt vor allem die ÖTV – »durch pures Weiterpokern« gefährdeten sie in der aktuellen wirtschaftlichen Situation »die Leistungskraft unserer ganzen Wirtschaft«: Gerade der Öffentliche Dienst habe »ein eindeutiges Zeichen für eine stabilitätsgerechte Lohnpolitik« zu setzen.<sup>85</sup>

Schiller erwies sich mit diesen Äußerungen – je nach Sicht des Interpreten – entweder als beratungsresistent oder als Überzeugungstäter, dem es an politischen Alternativen mangelte. Kritik sowohl an den Konzepten als auch an der Praxis der »Globalsteuerung« und der »Konzertierten Aktion« entfaltete sich in der Bundesrepublik nach 1969 rasch in beeindruckender Fülle und Differenziertheit. Der Nachweis, dass die von Schiller versprochene konfliktfreie und angeblich rationale Lenkung der Wirtschaft durch seine »Orientierungsdaten« kaum funktionieren konnte, wurde dabei auf

**84** | In der Reihenfolge der Zitate: Karl Schiller: Stabilität beginnt beim Staat. In: ders.: Reden zur Wirtschafts- und Finanzpolitik und Stichworte, Bd. 9, Bonn 1971, S. 121–136, hier: S. 121, 126 u. 129f. Schiller hielt diese Rede auf der Kommunalpolitischen Bundeskonferenz der SPD am 25. Juni 1971. Zum Rücktritt Alex Möllers, der die kreditfinanzierte Ausgabenpolitik der Bundesregierung nicht mehr mittragen wollte, und zu Schillers Ernennung zum Doppelminister vgl. etwa: Manfred Görtemaker: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart, München 1999, S. 567–571.

**85** | Rede Karl Schiller auf der Jahresmitgliederversammlung der BDA, 7.12.1971. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 38.

verschiedene Weise geführt. Ganz grundsätzlich argumentierten jene Kritiker, die einwandten, mit den »Zielprojektionen« in den Jahreswirtschaftsberichten vermenge das Ministerium auf wissenschaftlich fragwürdige Weise die Makroebene hochaggrierter volkswirtschaftlicher Zahlen mit der ökonomischen Mikroebene der Tarifverhandlungen.<sup>86</sup> Eher auf die Praxis zielte der Einwand, solange Länder und Gemeinden nicht Teil der »Konzertierten Aktion« würden, fehlten in diesen Besprechungen volkswirtschaftlich wichtige Akteure, die das wirtschaftliche Handeln zumal der Öffentlichen Hand entscheidend mitbestimmten.<sup>87</sup>

Realpolitisch vielleicht noch überzeugender war schließlich der Gedanke, Schiller verhindere mit seinen öffentlich stets als »objektiv« präsentierten Zahlen genau das, was er erreichen wolle: Ohne es zu bedenken, setze er damit beide Tarifparteien, vor allem aber die Gewerkschaften, unter Druck, ihre Eigenständigkeit und Handlungsfähigkeit zu beweisen. Wer das ignoriere, der sei »konflikttheoretisch [...] naiv«.<sup>88</sup> Ausgerechnet die konservative Tageszeitung *Die Welt* vermutete bereits im Frühjahr 1971: »In Lohnverhandlungen könnte sich manche Gewerkschaft mit einem niedrigeren Abschluß zufrieden geben, wenn es nicht diese Orientierungsdaten gäbe«. Solange der Minister immer wieder versuche, »die Vormundschaft« über die Tarifpartner zu übernehmen, solange werde es zu »Gefahren an der Lohnfront« kommen.<sup>89</sup> Ein Wirtschaftswissenschaftler argumentierte wenig später, Schillers Vorgaben seien de facto »Ausgangspunkt der Verhandlungen [für Tarifverträge – K.C.F.] und nicht – wie beabsichtigt –

---

**86** | Vgl. dazu ausführlich: Seitenzahl: Einkommenspolitik, S. 131–143.

**87** | Otto Vogel: Konzertierte Aktion – Bericht über die Erfahrungen seit ihrem Bestehen, Köln 1970, S. 6. Vgl. auch: Ingo Schmidt: Ist die Konzertierte Aktion als konjunkturpolitisches Instrument geeignet? In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 92 (1972), S. 421–439; Harold Rasch: Die »Konzertierte Aktion«: Bilanz eines gescheiterten Experiments. In: Der Betriebs-Berater 27 (1972), S. 1149–1152.

**88** | Hermann Adam: Die Konzertierte Aktion in der Bundesrepublik, Köln 1972, S. 93. Vgl. ähnlich auch: Vogel: Konzertierte Aktion, S. 10f.; Erich Hoppmann: Konzertierte Aktion und der »Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung«. In: ders. (Hrsg.): Konzertierte Aktion. Kritische Beiträge zu einem Experiment, Frankfurt/Main 1971, S. 265–313, hier: S. 313.

**89** | Kurt Steves: Das Dilemma der Lohnpolitik. In: *Die Welt*, 19.3.1971. Vgl. ähnlich auch: Müller-Armack: Inflation, S. 30.

*Zielgröße*«, weil jeder Gewerkschaftsführer, der seinen Auftrag ernst nehme, alles tun werde, »um Lohnerhöhungen über diese Grenze hinaus zu realisieren«.<sup>90</sup>

Schiller aber ignorierte diese Stimmen. Zunehmend klangen seine öffentlichen Stellungnahmen genauso wie die seines Amtsvorgängers Ludwig Erhard, dessen Appell-Politik er 1967 so spöttisch beurteilt hatte. Zwar sah der wirtschaftliche Hintergrund im Vergleich zu den 1950er und 1960er Jahren nun erheblich anders aus – die Forderungen des Wirtschaftsministers aber liefen für die Gewerkschaften ohne Frage auf das Gleiche hinaus. Heinz Kluncker antwortete daher einmal mehr mit Klartext: Die ÖTV, so sagte er in den Tarifverhandlungen für 1972, akzeptiere »weder haushaltspolitische Hemmnisse, Tabuzahlen, Schallmauern oder wie auch immer man sie bezeichnen mag, noch andersartige Lohnleitlinien. Wir kommen in freier Verantwortung als Tarifpartner zusammen, ohne dass die Gesetzgebung diesen Bereich der Tarifaufonomie einzuschränken vermag.«<sup>91</sup>

Letztlich, so Kluncker, wolle der Wirtschaftsminister den Öffentlichen Dienst als »konjunkturpolitischen Lückenbüßer« benutzen. Damit missachte er die sozialen Interessen der Staatsbeschäftigten und auch die Notwendigkeit, qualifiziertes Personal zu halten und anzuwerben. Da die Privatwirtschaft oft deutlich übertariflich bezahle, während es für die Beschäftigten der Öffentlichen Hand nach wie vor keine »Lohndrift« gebe, müssten die Tarife für die Arbeiter und Angestellten des Staates nach eigenen Regeln gebildet werden.<sup>92</sup> Zwar betonte Kluncker immer wieder, Tarifverhandlungen seien selbstverständlich durchweg Verhandlungen über

**90** | Bernhard Külpe: Zur Problematik der Tarifaufonomie. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 17 (1972), S. 199–222, hier: S. 212 f. Hervorhebungen im Original.

**91** | Rede Heinz Kluncker bei der Eröffnung der Tarifverhandlungen, 10.11.1971. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 21. Vgl. auch: Kluncker: Keine Rücksicht auf die Etats. In: Handelsblatt, 24.9.1970.

**92** | Transkript des Interviews von Heinz Kluncker in der Sendereihe »Das Interview zum Zeitgeschehen«, gesendet im Südwestdeutschen Rundfunk, 26.11.1973, 19 Uhr. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45. Vgl. auch: Kluncker: Keine Rücksicht auf Etats. In: Handelsblatt, 24.9.1970. Zur Lohndrift in der Privatwirtschaft vgl. etwa: Joachim Bretschneider: Niedrigere Lohndrift! In: Der Arbeitgeber 11 (1974), H. 1, S. 10–11. Hiernach lagen die effektiv gezahlten Löhne im Durchschnitt um 11,8 Prozent über den Tariflöhnen. In der Sicht der Arbeitgeber waren

einen »Ausgleich der Interessen« durch Kompromisse. Zugleich aber sei jeder Tarifvertrag doch ein »Ausfluß von Macht und nicht von Geist«: Wie die Einigung aussehe, entscheide sich in den Beratungen sowie eventuell im handfesten Konflikt (d.h. durch einen Streik), aber nicht durch Ratschläge von außen oder durch scheinbar objektive Orientierungsdaten.<sup>93</sup> Eine Gewerkschaft, die anders agiere, könne nämlich gleich darauf verzichten, Forderungen zu stellen: »Entweder ist kein Geld da oder es paßt nicht in die Konjunktur oder wir haben Signalwirkung.«<sup>94</sup>

Wer so dachte, der musste zwangsläufig auch die »Konzertierte Aktion« kritisieren. Wie oben gezeigt wurde, hatte die ÖTV dieses Gesprächsgremium, das der Minister mit wirtschaftlichen Daten und Prognosen versorgte, in der Wirtschaftskrise von 1966/67 durchaus positiv beurteilt. Seit dem Ende der Rezession wandelte sich die Sicht: Die Führung der ÖTV gewann immer stärker den Eindruck, Schiller gehe es in den Beratungen der »Aktion« verdeckt darum, die Tarifautonomie einzuschränken. Die Industriegewerkschaften und der DGB teilten diese Skepsis; die ÖTV aber drängte auf Handlungen, weil die Prognosen und Planungen des Ministers sie viel direkter tangierten als Organisationen, die mit Privatunternehmern verhandelten.<sup>95</sup>

Im März 1971 forderte Heinz Kluncker, die DGB-Verbände sollten nur dann weiter an den Sitzungen der »Konzertierten Aktion« teilnehmen, wenn die Bundesregierung verspreche, »alles zu unterlassen, was für Tarifverhandlungen Maßstäbe setzen könnte«. Da die anderen Gewerkschaftsführer nichts davon hielten, so konfrontativ vorzugehen, unterblieb jedoch ein entsprechender Beschluss.<sup>96</sup> Enttäuscht drohte Kluncker daher direkt vor der nächsten Sitzung des Gremiums im Herbst 1971 in einer gewerk-

---

diese Lohnzuschläge »ein unabdingbares Instrument [...], das eine leistungsgerechte Entlohnung sicherstellen will« (ebd., S. 11).

**93** | In der Reihenfolge der Zitate: Kluncker: Tarifautonomie, S. 214; Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1969–1975, S. 915 (Bundesvorstandssitzung v. 30.9/1.10.1974).

**94** | Tonbandabschrift der Tarifverhandlungen am 12./13.9.1973. In: AdsD, ÖTV, S/ÖTVB412004.

**95** | Vgl. als Beispiel für die vergleichsweise gelassene Sicht des DGB auf die »Konzertierte Aktion« die Äußerungen von Georg Neemann (Mitglied des DGB-Bundesvorstands) in: Gespräche ohne Folgen. In: Die Zeit, 12.3.1971.

**96** | Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1969–1975, S. 386 (Bundesvorstandssitzung v. 2.3.1971). Vgl. auch: S. 402 f. (Bundesvorstandssitzung v. 3.3.1971).

schaftsinternen Vorbesprechung mit »einem spektakulären Austritt« der ÖTV aus der »Konzertierten Aktion«, wenn Vertreter der Bundesregierung »irgendwelche Prozentmargen« für wirtschaftlich angeblich gerade noch vertretbare Tarifierhöhungen im Öffentlichen Dienst nennen sollten.<sup>97</sup> Dieser Eklat blieb jedoch aus. Unversehens trat der Wirtschaftsminister gerade bei diesem Treffen argumentativ ungewöhnlich defensiv auf; insofern musste Kluncker nicht handeln.<sup>98</sup>

Möglicherweise haben Krisengespräche hinter den Kulissen geholfen, diese Entspannung herbeizuführen. So eine sozialdemokratische Geheimdiplomatie lässt sich zwar nicht nachweisen. Politisch wirkt es jedoch plausibel, dass jemand die Kontrahenten zur Mäßigung gedrängt haben muss: Ein Scheitern der »Konzertierten Aktion« auf offener Bühne durch Streit mit einer Gewerkschaft hätte der Regierung und der SPD mit Sicherheit schwer geschadet.<sup>99</sup> Nach dem Herbst 1971 bemühten sich zudem beide Seiten auffällig intensiv darum, ihren Konflikt nicht mehr so prägnant und öffentlich auszutragen, wie sie das zuvor getan hatten. So wurden die für das jeweils nächste Jahr eingeplanten »Personalverstärkungsmittel« in den Haushaltsentwürfen der Bundesregierung fortan nicht mehr klar und deutlich ausgewiesen, sondern in Einzeletats »sorgfältig versteckt«.<sup>100</sup>

Gleichzeitig entwickelte die ÖTV Forderungskataloge, die sich »durch mangelnde Transparenz« auszeichneten und in ihren finanziellen Konsequenzen daher nur noch schwer zu bewerten waren.<sup>101</sup> »Sockel«-Beträge passten gut in diese Strategie; dazu kamen Forderungen nach strukturellen Veränderungen in der Lohn- und Gehaltshierarchie oder neu bemessenen

**97** | Kurzprotokoll der Vorbesprechung der Gewerkschaftsvertreter zur Sitzung der »Konzertierten Aktion«, 17.9.1971. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 34.

**98** | Protokoll der 21. Sitzung der »Konzertierten Aktion«, 17.9.1971. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 34. Schiller sagte hier ausdrücklich, sowohl der Bundeshaushalt als auch die wirtschaftlichen »Orientierungsdaten« seines Ministeriums seien »keine Präjudizierung der Lohnentwicklung im öffentlichen Bereich«.

**99** | Vgl. dazu grundlegend: Adam: *Konzertierte Aktion*, S. 93 f.

**100** | Tarifpartner im öffentlichen Dienst vor schwieriger Verhandlungsrunde. In: FAZ, 1.10.1971.

**101** | Im öffentlichen Dienst fressen Löhne die Reformen. In: Handelsblatt, 29.11.1971. Vgl. auch: Was die Kontrahenten verschweigen. In: Wirtschaftswoche 25 (1971), H. 46, S. 10–11.

Zuschlägen.<sup>102</sup> Arbeitszeitverkürzungen zogen ebenfalls verdeckte Kosten nach sich. In der Tarifrunde für 1972 spielte dieses Thema eine wichtige Rolle: In einem modellhaften Kompromiss einigten sich die Tarifparteien darauf, die 40-Stunden-Woche im Öffentlichen Dienst nach zweijähriger Wartezeit im Herbst 1974 einzuführen.<sup>103</sup>

Die Altersversorgung der Beschäftigten fand sogar noch weniger politische und mediale Aufmerksamkeit als die im Vergleich »handfeste« Frage der Arbeitszeit. Nur Experten registrierten die Aktivitäten der ÖTV auf diesem Feld und auch ihren Erfolg: Seit 1973 übernahmen die öffentlichen Arbeitgeber den Beitrag, den die Beschäftigten bislang für die Zusatzrenten der »Versorgungsanstalt« gezahlt hatten. Das entsprach für den einzelnen Versicherten einer verborgenen Lohn- und Gehaltserhöhung von immerhin fast einem Prozent.<sup>104</sup> Bei ihrer offiziell erhobenen prozentualen

**102** | Als Überblick über diese komplizierte Materie vgl. nur für die Arbeiter im Öffentlichen Dienst: ÖTV-Geschäftsbericht 1972/75, S. 116–121.

**103** | Die Gewerkschaft hatte ursprünglich die Einführung zum 1. Januar 1973 gefordert. Vgl. hierzu: Weiß: ÖTV, S. 141–143. Die 42-Stundenwoche war – gemäß der Vereinbarung von 1969 – zum 1. Januar 1972 eingeführt worden. Vgl. auch: ÖTV-Geschäftsbericht 1972/75, S. 107. Beide tariflichen Abmachungen wurden jeweils für die Beamten übernommen. Die Festlegung, 1974 zur 40-Stunden-Woche überzugehen, war im Lager der Arbeitgeber durchaus umstritten: In der VKA etwa gab es Stimmen, die warnten, solche langfristig vereinbarten Zugeständnisse an die Gewerkschaft würden »in den Jahren, in denen sie wirklich wirksam werden, nicht honoriert« (Niederschrift über die außerordentliche Mitgliederversammlung und Hauptausschußsitzung der VKA, 7./8.1.1972. In: BArch Koblenz, B 376, 45). Der Ablauf der Tarifrunde für 1974 (siehe dazu weiter unten) bewies, wie berechtigt diese Warnung war.

**104** | Vgl. zu den Details das Gutachten der »Treuarbeit«, einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. In: VerBT, Drucksache 7/5569 (6.7.1976), hier: S. 62. Die Übernahme der Restbeiträge erfolgte in zwei Stufen zum 1. Juli 1972 (zu 50 Prozent) und vollständig dann zum 1. Juli 1973. In den Verhandlungen über diese Tarifreform, die bereits seit Herbst 1970 liefen, verlangte die ÖTV sogar, die Arbeitgeber sollten für die Arbeiter und Angestellten im Öffentlichen Dienst auch noch die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung übernehmen (Rede von Heinz Kluncker bei der Eröffnung der Tarifverhandlungen, 10.11.1970. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 12). Wie ernst gemeint dies war, muss offenbleiben. Verhandlungen darüber hat es nicht gegeben. Ein entsprechender Tarifvertrag hätte ein Grundprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung – die Teilung der Beiträge



Forderung, die einen Dissens mit dem Wirtschaftsminister am deutlichsten dokumentierte, hielt sich die Gewerkschaft für das Jahr 1973 hingegen so stark zurück, dass die Arbeitgeber diese Zahl (plus sechs Prozent) gleich bei den ersten Beratungen akzeptierten. Die ÖTV war davon »überrascht«, d. h. sie hatte sich verkalkuliert. Im Nachhinein sagte Heinz Kluncker zu der niedrig angesetzten Zahl sogar öffentlich: »Das scheint ein Fehler gewesen zu sein.«<sup>105</sup>

Die nach wie vor bestehende politische Nähe von Partei und Gewerkschaft hat 1972 und 1973 offensichtlich so etwas wie eine Verabredung gestiftet, Eskalationen möglichst zu vermeiden. Auch der spektakuläre Rücktritt von Karl Schiller von seinen beiden Ministerposten im Sommer 1972 im Streit um die bundesdeutsche Währungspolitik half dabei, weil nun der am stärksten sendungsbewusste »Globalsteuerer« im Kabinett fehlte. Der neue Wirtschaftsminister Hans Friderichs von der FDP hielt als Liberaler nicht sonderlich viel von einer dauerhaft aktiv lenkenden Rolle des Staates im wirtschaftlichen Geschehen und blieb zudem eine politisch eher blasse Figur; Helmut Schmidt als Finanzminister vermied öffentliche Interventionen in die Tarifrunden für die Arbeiter und Angestellten des Staates.<sup>106</sup>

Der Grundkonflikt aber bestand unverändert fort: Die Bundesregierung blickte zunehmend besorgt und ratlos auf die weiter steigenden Teuerungsraten sowie auf die deutlich anwachsenden Staatsschulden; die ÖTV beharrte auf uneingeschränkter Tarifaufonomie auch für die Arbeiter und Angestellten des Staates. Damit blieb das Verhältnis der Organisation zur SPD-Spitze problematisch. Eine tagespolitische Episode machte den Dissens im Herbst 1972 sehr deutlich: Durch wiederholten Protest zwang Heinz Kluncker im November den SPD-Vorstand, öffentlich den eigenen Parteisprecher Jochen Schulz bloßzustellen. Schulz hatte den Gewerkschaft-

---

zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer – in Frage gestellt. Zu scharfen Protesten der privaten Arbeitgeber gegen die Forderung vgl.: Arbeitgeber fürchten ÖTV-Signale. In: Handelsblatt, 12.11.1970; Verbeamteten? In: StZ, 12.11.1970.

**105** | Kluncker: Lohnforderung garantiert nur Status quo. In: Handelsblatt, 18.1.1973. Wie oben schon erwähnt wurde, stimmten die Arbeitgeber dem Prozentsatz taktisch gezielt zu, um einen reduzierten Sockelbetrag aushandeln zu können. Siehe dazu weiter unten in diesem Kapitel.

**106** | Vgl.: Weiß: ÖTV, S. 151 f. Zu Schillers Rücktritt vgl. knapp zusammenfassend: Wolfrum: Demokratie, S. 322; Alecke: Geldpolitik, S. 95.

ten kurz nach dem Sieg der Partei bei der Bundestagswahl in einem Presseartikel »das Recht auf lautstarke Forderungen an diesen Staat und damit an uns alle« abgesprochen. Die Bundesregierung stehe »für das Volk insgesamt« und habe deshalb die Aufgabe, Ansprüche zurückzuweisen, die sie für falsch halte. Die ÖTV und ihr Vorsitzender wurden dabei ausdrücklich genannt.<sup>107</sup>

Kluncker fand diese Sicht der Dinge unerhört: »Herr Schulz macht das Recht einer Gewerkschaft auf Forderungen davon abhängig, daß diese Forderungen von der Regierung dieses Staates gutgeheißen werden. Eine solche Auffassung ist bisher nur in totalitären Staaten von der Staatspartei gegenüber der Staatsgewerkschaft vertreten worden.« Beschwichtigungen, Schulz habe nur seine persönliche Meinung publiziert, akzeptierte der ÖTV-Chef nicht: »Es handelt sich hier um einen Konflikt der SPD mit dem ÖTV-Hauptvorstand, der nicht gesprächsweise unter Genossen beizulegen ist.« Erst eine offizielle Begegnung von Kluncker und Helmut Schmidt, dem stellvertretenden Parteivorsitzenden, bei der Schmidt erklärte, der Parteisprecher habe sich leider »im Ton vergriffen«, stiftete oberflächlich wieder Frieden.<sup>108</sup>

Auch der Streit um das 13. Monatsgehalt, in dem Regierung und Gewerkschaft im Herbst 1973 bei konkreten Tarifverhandlungen öffentlich wieder recht deutlich aneinandergerieten, war daher nur ein Vorgeplänkel für die heftige Auseinandersetzung, die fast unmittelbar danach begann. Mit einer weiteren Verschärfung der wirtschaftlichen Probleme brach das wohl ohnehin eher informelle Stillhalteabkommen zusammen, das im Herbst 1971 entstanden war. Es folgte mit einem bundesweiten Arbeitskampf der ÖTV im Frühjahr 1974 ein tarifpolitischer Streit, der lange nachwirken sollte.

**107** | Jochen Schulz: Auf dem Teppich bleiben! In: SPD-Pressedienst 72/228, 28.11.1972.

**108** | In der Reihenfolge der Zitate: Heinz Kluncker an den SPD-Parteivorstand, 29.11.1972; Heinz Kluncker an Holger Börner, 30.11.1972 (bei diesem Dokument handelt es sich um ein Telegramm; die Rechtschreibung wurde korrigiert). Beide in: AdsD, Depositum Kluncker, Stehordner 74. Zu dem Treffen Kluncker – Schmidt vgl.: Presseerklärung der ÖTV, 4.12.1972. In: ebd. Zur öffentlichen Wahrnehmung der Affäre vgl. etwa: ÖTV-Chef kontert SPD-Sprecher. In: StZ, 1.12.1972; Die Mahnung, auf dem Teppich zu bleiben, erregt Gewerkschafter. In: Die Welt, 1.12.1972.

### **3. Ein gewerkschaftlicher Sieg zu viel? Der Streik im Öffentlichen Dienst im Frühjahr 1974**

#### **Der Bundeskanzler als Tarifpolitiker: Die Ziele und Fehler Willy Brandts in der Tarifrunde 1973/74**

Die wesentlichen Tatsachen sind wohlbekannt: Der Bundeskanzler erklärte im Winter 1973/74 mehrfach öffentlich, die nächste Lohn- und Gehalts-erhöhung für den Öffentlichen Dienst müsse auf jeden Fall unter zehn Prozent liegen. Jedes zweistellige Ergebnis gefährde die öffentlichen Haushalte und die wirtschaftliche Stabilität der Bundesrepublik. Die ÖTV, die ein Plus von 15 Prozent sowie eine Mindestzahlung von 185 DM forderte, widersetzte sich. Langwierige Verhandlungen scheiterten; im Februar 1974 kam es zu einem bundesweiten Streik. Nach drei Tagen akzeptierten die Arbeitgeber in neuen Verhandlungen Einkommensverbesserungen von elf Prozent und einen Mindestbetrag von 170 DM. Durchschnittlich ergab sich so ein Plus von 12,1 Prozent; für besonders schlecht bezahlte staatliche Bedienstete machte der Lohnzuschlag dank der sozial ausgleichenden Komponente sogar bis zu 17 Prozent aus.<sup>109</sup> Auch die Bundesregierung stimmte dem Abschluss zu, und damit beschädigte dieser Tarifvertrag nachhaltig das Renommee Willy Brandts. Gleichzeitig empörten sich Politiker aller Couleur und fast die gesamte bundesdeutsche Presse über die ÖTV, die sich angeblich rücksichtslos und unverantwortlich verhalten habe.

Diese Auseinandersetzung, die selbst in jenen Überblicksdarstellungen der bundesdeutschen Geschichte erwähnt wird, die sich ansonsten kaum oder nicht für die Gewerkschaften interessieren, ist in einer Fülle von Quellen dokumentiert. Akten der ÖTV und der Bundesregierung liegen ebenso vor wie eine fast unüberschaubare große Zahl von Presseberichten und Kommentaren. In den Erinnerungen zahlreicher Politiker, die da-

---

**109** | So Klunckers Angaben in: Wortprotokoll der 10. Sitzung des Hauptvorstands [der ÖTV], 3./4.10.1974. In: AdSD, ÖTV, 5/ÖTVB130038. Die Bundesregierung berechnete die durchschnittliche Lohn- und Gehaltsverbesserung mit 12,24 Prozent (BMdI an den Präsidenten des Deutschen Bundestags, 14.3.1974. In: BArch Koblenz, B 106, 58593). Der Mindestbetrag brachte wohl etwas mehr als 40 Prozent der Beschäftigten im Tarifbereich des Öffentlichen Dienstes keine Vorteile, d. h. für sie kamen die elf Prozent zum Zuge. Die Angabe nach: Die Basis kritisiert den Tarifaabschluss. In: StZ, 20.2.1974.

mals mehr oder weniger direkt beteiligt waren, finden sich rückblickende Stellungnahmen und Deutungen; auch Journalisten sind seit 1974 vielfach auf diesen Streik und seine Resultate zurückgekommen. Insofern wäre es leicht, im Folgenden weit auszuholen und sehr genau ins Detail zu gehen.

Um den Rahmen dieses Buches nicht zu sprengen, muss jedoch ein pointierteres Vorgehen gewählt werden.<sup>110</sup> Die Darstellung wird sich auf drei zentral bedeutsame Aspekte konzentrieren: Erstens soll untersucht werden, warum Willy Brandt als Bundeskanzler im Frühjahr 1974 den offenen Konflikt mit der ÖTV gesucht hat. Nichts am Verhalten der ÖTV in dieser Konfrontation war überraschend. Die Gewerkschaft tat genau das, was sie 1971 und 1972 sowie schon in früheren Jahren verlässlich getan hatte, wenn Politiker versuchten, präzise Vorgaben für die Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst zu machen: Sie protestierte, pochte auf die Tarifautonomie und wehrte sich mit all ihrer Kraft.

Warum also zog der Kanzler in eine Auseinandersetzung, die nur zu einer Eskalation führen konnte? Und: Warum riskierte er einen Streik, obwohl die schwache Position der Gemeinden bei Arbeitsniederlegungen von Müllmännern, Busfahrern oder Arbeitern in Elektrizitätswerken jedem bekannt war, der auch nur rudimentär über die Beziehungen von ÖTV und öffentlichen Arbeitgebern Bescheid wusste? Diese Fragen stellen sich umso dringlicher, als Brandt – wie gleich gezeigt wird – mehrfach von kompetenter Seite davor gewarnt wurde, sich so eindeutig als Opponent der ÖTV zu positionieren.

Zweitens soll exemplarisch dargestellt werden, was es konkret bedeutet, wenn eine Gewerkschaft zum Streik aufruft und einen umfassenden Arbeitskampf organisiert. Es handelt sich dabei nämlich – besonders bei einem bundesweiten Streik – um einen organisatorischen Kraftakt, der alle Ressourcen des Verbandes hart strapaziert und sein hauptamtliches Personal enorm belastet. Zudem erfordert ein Streik Aktivitäten auch der »einfachen« Gewerkschaftsmitglieder, die in ihrer Mehrheit ansonsten nur sporadisch in »ihrer« Organisation konkret mitarbeiten. Es entsteht ein nicht-alltäglicher Zustand (zumindest in einem Land wie der Bundesrepublik mit ihren vorwiegend friedlichen Arbeitsbeziehungen), der langwierig eingeübte Rollenverteilungen zwischen Führung und Basis in Frage stellt.

---

**110** | Eine ausführliche Darstellung des Ablaufs der Ereignisse liegt ohnehin bereits vor. Vgl.: Weiß: ÖTV, S. 164–181.

In diesem Zusammenhang wird zudem untersucht, was die drei Tage dauernden Arbeitsniederlegungen im Öffentlichen Dienst im Februar 1974 für die bundesdeutsche Gesellschaft und die Bürger bedeuteten. Handelte es sich tatsächlich um einen Streik, der »rücksichtslos« geführt wurde und das öffentliche Leben »lahmlegte«? Kann man wirklich von »äußerst wirksamen und unpopulären Streikaktionen« sprechen.<sup>111</sup> Oder präsentiert die historische Erinnerung mit solchen Vokabeln einen Mythos, der sich bei einer nüchternen Prüfung verflüchtigt?

Drittens wird geprüft, ob der Tarifvertrag, den die ÖTV mit ihrem Streik durchsetzte, wirklich so eindeutig als wirtschaftlich verfehlt bewertet werden kann, wie Politik und Medien es meinten. Dieses rundum negative zeitgenössische Urteil ist ohne Abstriche Teil der allgemeinen historischen Erinnerung geworden und wird auch in Überblicksdarstellungen zur Geschichte der Bundesrepublik aufgegriffen. War der Abschluss in der Tat so »überhöht« und ökonomisch unsinnig, dass man von einer »unverantwortlichen Lohnerhöhung« sprechen muss, die den Inflationsprozess weiter anheizte?<sup>112</sup> Stand der wirtschaftspolitische Kurswechsel der Bundesbank, die noch 1974 zu einer Strategie des knappen Geldes überging, wirklich in engem Zusammenhang mit dem Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst, weil die Mitglieder des Direktoriums in ihrer Rolle als »Währungshüter« meinten, der Abschluss habe endgültig ihre bereits älteren Zweifel an der gesamtwirtschaftlichen Vernunft der Gewerkschaften und an der stabilitätspolitischen Verlässlichkeit der Regierung bestätigt?<sup>113</sup> Mit den Antworten auf diese Fragen soll ein differenziertes Bild dieser wichtigen Tarifaueinandersetzung entstehen, über die bislang sowohl die Zeitgenossen als auch die Historiker fast ausschließlich stark pauschalisierend geurteilt haben.

111 | In der Reihenfolge: Klaus Harpprecht: Im Kanzleramt. Tagebuch der Jahre mit Willy Brandt, Reinbek 2000, S. 471; Wolfgang Streeck: Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy, Oxford 2009, S. 114 (»a crippling strike«, so lautet die Formulierung); Fritz W. Scharpf: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt/Main und New York 1987, S. 167.

112 | Wolfrum: Demokratie: S. 335. Vgl. ähnlich auch: Schanetzky: Ernüchterung, S. 167; Faulenbach: Das sozialdemokratische Jahrzehnt, S. 399.

113 | Scharpf: Krisenpolitik, S. 167. Vgl. ähnlich auch: Streeck: Capitalism, S. 114.

Sucht man nach den Motiven und Zielen des Bundeskanzlers in der Tarifrunde für den Öffentlichen Dienst für 1974, so ist zunächst zu betonen, wie ungewöhnlich Brandts Vorgehen war: Keiner seiner Amtsvorgänger hatte sich je so offen und massiv mit Kritik an der ÖTV exponiert. Solche Stellungnahmen waren bislang Sache des jeweiligen Innenministers oder auch des Wirtschafts- und Finanzministers gewesen. Die Leiter dieser drei Ressorts blieben im Winter 1973/74 jedoch alle im Hintergrund. Zwar saß Brandt bei den Beratungen in Stuttgart nicht mit am Verhandlungstisch; politisch aber hatte er sich selbst zum wichtigsten Opponenten der Gewerkschaft gemacht. Dieses Engagement ist auch insofern erklärungsbedürftig, als der Kanzler kein Fachmann für ökonomische Fragen war; für Wirtschaftspolitik interessierte er sich nur wenig.<sup>114</sup>

Dennoch setzte der Kanzler mit dem ganzen politischen Gewicht seines Amtes schon in der ersten Phase der Tarifrunde öffentlich und hoch offiziell ein Limit für den Einkommenszuwachs der Staatsbeschäftigten. Im Bundestag erklärte er Ende November 1973, die ÖTV-Forderung, Löhne und Gehälter um 15 Prozent zu erhöhen, könne »nicht verwirklicht werden. Über 10 Prozent, gar 15 Prozent, nachdem soeben erst das 13. Monatsgehalt beschlossen wurde – das läßt sich vernünftigerweise nicht darstellen.«<sup>115</sup> Damit war die Marke von zehn Prozent in der Welt, die der Kanzler auch in den nachfolgenden Monaten mehrfach bekräftigte: Ein zweistelliger Abschluss verstoße gegen »die Interessen der Allgemeinheit«, weil er die Inflationsrate in vergleichbare Höhen treiben werde.<sup>116</sup>

Nun hatte der Grundgedanke hinter dieser Mahnung seinerzeit – salopp gesagt – bereits einen sehr langen Bart: Seit Ludwig Erhard gehörte das Argument, die wirtschaftliche Stabilität werde gefährdet, wenn der

---

**114** | Das Nachrichtenmagazin *Der Spiegel* verspottete Brandt damals sogar als »Wirtschaftslaien«. Zit. nach: Gregor Schöllgen: Willy Brandt. Die Biographie, Berlin 2001, S. 198.

**115** | Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 7. Wahlperiode. Stenographische Berichte, Bd. 85, Bonn 1973, S. 3912.

**116** | Informationen des SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag Nr. 152/74, 12.2.1974. In: AdsD, WBA, Abt. 8, 146. Vgl. auch: Harte Verhandlungen mit der ÖTV. In: FAZ, 9.1.1974; Brandt lehnt zweistellige Forderungen ab. In: StZ, 25.1.1974; Brandt nennt Lohnforderungen im öffentlichen Dienst überzogen. In: Die Welt, 31.1.1974; Wehner schlägt gestaffelte Tarifierhöhungen vor. In: FAZ, 2.2.1974; Brandt warnt die Gewerkschaften. In: Weser-Kurier, 4.2.1974.

Lohnzuwachs im Staatsdienst »zu hoch« ausfalle, zum Standardrepertoire der öffentlichen Arbeitgeber. Da es diesmal direkt vom Bundeskanzler in die Debatte gebracht wurde und Brandt dabei gleich eine konkrete Zahl nannte, wirkte es jedoch gewichtiger als je zuvor. Diese politische Dramatik verdankte sich nicht etwa einem unversehens erwachten persönlichen Interesse des Kanzlers an komplexen volkswirtschaftlichen Zusammenhängen. Brandt reagierte vielmehr auf die besondere ökonomische Situation im Winter 1973/74, die ihm, seinen Ministern und auch dem gesamten Parteivorstand der SPD als höchst gefährlich galt. Anlass dieser Sorgen war die sogenannte Ölkrise, die im Oktober 1973 begann: Wegen stark gedrosselter Fördermengen in den wichtigsten erdölproduzierenden Ländern stieg der Preis für Rohöl innerhalb weniger Wochen um mehr als 70 Prozent. Es folgte eine weitere fast kontinuierliche Verteuerung auf zuvor für undenkbar gehaltene Werte.<sup>117</sup>

Bekanntlich führte dieser gänzlich unerwartete Preissprung zu den vier sonntäglichen »Fahrverboten« im November und Dezember 1973, die den Bundesbürgern eine ungewöhnlich ruhige Adventszeit bescherten. Diese öffentlichkeitswirtsame Aktion, die de facto allerdings eher symbolisch als praktisch bedeutsam war, verbarg eine massive Unsicherheit der Bonner Politiker angesichts der neuen Herausforderung. Beratungen des SPD-Parteivorstandes in diesem Winter dokumentieren eine wachsende Krisenstimmung. Anfang Dezember 1973 warnte Helmut Schmidt seine Genossen, die wirtschaftliche Entwicklung sei fast unkalkulierbar – und damit müsse auch die politische Stabilität der Bundesrepublik als ernsthaft gefährdet gelten. Mitte Januar 1974 forderte der Wirtschaftspolitische Ausschuss des Parteivorstandes, die Bundesregierung solle sich »auf einen nicht unerheblichen Konjunktureenbruch einstellen«. Auch eine Arbeitsgruppe für »Innenpolitische Grundsatzfragen« im Bundeskanzleramt prognostizierte, »daß wegen der Knappheit des Produktionsfaktors Energie das gesamtwirtschaftliche Angebot 1974 rückläufig sein wird«. Gleichzeitig aber werde die Verteuerung des Erdöls (der die anderen Energiepreise folgten)

---

117 | Vgl. hierzu ausführlich: Jens Hohensee: Der erste Ölpreisschock 1973/74. Die politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der arabischen Erdölpolitik auf die Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa, Stuttgart 1996. Als Überblick vgl. auch: Wolfrum: Demokratie, S. 335–340.

zu einer »weiteren drastischen Erhöhung der Inflationsrate« führen.<sup>118</sup> Die Anzeichen dafür mehrten sich: Sowohl im Dezember 1973 als auch im Februar 1974 lag das Niveau der allgemeinen Lebenshaltungskosten um fast acht Prozent über dem jeweiligen Vorjahresmonat. Für die Bundesrepublik waren das Rekordzahlen.<sup>119</sup>

Gleichzeitig bekannte sich die SPD unverändert zu den planerischen Konzepten des abgetretenen »Super-Ministers« Karl Schiller: Gerade in der Krise sei die Politik aufgerufen, die Wirtschaft zu lenken. Gemeinsam erklärten die drei höchsten Gremien der Partei im Februar 1974 auf einer eigens dafür einberufenen gemeinsamen Sitzung: »Der Staat hat die Verantwortung für das erreichbare Optimum an Preisstabilität und für einen hohen Beschäftigungsstand.« Auch die praktische Schlussfolgerung für die Verhandlungen mit der ÖTV blieb dieser »kleine Parteitag« nicht schuldig: Die Öffentliche Hand brauche aktuell »Geld für beschäftigungssichernde und strukturverbessernde Investitionen«; Zurückhaltung bei Lohn- und Gehaltserhöhungen für die Staatsbediensteten sei deshalb absolut unerlässlich.<sup>120</sup>

Wenn sich der Bundeskanzler in der Tarifrunde für 1974 so ungewöhnlich offen als Gegner der ÖTV exponierte, handelte er also keineswegs isoliert: Mit ihm führte die SPD ihren politisch wichtigsten Mann in eine Auseinandersetzung, die aus Sicht der sozialdemokratischen Führungsgremien über den Erfolg der Bundesregierung und damit auch über die weiteren Aussichten der SPD als Regierungspartei entschied. An verbaler Unterstützung mangelte es dem Kanzler nicht. Bei internen Beratungen

**118** | In der Reihenfolge der Zitate: Protokoll der Sitzung des SPD-Parteivorstandes, 7.12.1973. In: BArch Koblenz, N 1369, 1812; Hans-Jürgen Junghans an Willy Brandt, 14.1.1974. In: BArch Koblenz, N 1369, 1813; Vermerk der Arbeitsgruppe »Innenpolitische Grundsatzfragen« über lohnpolitische Aussagen im Jahresgutachten 1973 des Sachverständigenrates, 12.12.1973. In: BArch Koblenz, B 106, 58521.

**119** | Im Jahresdurchschnitt 1973 hatte die Teuerungsrate noch 7,1 Prozent betragen. Vgl. Hermann Adam: Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Opladen 1991, S. 216.

**120** | Kommuniké über die gemeinsame Sitzung von Parteivorstand, Parteirat und Kontrollkommission der SPD, 9.2.1974. In: BArch Koblenz, N 1369, 1813. Ausführlicher entfaltet wird diese Konzeption in: Tietmeyer: Möglichkeiten, S. 218–240.



bestärkte ihn nicht nur Helmut Schmidt; auch sozialdemokratische Landesregierungschefs wie etwa Hans Koschnik (Bremen) oder Peter Schulz (Hamburg) beteuerten ihre Loyalität. Schmidt, der sich nach seinem Wechsel in das Finanzressort rasch in die neue Rolle als führender Ökonom der Republik gefunden hatte, erläuterte, die steigenden Ölpreise wirkten in der Bundesrepublik wie eine importierte Teuerung. Deshalb sei »binnenwirtschaftliche Zurückhaltung« wichtiger als je zuvor. Peter Schulz riet, einen Arbeitskampf zu riskieren, um die ÖTV dann durch ein Angebot zum Einlenken zu zwingen, das nur den unteren Einkommensgruppen einen Lohnzuwachs von mehr als zehn Prozent bringe. Auch Hans Koschnik plädierte für ein solches gestaffeltes Angebot: Wichtig sei nur, den Durchschnitt der Lohn- und Gehaltserhöhungen unter zehn Prozent zu halten. Die sozialdemokratische Landesregierung von Nordrhein-Westfalen sah das genauso und plädierte ebenfalls für einen harten Kurs: »Ein Arbeitskampf werde die öffentliche Hand nicht umbringen.«<sup>121</sup> Hans Wertz, der Finanzminister des Landes (sowie Mitglied der ÖTV), erklärte öffentlich, ein Überschreiten der Zehn-Prozent-Marke sei ökonomisch »selbstzerstörenderisch«.<sup>122</sup> Mehrfache Beteuerungen von TdL und VKA, man werde auf jeden Fall der Verhandlungslinie der Bundesregierung folgen, kamen hinzu.<sup>123</sup> Prominente CDU-Politiker wie Gerhard Stoltenberg, Ministerpräsident von Schleswig-Holstein, und Kurt Biedenkopf, Generalsekretär der Partei, versicherten, die Christdemokraten stünden in dieser Auseinandersetzung fest an der

**121** | Aufzeichnung über die Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder, 24.1.1973. In: BArch Koblenz, B 136, 5204. Das zweite Zitat von Finanzminister Hans Wertz (NRW) als Vertreter des Landes. Zur Kritik Koschniks, der auch Präsident des Deutschen Städtetages war, an den ÖTV-Forderungen vgl. auch: 7,5 Prozent nicht tragbar. In: Bremer Nachrichten, 11.1.1974.

**122** | Nach dem Scheitern der Tarifverhandlungen wächst die Streikgefahr im öffentlichen Dienst. In: FAZ, 29.1.1974. Zur ÖTV-Mitgliedschaft von Wertz vgl.: Der öffentliche Dienst wartet mit Zahlen auf. In: Weser-Kurier, 5.2.1974.

**123** | Vgl. etwa: Nicht mehr als 7,5 Prozent. In: StZ, 12.1.1974; Protokoll über das Ergebnis der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder, 24.1.1974. In: BArch Koblenz, B 106, 58589; Bonn und die Länder wollen gemeinsam handeln. In: FAZ, 26.1.1974; Vorbericht der VKA-Geschäftsstelle für die außerordentliche Mitgliederversammlung, 2.2.1974. In: BArch Koblenz, B 376, 46; Aktenvermerk von BMdI Hans-Dietrich Genscher über den Telefonanruf von OB Arnulf Klett, 6.2.1974. In: AdSD, HSA, 1/HSAA010025.

Seite des Kanzlers, den sie ansonsten doch lieber schnellstens gestürzt hätten.<sup>124</sup>

Selbst Außenstehende bestürmten Willy Brandt, unnachgiebig zu bleiben. Wichtige industrielle Arbeitgeberverbände wie der BDI und der VDA meldeten sich mit der Mahnung, die Marke von zehn Prozent dürfe keinesfalls überschritten werden; »Gesamtmittel«, die Interessenvertretung der bundesdeutschen Metallindustrie, warnte eindringlich vor einem hohen Sockelbetrag.<sup>125</sup> Informell »beschworen« angeblich sogar die Vorsitzenden der IG Metall und der IG Chemie den Kanzler, »die Gehälter im öffentlichen Dienst unten zu halten, weil sie es ihren Arbeitern schuldig seien, 2 Prozent mehr herauszuholen« – und dann lasse sich die Inflation kaum noch eindämmen. In den verfügbaren Quellen sind gewerkschaftliche Interventionen dieser höchst ungewöhnlichen Art allerdings nicht nachweisbar.<sup>126</sup>

Brandt scheint sich die Position, Lohnzurückhaltung sei das Gebot der Stunde, allerdings ohnehin stark zu eigen gemacht zu haben. Nach den Aufzeichnungen seines engen politischen Vertrauten Klaus Harpprecht fürchtete der Kanzler, »daß die Mentalität der Deutschen eine Inflationsrate über 10 Prozent nicht ertrage, daß damit die Demokratie als solche in Gefahr gerät«.<sup>127</sup> Ein anderer Mitarbeiter Brandts notierte verwundert, »wie emotional die Argumentation« des Kanzlers in dieser Sache ausfiel.<sup>128</sup> Die Weigerung der ÖTV, von ihren Forderungen abzulassen, verstand Brandt zunehmend als eine politische Machtprobe, in der es um nicht we-

124 | Weiß: ÖTV, S. 175.

125 | Telex von BDI und VDA an den Bundeskanzler, 11.2.1974. In: AdsD, HSA, 1/HsAA010025; Gesamtverband der metallindustriellen Arbeitgeberverbände an den Bundeskanzler, 12.2.1974. In: ebd.; Vermerk von Referat D III 1 für den BMdI über den Telefonanruf des Hauptgeschäftsführers des Gesamtverbandes, 11.2.1975. In: BArch Koblenz, B 106, 58589. Die Metallindustriellen argumentierten, ein hoher Sockel werde für die IG Metall zum tarifpolitischen Vorbild werden, und das gefährde die »Lohnruhe« in den Betrieben, weil die besser verdienenden Arbeiter sich dann benachteiligten fühlten. Konkret hielten die Metallarbeitgeber allenfalls einen Sockel von 150 DM noch für tragbar.

126 | Harpprecht: Kanzleramt, S. 472.

127 | Ebd.

128 | Reinhard Wilke: Meine Jahre mit Willy Brandt. Die ganz persönlichen Erinnerungen seines engsten Mitarbeiters, Stuttgart und Leipzig 2010, S. 233.

niger als um die Zukunft der ganzen Bundesrepublik ging. Dabei betrachtete er Heinz Kluncker offensichtlich als persönlichen Kontrahenten, dem die Weitsicht des politischen Würdenträgers fehle. Anfang Februar 1974 kommentierte der Kanzler den Streit mit der ÖTV in der ihm eigenen, stets etwas wolkigen Sprache vor dem SPD-Parteivorstand mit den Worten: »Bei dieser Auseinandersetzung gehe es auch darum, daß jemand zeigen wolle, daß er letzten Endes mächtiger sei als derjenige, der durch das Mandat der Wähler sein Amt ausübe.« Das Amt des Bundeskanzlers sei jedoch »kein geringeres Mandat als das eines Gewerkschaftskongresses«. Namen wurden nicht genannt – aber das war in dieser Sache auch nicht nötig.<sup>129</sup>

Zwar gab es Sozialdemokraten, die Brandt ausdrücklich warnten, den Tarifstreit mit der ÖTV so stark politisch zu sehen und sich dabei auch noch so eindeutig gegen die Gewerkschaft zu stellen. So erhob Holger Börner, der Bundesgeschäftsführer der Partei, »schwerste Bedenken« gegen die Linie, die der Kanzler in dieser Sache in Übereinstimmung mit dem Parteivorstand und seinen wichtigsten Ministern verfolgte. Es handele sich bei dem Streit mit der ÖTV »um einen normalen Tarifkonflikt«, nicht um einen politischen Show-down mit machtsversessenen Gewerkschaftern. Wer die Zehn-Prozent-Marke öffentlich so heftig propagiere, der fördere nur »eine allgemeine Krisenstimmung« und damit die Geschäfte der Opposition, die der SPD wegen der starken Teuerung wirtschaftspolitisches Versagen vorwarf. Börner empfahl dringend, der Kanzler solle sich auf die Position zurückziehen, er habe in der Kontroverse zwischen Gewerkschaft und öffentlichen Arbeitgebern die Verpflichtung, »beiden Seiten gerecht zu werden. Der Bundeskanzler ist keine Tarifpartei, [...] er hat in unserer Demokratie kein Recht zu dekretieren.«<sup>130</sup>

**129** | Protokoll über die Sitzung des SPD-Parteivorstandes, 8.2.1974. In: BAArch Koblenz, N 1369, 1813. Vgl. auch die Feststellung, Brandt habe den Tarifstreit als einen »Machtkampf mit Kluncker« angesehen, der entscheiden müsse, »wer in diesem Land regiert«. In: Wilke: Jahre, S. 231. Ähnlich auch: Alex Möller: Tatort Politik, München und Zürich 1982, S. 390.

**130** | Holger Börner an Willy Brandt, 13.2.1974. In: AdsD, WBA, Abt. 11.3, 32. Auch Hans-Dietrich Genscher will Brandt gewarnt haben: Wenn der Kanzler öffentlich eine Grenze für eine »tragbare« Lohnerhöhung nenne, werde deren Überschreitung für die ÖTV zur »Prestigefrage« (Hans-Dietrich Genscher: Erinnerungen, Berlin 1995, S. 119 f.).

Ähnlich eindringlich warnte Hans-Jochen Vogel, als langjähriger Münchner Oberbürgermeister einer der profiliertesten und erfahrensten Kommunalpolitiker der Partei, Brandt sei dabei, sich in den Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst »in eine ausweglose Situation manövrieren zu lassen«. Wenn die ÖTV einen Streik organisiere, seien die Arbeitgeber schon nach kurzer Zeit »zum Nachgeben gezwungen. Ich befürchte, daß damit auch ein Prestigeverlust für den Bundeskanzler verbunden wäre.«<sup>131</sup>

Brandt aber ignorierte nicht nur diese Einwände – er übersah auch die Anzeichen dafür, dass die SPD ihm in seiner neuen Rolle als Vorkämpfer der öffentlichen Sparsamkeit keineswegs so geschlossen folgte, wie es die Voten der Parteigremien suggerierten. Rudi Arndt etwa, der Frankfurter Oberbürgermeister und einer der bekanntesten »Linken« in der Sozialdemokratie, erklärte öffentlich, die Bundesregierung agiere tarifpolitisch mit ihrem Kurs »viel mehr [als ein] Interessenvertreter der Unternehmer als der arbeitenden Volksmassen«. Willi Reiss, Stadtverordnetenvorsteher in der Mainmetropole und Vorsitzender der Frankfurter SPD, nannte das Zehn-Prozent-Limit »inakzeptabel«.<sup>132</sup> Konkret planten die für die Frankfurter Finanzen zuständigen Sozialdemokraten für 1974 im Etat der Stadt eine Lohn- und Gehaltserhöhung von zwölf Prozent.<sup>133</sup>

Allerdings waren es nicht nur dezidiert linke Kräfte innerhalb der gerade seinerzeit stark von Flügelkämpfen geprägten Sozialdemokratie, die so dachten. Die SPD in Rheinland-Pfalz etwa gehörte keineswegs zu den besonders »roten« Parteigliederungen. Dennoch wandten sich die Mitglieder der Mainzer Landtagsfraktion einmütig mit der Bitte an den Parteivorsitzenden, eine Konfrontation mit der ÖTV zu vermeiden: Wegen der galoppierenden Teuerung sei es unsozial, auf einer einstelligen Lohn- und Gehaltserhöhung zu beharren.<sup>134</sup>

**131** | Telex von Hans-Jochen Vogel an Willy Brandt, 23.1.1974. In: AdsD, HAS, 1/HSAA010025. Die Rechtschreibung im Zitat wurde korrigiert. Vogel war zu diesem Zeitpunkt Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.

**132** | Arndt übt Kritik an Bonn. In: FR, 14.1.1974.

**133** | Weiß: ÖTV, S. 174.

**134** | SPD-Landtagsfraktion Rheinland-Pfalz an Willy Brandt, 24.1.1974. In: AdsD, WBA, Abt. 8, 33.

Als die Auseinandersetzung mit der ÖTV tatsächlich bis zum Streik eskalierte, verlor Willy Brandt daher rasch gerade seine sozialdemokratischen Unterstützer. Insbesondere Politiker, die für die Geschicke der bundesdeutschen Großstädte zuständig waren, gingen dem Kanzler einer nach dem anderen von der Fahne. Der Hamburger Erste Bürgermeister Peter Schulz etwa, der kurz zuvor noch ausdrücklich zu einer harten Haltung geraten hatte, wechselte bereits die Seiten, als die ÖTV noch das Ergebnis ihrer Urabstimmung auszählte. Der Kanzler, so teilte Schulz nun mit, müsse ein neues, besseres Angebot machen, weil es durch den Arbeitskampf nur schwerer werde, »einen für die Arbeitgeber tragbaren Abschluß« zu erreichen. Vor allem fürchtete der Hanseat auf kommunaler Ebene »Solidarisierungen« von Sozialdemokraten mit den streikenden Arbeitern und Angestellten im Öffentlichen Dienst.<sup>135</sup>

Dafür, wie so etwas aussehen konnte, existierte zu diesem Zeitpunkt schon ein Exempel aus dem Stadtstaat Bremen: Just an dem Tag, an dem die Abstimmung der ÖTV-Mitglieder begann, vereinbarten sowohl die Stadtwerke Bremerhaven als auch die Verkehrsgesellschaft der Kommune an der Wesermündung für ihre Beschäftigten mit der Gewerkschaft einen neuen Tarifvertrag, der eine lineare Lohnerhöhung von zwölf Prozent, einen Mindestbetrag von 185 DM sowie ein pauschales Urlaubsgeld von 250 DM umfasste. Zwar handelte es sich dabei um Haustarifverträge, die formal mit den zentralen Verhandlungen für Bund, Länder und Gemeinden nichts zu tun hatten. Dennoch sandte dieser doppelte Abschluss in der Bremer Teilstadt ein eindeutiges Signal aus: Beide Unternehmen gehörten der Stadt; ihre Leitung und Lenkung lag wegen der jahrzehntelangen Alleinherrschaft der SPD in Bremen und Bremerhaven fest in den Händen von Sozialdemokraten. Hans Koschnik hatte sich als Regierungschef des Bundeslandes Bremen kurz zuvor noch entschieden dafür stark gemacht, dem Öffentlichen Dienst nur eine Lohn- und Gehaltserhöhung unter zehn Prozent zu gewähren – nun aber reichte seine politische Kraft offensicht-

**135** | Bürgermeister Peter Schulz an Bundeskanzler Willy Brandt, 9.2.1974. In: AdsD, HSA, 1/HSAA010025. Das Ergebnis der Streik-Urabstimmung wurde am 10. Februar bekannt gegeben.

lich noch nicht einmal aus, um die Führungsmannschaft rein städtischer Unternehmen im Streit mit der ÖTV auf Kurs zu halten.<sup>136</sup>

Helmut Schmidt als Bundesfinanzminister fiel hingegen in der letzten Phase der Tarifstreitigkeiten im Februar 1974 vor allem durch öffentliches Schweigen auf. Willy Brandt vermisste gerade seine politische Unterstützung, als der Streik am 11. Februar begann. Selbst noch im Rückblick notierte er pikiert: »Der Finanzminister teilte diese Haltung [die Meinung, die Zehn-Prozent-Marke dürfe nicht überschritten werden – K. C. F.], hielt sich dann aber eher zurück und entschwand zu einer Konferenz nach Washington.«<sup>137</sup> Horst Ehmke, seinerzeit Bundesforschungsminister und als ehemaliger Chef des Kanzleramtes Willy Brandt eng verbunden, urteilte ähnlich: »Der »starke Mann« im Kabinett überließ Brandt die Niederlage.«<sup>138</sup>

Den entscheidenden Stoß erhielt die Widerstandskraft des Kanzlers aber von dem Parteilinken Rudi Arndt. Nach Brandts Darstellung ließ sich der Frankfurter Oberbürgermeister bereits am ersten Streiktag in einer dramatischen Aktion während einer laufenden Kabinettsitzung telefonisch mit dem Regierungschef verbinden (»was so noch nie passiert war«), um offiziell mitzuteilen, die Stadt Frankfurt werde sich separat mit der ÖTV einigen, wenn die zentralen Verhandlungen nicht zügig zu einem allgemein gültigen Tarifvertrag führten. Die Gewerkschaft drohe damit, den Arbeitskampf in Frankfurt auch auf die Müllabfuhr auszuweiten, und

**136** | Vgl. zu dem Abschluss: In Bremerhaven zahlen die Stadtwerke 12 Prozent. In: *Weser-Kurier*, 8.12.1974; Die Streikbereitschaft im öffentlichen Dienst wächst. In: *FAZ*, 8.2.1974; Verantwortungslos. In: ebd. Besonderheiten der Bremer Verfassung haben die Eigenwilligkeit der Bremerhavener Betriebe gefördert: Bremerhaven ist zwar Teil des Bundeslandes Bremen, bildet aber eine eigenständige Kommune mit eigenem Oberbürgermeister und eigenen kommunalen Organen. Zudem besitzt der Präsident des Bremer Senats (der als Ministerpräsident des Landes fungiert) keine politische Richtlinienkompetenz. Vgl. zu den Details etwa: Volker Kröning et al. (Hrsg.): *Handbuch der Bremischen Verfassung*, Baden-Baden 1991.

**137** | Willy Brandt: *Erinnerungen*, erw. Ausgabe, Frankfurt/Main und Berlin 1992, S. 312. Schmidt nahm während der Streiktage an einer internationalen Konferenz zu energiepolitischen Fragen in Washington, D.C., teil.

**138** | Horst Ehmke: *Mittendrin. Von der Großen Koalition zur Deutschen Einheit*, Reinbek 1996, S. 231. Ähnlich auch die Wertung in: Gunter Hofmann: *Willy Brandt und Helmut Schmidt. Geschichte einer schwierigen Freundschaft*, München 2012, S. 160 f.

das könne der Magistrat nicht zulassen. Verbittert schrieb Brandt in seinen Memoiren: »Die Vorstellung von nicht abgeholten Mülltonnen schreckte die ängstlichen Stadtväter noch mehr als die Aussicht auf stillstehende Verkehrsmittel.«<sup>139</sup> Am nächsten Tag übernahm das städtische Verkehrsunternehmen von Bremen den Tarifvertrag der kommunalen Betriebe in Bremerhaven, der den Forderungen der ÖTV sehr weit entgegenkam – und dieser Beschluss fiel ganz direkt in die Zuständigkeit Hans Koschniks.<sup>140</sup>

Zwar gab es für Brandt noch einmal politische Schützenhilfe: Am dritten Streiktag appellierte Bundespräsident Gustav Heinemann in einem offiziellen Schreiben »in dieser kritischen Stunde« an den Kanzler, »sich in Ihrer Verantwortung für das Gesamtwohl durch nichts zu Entscheidungen drängen zu lassen, welche die Ihnen einsichtigen Möglichkeiten der Bundesrepublik Deutschland, ihrer Länder und Gemeinden überschreiten«. Brandt machte diese Intervention umgehend öffentlich.<sup>141</sup> Börners Warnung vor einer politischen Eskalation der Tarifverhandlungen mit der ÖTV wurde bei den wichtigsten Mitgliedern der sozialdemokratischen Führung offensichtlich auch zu diesem Zeitpunkt noch nicht ernst genommen. Heinemann dürfte kaum auf eigene Faust gehandelt haben – dafür war seine Aktion zu ungewöhnlich, denn mit ihr griff ein amtierender Präsident zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik in eine laufende Tarifauseinandersetzung ein.

Die von Brandt erhoffte Wende blieb jedoch aus. In den Großstädten intensivierte die ÖTV den Arbeitskampf, und sie erklärte zudem, nun unbefristet zu streiken. Nach dem Vorbild Rudi Arndts drohten daraufhin zahlreiche Bürgermeister gegenüber der VKA mit einem Tarifaabschluss auf eigene Faust.<sup>142</sup> Bei den zentralen Verhandlungen in Stuttgart spielte die Zehn-Prozent-Marke daher schon keine Rolle mehr, als Gustav Hei-

**139** | Brandt: Erinnerungen, S. 313.

**140** | Weiß: ÖTV, S. 177. Koschnik war Mitglied des Aufsichtsrates der Bremer Straßenbahn.

**141** | Bundespräsident Gustav Heinemann an Bundeskanzler Willy Brandt, 13.2.1974. In: BArch Koblenz, B 136, 5205. Zu Brandts öffentlichen Mitteilungen über das Schreiben vgl.: Streik bis zur Urabstimmung ausgesetzt. In: FAZ, 14.2.1974.

**142** | Vgl. etwa: Streikbeschluss auf »unbestimmte Zeit« nach dem zweiten, erhöhten Angebot. In: FAZ, 13.2.1974; Aufzeichnung über die Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder und der Vertreter der öffentlichen Arbeitgeber, 13.2.1974. In: BArch Koblenz, B 136, 5204.

nemann seinen Brief schrieb. Sogar ein Versuch der Bundesregierung, im Scheitern wenigstens noch einen Teilerfolg durchzusetzen, blieb erfolglos: Der von Brandt ins Spiel gebrachte Vorschlag, eine Kappungsgrenze in den Tarifvertrag einzufügen, die den gutverdienenden Angestellten etwas weniger Geld eingebracht hätte, scheiterte schon an internen Streitigkeiten der Arbeitgeber. Unter dem Druck der ÖTV, die erklärte, sie werde den Streik nur beenden, wenn Bund, Länder und Gemeinden gleichlautende Tarifverträge unterzeichneten, kam am frühen Abend des 13. Februar 1974 nach insgesamt 17 Verhandlungsstunden die oben schon knapp umrissene Einigung auf elf Prozent und den Mindestbetrag von 170 DM zustande. Heinz Kluncker nannte das einen »fairen Kompromiss«. Mit diesem Urteil stand er jedoch allein auf weiter Flur: Allgemein galt der Tarifvertrag als eine schwere politische Niederlage des Kanzlers.<sup>143</sup>

Willy Brandt teilte diese Sicht. Zwar meinte er auch rückblickend, er habe »den Sachverstand« und die »ökonomische Einsicht« auf seiner Seite gehabt; zugleich aber musste er einen »Ansehensverlust« für seine Person eingestehen, der »doch noch dramatischer aus[fiel] als erwartet«.<sup>144</sup> Tatsächlich beförderte der Stuttgarter Abschluss eine schon seit einiger Zeit laufende öffentliche Debatte über die angebliche Führungsschwäche

**143** | Klunckers Urteil zit. nach: Streik bis zur Urabstimmung ausgesetzt. In: FAZ, 14.2.1974. Mehr zu den öffentlichen Reaktionen auf die Einigung noch unten in diesem Kapitel. Details zum Streit um die Kappungsgrenze (die Bundesregierung schlug dafür verschiedene Summen zwischen 300 und 400 DM vor) finden sich etwa in: Niederschrift über die 4. Mitgliederversammlung der TdL, 11. bis 13.2.1974. In: BArch Koblenz, B 106, 58590; Niederschrift über die außerordentliche Mitgliederversammlung und Hauptausschußsitzung der VKA, 11./12./13.2.1974. In: BArch Koblenz, B 376, 46; Ergebnisprotokoll der Ministerbesprechung im Bundeskanzleramt, 12.2.1974. In: BArch Koblenz, B 136, 5204; Aufzeichnung über die Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder und den Vertretern der öffentlichen Arbeitgeber, 13.2.1974. In: ebd. Die Kappungsgrenze entfiel aus zwei Gründen: Zum einen ließ sich damit bei Arbeitern und Angestellten nur vergleichsweise wenig Geld einsparen; zum anderen aber sperrten sich CDU und CSU gegen eine Absprache, einen Tarifvertrag mit einer Kappungsgrenze auf die Beamten zu übertragen (was finanziell wirklich nennenswerte Einsparungen erbracht hätte). Vgl. dazu auch: Merten: Problematik, S. 379 f.

**144** | Brandt: Erinnerungen, S. 312 f.



des Kanzlers. In persönlichen Aufzeichnungen aus dem Jahr 1974 klagte Brandt über die »unmögliche Haltung Klunckers« und vermerkte, er habe nach der Einigung mit der ÖTV »ernsthaft überlegt«, ob er von seinem Regierungsamts zurücktreten solle.<sup>145</sup>

Letztlich fühlte sich Brandt vor allem von seinen eigenen Genossen allein gelassen und verraten.<sup>146</sup> Im Februar 1974 erklärte er in einem vertraulichen Hintergrundgespräch mit Journalisten, der »überhöhte« Abschluss sei das logische Resultat der Tatsache, dass in den Großstädten »die Freunde ein- und derselben Gewerkschaft auf der Seite der Fordernden und der Seite der Gebenden sitzen, woran ich nichts ändern kann«. Positiv sei das Resultat der Tarifrunde für 1974 allenfalls insofern, als die ÖTV wohl noch mehr durchgesetzt hätte, »wenn ich nicht relativ hart gegengehalten hätte«. Allerdings könne man als Politiker in Deutschland wegen der Ordnungsliebe der Bundesbürger keinen wirklich gravierenden Streik riskieren: »Es gibt Länder, die mit wesentlicheren Arbeitskämpfen, auch im öffentlichen Dienst, fertig werden, und nicht gleich meinen, der Staat gehe unter.« Brandts Schlussfolgerung aus den Erfahrungen, die er mit der ÖTV gemacht hatte, lautete kurz und knapp: »Man muß den Gemeinden das Recht nehmen, Tarifverträge abzuschließen.«<sup>147</sup>

Der »Groll« des Kanzlers, den Klaus Harpprecht unmittelbar nach dem Streik registriert hatte, war offensichtlich auch fast vier Wochen später noch nicht verflogen. So entstand die verwegene Idee, die Kommunen von den Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst auszuschließen. Von der gewerkschaftlichen Macht der ÖTV wäre nicht viel übrig geblieben,

**145** | Willy Brandt: Notizen zum Fall Guillaume. In: ders.: Berliner Ausgabe. Bd. 7, S. 508–537, hier: S. 530. In Brandts Memoiren heißt es noch unversöhnlicher, die »Selbstachtung« hätte ihm im Februar 1974 den Rücktritt »geboten müssen« (Brandt: Erinnerungen, S. 313).

**146** | Egon Bahr: »Das musst du erzählen.« Erinnerungen an Willy Brandt, Berlin 2013, S. 156 f.

**147** | Auszug aus dem Informationsgespräch des Bundeskanzlers mit Redakteuren der »Zeit«, 22.2.1974. In: BArch Koblenz, B 136, 5204. Schon am 13. Februar hatte Brandt intern angekündigt: »Für die Zukunft behalte sich der Bund vor, ein anderes Verfahren der Zusammenarbeit mit den öffentlichen Arbeitgebern zu praktizieren.« (Aufzeichnung über die Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder und den Vertretern der öffentlichen Arbeitgeber, 13.2.1974. In: BArch Koblenz, B 136, 5204).

wenn sich Brandt mit diesem Plan durchgesetzt hätte.<sup>148</sup> Für politische Gedankenspiele unter der Überschrift »Was wäre gewesen, wenn ...« bietet der ÖTV-Streik von 1974 also reichen Stoff: Die Vorstellung, der erste sozialdemokratische Bundeskanzler hätte im offenen Streit mit der ÖTV auf sein Amt verzichtet, lässt sich dabei gegen die Möglichkeit stellen, Brandt könnte als der Politiker erinnert werden, der der zweitgrößten DGB-Gewerkschaft das Rückgrat brach.

Beide Varianten zeigen noch einmal deutlich das enorme politische Gewicht der Tarifrunde von 1974. Brandts Deutung, es habe sich um einen Konflikt zwischen ökonomischem Fachwissen und politischem Verantwortungsgefühl auf der einen Seite und selbstsüchtigem Unverstand auf der anderen Seite gehandelt, die viele zeitgenössische und spätere Kommentatoren übernommen haben, verfehlt allerdings den Kern der Sache und damit auch die wahre historische Bedeutung des Streiks: Mit dem Tarifpolitiker Willy Brandt scheiterte im Februar 1974 vielmehr das sozialdemokratische Konzept der »Globalsteuerung«, das im Zentrum des SPD-Reformprogramms für die 1970er Jahre stand.

Die ÖTV war dabei allerdings nur bei oberflächlicher Betrachtung der Kontrahent, der diese Niederlage verursachte. Eher sollte man die Auseinandersetzungen um die Tarifeinigung für den Öffentlichen Dienst als das Exempel verstehen, an dem unübersehbar deutlich wurde, wie grundlegend dieses Konzept mit den politischen und wirtschaftlichen Realitäten kollidierte. Mit ihren fast schon verzweifelten Versuchen, die selbst dekretierte Zehn-Prozent-Marke lohnpolitisch durchzusetzen, wollte die SPD-geführte Bundesregierung wenigstens ein Kernelement ihrer wirtschaftspolitischen Reformstrategie bewahren, die ansonsten kaum noch überzeugen konnte. Wie schon die Währungsspekulationen der frühen 1970er Jahre so bewies die von der OPEC gesteuerte Verteuerung des Erdöls einmal mehr, wie wenig sich die Bundesrepublik vor außenwirtschaftlichen Einflüssen schützen konnte. Gerade die globale Dimension des Wirtschaftslebens aber entzog sich der nationalstaatlich gedachten »Globalsteuerung«: Der scheinbar so mächtige moderne Interventionsstaat erwies sich in diesen Situationen als Spielball wirtschaftlicher Kräfte, die er nicht kontrollieren konnte. Die durchaus berechtigte Furcht vor einer drohenden Rezession

---

**148** | Harpprecht: Kanzleramt, S. 473. Zu der Frage, was aus Brandts tarifpolitischem Reformvorstoß wurde, siehe S. 426–432.

kam verstärkend hinzu: Umso hektischer suchte die Regierung nach Möglichkeiten, die Binnenkonjunktur zu beeinflussen. Einsparungen bei den öffentlichen Personalausgaben boten sich als »Hebel« dafür geradezu an, zumal die Experten im Kanzleramt und in den Ministerien offensichtlich fest daran glaubten, es gebe eine »Lohnführerschaft«: Frühzeitig vereinbarte Tarifierhöhungen für nur eine Branche oder eine Gruppe von Beschäftigten würden zum Vorbild auch für andere Tarifabschlüsse und so zu einem Maßstab, der das ganze wirtschaftliche Geschehen prägen könne.<sup>149</sup>

Gezielte staatliche Sparsamkeit nach mehreren Jahren großzügig geführter Kassen war jedoch politisch in jedem Fall schwierig. In einem dezentralen System wie dem der Bundesrepublik mit seiner Vielzahl eigenständiger Akteure und einem schwach entwickelten Durchgriffsrecht der zentralen Instanz stieß eine einheitliche Ausgabenpolitik aller öffentlichen Instanzen, bei der es um Einsparungen ging, zwangsläufig auf große Widerstände.<sup>150</sup> Dies galt zumal in einer Zeit starker Teuerung. Hohe Inflationsraten führen in einer freien Gesellschaft wohl zwingend zu verstärkten Verteilungskämpfen, weil der Preisanstieg bereits erreichte soziale Standards

**149** | Die Frage, ob es diese »Lohnführerschaft« einzelner Gewerkschaften tatsächlich gab, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Untersucht wurde sie bislang vor allem von Wirtschaftswissenschaftlern, die mit hochaggregierten Zahlen und ohne vergleichende Analysen einzelner Tarifrunden arbeiten. Bei gleichem Ansatz kommen sie zu unterschiedlichen Ergebnissen. Teilweise wird die Avantgarde-Rolle einzelner Verbände bejaht (konkret meist für die IG Metall); teilweise aber auch skeptisch beurteilt, weil die gesamtwirtschaftliche Situation wichtiger sei als eine Vorbild-Funktion einzelner besonders durchsetzungsfähiger Gewerkschaften. Vgl. etwa: Jochen Beckord: Lohnführerschaft und kollektive Lohnverhandlungen, Frankfurt/Main u.a.O. 1977 (entschieden für die Existenz der »Lohnführerschaft«); Christoph Deutschmann/Rudi Schmiede (unter Mitarbeit v. Berndt Kirchlechner/Helmut Reiniger): Lohnentwicklung in der Bundesrepublik 1960–1978. Wirtschaftliche und soziale Bestimmungsgründe, Frankfurt/Main und New York 1983, S. 293–295 (das skeptische Urteil); Arno Weigend: Lohndynamik und Arbeitsmarkt. Strukturelle Untersuchungen über die Bestimmungsfaktoren der Lohnentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main 1982, S. 225–228 (eine unentschlossene Kombination beider Sichtweisen).

**150** | Vgl. etwa: Nützenadel: Stunde, S. 350f.; Franz Holzheu: Nach der Konzentrierten Aktion die mittelfristig orientierte Regelbindung. In: Finanzarchiv N. F. 33 (1974/75), S. 475–499, hier: S. 494.

bedroht und Zukunftsängste um sich greifen.<sup>151</sup> Das Konzept der »Globalsteuerung« leugnete solche Konflikte und Emotionen. Es beruhte vielmehr auf der Annahme, es gäbe in wirtschaftlichen Fragen »objektiv« richtige Rezepte, die allgemein zu akzeptieren seien, wenn nur Experten und Regierung gemeinsam dahinterstanden. Die soziale Wirklichkeit sah anders aus – und damit musste die »Globalsteuerung« gerade in der Krise versagen, in der sie sich bewähren sollte.

Der Streik der ÖTV demonstrierte diese Defizite unübersehbar und auf offener Bühne. Der Kanzler Willy Brandt scheiterte 1974 also nicht an der ÖTV, sondern an der programmatischen Selbstüberforderung der sozialdemokratischen Bundesregierung, die eine wirtschaftliche Allzuständigkeit beanspruchte, ohne zu bedenken, wie schlecht es um ihre Möglichkeiten stand, auch entsprechend zu handeln. Die erstaunliche Naivität, mit der Brandt in den Konflikt mit der ÖTV zog, bzw. auch seine Resistenz gegen Beratungen und Warnungen machten den Ausgang des Streites dann zusätzlich zu einem persönlichen Fiasko.

Umso drängender – so scheint es – war deshalb das Bedürfnis, rückblickend wenigstens verbal auf die Gewerkschaft und ihren Vorsitzenden einzuschlagen. Wenn die allgemeine Öffentlichkeit Heinz Kluncker lang anhaltend als den »Bösewicht« des Jahres 1974 erinnerte, der das Ansehen Willy Brandts ramponierte, dann verdankte er dieses Label – wie unten noch genauer zu zeigen ist – vor allem sozialdemokratischen Politikern, die dem Kanzler zur Hilfe eilten, als das sprichwörtliche Kind bereits in den Brunnen gefallen war. Indirekt verschleierte diese scharfe Kritik die wahre Niederlage: Die ÖTV geriet damit in die Rolle des Sündenbocks, d.h., die Klage über die angeblich rücksichtslose Gewerkschaft half, den Glauben zu bewahren, eine ökonomische »Globalsteuerung« sei selbstverständlich möglich, wenn nur die Empfehlungen der Fachleute beachtet würden.

---

**151** | Die Inflation, die Deutschland nach 1914 erlebte, kann für diese Zusammenhänge als das eindringlichste historische Beispiel gelten. Vgl. dazu grundlegend: Gerald D. Feldman: *The Great Disorder. Politics, Economics, and Society in the German Inflation, 1914–1924*, New York und Oxford 1993. Die erodierende Kraft der Inflation zeigte sich in dieser Zeit etwa in mehreren Beamtenstreiks, d.h. in Arbeitskämpfen, die es in Deutschland noch nie zuvor gegeben hatte. Vgl. dazu: ebd., S. 169 f. u. 421 f.

## Warum und wie die ÖTV im Frühjahr 1974 den Streik organisierte

Der Streik vom Februar 1974, der für den ersten SPD-Bundeskanzler und das Kabinett in Bonn zu einer harten Bewährungsprobe wurde, stellte allerdings auch die ÖTV vor enorme Herausforderungen. Es fiel der Gewerkschaft keineswegs leicht, diesen Arbeitskampf zu organisieren – und das galt sowohl in praktischer wie auch in politischer Hinsicht. Wie oben angekündigt wird im Folgenden exemplarisch ausgeführt, was ein umfassender Streik sowohl für die dazu aufrufende Gewerkschaft als auch für betroffene Öffentlichkeit bedeutet.

Schon mit ihren Forderungen für das Jahr 1974 hatte sich die ÖTV sehr schwer getan. Erneut fußten sie auf einer breit angelegten Diskussion unter den Mitgliedern und Funktionären; erneut kollidierten in diesen Beratungen – wie schon in den beiden Jahren zuvor – die Befürworter einer linearen Lohn- und Gehaltserhöhung mit Kollegen und Kolleginnen, die wegen der raschen Teuerung für eine soziale Komponente eintraten. Diese Kontroverse fiel zudem noch schärfer aus als zuvor. Die ÖTV-Führung in Stuttgart und auch die meisten Bezirksleitungen hielten nichts von weiteren Forderungen, Geringverdiener müssten besonders bedacht werden. Heinz Wolf, der Chef der hessischen ÖTV, etwa erklärte in einem Rundschreiben an die unteren Gliederungen der Organisation unmissverständlich, die Erfahrungen mit den bisherigen »gespaltenen Forderungen« aus einer Prozentzahl und einem »Sockel« seien »überwiegend negativ«; Die Tarifverträge der letzten drei Jahre, die alle diesem Muster gefolgt waren, hätten die Erfolge der ÖTV bei den »Strukturverbesserungen« im Öffentlichen Dienst verwischt und förderten deshalb Tendenzen zur Entsolidarisierung.<sup>152</sup> Ganz ähnlich argumentierte wenig später auch Heinz Kluncker im Namen des gHV im offiziellen Organ der Gewerkschaft.<sup>153</sup>

Dennoch riefen viele der aktiven Mitglieder unverändert nach einem weiteren lohnpolitischen »Sockel«. Oft führten die Debatten zu keinem klaren Meinungsbild. Im Bezirk Nordrhein-Westfalen II beispielsweise votierten sechs der zwölf Kreise für eine ausschließlich lineare Forderung; die anderen sechs wollten eine Prozentzahl mit einem einheitlichen Festbetrag

---

152 | Rundschreiben der ÖTV-Bezirksleitung Hessen zur Tarifrunde 1974, September 1973. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTVC603002.

153 | Vgl. Weiß: ÖTV, S. 169.

kombinieren.<sup>154</sup> Die Große Tarifkommission, die einen offiziellen Forderungskatalog festzulegen hatte, stand am Ende der Mitgliederdiskussion daher vor einer höchst schwierigen Aufgabe: Sie musste rund 300 stark voneinander abweichende Einzelbeschlüsse auf einen Nenner bringen.<sup>155</sup> Auf die geforderte Lohnverbesserung von 15 Prozent konnte sich die Kommission noch relativ einfach verständigen. Mit der sozialen Komponente aber tat sie sich schwer. Es entstand ein Kompromiss, der zwei verschiedene Formen des sozialen Ausgleichs miteinander kombinierte: Die ÖTV verlangte daher nach dem Willen der Tarifkommission, der Lohn- und Gehaltszuschlag müsse für jeden Beschäftigten mindestens 185 DM betragen; zugleich aber forderte sie auch noch ein gehaltsunabhängiges einheitliches Urlaubsgeld von 300 DM.<sup>156</sup>

Damit griff die Gewerkschaft ein Prinzip wieder auf, das im Öffentlichen Dienst bis 1964 für das »Weihnachtsgeld« gegolten hatte. Pauschale Einmalzahlungen dieser Art kamen Geringverdienern besonders stark zugute – und darum ging es der Tarifkommission: Die Forderung nach dem einheitlichen Urlaubsgeld sollte offensichtlich die Mitglieder besänftigen, die sich auch für 1974 einen weiteren »Sockel« gewünscht hatten.<sup>157</sup> Die Medien nahmen diese besonders komplizierte Struktur der ÖTV-Wunschliste kaum wahr, weil ihnen allein schon die Zahl von 15 Prozent als Provokation galt. Wie sich zeigen sollte, legten hingegen viele Mitglieder der Gewerkschaft fast gleichgewichtig Wert auf alle drei Segmente des Forderungskatalogs.

**154** | Rundschreiben Bezirk NRW II Nr. 83/73, 7.12.1973. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTVC603001.

**155** | Beschlussvorlage für die Große Tarifkommission, 28.11.1973. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 1.

**156** | Weiß: ÖTV, S. 168–170.

**157** | Wichtig ist hier der auf den ersten Blick rein sprachliche Unterschied zwischen einem »Mindestbetrag« und einem »Sockel« oder »Festbetrag«: Der letztere wird an alle Beschäftigten gezahlt (kombiniert mit der prozentualen Erhöhung der vorherigen Bezüge); der Mindestbetrag ist hingegen nur für Geringverdiener bedeutsam, die zusätzlich Geld erhalten, wenn die prozentuale Erhöhung bei ihnen eine Summe unterhalb des Mindestbetrages ergibt. Diese Variante des Sozialausgleichs ist daher für die Arbeitgeber deutlich kostengünstiger als ein »Sockel«. Vgl. zu diesem Unterschied und der Möglichkeit, ihn zur Kompromissfindung in der Mitgliederdebatte zu nutzen: Rundschreiben Bezirk NRW II Nr. 83/73, 7.12.1973. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTVC603001.

Trotz oder auch gerade wegen der internen tarifpolitischen Querelen noch vor dem Beginn der eigentlichen Tarifverhandlungen ließ sich ein starkes Engagement der gewerkschaftlichen Basis konstatieren. Der Bezirk Hessen hatte schon Ende 1972 berichtet, das neue Verfahren der offenen Mitgliederdiskussion habe gemeinsam mit der generell stark politisierten Stimmung der Zeit die ÖTV neu beflügelt. Deutlich zeige sich ein »Wille zu Aktivitäten« und eine »gespannte Aufmerksamkeit« für die Aktionen der Gewerkschaftsführung. Für die Organisation sei dieses Engagement und Interesse einerseits sehr erfreulich. Andererseits aber ergäben sich daraus auch neue Probleme. »Kerngruppen der Mitgliedschaft in den Städten« erwarteten von der ÖTV eine strikte Linie gegenüber den Arbeitgebern: »Diese Kerngruppen sind nicht bereit, einen Tarifabschluß nachsichtig zu tolerieren, der den Erwartungen, die sie hegen, nicht entspricht.«<sup>158</sup>

In der Tarifrunde für 1974 erneuerte sich diese Stimmung an der Basis. Gemeinsam verlangten die Vertrauensleute der Bezirke NRW I und II daher im Januar 1974, die Verhandlungen in Stuttgart dürften erst durch ein Votum der gesamten Organisation beendet werden: »Kein Tarifabschluß ohne Urabstimmung«, so lautete ihre Forderung. Erklärtermaßen wollten die ehrenamtlichen Funktionäre damit »die konsequente Durchsetzung« der ÖTV-Forderungen sicherstellen.<sup>159</sup>

Die ÖTV-Führung ließ diesen Beschluss, der sie unverhohlen unter Druck setzen wollte und der gegen die Satzung verstieß, unkommentiert. Die scharfen Töne gegenüber den Arbeitgebern, die Heinz Kluncker fast zeitgleich anschlug, zeigen jedoch, wie sehr sich die Spitze der Organisation bemühte, der Stimmung an der Basis zu entsprechen. »Eine zweistellige Zahl muß es sein, die erheblich höher ist als zehn Prozent«, sagte Kluncker in einem Fernsehinterview; die immer noch einstelligen Angebote des Tarifpartners bewertete er wahlweise als »Klamotte« oder als »blanken Hohn«. Durchweg betonte der Vorsitzende die soziale Bedeutung der starken Preissteigerungen: Er wisse nicht, wie »der kleinere und mittlere Einkommensbezieher [...] leben soll«, wenn es keinen adäquaten Infla-

**158** | ÖTV-Bezirksleitung Hessen an gHV, 29.12.1972. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 19.

**159** | Beschluss der ÖTV-Vertrauensleute der Bezirke NRW I und II, 8.1.1974. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTV-C603001.

tionsausgleich gebe.<sup>160</sup> Da diverse Warnstreiks auf kommunaler Ebene die Arbeitgeber nicht beeindruckten, steuerte die Gewerkschaft seit Ende Januar offen einen Streik an. Die Urabstimmung wurde für den 7. und 8. Februar 1974 angesetzt.<sup>161</sup>

Mit diesem Beschluss begann für die Organisation und für alle ÖTV-Funktionäre eine Zeit enormer Anspannung. Allein die Vorbereitung der bundesweiten Urabstimmung strapazierte den Apparat der ÖTV und ihre Finanzen auf das Äußerste. Innerhalb weniger Tage mussten rund 600.000 Stimmzettel gedruckt und verteilt werden. Dazu kamen Plakate mit dem Abstimmungsaufwurf, Flugblätter, Mitgliederlisten und Formulare, auf denen das Abstimmungsergebnis festzuhalten war. Da insbesondere die kommunalen Betriebe, in denen die ÖTV traditionell stark war, viele »Gastarbeiter« und »Gastarbeiterinnen« beschäftigten, mussten Informations- und Agitationstexte übersetzt werden: Sie erschienen in fünf Fremdsprachen. Die Funktionäre vor Ort mussten geeignete Räumlichkeiten für die Stimmabgabe aussuchen und verbindlich für zwei Tage sichern; es galt, die durchgehende Besetzung der Abstimmungslokale an zwei ansonsten ganz normalen Arbeitstagen zu regeln. Für eine Organisation, die zuletzt 1958 bundesweit gestreikt hatte und deshalb »keine wesentlichen Erfahrungswerte« für den gewerkschaftlichen Ernstfall mehr besaß, war keiner dieser vorbereitenden Schritte eine Selbstverständlichkeit. Wie das Organisationsreferat in Stuttgart lobend festhielt, ging die Urabstimmung dennoch glatt über die Bühne, weil sowohl die Beschäftigten in der Hauptverwaltung als auch die haupt- und ehrenamtlichen Funktionsträger in den Bezirken, Kreisen und Betrieben teilweise »zu jeder Tages- und Nachtzeit« aktiv waren.<sup>162</sup>

**160** | In der Reihenfolge der Zitate: Transkript des Interviews mit H. Kluncker in »Heute«, ZDF, gesendet am 22.1.1974, 19 Uhr. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45; »Unter diese Klamotte kriegen Sie keine Unterschrift«. In: StZ, 23.1.1974; Transkript des Interviews mit H. Kluncker in »Der Markt«, ARD, gesendet am 26.1.1974, 21.45 Uhr. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45; »15 Prozent! Herr Kluncker, wo wollen wir landen?«. In: Bild (Hamburg), 5.2.1974.

**161** | Weiß: ÖTV, S. 175. Zu den Warnstreiks (etwa in Stuttgart, Dortmund, Solingen, Hamburg, Hannover und Esslingen) vgl. etwa: Warnstreiks vor Verhandlungsbeginn. In: FAZ, 22.1.1974; Wehner schlägt gestaffelte Tarifierhöhungen vor. In: FAZ, 2.2.1974; ÖTV erwartet klares Votum für Streik. In: FAZ, 7.2.1974.

**162** | Auswertung des Organisationsreferats zu Urabstimmung und Streik, 21.8.1974. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 8. Übersetzungen erschienen auf



Während diese Arbeiten noch liefen, musste sich die ÖTV zugleich schon vorab konkret auf einen Streik einrichten, damit sie nach der Abstimmung (bei der sie mit einem starken Votum für den Arbeitskampf sicher rechnete), auch möglichst rasch handeln konnte. Da deutsche Gewerkschaften nun einmal sehr geordnete Institutionen sind, bestand auch diese Vorbereitung zu einem nicht unerheblichen Teil aus der Produktion von vielen Formularen, Dokumenten und anderen Hilfsmitteln. Es galt, Merkblätter für die Streikenden zu erstellen und Listen für deren Registrierung; Kontrollkarten und Auszahlungslisten waren ebenso anzufertigen wie Plaketten und Armbinden für Streikordner oder Formulare, mit denen sich erkrankte Streikende »abmelden« konnten. Zudem organisierte die Gewerkschaft die Weiterversicherung der aktiv Streikenden bei den Krankenkassen – was jeweils eine individuelle Vollmacht nötig machte. Insgesamt entstand so ein Konvolut von 15 verschiedenen Papieren für jedes Mitglied, das sich an dem Arbeitskampf beteiligte.<sup>163</sup>

Noch wichtiger und zugleich schwieriger war die finanzielle Ausstattung der regionalen und lokalen ÖTV-Niederlassungen. Die Streikunterstützung sollte in bar jeweils vor Ort ausbezahlt werden, d. h., die Hauptverwaltung musste in kurzer Zeit große Summen bundesweit verteilen.

---

Italienisch, Spanisch, Serbokroatisch, Griechisch und Türkisch (Vermerk über die Besprechung von gHV und Organisationsreferat über die Streikvorbereitung, 11.1.1974. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB412004). Die ÖTV ermittelte erstmals 1971 die Zahl ihrer Mitglieder, die keine deutschen Staatsbürger waren. Zu diesem Zeitpunkt waren es 10.500 bei 109.000 »ausländischen Arbeitnehmern«, die im Organisationsbereich der ÖTV beschäftigt waren. 1975 waren beide Zahlen gestiegen, nämlich auf 24.100 bzw. rund 133.000 (ÖTV-Geschäftsbericht 1968/71, S. 419; ÖTV-Geschäftsbericht 1976/1979, S. 521). Diese Globalzahlen sind nicht sonderlich aussagekräftig: Die »Gastarbeiter« waren für die ÖTV insofern besonders wichtig, als sie fast ausschließlich in kommunalen Betrieben arbeiteten, ohne die es keinen wirkungsvollen ÖTV-Streik geben konnte. Einige Zahlen, die einen hohen Anteil von »Gastarbeitern« in kommunalen Betrieben in Stuttgart für 1973 belegen, finden sich in: Die Großstadt ist auf fremde Hilfe angewiesen. In: StZ, 26.11.1973. Danach stellten Ausländer 81 Prozent der Arbeiter bei der Stuttgarter Straßenreinigung und 61 Prozent bei der Müllabfuhr. Auch von den Putzfrauen eines städtischen Krankenhauses kamen 60 Prozent aus dem Ausland.

**163** | Eine Sammlung dieser Dokumente befindet sich in: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 4.

Mit unbürokratischer Hilfe der gewerkschaftseigenen »Bank für Gemeinwirtschaft« gelang auch dieser organisatorische Kraftakt: Fast 20 Millionen DM in kleinen Scheinen landeten binnen weniger Tage in den Zweigstellen der Gewerkschaft.<sup>164</sup> Für den so bereits weitgehend vorbereiteten Arbeitskampf votierten am 7. und 8. Februar 1974 rund 91 Prozent der 455.00 ÖTV-Mitglieder, die an der Abstimmung teilnahmen.<sup>165</sup>

Diese hohe Streikbereitschaft in einer Tarifrunde, die der Bundeskanzler bewusst stark politisiert hatte, war keineswegs so erwartbar und selbstverständlich, wie viele Medienkommentatoren es seinerzeit meinten. Der heraufziehende Arbeitskampf richtete sich gegen Willy Brandt und die regierende SPD – an dieser Frontstellung konnte es keinen Zweifel geben. Die Partei und die ÖTV aber waren in den frühen 1970er Jahren noch enger miteinander verflochten, als sie es zuvor schon gewesen waren. Insofern ist das Resultat der Urabstimmung bemerkenswert und erklärungsbedürftig.

Organisatorisch eilte die SPD seit Mitte der 1960er Jahre von Erfolg zu Erfolg: Die Zahl ihrer Mitglieder wuchs deutlich. Diese für Parteiführung und -manager erfreuliche Tatsache veränderte die Organisation: Die frühe-

---

**164** | Erfahrungsbericht der Hauptkasse zum Arbeitskampf im Öffentlichen Dienst, 12.6.1974. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 8. Die Streikunterstützung war attraktiv ausgestaltet: Für jeden aktiven Streiktag erhielt ein ÖTV-Mitglied das 2,5-fache seines zuletzt gezahlten Monatsbeitrags. Auf diese Weise deckte die Unterstützung rund 70 Prozent des ausgefallenen Brutto-Tagesverdienstes. Allerdings galt das nur, wenn das Mitglied sich an die Regel gehalten hatte, ein Prozent des Monatsverdienstes als Beitrag abzuführen (Rundschreiben des ÖTV-Organisationssekretariats, 23.1.1974. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 4). Zum Problem der mangelnden Beitragsehrlichkeit siehe bereits S. 165–173 sowie S. 403–408.

**165** | In absoluten Zahlen waren 525.442 Mitglieder zur Urabstimmung aufgerufen. 70.683 davon stimmten nicht ab (mehrheitlich wohl, weil sie krank oder im Urlaub waren). Unter den abgegebenen Stimmen waren 38.102 Nein-Stimmen und 2.116 ungültige Voten (ÖTV-Pressedienst, Nr. 22/74, 10.2.1974. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 1). Die Zahl der Abstimmungsberechtigten ergab sich aus dem Umstand, dass für die Beschäftigten der Sozialversicherungsträger wegen einer längeren Laufzeit des Tarifvertrags noch die Friedenspflicht galt. Zudem verzichtete die ÖTV schon in ihrer Satzung grundsätzlich auf Streiks der Arbeiter und Angestellten bei Polizei, Feuerwehr und Bundeswehr. Die dort beschäftigten Mitglieder stimmten daher nicht ab (Weiß: ÖTV, S. 176).

re »Klassenpartei« der Arbeiter wurde immer stärker zu einer sozial »vielgestaltigen Volkspartei«, in der die Industriearbeiter nur noch eine Gruppe neben anderen darstellten.<sup>166</sup> Viele der neuen Parteimitglieder gehörten zum Öffentlichen Dienst – und diese Tatsache galt der Parteispitze trotz ihrer Freude über die wachsende Zahl der Genossen rasch als bedenklich. Hans Apel, Bundestagsabgeordneter für einen der Hamburger Wahlkreise und Mitglied des Parteivorstandes, sorgte sich bereits im Frühjahr 1974, die SPD werde zunehmend zu einer »Partei des öffentlichen Dienstes« und dieser Wandel vergräule die sozialdemokratischen »Stammwähler« in der Arbeiterschaft.<sup>167</sup>

Apels Diagnose stimmte zumindest insofern, als Beschäftigte des Staates in den frühen 1970er Jahren auf unterer und mittlerer Hierarchieebene der SPD stark aktiv waren. Wie die Parteigeschäftsführung ermittelte, arbeiteten zu diesem Zeitpunkt mehr als die Hälfte der ehrenamtlichen Funktionsträger an der Basis der Organisation hauptberuflich im Öffentlichen Dienst. Beamte stellten allein 25 Prozent der Vorsitzenden in den Ortsvereinen und 33 Prozent der Leitungskräfte in den Unterbezirken. Dazu kamen staatliche Angestellte, und sie gehörten fast durchweg der ÖTV an: Rund 30 Prozent der SPD-Unterbezirksleiter waren Mitglied dieser Gewerkschaft. Unter allen Sozialdemokraten gab es die gleiche Doppelmitgliedschaft nur bei acht Prozent der Genossen. Missvergnügt konstatierten die Parteimanager ein »geradezu erdrückendes Übergewicht« kleinerer sozialer Gruppen in der Alltagsarbeit der SPD – und damit meinten sie vor allem die Beamten und andere Staatsdiener.<sup>168</sup>

**166** | Faulenbach: Das sozialdemokratische Jahrzehnt, S. 744. Vgl. hierzu genauer: ebd., S. 275–280.

**167** | Protokoll über die Sitzung des SPD-Parteivorstandes, 8.3.1974. In: BArch Koblenz, N 1369, 1813.

**168** | Vermerk von Alfred Nau für Willy Brandt, Heinz Kühn, Helmut Schmidt und Herbert Wehner, 3.4.1974. In: AdsD, WBA, Abt. 11/3, 34. Der Anteil der ÖTV-Mitglieder an der Gesamtzahl der Parteimitglieder nach: Horst W. Schmollinger: Zur politisch-gesellschaftlichen Beteiligung von Gewerkschaftsmitgliedern: Gewerkschaften in Parteien, Kirchen und Vereinen. In: Ulrich Borsdorf et al. (Hrsg.): Gewerkschaftliche Politik: Reform aus Solidarität. Zum 60. Geburtstag von Heinz O. Vetter, Köln 1977, S. 135–157, hier: S. 142. Insgesamt waren 24 Prozent aller SPD-Genossen auch gewerkschaftlich organisiert. Die ÖTV und die IG Metall (7,5 Prozent) stellten dabei die beiden größten Gruppen.

Der Tarifkonflikt zwischen der ÖTV und der sozialdemokratisch geführten Bundesregierung im Winter 1973/74 ist gerade auch vor diesem Hintergrund zu betrachten, zumal es in diesem Streit unübersehbar ganz direkt um das Ansehen Willy Brandts ging. Der Parteivorsitzende und Kanzler aber wurde von vielen Sozialdemokraten auf stark emotionale Weise persönlich verehrt: Bei den Mitgliedern übertraf seine Popularität die aller anderen führenden Genossen.<sup>169</sup> Der Privatbrief eines verdienten Sozialdemokraten und ÖTV-Mitglieds aus Wuppertal, der Heinz Kluncker Ende Januar 1974 erreichte, gibt einen Einblick in die Loyalitätskonflikte, die sich aus dieser Konstellation ergeben konnten. In diesem Schreiben beklagt sich Alfred Dobbert, der in den 1950er Jahren Stadtverordneter sowie Vorsitzender des SPD-Bezirks Niederrhein gewesen war, als Klunckers »alter Freund und einer Deiner Förderer« empört bei dem nunmehrigen Gewerkschaftsvorsitzenden über den Kurs der Organisation. Die Lohnforderungen der ÖTV seien völlig »überspitzt« und ein Zugeständnis an radikale Kräfte; die Gewerkschaft gefährde mit ihren scharfen Attacken auf die Bundesregierung die politische Stabilität der Bundesrepublik: »Unsere junge deutsche Demokratie darf nicht zum Spielball Unvernünftiger werden, die Regierung Brandt nicht durch uns selbst Schaden erleiden.«<sup>170</sup>

Wir wissen nicht, wie viele Mitglieder der ÖTV vor dem Arbeitskampf und an den Streiktagen einen solchen Zwiespalt empfanden. Zumindest zeitweilig dürfte er sich angesichts der engen Verzahnung der beiden Organisationen doch wohl recht häufig gemeldet haben. Wenn dies so war, dann handelte es sich dabei allerdings offensichtlich fast durchweg nur um eine Begleiterscheinung der Tarifstreitigkeiten. Die Voten aller ÖTV-Gremien und die hohe Zustimmungsraten in der Urabstimmung sprechen in dieser Hinsicht eine eindeutige Sprache: Die Gewerkschaft insgesamt wollte im Frühjahr 1974 den Arbeitskampf, obwohl sie damit zwangsläufig den Bundeskanzler attackierte.

**169** | Vgl.: Schöllgen: Willy Brandt, S. 198 f.

**170** | Alfred Dobbert an H. Kluncker, 23.1.1974. In: AdsD, Depositum Kluncker, Stehordner 77. Zu Dobberts Biografie vgl. die Angaben in: Wolfgang Gärtner (Hrsg.): 60 Jahre Landtag Nordrhein-Westfalen. Das Land und seine Abgeordneten, Düsseldorf 2006, S. 233. Dobbert dürfte wohl zu den Sozialdemokraten gehört haben, die Klunckers Studium an der »Akademie für Gemeinwirtschaft« möglich machten.

Für diese Geschlossenheit und Entschlossenheit gab es aus Sicht der »ÖTVler« einen guten Grund: Angesichts der starken Teuerung galten die Forderungen nach den 15 Prozent, dem hohen Mindestbetrag und dem einheitlichen Urlaubsgeld als moralisch und ökonomisch völlig berechtigt. Die wirtschaftliche Logik der Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes unterschied sich damit radikal von den Annahmen und Schlussfolgerungen der Bundesregierung und der vielen wirtschaftswissenschaftlichen Experten, die gemeinsam die Litanei der Lohnzurückhaltung intonierten.

Diese ganz andere Deutung der wirtschaftlichen Situation ergab sich zum einem aus Skepsis gegenüber den düsteren Prognosen der Bundesregierung. Die ÖTV hielt den Preisanstieg im Energiesektor, der die Politiker mit Schrecken erfüllte, für ein vorübergehendes und künstlich geschaffenes Problem. Im Dezember 1973 erklärte die Gewerkschaft, die Regierung wolle die Arbeitnehmer mit Verzichtsparolen »für dumm verkaufen«: Ihre Krisenszenarien seien nicht fundiert und aktuell ohne Bedeutung, denn »von einer Krise kann gegenwärtig ja nicht die Rede sein«. Selbst noch im März 1974, als der Preis für ein Barrel Rohöl fast bei 13 Dollar lag (nach rund 2,5 Dollar vor dem »Ölpreisschock«) sagte Heinz Kluncker, hinter dieser Entwicklung stehe nichts anderes als »eine im größten Stil durchgeführte Preiserhöhungsaktion der Ölkonzerne«. <sup>171</sup> Damit lag er zwar falsch – ein Versagen aber kann man ihm in diesem Punkt wohl allenfalls insofern vorwerfen, als der ÖTV-Vorsitzende mit seiner Bewertung ein populäres Fehlurteil übernahm, das seinerzeit gerade im linken Milieu der Bundesrepublik eifrig gehegt und gepflegt wurde. <sup>172</sup>

Zum anderen widersprach die Gewerkschaft dem Kanzler und den wirtschaftswissenschaftlichen Experten, weil sie die amtlich festgestellte Inflationsrate, die im Winter 1973/74 zwischen sieben und acht Prozent schwankte, für irreführend hielt. Bei dem offiziellen Index der Lebenshaltungskosten handelt es sich – wie auch bei zahlreichen anderen statisti-

**171** | In der Reihenfolge: zit. nach Weiß: ÖTV, S. 172; Rede von H. Kluncker vor der HV zum Streik im Öffentlichen Dienst, 26.3.1974. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 2. Die Preisangaben aus: Hohensee: Ölpreisschock, S. 79.

**172** | Vgl. dazu ausführlich: Hohensee: Ölpreisschock, S. 161–173. Beispielhaft für die Missdeutung der steigenden Preise auf linker Seite vgl. etwa: Die Konzerne sitzen am Öldrücker. In: WdA, 23.11.1973; Profite von historischem Ausmaß. In: WdA, 30.11.1974.

schen Angaben – um eine soziale Konstruktion, die mit vielen mehr oder weniger willkürlich festgelegten Definitionen arbeitet, um Vergleichbarkeit im zeitlichen Ablauf zu garantieren. Konkret beruhten (und beruhen) diese Zahlen auf einem präzise festgelegten Bündel einzelner Waren, Dienstleistungen und Preise, die als typisch für die Ausgaben »durchschnittlicher« Privathaushalte gelten. Mit der Erfahrungswelt vieler Bürger hat dieser amtliche »Warenkorb« jedoch nur bedingt etwas zu tun. Haushalte »mit geringem Einkommen« etwa gab es für die Statistiker qua Definition lediglich bei Rentnern und Sozialhilfeempfängern, aber nicht bei Arbeitnehmern; die Lebenshaltung von Familien mit Kindern wurde unter Voraussetzungen erfasst, die in der Alltagswelt sehr ungewöhnlich waren. Zudem reagiert die offizielle Statistik stets nur in mehrjährigen Rhythmen auf veränderte Präferenzen der Verbraucher.<sup>173</sup> Gerade in Zeiten rasch steigender Preise kann sich daher eine Kluft zwischen der amtlichen festgestellten Teuerung und der im Alltag »gefühlten« Inflation aufbauen – und einen solchen inflationären Schub erlebte die Bundesrepublik ohne Frage spätestens seit 1969/70.

Zahlreiche Briefe, in denen Angehörige des Öffentlichen Dienstes im Januar 1974 beim Bundesinnenministerium gegen die mageren Lohn- und Gehaltsangebote der staatlichen Arbeitgeber protestieren, dokumentieren

---

**173** | Vgl. als Einführung in diese Probleme etwa: Wilhelm Brachwitz: Zur statistischen Analyse der Veränderungen der Lebenshaltungskosten mit Hilfe von Preis-, Mengen- und »Reaktions«-Indizes. In: Allgemeines Statistisches Archiv 49 (1965), S. 233–245; Gerhard Heske: Preisstatistik. Grundlagen und Praxis der volkswirtschaftlichen Preisstatistik, Berlin 1992, insbes. S. 135–155. Konkret gab es in den Mehrpersonen-Haushalten mit »mittlerem« und »höherem« Einkommen, die den Statistikern die Zahlen lieferten, stets einen ungewöhnlich weiten Altersabstand zwischen den beiden Kindern, weil sich so die unterschiedlichen Verbrauchsmuster von Kleinkindern und Teenagern erfassen ließen. Der statistisch beschriebene Vierpersonenhaushalt mit mittlerem Einkommen repräsentierte daher lediglich drei Prozent aller realen bundesdeutschen Privathaushalte bzw. sieben Prozent aller Arbeitnehmerhaushalte (Dietrich Kunz/Manfred Euler: Möglichkeiten und Grenzen der laufenden Wirtschaftsrechnungen. In: Wirtschaft und Statistik 23 [1971], S. 321–326, hier: S. 321 f.). Auch erfasste die Statistik grundsätzlich keine Haushalte mit zwei erwerbstätigen Erwachsenen; die ausschließlich berücksichtigten Rentnerhaushalte mit zwei Personen waren deutlich seltener als alleinstehende Rentner (Heske: Preisstatistik, S. 143 f.).

diese Alltagssicht auf die Teuerung. Ein Frau Harth aus Köln etwa, die bei der Stadtverwaltung arbeitete, verwies auf die mit Jahresbeginn gestiegenen Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung: Wenn sie die von ihr dafür aufzubringenden Summen mit dem Preisauftrieb bei Lebensmitteln zusammenrechne, dann habe sich ihre Lebenshaltung eher um zehn als um die amtlichen sieben bis acht Prozent verteuert. Ein Techniker der Stadtentwässerung im hessischen Eschborn klagte zusätzlich auch noch über eine höhere Prämie für seine Auto-Haftpflichtversicherung, den gestiegenen Preis für das Zeitungsabonnement, die heraufgesetzte Rundfunkgebühr sowie vor allem über den starken Auftrieb bei den Energiekosten, der ihn als Berufspendler und Hauseigentümer mit einer Ölheizung besonders stark belaste. Insgesamt habe seine Familie allein im Januar 1974 mehr als zwölf Prozent höhere Ausgaben zu verkraften. Ein Hamburger Finanzbeamter beschwerte sich auf ähnliche Weise über die gestiegenen Preise für den öffentlichen Nahverkehr und die Bundesbahn. Der Bewohner einer rheinischen Kleinstadt schließlich meldete sich mit der Nachricht, die Kommune habe die Kanalgebühren für 1974 um 50 Prozent erhöht: »Was sind dagegen schon 10 oder 15 Prozent? Die Verwaltung gibt sich doch mit solchen Kleinigkeiten nicht ab.«<sup>174</sup>

Wer so rechnete, für den lag die Bundesregierung mit ihrer Warnung, ein Lohnabschluss über zehn Prozent für den Öffentlichen Dienst werde auch die Inflationsrate auf diese Höhe treiben, ganz falsch: Mit ihrem Limit verweigerte sie den Beschäftigten vielmehr eine angemessene Kompensation für inflationäre Verluste, die bereits eingetreten waren und zu einem guten Teil politische Hintergründe hatten. Wie legitim so eine Rechnung war, gaben intern sogar Beamte des Kanzleramts zu. Ende Januar 1974 übermittelten sie dem Bundeskanzler diese Kalkulation: Berücksichtige

174 | In der Reihenfolge: Christa Harth (Köln) an BMdI, 18.1.1974; Manfred von Lucadou (Eschborn) an BMdI, 22.12.1973; Horst Haß (Hamburg) an BMdI, 19.1.1974; Josef Schulmeister (Lampertheim) an BMdI, 3.12.1973. Alle in: BArch Koblenz, B 106, 58594. Vgl. ebd. auch zahlreiche weitere vergleichbare Schreiben. Diese Akte enthält auch viele Briefe von ÖTV-Betriebsgruppen und -Betriebsräten mit ähnlichen Angaben und ähnlicher Argumentation. Weitere Schreiben dieser Art vgl. zudem in: BArch Koblenz, B 222, 1323. Die Vermutung liegt nahe, dass es gewerkschaftsintern wohl zumindest Anregungen gab, an das Ministerium zu schreiben. Die Wortwahl und Argumentation in den Briefen ist aber so unterschiedlich, dass eine zentral gesteuerte Kampagne ausgeschlossen werden kann.

man die Steuerprogression und die steigenden Sozialabgaben, die jede Lohnerhöhung nach sich zog, dann sichere ein zwölfprozentiger Aufschlag auf das Bruttoeinkommen den Lohnabhängigen bei einer Inflationsrate von neun Prozent lediglich den schon vorhandenen realen Verdienst. Da viele Experten erwarteten, im gerade erst begonnenen Jahr werde dieser Rekordwert wegen der rapide steigenden Energiepreise erreicht oder sogar überschritten, rieten die Ministerialbeamten dem Kanzler damit indirekt, flexibler auf die Forderungen der ÖTV zu reagieren.<sup>175</sup> Brandt aber ignorierte diesen Hinweis ebenso wie auch die Warnungen seiner Parteigenossen Holger Börner und Hans-Jochen Vogel. Das Sprichwort »Wer nicht hören will, der muss fühlen« könnte daher gut als Überschrift für den dreitägigen Arbeitskampf im Februar 1974 dienen.

Als sozial gerecht galten die 15 Prozent der ÖTV vielen Mitgliedern der Organisation zudem wegen einer anderen, sehr speziellen inflationären Entwicklung, die in der Bundesrepublik seit Anfang der 1970er Jahre wiederholt für öffentliche Empörung gesorgt hatte: In Landtagen, Stadtverordnetenversammlungen und auch im Bundestag beschlossen All-Parteien-Koalitionen einvernehmlich teilweise deutlich höhere Diäten für die Abgeordneten. Zweistellige Zuwachsraten waren dabei die Regel. Zeitgleich mit der Tarifrunde für den Öffentlichen Dienst im Winter 1973/74 beriet etwa der Bundestag über den Plan, das Gesamteinkommen der Abgeordneten durch aufgestockte Unkostenpauschalen um insgesamt 20 Prozent zu steigern. Statt 6.370 DM sollten künftig monatlich 7.680 DM gezahlt werden, die nach wie vor vollständig steuerfrei blieben.<sup>176</sup>

---

**175** | Aktenvermerk (Langfassung) des Bundeskanzleramtes für den Bundeskanzler zur Vorbereitung seines Gesprächs mit den Gewerkschaften, 23.1.1974. In: AdsD, WBA, Abt. 8, 95. Eine sehr ähnliche Berechnung vgl. auch in: Heinz Michael: Schlechte Erfahrungen verderben gute Sitten. In: Die Zeit, 8.2.1974. Zu den Prognosen, die Inflation werde neun Prozent und mehr erreichen, vgl.: Ehmke: Mittendrin, S. 231.

**176** | Vgl. etwa: Tiefer Griff in unsere Tasche? In: WdA, 25.1.1974. Tatsächlich beschlossen wurde diese Erhöhung allerdings erst im Sommer 1974, weil die ursprünglich für das Frühjahr geplante Abstimmung wegen starker öffentlicher Kritik auf Antrag der SPD verschoben wurde. Vgl. dazu: Nur vertagt: Das Gerangel um die Diäten der Abgeordneten. In: FAZ, 2.2.1974; Beamte im Parlament verdienen doppelt. In: FAZ, 21.6.1974. Zu vorangegangenen ähnlichen Beschlüssen in Landtagen und Stadtverordnetenversammlungen vgl. etwa: Höhere Diäten für



Zwar ließen sich Beschlüsse dieser Art schon deshalb nicht direkt mit den jährlichen Tarifrunden vergleichen, weil sie nur in weiteren zeitlichen Abständen erfolgten und ausschließlich einen kleinen Personenkreis betrafen. Dennoch verletzten sie das Gerechtigkeitsgefühl vieler Bürger: Die Parlamentarier schienen dem Volk das Wasser zu predigen, während sie sich selbst großzügig Wein genehmigten. Wenn die staatlichen Arbeitgeber die Tarifrunde 1973/74 mit dem Angebot eröffneten, die Löhne und Gehälter um 7,5 Prozent zu erhöhen, konnten wohl gerade Angehörige des Öffentlichen Dienstes den Eindruck gewinnen, sie lebten in einer Zwei-Klassen-Gesellschaft.<sup>177</sup>

Daher stritt keineswegs nur die ÖTV für die Forderung, die nächste Lohn- und Gehaltserhöhung müsse deutlich über zehn Prozent liegen. 14 Prozent mehr sowie ein einheitliches Urlaubsgeld von 400 DM verlangte die DAG, und selbst der stets betont staatstragend auftretende Deutsche Beamtenbund wollte in den Gehaltsabrechnungen ein Plus von zwölf Prozent sehen. Als die ÖTV ihre Urabstimmung vorbereitete, erklärte Alfred Krause, der DBB-Vorsitzende, öffentlich, es gebe in seiner Organisation und unter den Beamten allgemein »ein Gefühl der Solidarität« mit den beim Staat beschäftigten Arbeitern und Angestellten, die kurz vor einem Streik standen.<sup>178</sup>

Auch Nicht-Gewerkschafter empfanden offensichtlich so. Wegen der tief im kollektiven Gedächtnis verankerten Erfahrung von zwei großen Inflationen teilten zahlreiche Deutsche das Gefühl, es sei sozial völlig berechtigt, sich gegen Einkommensverluste durch rasch steigende Preise zu wehren. Nach den Ergebnissen repräsentativer Meinungsumfragen reagier-

---

niedersächsische Abgeordnete. In: FAZ, 17.1.1972; Landtag fast einmütig für Diätenerhöhung. In: FAZ, 23.2.1972; Höhere Diäten. In: FAZ, 7.12.1972; Die Städte sind nicht sparsam. In: FAZ, 25.6.1973; Gemeinsam für höhere Diäten. In: FAZ, 4.12.1973; Mehr Geld für die Abgeordneten. In: FAZ, 12.12.1973.

**177** | Vgl. etwa den anklagenden Bezug auf die Zuwachsrate bei den Diäten in: Horst Haß (Hamburg) an BMdI, 19.1.1974; Walter Dirks (Emden) an BMdI, 17.1.1974. Beide in: BArch Koblenz, B 106, 58594; Personalrat der Stadt Datteln an BMdI, 21.1.1974. In: BArch Koblenz, B 106, 58589.

**178** | Zur DAG vgl.: Streik: »Wir sind keine impotenten Freier«. In: Der Spiegel 28 (1974) 6, S. 19–26, hier S. 20; Pressemitteilung des DBB, 29.1.1974. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 1; Transkript des Interviews mit Alfred Krause, WDR III, 30.1.1974. In: ebd.

te die Mehrheit der Bevölkerung daher keineswegs mit der Empörung, die Politiker und Medien artikulierten, als die ÖTV ihre 15-Prozent-Forderung stellte. Anfang Februar 1974 äußerten vielmehr 58 Prozent der Befragten »Verständnis« für die Gewerkschaft; lediglich 27 Prozent teilten das negative Urteil der Bundesregierung und fast der gesamten Presse. Als der Streik begonnen hatte, fiel diese Zustimmung sogar noch größer aus: Nun meinten 73 Prozent der Bürger, die Forderungen der ÖTV seien berechtigt; 61 Prozent bejahten auch die Arbeitsniederlegungen. Nur 30 Prozent verlangten von den Arbeitgebern einen »harten Kurs«. Wie sich denken lässt, hielt die Bundesregierung diese Zahlen strikt unter Verschluss.<sup>179</sup>

Die Gewerkschaft agierte daher zwar ohne zu wissen, wie viel Unterstützung sie in der Bevölkerung genoss, aber diese Informationslücke hatte zumindest anfangs keine Bedeutung für den Ablauf des Streiks. Spätestens seit Ende Januar 1974, als sie die Urabstimmung ansetzte, war die ÖTV-Führung entschlossen, einen großangelegten Arbeitskampf zu riskieren. Wie zielstrebig sie dabei handelte, zeigt ihr höchst ungewöhnlicher strategischer Schachzug unmittelbar nach der Urabstimmung: Als deren Ergebnisse am 10. Februar vorlagen, rief der gHV die Mitglieder der Organisation umgehend zum Streik auf. Inhaltlich präsentierte die Verbandsführung den Ausstand in diesem Appell vor allem als Kampf gegen das »Lohndiktat« der Bundesregierung, das es »zu brechen« gelte. Noch am gleichen Tag mussten zahlreiche Stadt- und Staatstheater ihre Abendvorstellungen absagen, weil das mehrheitlich in der ÖTV organisierte technische Personal die Arbeit verweigerte.<sup>180</sup>

---

**179** | Presse- und Informationsamt der Bundesregierung an Bundeskanzler Willy Brandt, 4.2.1974. In: AdsD, HSA, 1/HSAA010025; Aktenvermerk des Ministerbüros im BMdI, 13.2.1974. In: BArch Koblenz, B 106, 58589.

**180** | Das Zitat aus dem Flugblatt »Wir rufen zum Streik« vom 10.2.1974; ein Exemplar davon in: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 5. Zu den kurzfristig angesetzten Streikaktionen in den Theatern vgl. den Bericht über eine Beschwerde der Deutschen Bühnengenossenschaft in: Protokoll der 62. Sitzung des gHV, 18.2.1974. In: AdsD, ÖTV, 55/ÖTVB412007. Die Bühnengenossenschaft organisierte das künstlerische Personal der Theater. Sie beklagte sich mit dem Hinweis, viele Darsteller erhielten für ausgefallene Aufführungen keinen oder nur einen gekürzten Lohn. Auch an den nachfolgenden Streiktagen konnten viele Theater nicht bespielt werden. Vgl. genauer: Vergebliches Warten auf Straßenbahn und Bus. In: Weser-Kurier, 12.2.1974.

Die Arbeitgeber hatten also keine Gelegenheit, auf das Votum der ÖTV-Mitglieder zu reagieren und eventuell ein neues Angebot zu machen, um doch noch eine Einigung herbeizuführen. Nach Heinz Klunckers Darstellung war dies ein zentrales Moment der ganzen Tarifrunde. Fast drei Jahre nach dem Arbeitskampf sagte er rückblickend vor dem ÖTV-Hauptvorstand: »Der Streik war 1974 u. a. erfolgreich, weil wir die Brüder in Bonn völlig überrascht haben. Die haben doch gedacht, durch einen Griff ans Telefon noch am Sonntagmorgen uns dazu zu bewegen, nochmals Luft zu geben. Als wir an diesem Sonntagmorgen den Streik der Presse verkündet haben, da bin ich doch gar nicht mehr ans Telefon gegangen für solche Seelenmassagen, sondern jeder Mann in der Organisation wußte, wir brauchen einen Arbeitskampf«. <sup>181</sup>

In der Tat durchkreuzte die ÖTV mit ihrem Vorpreschen offensichtlich das Kalkül des Bundeskanzlers und seiner engsten Mitarbeiter. Intern entrüstete sich Brandt über das »ungewöhnliche Verfahren« der Gewerkschaft; öffentlich sprach er sogar von »Verwunderung« und »Befremden«. <sup>182</sup> Taktisch hatte die ÖTV-Führung offensichtlich genau richtig gehandelt – allerdings gelang dieser Coup nur, weil Willy Brandt als ihr wichtigster Kontrahent einmal mehr bewies, wie wenig er über Gewerkschaften wusste. Heinz Kluncker beendete seinen Rückblick auf den erfolgreichen Streik mit der nüchternen Feststellung: »Die Situation wird nicht wiederkehren.« <sup>183</sup>

Der dreitägige Streik, der am 11. Februar 1974 ernsthaft begann und am Abend des 13. Februars sein Ende fand, lässt sich selbst dann auf zwei verschiedene Weisen beschreiben, wenn man nur auf die ÖTV schaut. Zum einen gab es wirkungsvolle Arbeitsniederlegungen, die planvoll ausgeweitet wurden und stark in den Alltag vieler Bürger eingriffen. Zum anderen aber wuchsen gleichzeitig die Zweifel innerhalb der Organisation, wie

**181** | Protokoll der 3. Sitzung des HV, 20./21.1.1977. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB412009.

**182** | In der Reihenfolge der Zitate: Kurzprotokoll über die Ministerbesprechung im Bundeskanzleramt, 10.2.1974. In: BArch Koblenz, B 136, 5205; Die Bundesregierung bietet neue Verhandlungen an. In: FAZ, 11.2.1974. Vgl. ähnlich auch noch: Auszug aus dem Informationsgespräch des Bundeskanzlers mit Redakteuren der »Zeit«, 22.2.1974. In: BArch Koblenz, B 136, 5204. Hier sprach Brandt von seiner »Enttäuschung« über den Schachzug der ÖTV.

**183** | Protokoll der 3. Sitzung des HV, 20./21.1.1977. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB412009.

groß ihre Macht denn wirklich sei. Beide Entwicklungen hingen unlösbar miteinander zusammen, denn sie ergaben sich direkt aus der besonderen inneren Struktur der Gewerkschaft.

Nach den ersten, noch ganz punktuellen Arbeitsniederlegungen an den Stadt- und Staatstheatern am Abend des 10. Februar streikten am darauffolgenden Tag (einem Montag) bereits 140.000 Beschäftigte des Öffentlichen Dienstes. In fast allen bundesdeutschen Großstädten sowie in vielen mittelgroßen Kommunen lag der öffentliche Nahverkehr komplett still; vielfach (aber nicht durchgängig) streikten auch Arbeiter der Müllabfuhr und der Straßenreinigung. Am 12. Februar wuchs die Zahl der Ausständigen auf rund 200.000 (auch durch den jetzt fast vollständigen Ausstand der Müllmänner); der dritte Tag brachte einen weiteren Anstieg auf fast 250.000. Zu diesem Zeitpunkt ruhte die Arbeit auch in Behörden wie etwa in den KFZ-Zulassungsstellen; Schulen und Ämter blieben geschlossen, weil sich die Hausmeister nicht mehr um die Heizung kümmerten. Zumindest in einigen Städten (etwa in Mainz und Saarbrücken) kam es stundenweise zu Stromsperrern; die Fernwärme blieb teilweise aus. Auf mehreren Autobahnen bildeten sich Staus, weil Unfallstellen zwar abgesperrt, aber nicht mehr zügig geräumt wurden.<sup>184</sup> Auf dem Frankfurter Flughafen mussten

**184** | Vgl.: Außerordentliche Sitzung des gHV, 3.2.1974. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 1 (mit den Planungen zum Ablauf des Streiks); Weiß: ÖTV, S. 177; Lagebericht über die Arbeitsk Kampfmaßnahmen, 13.2.1974. In: BArch Koblenz, B 136, 5205 (mit den Zahlen der Streikenden); Mit dem Öfchen zum Dienst. In: FAZ, 12.2.1974; Streik-Mißbrauch. In: Wiesbadener Tageblatt, 12.2.1974; Müllsäcke werden zu Verkaufsschlagnern. In: Weser-Kurier, 14.2.1974; 17.500 streikten in Hessen. In: Hessische Allgemeine Zeitung, 12.2.1974; Bericht der ÖTV-Bezirksverwaltung Saarbrücken, 9.10.1974. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 8; Die ÖTV Hessen will Autobahnsperrung erreichen. In: FAZ, 12.2.1974. Die Stromsperre in Saarbrücken brachte die ÖTV in Konflikt mit der »Saarbrücker Zeitung«, deren Redaktion und Druckanlagen davon stundenlang stillgelegt wurden. Die Zeitung sprach von einem Angriff auf die Pressefreiheit: Die lokale Streikführung habe das Verlagshaus wegen kritischer Kommentare zu den ÖTV-Forderungen gezielt von der Energieversorgung abgeschnitten. Die Gewerkschaft bestritt diesen Vorwurf, zahlte aber schließlich außergerichtlich eine Entschädigung von knapp 30.000 DM »ohne Anerkennung einer Rechtspflicht«, um einen Prozess zu vermeiden. Vgl. hierzu: Bericht der Bezirksverwaltung Saarbrücken, 9.10.1974; ÖTV-Rechtsreferat an HV, 25.10.1974. Beide in: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 8.

die Passagiere ihr gesamtes Gepäck selbst zum Flugzeug tragen (bzw. es dort nach der Landung in Empfang nehmen), weil streikende Techniker die Förderbänder stillgelegt hatten. Auch die Rolltreppen und Fahrstühle im Gebäude blieben ohne Strom. Im Endeffekt entstanden so zahlreiche Verspätungen bei Starts und Landungen.<sup>185</sup>

Zudem gab es vom 11. bis zum 13. Februar Schwerpunktstreiks bei der Bundespost, zu denen die in Tarifsachen eng mit der ÖTV zusammenarbeitende Deutsche Postgewerkschaft aufgerufen hatte. Nimmt man eine flächendeckend durchgeführte zweistündige Arbeitspause am 13. Februar aus, an der sich rund 150.000 Arbeiter und Angestellte der Post beteiligten, dann handelte es sich aber eher um ergänzende Aktionen. Der Streikfonds der Postgewerkschaft war finanziell so schlecht ausgestattet, dass sie es sich schlicht nicht erlauben konnte, »eine große Anzahl streikender Mitglieder über längere Dauer hinweg finanziell zu unterstützen«.<sup>186</sup>

Ohne Frage gab es viele Bürger, die sich über diese Arbeitsniederlegungen im Öffentlichen Dienst empörten. Die ÖTV erhielt eine Fülle von bösen Briefen und Anrufen; mehrfach gab es Bombendrohungen gegen die Hauptverwaltung in Stuttgart. Einige Betroffene forderten Schadensersatz, etwa für die Kosten von Taxifahrten oder für einen Verdienstausschlag wegen geplatzter Geschäftstermine.<sup>187</sup> Von allgemeiner Wut aber kann

**185** | Vgl. hierzu: Die ÖTV Hessen will Autobahnsperrung erreichen. In: FAZ, 12.2.1974; 17.500 streikten in Hessen. In: Hessische Allgemeine Zeitung, 12.2.1974. Die Lufthansa fühlte sich dennoch nicht ernsthaft geschädigt, merkte allerdings an, den verstärkten Einsatz des eigenen Personals bei der Gepäckabfertigung hätte sie nur eine Woche lang aufrecht erhalten können. Danach wären massive Betriebsstörungen aufgetreten (Erfahrungsbericht der Lufthansa über die Betriebsabwicklung während des Streiks im Öffentlichen Dienst, 29.3.1974. In: BArch Koblenz, B 106, 58589).

**186** | Geschäftsbericht des Hauptvorstandes und des Gewerkschaftsausschusses der Deutschen Postgewerkschaft vom 1. Juli 1971 bis 30. Juni 1974. An den 11. Ordentlichen Gewerkschaftskongress in Hamburg, Congress-Centrum, 20. bis 26. Oktober 1974, Frankfurt/Main 1974 (im Folgenden: Geschäftsbericht DPG 1971/74), S. 204. Ein ausführlicher Überblick über die Tarifrunde aus der Sicht der DPG findet sich ebd., S. 185–214.

**187** | Eine umfangreiche Sammlung von Protestbriefen findet sich in: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 7 und 8. Zu den Bombendrohungen vgl.: Lagebericht über die Arbeitskämpfmaßnahmen, 13.2.1974. In: BArch Koblenz, B 136, 5205.

ganz offensichtlich nicht gesprochen werden. Die oben schon angeführte, nicht publizierte Meinungsumfrage belegt ein weit verbreitetes Verständnis in der Bevölkerung gerade auch nach Beginn der Aktionen. Zugleich berichteten die ÖTV-Betriebsgruppen von einer »erstaunlich entschlossenen Streikbereitschaft« unter den Mitgliedern.<sup>188</sup> Darüber hinaus erwies sich der Arbeitskampf für die Gewerkschaft als ein hervorragendes Werbemittel: Innerhalb der drei Streiktage verzeichnete sie den Eintritt von fast 58.000 neuen Mitgliedern.<sup>189</sup>

Dennoch wuchs in der ÖTV-Führungsmannschaft mit jedem Streiktag die Unruhe: Unter den Funktionären, die an den zentralen Tarifverhandlungen in Stuttgart beteiligt waren, plädierte eine wachsende Gruppe dafür, sich zügig mit den Arbeitgebern zu einigen und dabei deutliche Abstriche am Forderungskatalog der Gewerkschaft hinzunehmen. Angeführt wurde diese Gruppe von Heinz Kluncker. Sowohl aus grundsätzlichen Erwägungen als auch aus pragmatischen Gründen wollte der Vorsitzende einen langen Ausstand auf jeden Fall vermeiden. Ein Arbeitskampf, so äußerte Kluncker, sei prinzipiell »kein Mittel, mit dem der Gegner vernichtet werden soll. Wir wollen mit dem Streik einen Verteilungskonflikt lösen, der auf andere Weise zu unseren Ungunsten gelöst würde. Wenn wir aber die Tarifautonomie nicht selbst ad absurdum führen wollen, müssen wir die Tatsache akzeptieren, daß auch ein Streik mit einem Kompromiß endet.«<sup>190</sup> Konkret ergab sich daraus die Schlussfolgerung: »15 Prozent können wir nicht erreichen.«<sup>191</sup>

Gleichzeitig hielt Kluncker die ÖTV ohnehin für zu schwach für einen Sieg auf ganzer Linie. Mit den militärischen Metaphern, die gerne benutzt

**188** | Vgl. zusammenfassend: Bericht des ÖTV-Bezirks NRW II für das Seminar »Auswertung und Diskussion der Tarifrunde 1973/74«, März 1974. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTVC603001. Vgl. ebd. auch eine Sammlung der Einzelberichte, auf denen diese Zusammenfassung fußt.

**189** | Notiz des Vorstandssekretariats 6, 15.3.1974. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 5. Eine ähnliche Erfahrung machte auch die DPG: Sie nahm allein im Januar und Februar 1974 rund 20.000 neue Mitglieder auf (bei einem Gesamtbestand von 400.000 Mitgliedern) (Geschäftsbericht DPG 1971/74, S. 508 u. 502).

**190** | Rede von H. Kluncker vor dem Hauptvorstand zum Streik im Öffentlichen Dienst, 26.3.1974, In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 2.

**191** | So zit. in: Handschriftliche Notizen von Hans Liersch über die Tarifverhandlungen, 11./13.2.1974. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTVC603003.

werden, wenn von einem Streik die Rede ist, fragte er, »mit welchen Bataillonen« die Gewerkschaft denn »Bund und Länder in die Knie zwingen« solle: »Es hat sich doch herausgestellt, daß unser Organisationsverhältnis in diesen beiden Bereichen mehr als verbesserungsbedürftig ist.«<sup>192</sup> In der Tat hatte die Urabstimmung aktuelle Zahlen geliefert, die eindeutig ausfielen. Die ÖTV war nach wie vor in kommunalen Betrieben und in vielen Gemeindeverwaltungen äußerst stark; unter den Arbeitern und Angestellten der Länder und besonders denen des Bundes zählte sie jedoch deutlich weniger Mitglieder. In städtischen Verkehrsbetrieben waren Organisationsquoten von 90 Prozent und mehr so häufig, dass sie als Regel gelten konnten, und auch in der »allgemeinen Kommunalverwaltung« dominierten die ÖTV-Kolleginnen und -Kollegen vielfach ganz eindeutig. In Düsseldorf und in Stuttgart etwa gehörten buchstäblich sowohl sämtliche Arbeiter und Arbeiterinnen als auch alle Angestellten der Stadt zur ÖTV; in Frankfurt am Main waren es immerhin »noch« 85,7 Prozent der Beschäftigten.<sup>193</sup>

Im Vergleich dazu verzeichnete die Gewerkschaft in den »allgemeinen Landesverwaltungen« typischerweise eher normale Mitgliederanteile zwischen 30 und maximal 40 Prozent; selten waren es mehr (wie in Rheinland-Pfalz mit 67 Prozent) oder auch weniger (wie in Bayern mit nur 18 Prozent). Ähnlich schlecht wie in Bayern sah es auch beim Bund aus: Von den 6.200 Arbeitern und Angestellten, die in Bonn die Bundesregierung unterstützten oder in anderen Bundeseinrichtungen arbeiteten, gehörten lediglich 18,5 Prozent zur ÖTV; bei den 1.111 nicht-verbeamteten Beschäftigten in der Bundesfinanzverwaltung galt dies sogar nur für sechs Prozent.<sup>194</sup>

**192** | Rede von H. Kluncker vor dem Hauptvorstand zum Streik im Öffentlichen Dienst, 26.3.1974. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 2.

**193** | Vgl. die genaue Aufstellung in: Überblick über den Organisationsgrad im Bereich VKA (Gemeinden) nach den Protokollen der Urabstimmungen 1974, o. D. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 2. Allerdings gab es in der allgemeinen Kommunalverwaltung auch einige Ausnahmefälle mit ungewöhnlich schlechten Organisationsquoten: Diese lag etwa in Köln nur bei 24,8 Prozent und betrug in Krefeld sogar nur 15,4 Prozent. Überlegungen zur Erklärung dieser Ausnahmen konnten in den durchgesehenen Unterlagen der ÖTV nicht ermittelt werden.

**194** | Überblick über den Organisationsgrad im Bereich der Länder (TdL) nach den Protokollen der Urabstimmungen 1974, o. D.; Überblick über den Organisationsgrad im Bereich des Bundes nach den Protokollen der Urabstimmungen 1974, o. D. Beide in: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 2. Die oben genannten Zah-

Ausgerechnet der Bundesregierung, die in den Tarifverhandlungen als Hauptgegner der Gewerkschaft auftrat, konnte die ÖTV daher kaum direkt etwas anhaben. Zwar streikten in Bonn im Bundespresseamt die Beschäftigten, die Fernschreiben entgegennahmen und absetzten. Der äußerst umfangreiche »Nachrichtenspiegel«, den das Amt täglich für Regierung und Parlament zusammenstellte, schrumpfte damit auf kaum noch fünf Seiten. In einigen anderen Dienststellen blieben Büros ungeheizt oder Telefonanlagen lagen still. Zudem gab es keinen Fahrdienst für Minister und Staatssekretäre. Ein harter Streik sah sicher anders aus – gleichzeitig aber gab es keine ungenutzten Optionen, mehr Druck zu machen.<sup>195</sup>

Intern stritt sich die ÖTV-Delegation bei den Stuttgarter Tarifverhandlungen daher schon am zweiten und stärker noch am dritten Streiktag heftig über die Frage, was geschehen werde, wenn die Organisation den Arbeitskampf weiter fortsetzte, obwohl sie in den verschiedenen Segmenten des Öffentlichen Dienstes so ungleich vertreten war. Heinz Kluncker hatte dazu eine klare Meinung: Wer in der gegebenen Situation nicht auf die Arbeitgeber zugehe, der riskiere den Ausstieg von Bund und TdL aus den gemeinsamen Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst. Es sei aber immer Linie der Gewerkschaft gewesen, an der Tarifeinheit für Bund, Länder und Gemeinden festzuhalten.<sup>196</sup>

Zudem blickte die Leitung der ÖTV zunehmend besorgt auf die veröffentlichte Meinung zu den Streikaktionen. Zwar war eine schlechte Presse für die Gewerkschaft überhaupt nichts Neues; qualitativ aber erreichte die Medienkritik an der ÖTV mit dem Arbeitskampf doch ein neues Niveau. Wie etwa die Berliner Bezirksleitung berichtete, zeichneten die Zeitungen in der Teilstadt in ihrer Streikberichterstattung unisono »ein Bild des Schreckens und des Verfalls« mit Schlagzeilen wie »Heute früh begann in

---

len für die allgemeinen Landesverwaltungen meinen jeweils nur den Organisationsgrad in den jeweiligen Landeshauptstädten.

**195** | Vgl.: Ein Fahrstuhl streikte mit. In: Hessische Allgemeine Zeitung, 12.2.1974; Lagebericht über die Arbeitskampfmaßnahmen, 13.2.1974. In: BArch Koblenz, B 136, 5205; Harpprecht: Kanzleramt, S. 470.

**196** | Vgl.: Handschriftliche Notizen von Hans Liersch über die Tarifverhandlungen, 11./13.2.1974. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTV C603003; Rede von H. Kluncker vor dem Hauptvorstand zum Streik im Öffentlichen Dienst, 26.3.1974. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 2. Zu der dramatisierenden Presseberichterstattung vgl. zusammenfassend auch: Kittner: Arbeitskampf, S. 676.



Berlin das Chaos«. Auch die Bundesregierung registrierte bei einer umfassenden Auswertung der Presse, generell werde von den Massenmedien die »Rücksichtslosigkeit« der ÖTV beklagt.<sup>197</sup> Da die Organisation die oben zitierten Meinungsumfragen nicht kannte, fürchtete sie verständlicher Weise, ein Streik, der sich bis in die nachfolgende Woche hinziehe, werde sich »gegen uns aus[wirken], denn mindestens der Bund zieht die öffentliche Meinung auf seine Seite«.<sup>198</sup>

Darüber hinaus vermisste die ÖTV die Solidarität des DGB und der DGB-Gewerkschaften. Der Bezirk NRW II meldete der Hauptverwaltung in Stuttgart, die anderen Arbeitnehmerverbände im Ruhrgebiet hätten der streikenden ÖTV bestenfalls »in großem Abstand« beigestanden: »Nicht selten waren ihre politischen Bedenken gegen die Streikwirkung spürbar.« Deutlich unverblümter klagte die Kreisverwaltung Siegen über »das mangelnde solidarische Verhalten« der Kollegen und Kolleginnen aus anderen Gewerkschaften, »denn insbesondere die Mitglieder, Funktionäre, Sekretäre und der Bevollmächtigte der IG Metall haben den Arbeitskampf in einer Weise kritisiert, die nicht mehr zu vertreten ist«. Die ÖTV in Essen zeichnete ein ähnliches Bild und sprach von einer »ausgemachten Schweinerei«.<sup>199</sup> Aus der DGB-Zentrale in Düsseldorf berichtete die FAZ, »hinter vorgehaltener Hand« äußerten sich viele Mitglieder des Bundes-Vorstandes sehr kritisch über die »Rücksichtslosigkeit ohnegleichen«, mit der die ÖTV-Führung die Regierung behandle.<sup>200</sup> Rückblickend beschrieb Heinz Klun-

**197** | In der Reihenfolge der Zitate: Auswertung der Tarifrunde 1973/74 der ÖTV-Bezirksleitung Berlin, o.D. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTVC603007 (die zitierte Schlagzeile erschien an 11.2.1974 in dem Boulevard-Blatt »BZ«); Auswertung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung über das Presse-, Rundfunk- und Fernseh-Echo auf den Tarifabschluss der ÖTV, 18.2.1974. In: AdsD, HSA, 1/HSA010026.

**198** | Handschriftliche Notizen von Hans Liersch über die Tarifverhandlungen, 11./13.2.1974. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTVC603003.

**199** | In der Reihenfolge der Zitate: Zusammenstellung der Erfahrungsberichte zum Streik aus dem Bezirk NRW II, 29.5.1975. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTVC603007; Bericht der KV Siegen über den Streik 1974, 27.5.1974; Bericht der KV Essen, 29.3.1974. Beide in: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTVC603306.

**200** | Neuer Inflationsstoß. In: FAZ, 14.2.1974. Äußerungen der Gewerkschaftsvorsitzenden Rudolf Sperner (IG Bau) und Adolf Schmidt (IG Bergbau) auf einer internen Besprechung mit Willy Brandt kurz vor dessen Rücktritt belegen die-

cker diesen Dissens innerhalb des scheinbar doch so solidarischen Blocks der DGB-Gewerkschaften mit den Worten: »Wir haben nicht allzu viele Freunde.«<sup>201</sup>

Und schließlich musste die ÖTV auch auf ihre Finanzen achten. Wie oben gezeigt wurde, konnte sie sich in dieser Hinsicht keineswegs mit der IG Metall vergleichen. Trotz einer zwischenzeitlich deutlich verbesserten finanziellen Situation war die ÖTV nach wie vor eine vergleichsweise »arme« Gewerkschaft. Die 20 Millionen DM, die für die Streikunterstützung vorab an die Geschäftsstellen gingen, entsprachen bereits einem Fünftel ihres gesamten Vermögens und fast einem Drittel der kurzfristig verfügbaren flüssigen Mittel. Grob gerechnet hätte ein Ausstand mit mehr als 200.000 streikenden Mitgliedern die Konten der ÖTV schon nach einer Woche weitgehend geleert.<sup>202</sup> Sarkastisch kommentierte der Vorsitzende: »Bei solchen Größenordnungen kann man nicht einfach munter drauflos streiken.«<sup>203</sup> Gerade auf dem scheinbaren Höhepunkt ihrer Macht klappten Fremd- und Selbstwahrnehmung der ÖTV daher weit auseinander: Am dritten Streiktag meinten viele ihrer führenden Funktionäre, die Gewerkschaft brauche dringend einen raschen Tarifsabschluss.

Von Einigkeit ließ sich in dieser Hinsicht aber nicht sprechen. Ein guter Teil der 17 Stunden dauernden Verhandlungsrunde, die in den Morgenstunden des 14. Februar schließlich zur Einigung der Tarifpartner führte, verging mit internen Streitigkeiten in der ÖTV-Delegation und in der Gro-

---

se Distanz: Beide sagten, die ÖTV trage wegen ihres Arbeitskampfes »Mitschuld an der für die Regierung ungünstigen Stimmung«. Zit. nach: Kemper: Loderer, S. 297. Heinz Kluncker nahm an dieser Besprechung nicht teil.

**201** | Rede von H. Kluncker vor dem Hauptvorstand zum Streik im Öffentlichen Dienst, 26.3.1974. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 2.

**202** | Vgl. die Berechnungen in: Informationen der HVA Nr. 105/322 über eine mögliche Ausrufung eines ÖTV-Streiks, 9.2.1972. In: BStU, Archiv der Zentralstelle, MfS HVA, 11. Zur verbesserten Finanzsituation insgesamt siehe oben in diesem Kapitel.

**203** | So im Rückblick in: Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 1, S. 69. Insgesamt kostete der Arbeitskampf, der am ersten Streiktag mit »nur« 140.000 ausständigen Mitgliedern begonnen hatte, die ÖTV 18 Millionen DM; davon entfielen elf Millionen auf Streikunterstützungen (Rede von H. Kluncker vor dem Hauptvorstand zum Streik im Öffentlichen Dienst, 26.3.1974. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 2; Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 1, S. 69).

ßen Tarifkommission, welcher Kompromiss für die Basis der Organisation akzeptabel sei. Auf Drängen Heinz Klunckers einigte sich die Große Tarifkommission relativ rasch und problemlos darauf, die Forderung nach dem einheitlichen Urlaubsgeld fallen zu lassen, wenn die Arbeitgeber versprochen, über eine solche Sonderzahlung noch im Jahr 1974 separat neu zu verhandeln – was diese daraufhin zügig taten.<sup>204</sup>

Hart gerungen aber wurde über die Frage, ob die Gewerkschaft eher einen hohen Prozentsatz oder eine möglichst üppige Mindestzahlung verlangen sollte. Zumal die hessischen Delegierten forderten, der Tarifvertrag müsse unbedingt eine zwölfprozentige lineare Erhöhung enthalten; der Mindestbetrag sei aus ihrer Sicht hingegen »ohne Bedeutung«. Die Vertreter etlicher anderer Bezirke widersprachen und plädierten für eine prägnante soziale Komponente »im Tausch« gegen eine niedrigere Prozentzahl. Bei diesem Hin und Her ignorierten die Sprecher der Basis auch den Rat des ÖTV-Vorsitzenden: Heinz Kluncker war am Abend des 12. Februar offensichtlich bereit, einen Vertragsentwurf der Arbeitgeber zu akzeptieren, der ein Plus von 10,5 Prozent und einen Mindestbetrag von 160 DM vorsah. »Hessen und NRW II drohen!!«, vermerkte Hans Liersch, der Vorsitzende eben dieses nordrhein-westfälischen ÖTV-Bezirks, daraufhin in einem stichwortartigen Protokoll dieser internen Beratungen. Gezwungenermaßen zog Heinz Kluncker in eine weitere Verhandlungsrunde mit den Arbeitgebern, die – nach mehrfachen Unterbrechungen – gegen zwei Uhr am Morgen des nächsten Tages dann mit der Einigung auf elf Prozent und eine Mindestzahlung von 170 DM zum Abschluss kam. Auch die hessischen Delegierten verzichteten schließlich auf ihre Zwölf-Prozent-Forderung, da die Arbeitnehmervertreter in der Tarifkommission gemeinsam er-

**204** | Handschriftliche Notizen von Hans Liersch über die Tarifverhandlungen, 11./13.2.1974. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTVC603003. Diese Verhandlungen im Herbst 1974 blieben erfolglos. Die ÖTV-Führung hatte nichts anderes erwartet, und sie wusste zugleich, dass zahlreiche kommunale Betriebe nach ihren Haustarifen bereits Urlaubsgeld zahlten. Ein Streik für ein allgemeines Urlaubsgeld war damit de facto fast unmöglich. Daher verschleierte die Vereinbarung über weitere Verhandlungen noch im gleichen Jahr nur den Verzicht der Gewerkschaft auf diesen Teil ihrer Forderungen (Notizen von Hans Liersch zur Urlaubsgeldforderung 1974, o. D. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTVC603005). Erst 1977 konnte die ÖTV das Urlaubsgeld tatsächlich durchsetzen. Siehe dazu sowie zum raschen Ende der Verhandlungsrunde im Herbst 1974 weiter unten in diesem Kapitel.

klärten, ein »Weiterstreiken für 12 % [sei] wertlos, da der erreichte Mindestbetrag meistens einen höheren Wert ergibt«. <sup>205</sup>

Die Nachgiebigkeit der Arbeitgeber, die den Abschluss in der skizzierten Form möglich machte, hatte die ÖTV gezielt gefördert: Über ihre Bezirksverwaltungen in Nordrhein-Westfalen verbreitete sie die Nachricht, sie wolle am kommenden Tag im Ruhrgebiet die Lieferung von Strom, Gas und Wasser einschränken. Hans Liersch notierte dazu kurz und knapp: »das war nur Bluff«. <sup>206</sup> Begeisterung kam in der Delegation der Gewerkschaft jedoch nicht auf, als sich zeigte, wie geschickt sie auch mit diesem Schachzug agiert hatte, der die Kommunalpolitiker einmal mehr besonders stark unter Druck setzte. Stattdessen lagen ihnen die nur ganz begrenzt bedeutsamen Haustarif-Verträge der Stadtwerke von Bremerhaven und der Bremer Straßenbahn den ÖTV-Vertretern in Stuttgart schwer im Magen: Gäbe es sie nicht, so hieß es in der abschließenden Diskussion der Großen Tarifkommission, dann würde der Stuttgarter Abschluss von den Mitgliedern sicher »als der größte Tariferfolg der ÖTV gefeiert werden«. So aber müsse man sich auf Kritik und Ärger gefasst machen, weil der zentrale Vertrag kein zwölfprozentiges Plus enthalte. <sup>207</sup>

### **Nach der Einigung: Reaktionen auf den Tarifabschluss in der ÖTV sowie in Politik und Medien**

Der Sturm der Entrüstung, der in der ÖTV losbrach, als der Stuttgarter Kompromiss bekannt gegeben wurde, überraschte die Verbandsleitung dann allerdings doch: So vehement ablehnend hatte sie sich das Votum der Basis nicht vorgestellt. Die Kreisverwaltung Essen meldete etwa, die Basis vor Ort fordere den »unbefristeten totalen Streik«, um die bei Beginn der Tarifrunde beschlossenen Forderungen der ÖTV ohne Abstriche durchzusetzen; aus Hagen hieß es, die Mitglieder seien »entsetzt« über den Abbruch des Streiks und nicht bereit, »einen Tarifvertrag unter 12 % und ohne ein Angebot für Urlaubsgeld zu akzeptieren«. Der stellvertretende Betriebsratsvorsitzende der kommunalen Verkehrsbetriebe in Mainz ließ den

---

**205** | Handschriftliche Notizen von Hans Liersch über die Tarifverhandlungen, 11./13.2.1974. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTV C603003.

**206** | Ebd.

**207** | Ebd.

ÖTV-Vorstand telefonisch wissen, der vereinbarte Abschluss sei nichts anderes als »eine Unverschämtheit«. Die Betriebsgruppe in der Kölner Schulverwaltung übermittelte per Telegramm diese Botschaft: »fuer 11 % haben wir nicht gestreikt. ausrufezeichen.«<sup>208</sup> In Frankfurt am Main empfahl die ÖTV-Kreisdelegierten-Konferenz (mit nur zwei Gegenstimmen) allen Mitgliedern, bei der kommenden Urabstimmung über den Tarifvertrag mit »Nein« zu stimmen. Der Streik sei von der Verbandsspitze viel zu zaghaft geführt worden.<sup>209</sup>

Bei dem erneuten allgemeinen Mitgliedervotum am 20./21. Februar 1974 stimmte dann aber doch eine Mehrheit für die Annahme der Vereinbarung. Dieser Umschwung, der nach den vorangegangenen scharfen Protesten überraschend kam, lässt sich nicht präzise erklären. Möglicherweise hatten die empörten Kritiker die Mehrheit der Mitglieder unmittelbar nach der Einigung in Stuttgart schlicht übertönt, weil sie sich lauter und engagierter äußerten; möglicherweise verstanden viele Kollegen erst nach einiger Zeit, dass sie letztlich mehr als die elf Prozent Aufschlag erhielten. Zudem war die Option, den Streik nach einwöchiger Pause wiederaufzunehmen, eher theoretischer Art. Mit 62 Prozent »Ja«-Stimmen und 38 Prozent Ablehnungen erwiesen sich die ÖTV-Mitglieder allerdings als ungewöhnlich zerstritten. Ein genauerer Blick auf das Resultat zeigt zudem, wie missgestimmt insbesondere Arbeiter des Öffentlichen Dienstes waren. Gerade sie hatten den dreitägigen Streik im Wesentlichen getragen. Nun aber stimmten sie zu 42 Prozent gegen das Resultat, das sie selbst »erkämpft« hatten. Das nach dem ÖTV-Statut erforderliche Quorum von 51 Prozent

**208** | In der Reihenfolge: Kreisverwaltung Essen an Zentrale Streikleitung, 13.2.1974; Kreisverwaltung Hagen an Zentrale Streikleitung, 13.2.1974; Aktennotiz Vorstandssekretariat Sechs, 13.2.1974; ÖTV-Betriebsgruppe Schulverwaltung Köln an die Zentrale Streikleitung, 13.2.1974. Alle in: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 1. Vgl. ferner auch die Berichte der Bezirklichen Streikleitungen von Hessen, Baden-Württemberg und Weser-Ems an die Zentrale Streikleitung, jeweils vom 14.2.1974. In: ebd.

**209** | Beschluss der Kreisdelegierten-Konferenz Frankfurt/Main, 19.2.1974. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTV-C 603004. Vgl. auch: Urabstimmung und Urabstimmung sind zweierlei Dinge. In: FAZ, 20.2.1974. Zu ähnlichen Beschlüssen von ÖTV-Gremien in Stuttgart sowie im Ruhrgebiet vgl.: Die Basis kritisiert den Tarifabschluß. In: StZ, 20.2.1974; Manche ÖTV-Mitglieder sind vom Streik-Ergebnis enttäuscht. In: WAZ, 20.2.1974; Urabstimmung völlig offen. In: WAZ, 21.2.1974.

Zustimmung war zwar auch hier gegeben. Von einem eindeutigen Vertrauensbeweis für die Verbandsführung ließ sich jedoch nicht sprechen.<sup>210</sup>

Gleichzeitig wurde die Spitze der ÖTV von Medien und Politik scharf attackiert. In stark personalisierter Sicht sah die bundesdeutsche Presse den ÖTV-Vorsitzenden als eindeutigen Sieger des Streiks, der für seine Organisation einen triumphalen Erfolg errungen habe. Mit Jubel hatte das allerdings nichts zu tun. Klunckers Sieg war nach dem Urteil der Journalisten höchst bedenklich, wenn nicht sogar fast eine Katastrophe, die der Bundesrepublik und ihren Bürgern schweren Schaden zufügte. Für die *FAZ*, das konservative Flaggschiff der seriösen deutschen Presse, etwa hatte Klunker mit dem Streik »Gewerkschaftsmacht demonstriert [...], wie kaum ein anderer zuvor«. Im Verhandlungsergebnis sah das Blatt »eine Niederlage für die Bürger, für die Volkswirtschaft, für die Autorität staatlicher Führung [...], für die Stabilität der Mark«. Die Wochenzeitung *Die Zeit* nannte die Lohnvereinbarung einen »Schock« und sprach von einer Erpressung des Staates durch die ÖTV. *Der Spiegel* erklärte, der Tarifabschluss bewiese, »daß die Regierung nur so stark sein darf, wie ihre Bediensteten es zulassen«.<sup>211</sup> Ähnlich dramatische Worte wählten nicht nur die Autoren nahezu aller anderen deutschen Printmedien, sondern auch die Kommentatoren im Fernsehen und im Radio.<sup>212</sup>

**210** | Zusammenstellung der Ergebnisse der 2. Urabstimmung vom 20./21.2.1974, o.D. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB 412007. Die Wahlbeteiligung betrug 77 Prozent – deutlich weniger als bei der vorangegangenen Urabstimmung über den Streik, an der sich etwas mehr als 90 Prozent der aufgerufenen Mitglieder beteiligt hatten. Im Bezirk Hessen stimmten mehr als 50 Prozent der Abstimmenden gegen die Annahme des Tarifvertrages. Vgl.: ÖTV, Post und Bahn stimmen Tarifabschluß zu. In: *FAZ*, 23.2.1974.

**211** | Jürgen Eick: Mehr Macht als Verantwortung. In: *FAZ*, 20.2.1974; Dieter Piel: Wer soll das bezahlen? In: *Die Zeit*, 22.2.1974; Auf dem Wege in die Beamtenrepublik. In: *Der Spiegel* 28 (1974), H. 51, S. 28–41, hier: S. 28.

**212** | Auswertung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung über das Presse-, Rundfunk- und Fernseh-Echo auf den Tarifabschluss der ÖTV, 18.2.1974. In: AdsD, HSA, 1/HSAA010026. Vgl. auch: Walter Eberhardt/Bernd Rode/Herbert Steiner: Der Streik im öffentlichen Dienst 1974 im Spiegel der Presse, o.D. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 11. Ausnahmen von der Regel sind so selten, dass sie es verdient haben, hier angeführt zu werden. Vgl. vor allem den Kommentar von Alfred Horné: »Tarifrunde 74: Die Gewerkschaften müssen zu-

Dabei konnten Presse und Rundfunk Äußerungen prominenter Sozialdemokraten zitieren, die den Stuttgarter Tarifvertrag in Bausch und Bogen verwarfen. Hans Wertz beispielsweise nannte den Abschluss »unsinnig« und unverantwortlich, weil er die Öffentliche Hand »ganz zweifelsfrei« zu Steuererhöhungen zwingen werde; sein hessischer Amtskollege und Parteigenosse Heribert Reitz sprach sogar von einer »Tragödie« für Staat und Bürger.<sup>213</sup> Erhard Eppler, Entwicklungshilfeminister in der Bundesregierung und einer der profilierten »Linken« in der SPD, empörte sich im März 1974 noch rückblickend über »die Demütigung des Kanzlers durch Kluncker«, die nicht nur Brandt, sondern der SPD insgesamt politisch schwer geschadet habe. Der Öffentliche Dienst der Bundesrepublik sei spätestens seit der Lohnerhöhung vom Februar 1974 eindeutig »überbezahlt« und es könne deshalb nur eine Frage der Zeit sein, bis »andere Gewerkschaften hier mit Heinz Kluncker ein Wort sprechen«, um diese ungerechte Privilegierung zu beenden.<sup>214</sup>

In den internen Debatten des Parteivorstandes klagte Hans Apel, seit dem Tarifaabschluss gebe es eine »Verfälschungsdebatte« in den Medien über das Verhältnis von SPD und ÖTV, die das Image der Partei ramponiere; Johannes Rau sekundierte mit dem Hinweis, die SPD gelte vielen Wählern wegen der engen Verflechtung der beiden Organisationen mittlerweile als »die Partei der öffentlichen Preise und Gebühren«. Beiden diene die Bürgerschaftswahl in Hamburg Anfang März 1974, bei der die Sozialdemokraten Stimmenverluste von rund zehn Prozentpunkten hinzunehmen hatten, als Beleg. Herbert Wehner und Helmut Schmidt bekannten sich ausdrücklich zu dieser Deutung. So erklärte Schmidt, die Hamburger Wahl sei ein

---

beißen«, gesendet im Bayerischen Rundfunk, 1. Hörfunkprogramm, 13.2.1974, 18.20 Uhr; ein Transkript in: AdsD, ÖTV, 5/ÖZVB130035. Der Autor verweist auf die Preissteigerungen und macht die Bundesregierung für den Arbeitskampf verantwortlich: »Wer die Arbeitnehmer und ihre Empfindungen so falsch einschätzt, der darf sich über einen gesalzenen Denkkzettel nicht wundern.« Ungewöhnlich nüchtern und abwägend auch: Klaus Müller-Münter: Tarifpoker beendet. In: WAZ, 14.2.1974.

**213** | SPD und FDP über Tarifaabschlüsse besorgt. In: FR, 15.2.1974; Minister Reitz: Die Gewerkschaften ÖTV und DAG haben versagt. In: Gießener Anzeiger, 4.3.1974.

**214** | »Sonst wird unser Staat ein Selbstbedienungsladen«. In: WAZ, 30.3.1974.

»Denkzettel« der Wähler für den »de-facto-Rückzug dieser Partei aus der Mitte« – und damit meinte er auch den Stuttgarter Tarifabschluss.<sup>215</sup>

Konservative Politiker beteiligten sich natürlich ebenfalls an der Schelte für die ÖTV. Ministerpräsident Gerhard Stoltenberg ließ die Öffentlichkeit wissen, eine CDU-geführte Bundesregierung werde einen ähnlichen Konflikt mit einer streikenden ÖTV im Interesse der Allgemeinheit selbstverständlich »durchhalten«. Grundsätzlich dürfe es nicht mehr vorkommen, dass »Lohnleitlinien« der Regierung durch einen Streik beiseite gefegt würden. Notfalls müsse dies durch »gesetzliche Maßnahmen« sichergestellt werden.<sup>216</sup> Ähnlich drohende Worte kamen im Herbst 1974 von Helmut Kohl, CDU-Vorsitzender und rheinland-pfälzischer Regierungschef: Arbeitsniederlegungen im Öffentlichen Dienst, mit denen Heinz Kluncker im Frühjahr »demonstriert habe, wer eigentlich die Macht in Händen halte, seien unerträglich und dürften sich nicht wiederholen«.<sup>217</sup> Gesamtmetall, die Vereinigung der bundesdeutschen Metallunternehmer, schließlich beklagte »die totale Kapitulation der Arbeitgeber des Öffentlichen Dienstes« vor der ÖTV.<sup>218</sup>

Auch dieses Echo hatte die Führung der Gewerkschaft nicht in solcher Schärfe erwartet. In Zeitungsinterviews sagte Heinz Kluncker, er sei »erschrocken« über die öffentlichen Reaktionen auf den Tarifabschluss, und er beschwor den grundsätzlichen Charakter des Streiks: Die ÖTV habe mit dem Arbeitskampf die Tarifaufonomie verteidigt, ohne die es keine soziale Marktwirtschaft, ja keine freie Gesellschaft gebe – und somit im Interesse der Allgemeinheit gehandelt. Wiederholt betonte er, der Streik habe nichts anderes möglich gemacht als einen Kompromiss, mit dem beide Seiten leben könnten.<sup>219</sup>

**215** | Protokoll über die Sitzung des SPD-Parteivorstandes, 8.3.1974. In: BArch Koblenz, N 1369, 1813.

**216** | Eine Art Taft-Hartley. In: Wirtschaftswoche 28 (1974), H. 18, S. 22.

**217** | So Kohl auf einer Rede zum Abschluss des Landtagswahlkampfes in Hessen, zit. in: Mit Rückenwind nach Wiesbaden. In: FAZ, 25.10.1974.

**218** | So der Bericht der Geschäftsführung für 1974, abgedruckt in: Peters: Verhandlung, S. 462.

**219** | ÖTV will Urlaubsgeld in diesem Jahr. In: FAZ, 2.3.1974 (Zitat); Heinz Kluncker will an der Tarifaufonomie festhalten. In: Handelsblatt, 14.3.1974. Als rückblickende Zusammenfassung dieser Position vgl. zudem: Heinz Kluncker: Partnerschaft muss einen Grundkonsens ermöglichen. In: Klaus Kinkel (Hrsg.):



Damit stellt sich abschließend die dritte der oben aufgeworfenen grundlegenden Fragen zu dem Tarifkonflikt von 1973/74: Wie berechtigt war die scharfe Kritik von Politik und Medien am Streik, am Tarifabschluss und den Verhandlungspartnern und speziell an der ÖTV?

In der skizzierten Vorbereitung der Gewerkschaft auf die Tarifrunde und der Durchführung des Arbeitskampfes zeigte sich deutlich ein Aspekt, den fast alle zeitgenössischen Kommentatoren völlig ignorierten: Die ÖTV handelte bei ihrem Konfrontationskurs durchweg im Auftrag ihrer Mitglieder, d. h., sie erfüllte genau die Funktion, die Gewerkschaften in einer freien Gesellschaft haben. Dieser Punkt lässt sich sogar noch etwas schärfer formulieren: Mit Blick auf die Tarifrunde für 1974 hätte jedes alternative Verhalten der ÖTV-Führung massive Probleme innerhalb der Organisation nach sich gezogen. Die weitverbreitete Empörung an der Basis, als der Tarifvertrag auf dem Tisch lag, ist dafür ein beredter Beleg. Darüber hinaus handelte die Gewerkschaft offensichtlich sogar mit Zustimmung sehr vieler Bundesbürger; kritische Stimmen blieben in der Bevölkerung in der Minderheit. Der starke Preisanstieg im Jahr 1973, der mit der »Ölkrise« noch weiter zulegte, erklärt sowohl diese Sympathien als auch das starke Engagement der ÖTV-Mitglieder für die Forderungen der Organisation: Wegen der hohen Teuerungsrate galten die lohnpolitischen Rezepte der Bundesregierung als falsch und als sozial ungerecht.

Dieser demokratisch abgesicherte Charakter der ÖTV-Linie macht sie ökonomisch zwar nicht zwingend zu einem richtigen und erfolgversprechenden Programm. In einem gesellschaftlichen System, das auf dem freien Konflikt und Ausgleich politischer und wirtschaftlicher Interessen beruht, sollten solche Standpunkte aber ernst genommen und angemessen diskutiert werden. Mit seiner frühzeitigen Intervention in die Tarifverhandlungen versuchte Bundeskanzler Willy Brandt, genau diese Debatte zu verhindern. Insofern brach die ÖTV mit ihrem Arbeitskampf im Februar 1974 tatsächlich eine Lanze für die Freiheit nicht nur der Gewerkschaften. Diese grundlegende Bedeutung des Streiks zeigt sich gerade auch an der parteipolitisch motivierten Opposition im DGB und den Industriegewerkschaften.

---

In der Verantwortung. Hans-Dietrich Genscher zum Siebzigsten, Berlin 1997, S. 138–141.

Es bleibt die Frage nach den allgemeinen ökonomischen Konsequenzen des Stuttgarter Tarifvertrages: Den zeitgenössischen Kritikern dieser Einigung galten sie schlichtweg als fatal. Auf den ersten Blick wirkt dieses Urteil in der Rückschau unmittelbar einleuchtend: Die Bundesrepublik erlebte in den Jahren 1974 und 1975 einen heftigen wirtschaftlichen Einbruch mit »Minuswachstum« und deutlich ansteigenden Arbeitslosenzahlen.<sup>220</sup> Die Warnungen der Regierung vor »zu hohen« Lohnabschlüssen scheinen sich damit vollauf bestätigt zu haben. Schaut man genauer hin, dann zeigt sich aber ein etwas weniger eindeutiges Bild.

So betrug die Inflationsrate im Jahresdurchschnitt auch 1974 rund sieben Prozent – genau wie im Vorjahr. Seine Haltung im Tarifkonflikt mit der ÖTV hatte der Bundeskanzler aber immer mit dem Argument begründet, ein Lohn- und Gehaltsabschluss über zehn Prozent werde zu ebenfalls zweistelligen Teuerungsraten führen. Diese Wirkung stellte sich jedoch nicht ein, obwohl die Beschäftigten des Staates durchschnittlich doch etwas mehr als zwölf Prozent höhere Bezüge erhielten.

Offensichtlich war die Stuttgarter Vereinbarung im gesamten volkswirtschaftlichen Rahmen doch keine ökonomische Katastrophe, die unweigerlich einen Inflationsschub nach sich zog. Eher handelte es sich um einen ganz normalen Tarifvertrag. Der reale Einkommenszuwachs der Beschäftigten blieb in normalen Dimensionen: Berücksichtigt man die oben angeführte Berechnung des Bundeskanzleramtes, nach der eine zwölfprozentige Lohnerhöhung bei einer neunprozentigen Teuerung wegen der Steuerprogression und höherer Sozialabgaben nur den Kaufkraftschwund ausglich, dann brachte die Stuttgarter Einigung dank der im Verlauf des Jahres 1974 tatsächlich doch niedrigeren Inflationsrate den Staatsbediensteten zwar Gewinne – dieses Plus fiel mit durchschnittlich wohl vier Prozent jedoch weitaus bescheidener aus, als es die Zahlen im Tarifvertrag suggerieren. Als Wette auf die wirtschaftliche Zukunft war die Stuttgarter Vereinbarung daher keineswegs so abenteuerlich, wie die unterlegenen Politiker und die zeitgenössischen Kommentatoren in den Medien meinten.<sup>221</sup>

---

**220** | Vgl. etwa: Wolfrum: Demokratie, S. 339.

**221** | Rückblickend erklärte NRW-Finanzminister Wertz, das Ausbleiben der zweistelligen Inflationsraten sei wirtschaftlich nebensächlich. Entscheidend sei vielmehr, dass die Preissteigerungsrate 1974 »noch niedriger gewesen [wäre], wenn mehr tarifliche Disziplin bestanden hätte« (Handschriftliche Notizen von

Wirklich bemerkenswert wurde die Abmachung vom Februar 1974 erst durch einen anderen und bereits älteren tarifpolitischen Erfolg der ÖTV: Im Oktober 1974 trat im Öffentlichen Dienst die zweistündige Arbeitszeitverkürzung auf nur noch 40 Stunden pro Woche in Kraft, die bereits 1972 vertraglich vereinbart worden war. Da der Staat seit dem Herbst 1973 gegen Jahresende zudem jeweils das vollständige 13. Monatsgehalt zahlte, gewann der Lohn- und Gehaltsabschluss vom Februar 1974 im Laufe des Jahres qualitativ doch einen anderen Charakter: Als sich das tarifpolitische Puzzle gegen Ende des Jahres erstmals vollständig zusammenfügte, ergab es einen deutlichen Wohlstandszuwachs und einen starken Kostenschub in den öffentlichen Personaletats, zumal alle drei Regelungen nach den dafür nötigen parlamentarischen Beschlüssen auch für die Beamten galten.

Gleichzeitig aber herrschte in der bundesdeutschen Gesellschaft ein starkes Krisengefühl. Wie sich nun zeigte, waren nämlich die oben zitierten Urteile der ÖTV-Führung über die angeblich geringe Bedeutung der »Ölkrise« falsch. Sie trivialisierten einen Vorgang, der tatsächlich ökonomisch von grundlegender Bedeutung war. Die überaus niedrigen Energiepreise, die es seit 1945 gegeben hatte, kehrten nicht zurück, und damit verloren die westlichen Wohlstands- und Industriegesellschaften ganz erheblich an wirtschaftlicher Dynamik. In weiter historischer Perspektive handelte es sich zwar um eine Normalisierung, die Wahrnehmung der Zeitgenossen aber sah anders aus. Unversehens gehörten die hochfliegenden Zukunftserwartungen der 1950er und 1960er Jahre der Vergangenheit an. Skepsis breitete sich aus; der Nachkriegsboom galt als endgültig vorbei.<sup>222</sup>

Gerade in dieser Phase des Umbruchs aber erzielte die ÖTV tarifpolitische Erfolge, die durchweg noch die älteren positiven Hoffnungen auf einen dauerhaften wirtschaftlichen Aufschwung dokumentierten. Für diese Koinzidenz wurde die Gewerkschaft nun öffentlich abgestraft: Die heftige Kritik, die sie in der Tarifrunde 1973/74 und auch noch lange danach auf sich zog, machte sie (die gerade in der Frage der Arbeitszeit sogar erst sehr spät gehandelt hatte) zur Hauptschuldigen.

Eher in einer Nebenrolle sehe ich die ÖTV in der Vorgeschichte der »monetaristischen Wende« der Bundesbank im Jahr 1974, die in der Ge-

---

Hans Liersch über die Tarifverhandlungen, 14.1.1975. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTVC603003).

222 | Vgl. knapp zusammenfassend etwa: Wehler: Gesellschaftsgeschichte, S. 60–64.

schichte der Bundesrepublik einen bedeutsamen wirtschaftspolitischen Einschnitt bezeichnet. Der Augenschein wirkt zwar auch in dieser Sache zunächst recht überzeugend: Im Dezember 1974, als der Kombinationseffekt der ÖTV-Erfolge richtig deutlich wurde, verkündete das Direktorium der Bundesbank erstmals unzweideutig, sie werde auf die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik in Zukunft durch »Geldmengensteuerung« einwirken. Damit übernahmen die amtlichen »Währungshüter« der Bundesrepublik ein Konzept, das sich ausdrücklich gegen die wirtschaftspolitischen Rezepte des Keynesianismus richtete, zu denen sich die SPD und die von ihr geführte Bundesregierung nach wie vor bekannten.<sup>223</sup> Wie erwähnt, gibt es Wirtschaftshistoriker, die den Beschluss der Bundesbank als direkte Reaktion auf die Tarifabschlüsse der Gewerkschaften und zumal der ÖTV in den Jahren 1973 und 1974 verstehen.

Mir scheint hier eine Zuspitzung vorzuliegen, die ein falsches Bild zeichnet. Zum einen wurde der Kurswechsel der Bank schon seit Ende der 1960er Jahre diskutiert und vorbereitet; zum anderen diente er erklärmaßen vor allem dazu, die Bundesrepublik besser vor »außenwirtschaftlichen Störungen« wie etwa Währungsspekulationen oder stark steigenden Rohstoffpreisen zu schützen.<sup>224</sup> Zwar hatte die Bundesbank bei ihrem Kurswechsel durchaus auch Gewerkschaften und Arbeitgeber im Auge: Die Tarifpartner, vor allem aber doch die Gewerkschaften, sollten durch das öffentlich deklarierte Geldmengenziel ihr früheres Vertrauen zurückgewinnen, »daß vertraglich vereinbarte Lohnerhöhungen nicht durch unkontrollierte Inflation wieder entwertet werden.« Wenn die Inflationsfurcht verschwinde, so argumentierte die Bundesbank, dann stärke das gerade die Tarifautonomie und deren Möglichkeiten zur »Herstellung eines vernünftigen sozialen Konsenses«.<sup>225</sup>

---

**223** | Vgl. etwa: Helmut Schlesinger: Die Geldpolitik der Deutschen Bundesbank 1967–1977. In: Werner Ehrlicher/Dieter Duwendag (Hrsg.): Geld- und Währungspolitik im Umbruch. Internationale Erfahrungen des letzten Jahrzehnts, Baden-Baden 1983, S. 59–83; Otmar Emminger: Deutsche Geldpolitik im Zeichen des Monetarismus. In: Peter Hampe (Hrsg.): Friedman contra Keynes. Zur Kontroverse über die Konjunktur- und Beschäftigungspolitik, München 1984, S. 43–66.

**224** | Ebd., S. 57.

**225** | Ebd., S. 63.

Ende 1974 stand die Probe, ob dieses Konzept funktionieren konnte, noch aus. Die Rahmenbedingungen für Tarifverhandlungen aber hatten sich in diesem Jahr massiv und teilweise dauerhaft verändert. Zum einen übernahm die Bundesbank nun eine sehr viel aktivere und eigenständigere wirtschaftspolitische Rolle als zuvor. Zwangsläufig verloren damit »Lohnleitlinien« oder tarifpolitische Maximalzahlen der Bundesregierung, mit denen sich die ÖTV schon seit den frühen 1960er Jahren immer wieder neu herumgeschlagen hatte, deutlich an Bedeutung. Zum anderen aber unterschied sich die wirtschaftliche Situation des Landes grundlegend von der in den beiden ersten Nachkriegsjahrzehnten.

#### **4. Ein symbolischer Körper: Heinz Kluncker als »Gewerkschaftsboss«**

Ein Gewicht von 150 Kilo und mehr bei einer Körpergröße von 1,88 Meter darf man wohl ohne Zögern als exorbitant bezeichnen. Diese Masse brachte Heinz Kluncker in seinen schwersten Zeiten auf die Waage; zwischen 120 und 130 Kilo wog er in den 1970er Jahren wohl selbst in Phasen, in denen er stärker auf seine Ernährung achtete.<sup>226</sup> Keine Frage – der ÖTV-Vorsitzende war ein sehr dicker Mann.

Gehört diese Feststellung in eine Geschichte der von ihm geleiteten Gewerkschaft? Oder handelt es sich dabei um eine anekdotische Nebensache, die von den wirklich wichtigen historischen Dingen ablenkt? In einer umfassend angelegten Darstellung der »Ära Kluncker« wäre es m. E. gleich aus zwei Gründen falsch, den ungewöhnlichen Körperumfang des Vorsitzenden einfach zu ignorieren. Erstens stand Heinz Kluncker in der öffentlichen Wahrnehmung spätestens seit Ende der 1960er Jahre ungewöhnlich eindeutig für »seine« Organisation. Er verkörperte die ÖTV so unmittelbar, dass es nur legitim ist, auch seinen Körper zu thematisieren: Ein wichtiges Element des Bildes würde fehlen, wenn davon nicht die Rede wäre, weil Kluncker als Person die öffentliche Wahrnehmung der Gewerkschaft prägte.

---

**226** | Interview Elke Stierle, 17.12.2013. Rückblickend hat Kluncker selbst als sein höchstes Gewicht 159 Kilo angegeben (Rolf Bier: Kluncker: So war es wirklich. In: Bunte [1988], H. 46 [Magazin], S. 185).

Zweitens will das vorliegende Buch ja auch eine politische Biografie Heinz Klunckers bieten. Sein enormes Gewicht ist dafür in einer Hinsicht sogar entscheidend bedeutsam: Es erklärt zwar nicht vollständig, aber doch zu einem guten Teil, warum er 1982 im Alter von nur 57 Jahren überraschend und ganz kurzfristig aus dem Amt schied. Daher gehört Klunckers Körper zwingend in eine Darstellung, die seine Arbeit für die Belange der ÖTV-Mitglieder würdigen möchte.

Wie viele sehr schwergewichtige Menschen hat Heinz Kluncker etliche Jahre gebraucht, bis die weit über 100 Kilo beisammen waren, die er fortan zu tragen hatte. Fotos von ihm aus den ersten Nachkriegsjahren zeigen eine normale Statur. 1964, bei seiner Wahl zum Chef der ÖTV, konnte man ihn zwar bereits mit dem etwas altmodischen Wort »wohlbeleibt« beschreiben; von richtiger Fettsucht ließ sich aber noch nicht sprechen.<sup>227</sup> Gegen Ende des Jahrzehnts sah es dann schon ganz anders aus. Anfang 1971 nannte ein Journalist in einem Kluncker-Porträt erstmals ein genaues Gewicht (129 Kilo). Seitdem war »die bullige Statur« des Vorsitzenden immer wieder ein Thema, wenn die Presse über die ÖTV und ihren Chef berichtete.<sup>228</sup> Kaum ein Artikel über die Gewerkschaft kam ohne einen Hinweis auf Klunckers enorme Leibesfülle aus – und damit wurde die Sache politisch.

Sicher lag es nahe, bei einem Mann, der nicht einfach nur sehr schwer, sondern zugleich hochgewachsen war, von einer »monumentalen Erscheinung« oder von einer »Art Naturereignis« zu sprechen.<sup>229</sup> Die Journalisten nutzten mit solchen Formulierungen Klunckers große persönliche Wiedererkennbarkeit in der Reihe der ansonsten wenig charakteristischen bundesdeutschen Gewerkschaftsführer. Ebenso ironisch wie sprachlich gedreht bemerkte die *FAZ*, es käme »in unserer an markanten Umrissen armen Öffentlichkeit einer kaum zu rechtfertigenden Vergeudung physiognomischer Substanz« gleich, wenn Kluncker nicht zu einem führenden Gewerkschafter geworden wäre. In der *Frankfurter Rundschau* hieß es ein-

---

**227** | Vgl. die Abbildungen in: Hemmer/Simon: *Wirkung*, S. 92 f., 107 u. 110 f.

**228** | Carl-Christian Kaiser: Sprecher für Küchenfeen und Physiker. In: *Die Zeit*, 12.2.1971.

**229** | Vetten: Riese, S. 52; Hermann Renner: Er macht Staatsverdiener aus den Staatsdienern. In: *Die Welt*, 11.2.1974.

facher, aber mit ähnlicher Stoßrichtung, Kluncker sei »ein Mann so recht nach dem Geschmack von Karikaturisten«.<sup>230</sup>

In der Tat tauchte der ÖTV-Chef spätestens seit 1969 in zahlreichen politischen Karikaturen auf, die in der Regel immer dann in die Printmedien kamen, wenn Politiker und Gewerkschaft wieder über einen Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst berieten. Das Abbildungsmuster war dabei stets gleich: In der Gestalt von Heinz Kluncker erschien die Gewerkschaft als ebenso übermächtig wie unerschütterlich; ihre Kontrahenten wirkten demgegenüber durchweg machtlos und verschreckt. So trat Kluncker etwa als ein Riese, der sich zudem drohend die Ärmel aufkrepelt, einem winzig kleinen Minister in dessen Büro gegenüber; er konfrontierte den im Nikolaus-Kostüm auftretenden Hans-Dietrich Genscher mit einem gigantisch großen Schuh, auf dem die Tarifforderungen der Gewerkschaft stehen; er stürzte mit voller Wucht von oben auf den deutlich kleiner dargestellten Willy Brandt herab, oder er bedrohte als eine Lawine die gesamte Regierung, die als Seilschaft am steilen Berghang auftritt; er nahm – wiederum in Riesengestalt – den hilflos in seinen Armen zappelnden Genscher in den Schwitzkasten oder bestellte als offensichtlich alkoholisierten und erneut körperlich eindeutig dominanter Matrose an der Bar beim verängstigten Kanzler den Schnaps »mit den meisten Prozenten«. Einige dieser Zeichnungen hatten ein langes mediales Leben: Bei neuen Tarifrunden erschienen sie in vielen Zeitungen fast regelmäßig als Nachdruck.<sup>231</sup>

Auf nicht gerade subtile Weise vermittelten alle diese Karikaturen ein und dieselbe Botschaft: Die ÖTV war eine unkontrollierbare, nicht einzudämmende Macht, die rücksichtslos eigene Interessen durchsetzte. Die Leute von der schreibenden Zunft verstärkten und erweiterten diese Message, wenn sie ihren Lesern Heinz Kluncker als »Gewerkschaftsboss aus dem Bilderbuch« oder als »Elefanten im Porzellanladen« präsentierten und

---

**230** | Hermann Rudolph: Heinz Kluncker, der Gewerkschafter aus dem Bilderbuch. In: FAZ, 7.2.1974; Winfried Didzoleit: Der flüsternde Riese: Kluncker. In: FR, 12.2.1974.

**231** | Als Erstdruck erschienen die angesprochenen Motive jeweils in: Kieler Nachrichten, 27.9.1969; WAZ, 16.12.1969; Die Welt, 10.1.1970; Trierischer Volksfreund, 27.4.1982; Kölnische Rundschau, 8.1.1970; SZ, 9./10.11.1974. Sammlungen dieser und weiterer Karikaturen findet man in: Hemmer/Simon: Wirkung, S. 116f.; Eberhardt: Kluncker, S. 44f.

den ÖTV-Chef als einen »Machtfaktor« beschrieben, neben dem es in der Bundesrepublik »keinen gleichwertigen« gebe: »Wie arm ist dagegen der Kanzler dran, der ständig über alles Rechenschaft ablegen und sich für jeden Schritt verantworten muß« – so urteilte 1976 die Illustrierte *Stern*, die im politischen Spektrum der deutschen Presse eher auf der links-liberalen Seite als rechts einzuordnen war. Heinz Kluncker, so urteilte das Blatt abschließend, sei deshalb »der Größte [...] im ganzen Land«.<sup>232</sup>

Wenn sowohl die demokratischen inneren Strukturen der Gewerkschaften als auch deren eigentlich unschwer zu erkennende organisatorische und finanzielle Schwächen so konsequent übersehen oder auch geleugnet wurden, dann musste der schwergewichtige Heinz Kluncker wohl zwingend zum Symbol für Gewerkschaftsmacht an sich werden. Im Magazin *Wirtschaftswoche* hieß es 1981, es falle schwer, »Klunckers Körperfülle von seiner Machtfülle zu trennen«, denn seine Gewichtigkeit sei deren »angemessene Verpackung«. Im gleichen Atemzug bemerkte der Autor, Kluncker agiere in der Öffentlichkeit spätestens seit dem Streik von 1974 als »sein eigenes Markenzeichen« – und damit verwies er auf den modernen Charakter des eben beschriebenen Prozesses.<sup>233</sup>

Oben wurde zitiert, dass der ÖTV-Chef kurz nach seinem Amtsantritt verlangt hatte, eine Gewerkschaft müsse öffentlich ebenso leicht zu identifizieren sein wie eine »Markenartikelfirma«. In den 1970er Jahren war dieser Wunsch offensichtlich in Erfüllung gegangen, weil Kluncker selbst allgemein als Label der Organisation galt. Ebenfalls schon angeführt wurde die bewusste Entscheidung der ÖTV-Pressestelle, den Vorsitzenden in ihrer Medienarbeit stark in den Vordergrund zu stellen. Mit dieser Strategie hat die Organisation offensichtlich sehr erfolgreich, aber ungewollt ein recht zwiespältiges Image kreiert, weil der Körper des Vorsitzenden im Laufe der Zeit noch umfangreicher und damit noch suggestiver wurde. Zumindest Außenstehenden dürfte es da schwergefallen sein, sich gegen die simple

---

**232** | In der Reihenfolge der Zitate: Hermann Rudolph: Heinz Kluncker, der Gewerkschafter aus dem Bilderbuch. In: FAZ, 7.2.1974; Eva Martens: Der Schreck in der Abendstunde. In: Die Zeit, 22.1.1982; Sievers: Kluncker, S.77–80. Als »Prototyp für einen Gewerkschaftsboss« erscheint Kluncker in: Wenn es um mehr Lohn geht, kennt Kluncker keine Freunde. In: Die Welt, 11.6.1976.

**233** | Georg Heller: Der sanfte Buhmann. In: Wirtschaftswoche 35 (1981), H. 13, S. 46 u. 50, hier: S. 46.



Assoziationskette zu wehren, die von Klunckers enormer Leibesfülle auf die Macht der ÖTV schloss.

Von zwiespältigen Wirkungen der Symbolfigur Heinz Kluncker muss man wohl auch deshalb sprechen, weil die Deutschen in den 1960er und 1970er Jahren begannen, anders über schwere Menschen zu denken, als sie das bisher getan hatten. In Zeiten, die noch keinen Überfluss an jederzeit verfügbaren und erschwinglichen Nahrungsmitteln kannten und in denen Familien den größten Teil ihres Einkommens für Lebensmittel aufwandten, stand gerade der schwergewichtige Mann für Wohlstand, ja sogar für Reichtum, und damit auch für Macht und Einfluss.<sup>234</sup> Die Wohlstandsgesellschaft, die mit dem Nachkriegsboom in der eben noch schwer kriegszerstörten Bundesrepublik entstand, entwickelte jedoch einen anderen Blick: Das nun gewissermaßen demokratisierte Übergewicht galt als individuelles Problem, ja fast als charakterliches Versagen. »Wer dick ist, ist selber schuld«, dekretierte ein renommierter Medizinprofessor im Frühjahr 1973 mit großem Medienecho: Sehr schwere Menschen seien wie »Drogensüchtige«, die ihre Bedürfnisse nicht kontrollieren könnten. Zwei Jahre später blies *Der Spiegel* in einer Titelgeschichte mit der gleichen Botschaft zum »Kampf um die Pfunde«. Ein Kluncker-Foto als Negativbeispiel illustrierte den Text.<sup>235</sup>

**234** | Die politische Ikonographie der sozialistischen Arbeiterbewegung etwa setzte bei bildlichen Darstellungen von Unternehmern/Besitzbürgern und Proletariern stets auf den Kontrast zwischen Dick und Dünn. Ein Beispiel dafür sind die einschlägigen Karikaturen in der sozialdemokratischen Satirezeitschrift »Der Wahre Jacob«, vgl. u. a.: Ausgabe 22 im Jg. 53 (1932). Vgl. zur Verwendung von Symbolen in der Arbeiterkultur auch: Hans-Josef Steinberg: Satirische Zeitschriften der deutschen sozialistischen Arbeiterbewegung. In: Hans-Peter Harstick/Arno Herzig/Hans Pelger (Hrsg.): Arbeiterbewegung und Geschichte. Festschrift für Shlomo Na'aman zum 70. Geburtstag, Trier 1983, S. 74–81; sowie Gottfried Korff: Rote Fahnen und geballte Faust. Zur Symbolik der Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik. In: Dietmar Petzina (Hrsg.): Fahnen, Fäuste, Körper. Symbolik und Kultur der Arbeiterbewegung, Essen 1986, S. 27–60.

**235** | In der Reihenfolge: Rainer Flöhl: Wer dick ist, ist selber schuld. In: FAZ, 7.4.1973; Kampf um die Pfunde. In: Der Spiegel 29 (1975), H. 39, S. 126–142, das Kluncker-Foto auf S. 129. Vgl. zum Hintergrund als Abriss: Georges Vigarello: The Metamorphoses of Fat. A History of Obesity, New York 2013. Als historisch-kulturwissenschaftliche Untersuchung zum Thema – trotz des anspruchsvollen

Vor diesem Hintergrund ließ sich der mächtige Körper des ÖTV-Vorsitzenden noch schärfer antigewerkschaftlich deuten. »Die Beamten fressen den Staat«, so überschrieb wiederum *Der Spiegel* im Herbst 1974 einen ausführlichen Bericht über die stark gestiegenen Personalkosten der Öffentlichen Hand und »Klunckers neue Tarifrunde«. Auf der Titelseite prangte dazu ein großes Foto Klunckers, das – aus leichter Untersicht aufgenommen – seine Leibesfülle prägnant zur Geltung brachte.<sup>236</sup> *Die Welt*, die ihr Verleger Axel Springer in den frühen 1970er Jahren zum rechtskonservativen Kampfblatt machte, wurde noch deutlicher: »Er ist, wie er ißt«, hieß es 1975 in einem persönlichen Porträt Klunckers. Die genauen Schlussfolgerungen blieben dann zwar dem Leser überlassen; fraglos aber waren Maßlosigkeit und Kontrollverlust die erwünschten Assoziationen.<sup>237</sup> Da sich Symbole vielfältig nutzen lassen, können sie auch der Denunziation dienen – und genau in diesem Sinne nutzte ein großer Teil der bundesdeutschen Presse den ungewöhnlichen Körper des ÖTV-Vorsitzenden. Teils geschah dies ganz bewusst, teils wohl aber eher aus professioneller Bequemlichkeit, denn an dieser Gewerkschaft war nun einmal nichts so prägnant und wiedererkennbar wie ihr übergewichtiger Chef.

Als Person musste Heinz Kluncker selbstverständlich mit all den Problemen leben, die allzu viele Kilos auf Dauer zwingend mit sich bringen. Kurzatmigkeit selbst bei geringer körperlicher Belastung und eine enorme Schweißproduktion, die ihn zwang, bis zu dreimal täglich das Hemd zu wechseln, gehörten ebenso noch zu den harmlosen Folgen wie der Zwang, seine Anzüge in New York zu kaufen, weil die deutsche Konfektionsindustrie seinerzeit noch überhaupt nicht mit sehr massigen Kunden rechnete.<sup>238</sup> Kluncker war ohne Frage für sein überschüssiges Gewicht selbst verant-

---

Titels – wegen willkürlich wirkender Lücken und einseitig ausgewählter Beispiele selbst als Essay eher unbefriedigend: Gilman L. Sander: *Fat. A Cultural History of Obesity*, Cambridge 2008.

**236** | Die Beamten fressen den Staat. In: *Der Spiegel* 28 (1974), H. 51, Titelseite sowie die Artikel »Auf dem Weg in die Beamtenrepublik«, S. 28–41, u. »Selbstbedienungsladen derer, die drin sind?« (Interview mit Bundespräsident Gustav Heinemann), S. 41–46.

**237** | Die Macht des Mannes aus Muckertal. In: *Die Welt*, 12.9.1975.

**238** | Da Kluncker gut verdiente und ohnehin oft in die USA reiste, war es für ihn kein Problem, seine Anzüge in dem Fachgeschäft »Fat Men Shop« auf der New Yorker 5th Avenue zu kaufen (Siegmar Schelling: Läßt die Muskeln spielen ... In:

wortlich: Er aß sehr gern, sehr schnell und sehr viel. Ebenso verhielt es sich mit Wein. »Er konnte in einer Geschwindigkeit ein Glas leeren, das ist nicht möglich«, erinnert sich Elke Stierle.<sup>239</sup> Ermahnungen zur Mäßigung beeindruckten Kluncker wenig: »Nur ein Mensch, der richtig ißt, könne auch richtig arbeiten«, sagte er Journalisten. Da er werktags in der Regel zwölf Stunden und mehr für die Gewerkschaft in Einsatz war und auch noch an den Wochenenden viele Amtsgeschäfte erledigte, stellte er sich selbst damit physiologisch fast eine Carte blanche aus. Auch gegenüber subtilerer Einflussnahme zeigte er sich immun. So versuchte Siegfried Bußjäger einmal gezielt, seinen Chef »zu beschämen, indem ich mindestens genauso viel gegessen habe wie er – aber das hat nicht funktioniert«.<sup>240</sup>

Zwar bemühte sich Kluncker in den 1970er Jahren auf ärztlichen Rat mehrmals, sein Gewicht zu verringern. Teilweise geschah das unter öffentlicher Anteilnahme: 1974 berichtete *Bild* gleich zweimal (sowohl im Januar als auch im Juli) über Diätkuren des ÖTV-Vorsitzenden.<sup>241</sup> Er hungerte dabei unter medizinischer Anleitung in Kliniken und erzielte dennoch jeweils nur kurzfristige Erfolge. Schwer übergewichtigen Menschen empfehlen die Ärzte seinerzeit eine »Null-Diät«, d. h. den radikalen Verzicht auf fast jede Kalorienzufuhr für mehrere Tage oder Wochen. So ließ sich zwar ein rascher Gewichtsverlust erreichen. Längerfristig erwies sich dieses drastische Fasten jedoch als wenig nachhaltig, weil viele Patienten sehr schnell wieder stark zunahmen, wenn sie die Klinik verlassen hatten.<sup>242</sup> Auch bei Heinz Kluncker trat dieser »Jo-Jo-Effekt« verlässlich ein.<sup>243</sup>

---

Welt am Sonntag, 27.1.1974). 1974 betrug Klunckers Brutto-Verdienst monatlich 5.134 DM (Vetten: Riese, S. 53).

**239** | Interview Elke Stierle, 17.12.2013.

**240** | Interview Siegfried Bußjäger, 1.4.2014.

**241** | Der kranke ÖTV-Chef hat schon 10 Pfund abgenommen. In: *Bild* (Hamburg), 5.1.1974; ÖTV-Chef Kluncker nahm 40 Pfunde ab. In: *Bild* (Hamburg), 3.7.1974.

**242** | Rainer Flöhl: Wer dick ist, ist selber schuld. In: *FAZ*, 7.4.1973. Bei solchen Kuren durfte der Patient neben Unmengen an Mineralwasser meist nur 100 Gramm Eiweiß pro Tag zu sich nehmen, um Muskelabbau zu verhindern. Zur Kritik an der »Null-Diät« und ihren geringen Erfolgsraten vgl. zusammenfassend: Gisela Künweg: Stoffwechseländerungen bei Nulldiät, med. Diss., Universität Marburg 1980, S. 87–96.

**243** | Interview Siegfried Bußjäger, 1.4.2014; Interview Elke Stierle, 17.12.2013.

Er blieb so schwer, wie er war – und scheint die gesundheitlichen Schäden seit Mitte der 1970er Jahre achselzuckend akzeptiert zu haben. Im August 1979 erlitt er an seinem Schreibtisch in der Stuttgarter ÖTV-Zentrale einen Kreislaufkollaps. Er kam ins Krankenhaus; die Ärzte stabilisierten ihn und rieten, er müsse dringend wenigstens 40 Kilo Gewicht verlieren.<sup>244</sup> Dazu ist es nicht gekommen. Bereits im Winter 1981/82 war Kluncker nur noch eingeschränkt bewegungsfähig, weil sein zu schwaches Herz den überaus massigen Körper nicht mehr ausreichend entwässern konnte. Wie Elke Stierle sagt, hatte sich Kluncker bereits im Januar 1982 zum Rücktritt entschlossen, weil er sich eingestehen musste, dass er die gerade abgeschlossenen Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst nur noch unter Qualen überstanden hatte.<sup>245</sup>

Einstweilen blieb dieser Entschluss jedoch geheim. Sowohl der kurz bevorstehende DGB-Bundeskongress, bei dem über die Nachfolge von Heinz Oskar Vetter entschieden wurde, als auch der zu dieser Zeit rasch eskalierende Skandal um die betrügerischen Geschäfte bei dem gewerkschaftlichen Baukonzern »Neue Heimat« hielten Kluncker auf dem Posten. In den Verhandlungen des DGB-Kongresses spielte der ÖTV-Vorsitzende zwar eine wichtige Rolle; gesundheitlich aber verschlechterte sich sein Zustand in diesen Tagen dramatisch. Hinter den Kulissen brach er im Berliner Kongresszentrum körperlich erneut zusammen, drängte die Ärzte aber, ihn mit »Spritzen und Tabletten« kurzfristig wieder fit zu machen.<sup>246</sup>

Das gelang offensichtlich. Wenig später aber zog sich Kluncker gezwungenermaßen ins Privatleben zurück. Anfang Juni 1982 informierte er die ÖTV-Führung und unmittelbar darauf auch die Öffentlichkeit über seine Entscheidung, zum 31. Juli 1982 als Gewerkschaftsvorsitzender abzutreten. Selbst Mitglieder des gHV waren überrascht, und sei es auch nur über den frühen Zeitpunkt der Ankündigung. Für den Hauptvorstand und die ÖTV insgesamt sowie für die Medien kam Klunckers Entscheidung ganz unerwartet.<sup>247</sup>

**244** | Kluncker: Zusammenbruch am Schreibtisch. In: Bild (Hamburg), 7.8.1979. Zu diesem Zeitpunkt wog Kluncker nach eigener Aussage 159 Kilo.

**245** | Interview Elke Stierle, 17.12.2013.

**246** | Bier: Kluncker, S. 185. Zu Klunckers wichtiger Rolle bei der Entscheidung über Veters Nachfolger siehe unten Kapitel IV.

**247** | Interview Monika Wulf-Mathies, 7.4.2015. Zu den gewerkschaftspolitischen Hintergründen des Rücktritts siehe unten Kapitel IV.

An ehrenden Worten in der Presse mangelte es nicht. Einmal mehr wurde er als »Prototyp« eines Gewerkschaftsführers und als unangefochten herrschender »Boss« der ÖTV gewürdigt.<sup>248</sup> Die traurige, aber (wenn man es denn so sehen wollte) auch schon fast ironisch wirkende Wendung, dass sich Heinz Kluncker als die Inkarnation gewerkschaftlicher Übermacht unversehens gerade wegen der Körperfülle, die ihn zum Symbol gemacht hatte, letztlich als überaus schwach erwies, blieb hingegen unkommentiert.

## **5. Gemischte Bilanz: Die innere Entwicklung der ÖTV in den 1970er Jahren**

### **Ungelöste und gelöste Probleme: Der Ertrag der organisatorischen Reformen**

Ende 1974 konnte die ÖTV-Hauptverwaltung eine erfreuliche Zahl publizieren: Wie ihre Statistik auswies, hatte die Gewerkschaft in den vorangegangenen zwölf Monaten durchschnittlich etwas mehr als eine Million Mitglieder gezählt. Damit war nach langem Warten eine symbolisch bedeutsame Marke erreicht. Bereits 1963 hatte es 984.000 ÖTV-Kollegen und -Kolleginnen gegeben; die fast zum Greifen nahe Millionengrenze aber wollte in den nachfolgenden Jahren einfach nicht fallen. Bis 1970 kämpfte die ÖTV mit stagnierenden oder sogar leicht sinkenden Mitgliederzahlen. Erst danach ging es wieder voran; der Zuwachs hielt sich aber zunächst in Grenzen. So durfte sich die ÖTV erst nach 1974 berechtigt als Millionenorganisation bezeichnen.<sup>249</sup>

Die zweite Hälfte des Jahrzehnts brachte dann raschere und vor allem kontinuierliche Fortschritte: 1980 zählte die ÖTV bereits 1,15 Millionen

---

**248** | In der Reihenfolge: Klunckers Rücktritt. In: StZ, 3.6.1982; Wulf Riemer: Der Boss löst Bestürzung aus. In: SZ, 3.6.1982. Zu den öffentlichen Reaktionen auf den Rücktritt siehe genauer auch unten Kapitel IV.

**249** | ÖTV-Geschäftsbericht 1972/75, S. 591. Eine Statistik mit Stichtagszahlen jeweils zum Jahresende für den Zeitraum 1960 bis 1983 findet sich in: Hans-Joachim Meissner: Entgeltspolitik für den öffentlichen Dienst. Willensbildung, Entscheidungsprozesse, Ergebnisse und Korrekturperspektiven, Frankfurt/Main 1987, S. 212. Die zentrale EDV der ÖTV erfasste auch 1974 noch nicht alle Kreisverwaltungen und damit auch nicht alle Mitglieder: Ende des Jahres verzeichnete die zentrale Mitgliederdatei 715.000 Namen (ÖTV-Geschäftsbericht 1972/75, S. 610).

Mitglieder. Sie gehörte damit zu der kleinen Gruppe unter den sechzehn DGB-Gewerkschaften, die in den 1970er Jahren deutlich gewachsen waren.<sup>250</sup> Auch bei den Betriebsratswahlen – einem weiteren Gradmesser für gewerkschaftlichen Erfolg – schlug sich die ÖTV sehr gut: Obwohl Kandidaten ohne gewerkschaftliche Anbindung bei diesen Abstimmungen in den 1970er Jahren deutlich mehr Stimmen gewannen als zuvor, behauptete sich die ÖTV unangefochten als dominierende Kraft. So stellte sie bei den Wahlen im Jahr 1978 fast 80 Prozent aller Betriebsräte im Öffentlichen Dienst und in der Verkehrsbranche sowie 91 Prozent der Betriebsratsvorsitzenden.<sup>251</sup>

Die scharfe Kritik von Politikern und Medien, die der ÖTV spätestens seit dem Streik im Februar 1974 entgegenschlug, hat ihr als Interessenvertretung von Arbeitnehmern offensichtlich nicht geschadet. Gerade 1974 verzeichnete sie den stärksten Zuwachs an neuen Mitgliedern in ihrer ganzen Geschichte: fünf Prozent gegenüber 0,3 und 0,4 Prozent in den beiden vorangegangenen Jahren. Dieser plötzliche Sprung ist umso erstaunlicher, als es der Gewerkschaft zuvor kaum gelungen war, von der erheblichen Expansion des Öffentlichen Dienstes zu profitieren. Mehr als 400.000 neue Stellen entstanden – wie oben schon vermerkt wurde – im gesamten Staatsdienst zwischen 1969 und 1974; die ÖTV legte bis Ende 1973 (also in fünf Jahren) jedoch nur um knapp 37.000 Mitglieder zu. Allein im Jahr des Streiks summierten sich Neuaufnahmen und Abgänge hingegen zu einem Plus von rund 50.000 Beitragszahlern.<sup>252</sup>

Der gerade einmal dreitägige Streik, der die mächtig auftrumpfenden Arbeitgeber zum Nachgeben zwang, nutzte der Gewerkschaft – so scheint es – deutlich mehr als all die organisatorischen Reformen, die sie zwischen 1966 und 1968 beschlossen hatte. Damit sollen diese Bemühungen nicht

---

**250** | Genaue Angaben und Tabellen in: Beate Kindler: Mitgliederentwicklung der Gewerkschaft ÖTV 1970 bis 1990. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 40. 1978 wuchs die Zahl der DGB-Organisationen mit der Aufnahme der »Gewerkschaft der Polizei« auf 17. Siehe dazu genauer im nachfolgenden Unterkapitel.

**251** | ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 553 f. Betriebsräte entstanden in diesem Jahr im Organisationsbereich der ÖTV in 1.713 Dienststellen und Unternehmen; die Wahlbeteiligung betrug fast 85 Prozent. Nur 3,9 Prozent der gewählten Kandidaten gehörten zur DAG.

**252** | Meissner: Entgeltpolitik, S. 213. Die Angaben beziehen sich auf die Stichtagsdaten jeweils zum Jahresende.

entwertet werden. Ihre Berechtigung lässt sich nicht bestreiten – dennoch lieferten weder die oben skizzierte neue Organisationsstruktur, die stärker berufs- und betriebsorientiert gestaltet war, noch eine modernisierte Medien- und Öffentlichkeitsarbeit allein die Impulse, die nötig waren, um die Basis der ÖTV wirklich spürbar zu verbreitern. Der Satz von den notwendigen, aber letztlich nicht ausreichenden Voraussetzungen drängt sich beim Blick auf diese Entwicklung geradezu auf: Der Arbeitskampf war offensichtlich das beste Mittel, um abseits stehende Beschäftigte zum Eintritt in die Gewerkschaft zu bewegen.<sup>253</sup>

Allerdings gab es in den internen Debatten der ÖTV seinerzeit niemanden, der diesen Zusammenhang zwischen der tarifpolitischen Strategie und der organisatorischen Entwicklung herstellte. In Heinz Klunckers Amtszeit hat die Gewerkschaft bis 1982 im Öffentlichen Dienst nicht mehr gestreikt (wenn man von Warnstreiks absieht, die sich auf die Mitgliederzahlen kaum positiv auswirkten). Die ÖTV-Spitze hat sich eher sogar darum bemüht, weitere Arbeitsniederlegungen großen Stils zu vermeiden bzw. sie zögerte damit selbst dann, wenn größere Teile der Basis einen Streik forderten. Diese Furchtsamkeit (oder weniger scharf formuliert: diese starke Zurückhaltung) und ihre vielfältigen Gründe werden weiter unten noch erörtert.<sup>254</sup>

Eher indirekt, aber durchaus wirkungsvoll trug die organisatorische Entwicklung selbst dazu bei, dass die ÖTV nach 1974 nicht darüber nachdachte, wie sie Streiks strategisch für sich selbst nutzen konnte. Man sah sich (durchaus berechtigt) ohnehin auf gutem Wege; das Krisengefühl, das die organisatorischen Debatten und Reformen der 1960er Jahre angesprochen hatte, verschwand. Damit urteilte die Gewerkschaft auch recht gelassen über Strukturen und Aufgaben, die zuvor als problematisch bzw. als ungelöst gegolten hatten.

Beispielhaft zeigt sich der gelassenere Blick auf die eigenen Probleme etwa bei der Altersstruktur. Sorgte sich die ÖTV-Führung zuvor über die

**253** | Die Gewerkschaft Ver.di als Nachfolgerin der ÖTV orientiert ihre Arbeit seit 2007 bewusst auch an diesem Zusammenhang. Vgl. dazu etwa: Andrea Kocsis: Erfolgreiche Tarifpolitik und guter Organisationsgrad – zwei Seiten einer Medaille. In: dies./Gabriele Sterkel/Jörg Wiedemuth (Hrsg.): Organisieren am Konflikt. Tarifaueinandersetzungen und Mitgliederentwicklung im Dienstleistungssektor, Hamburg 2013, S. 12–18.

**254** | Siehe den nachfolgenden Abschnitt über die Tarifpolitik nach 1974.

zunehmende »Vergreisung« der Organisation, so sprach Heinz Kluncker bereits 1972 von »der gesunden Altersstruktur der Mitgliedschaft«; vier Jahre später lobte er sogar die »sehr günstige Altersstruktur«.<sup>255</sup> Dabei hatte sich de facto gegenüber dem vorangegangenen Jahrzehnt nichts grundlegend geändert. Anteilig stellten Rentner und Rentnerinnen nach wie vor fast konstant etwa elf bis dreizehn Prozent aller ÖTV-Mitglieder; die Gruppe der – im weiteren Sinne – »jugendlichen« Beitragszahler, die jünger als 25 waren, fiel in der Regel etwas kleiner oder bestenfalls genauso groß aus wie die der Alten. Auch der Mitgliederzuwachs nach 1974 führte – trotz etwas größerer Schwankungen bei den jungen Gewerkschaftern – nicht zu entscheidend anderen Verhältnissen, d. h., beide Alterskohorten entwickelten sich in absoluten Zahlen stets ungefähr in dem Tempo, in dem auch die gesamte Organisation stärker wurde.<sup>256</sup>

Damit hat die Gewerkschaft in den 1970er Jahren offensichtlich ihren Frieden gemacht. Die Erfahrung, dass die betont bunte und »moderne« Imagekampagne, die in den Jahren um 1970 auf Berufsanfänger zielte, die Organisation letztlich nicht wirkungsvoller stärkte als die vergleichsweise biedereren früheren Bemühungen um junge Menschen mag zu dieser neuen Gelassenheit beigetragen haben. Zudem wirkten andere Werbeaktionen stets nur begrenzt. Selbst wenn sie ungewöhnlich aufwendig vorbereitet und inszeniert wurden, erwiesen sie sich schon auf mittlere Sicht als ein Strohfeuer.<sup>257</sup>

**255** | Protokoll ÖTV-GT 1972, S. 65; Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 1, S. 76.

**256** | Vgl. die Angaben in: ÖTV-Geschäftsbericht 1968/71, S. 424; ÖTV-Geschäftsbericht 1972/75, S. 592; ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 677f. Speziell für die Jugendlichen vgl. beispielhaft auch: Statistische Angaben zur Altersstruktur der ÖTV-Mitglieder im Bezirk NRW I 1975–1979, o. D. In: AdsD, ÖTV NRW I, Ordner 2.6. Bezirksjugendkonferenz 1979.

**257** | Vgl. beispielhaft die Werbeaktion im Winter 1971/72. Sie wurde durch einen kostspieligen Auftrag an ein Meinungsforschungsinstitut vorbereitet, das »Unorganisierte und Fremdorganisierte« zu ihrer Sicht auf die ÖTV befragte. Kurzfristig scheint die von diesen Ergebnissen inspirierte Kampagne erfolgreich gewirkt zu haben: Der Mitgliederzuwachs im Jahr 1971 lag mit 1,7 Prozent deutlich höher als in den Vorjahren. Bereits 1972 aber sank er wieder auf 0,4 Prozent ab, obwohl die Aktion noch bis in den März des Jahres fortgeführt wurde (ÖTV-Geschäftsbericht 1968/71, S. 40f.). Details zu der erwähnten Studie konnten im Rahmen dieser Untersuchung nicht ermittelt werden. Zu den Kampagnen für Jugendliche siehe S. 191.



Hinter diesen mageren Resultaten stand das Problem der Mitgliederfluktuation, das die ÖTV weiterhin begleitete. Sogar im Rekordjahr der Organisation 1974 ähnelte die Anwerbung neuer Gewerkschaftsmitglieder einer Sisyphusarbeit: Dank des Streiks unterzeichneten in diesem Jahr fast 110.000 Beschäftigte eine Beitrittserklärung zur ÖTV (58.000 davon – wie gesagt – allein im Februar); am Jahresende aber schrumpfte das Plus an Beitragszahlern auf »nur« noch 50.000 zusammen, weil die Organisation gleichzeitig 60.000 Mitglieder durch Tod, Austritt oder auch durch schlichtes »Verschwinden« verlor.<sup>258</sup> Ähnlich wie bei der Frage der Altersstruktur scheint die Organisation auch mit Blick auf die Fluktuation an ihrer Basis in den 1970er Jahren ihre begrenzten Handlungsmöglichkeiten akzeptiert zu haben. 1972 klagte Heinz Kluncker auf dem Gewerkschaftstag zwar noch einmal über die kontinuierlichen Verluste an Mitgliedern, die »nach wie vor erheblich« seien. Danach aber wurde das Problem weder auf den nachfolgenden Kongressen noch in den Beratungen des Hauptvorstandes erneut angesprochen: Es galt nun offensichtlich als ein unvermeidliches Übel.<sup>259</sup>

Wirklich positiv entwickelte sich nach 1970 die Finanzsituation der ÖTV. Gerade in dieser Hinsicht fußte ihr gestärktes Selbstbewusstsein nicht auf der Neubewertung weitgehend unveränderter Probleme und Risiken, sondern auf neuen Tatsachen. Oben wurde gezeigt, wie massiv sich der finanzielle Spielraum der Gewerkschaft in den 1960er Jahren verengt hatte. Diese Notlage konnte die ÖTV in den 1970er Jahren hinter sich lassen. In ihrer Abrechnung für 1975 resümierte die Hauptkasse befriedigt, die Organisation verfüge über genügend Mittel, »um auch schwierige und kritische Situationen meistern zu können«; auf dem Gewerkschaftstag im Sommer 1976 erklärte Heinz Kluncker, die ÖTV sei »eine finanziell konsolidierte Organisation«.<sup>260</sup>

Tatsächlich war es der Gewerkschaft gelungen, wieder so zu wirtschaften, dass sie nicht mehr von der Hand in den Mund lebte. 1975 etwa konnte sie in ihrer Bilanz am Jahresende einen Überschuss von soliden zehn Pro-

**258** | Vgl. genauer den Bericht in: Protokoll der 13. Sitzung des HV, 18./19.6.1975. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130036.

**259** | Protokoll ÖTV-GT 1972, S. 66.

**260** | In der Reihenfolge der Zitate: Protokoll der 18. Sitzung des HV, 11.6.1976. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130051; Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 1, S. 78.

zent ausweisen; in absoluten Zahlen blieben ihr 14,5 Millionen DM von den rund 145 Millionen DM, die sie eingenommen hatte. In den nachfolgenden Jahren blieb es bei diesem Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben. Der Streikfonds füllte sich damit verlässlich; andere Rücklagen konnten ebenfalls regelmäßig gestärkt werden.<sup>261</sup>

Die Handlungsmöglichkeiten, die sie damit finanziell zurückgewann, verdankte die ÖTV einer strikten Ausgabenkontrolle und deutlich verbesserten Beitragszahlungen. Beides ließ sich als Erfolg verbuchen; beides aber war hart erkämpft und brachte für die Organisation auch Probleme mit sich. So war es für die Hauptkasse sicher sehr erfreulich, dass die Gewerkschaft nach 1970 in fast jedem Haushaltsjahr weniger Geld ausgab, als es der jeweilige Finanzplan vorgesehen hatte.<sup>262</sup>

Der konsequent knapp gehaltene Apparat stieß im Alltag aber offensichtlich auch an seine Grenzen, weil ehrenamtliche Arbeit den Einsatz professioneller Kräfte nur bedingt ersetzen konnte. Wiederholte Klagen einzelner Berufsgruppen, sie würden von der ÖTV mit ihren speziellen Interessen und Problemen nicht adäquat vertreten, belegten dieses Dilemma. So beschwerte sich ein Delegierter auf dem Gewerkschaftstag von 1972, es gebe keine nennenswerte Zielgruppearbeit der ÖTV für seine Berufsgruppe, die Feuerwehrmänner, obwohl diese 19.000 Mitglieder stellten und mit einem Organisationsgrad von 90 Prozent doch als gewerkschaftliche Vorbilder taugten. Ein Vertreter der medizinischen Berufe monierte, es fehlten aktuelle »berufspolitische Schriften« der Gewerkschaft für die Beschäftigten in den Krankenhäusern, wie es sie für andere Professionen schon seit längerem gebe. 1976 schließlich forderten gleich mehrere Vertreter medizinischer Berufe, die ÖTV müsse in den Kliniken präsenter sein und »aktiver werden«.<sup>263</sup>

---

**261** | Die genauen Zahlen der Jahre 1975 bis 1978 in: ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 686–692. Im Jahr 1964 hatte der Überschuss – wie oben gezeigt wurde – lediglich 1,7 Prozent der Einnahmen betragen.

**262** | Vgl. ebd.; Heinz Kluncker in: Protokoll ÖTV-GT 1980, Bd. 1, S. 66.

**263** | In der Reihenfolge: Protokoll ÖTV-GT 1972, S. 85–87 (der Delegierte Will Wolf, Frankfurt, für die Feuerwehrleute); ebd., S. 98 (der Delegierte Paul Schmidt, Augsburg, für das Gesundheitswesen); Protokoll ÖTV-GT 1976, S. 98 f. (Zitat; die Delegierte Annette Schwarzenau, Berlin), S. 103 (die Delegierten Peter Lippert und Bodo Fast, beide ebenfalls Berlin).

Nun konnte eine Organisation, deren Basis so extrem unterschiedliche Gruppen umfasste, gewiss keine vollständige Harmonisierung der Interessen erreichen. Dennoch scheint die berufsspezifische Arbeit der ÖTV auch an einem Mangel an Personal und Geld gelitten zu haben. Die Feststellung des Vorsitzenden auf dem Kongress von 1980, die Gewerkschaft habe im vorangegangenen Jahrzehnt stets »sparsam gewirtschaftet«, kann insofern nicht uneingeschränkt als Erfolgsmeldung gelten. Zumindest einige der Delegierten urteilten noch schärfer: Sie monierten die »starre Sparsamkeit« der Hauptverwaltung oder klagten über »Pfennigfuchseri am falschen Ort«. Nach einer ungewöhnlich langen und kontroversen Debatte forderte der Gewerkschaftstag schließlich den Hauptvorstand auf, die Möglichkeiten für eine bessere personelle Ausstattung der Kreisverwaltungen zu prüfen.<sup>264</sup>

Ihre Gewinne erwirtschaftete die ÖTV in den 1970er Jahren allerdings nicht nur durch restriktiv gestaltete Etats. Weitaus wichtiger für den finanziellen Erfolg waren stärker sprudelnde Einnahmen dank zahlreicher neuer Mitglieder und höherer Beiträge. Vor allem der zweite dieser beiden Trends erklärt die gewandelte Kassenlage. In den 1960er Jahren war die ÖTV eine arme Gewerkschaft, weil ihre Mitglieder nur knauserig zahlten; nach 1970 wuchs der durchschnittliche Beitrag so deutlich, dass die Organisation ihre ökonomische Krise überwinden konnte. Die konkreten Zahlen sind an dieser Stelle entbehrlich, denn der Aufschwung lässt sich mit anderen Angaben besser belegen: Erstellt man eine Liste der Durchschnittsbeiträge, den die einzelnen DGB-Verbände jeweils von ihren Mitgliedern erhielten, dann verbesserte sich die ÖTV in dieser Statistik von »dem blamablen 12. Platz« (so die Bewertung durch Heinz Kluncker) im Jahr 1970 in rasantem Tempo auf den vierten Rang im Jahr 1978.<sup>265</sup>

Da die Einkommen der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst in dieser Zeit keineswegs stärker wuchsen als die der Arbeiter und Angestellten in den Privatbetrieben, entstand der statistische Sprung nach vorn offensichtlich durch zunehmende »Beitragshehrlichkeit«: Anders als zuvor führten vie-

**264** | In der Reihenfolge der Zitate: Protokoll ÖTV-GT 1980, Bd. 1, S. 66 (H. Kluncker); Wolfgang Uhlenbrock (Duisburg), S. 432; Anni Kaufmann (Niederrhein), S. 435. Die gesamte Debatte vgl. in: ebd., S. 431–446. Die Antragskommission hatte empfohlen, den entsprechenden Antrag abzulehnen.

**265** | Protokoll ÖTV-GT 1972, S. 62 (Zitat); ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 679.

le Mitglieder der ÖTV nun tatsächlich den prozentualen Anteil ihres Einkommens an die Gewerkschaft ab, den diese in ihrer Satzung verlangte.<sup>266</sup> Allerdings geschah das keineswegs freiwillig. Die Organisation musste bei den Kollegen und Kolleginnen vielmehr hart nachfassen, um ihren Anspruch durchzusetzen – und viele Mitglieder reagierten sehr verärgert, als sie in dieser Form zur Kasse gebeten wurden.

Die Wende in der Finanzgeschichte der ÖTV begann Ende 1970. In diesem Monat beschloss der Beirat der Organisation (der zwischen den Gewerkschaftstagen als ihr höchstes Beschlussgremium fungierte) eine ganz neue Beitragsordnung. Die alte Tabelle, die Lohn- und Gehaltsgruppen bildete und diesen jeweils einen in DM angegebenen Monatsbeitrag gegenüberstellte, verschwand in der Versenkung. An ihre Stelle trat ab April 1971 die denkbar einfache Vorschrift, jedes Mitglied habe künftig dauerhaft ein Prozent der individuellen Bruttobezüge als Beitrag zu leisten. Diese Regel galt uneingeschränkt, während die Tabelle zuvor einen Höchstbeitrag festgelegt hatte, der gutverdienende Angestellte und Beamte entlastete. Ihrer Basis versprach die Organisation »bessere Leistungen« und eine schlagkräftigere ÖTV, denn »die Streikkasse [...] sitzt bei jeder Tarifverhandlung mit am Tisch«. Zugleich erklärte sie, gegenüber der alten Satzung bedeute die neue Version ja eine Beitragssenkung: Wer korrekt gezahlt habe, der werde nun entlastet.<sup>267</sup>

**266** | Wie oben ausgeführt wurde, verlangte die Satzung seit 1963 einen Beitrag von durchschnittlich etwa 1,3 Prozent des Bruttogehalts. Allerdings ergab sich dieser Wert nur indirekt: Eine Beitragstabelle nannte absolute Zahlen für das Einkommen und den Monatsbeitrag (siehe oben Kapitel II). Zum empirischen Nachweis, dass die Löhne und Gehälter im Öffentlichen Dienst in etwa im Einklang mit den Tariflöhnen der Privatindustrie stiegen, vgl.: Deutschmann/Schmiede: Lohnentwicklung, S. 263–271.

**267** | Gerechter Beitrag – Bessere Leistungen. In: ÖTV-Magazin 1971, H. 2, S. 3–7, hier: S. 4. Kinderzuschläge wurden nicht in den Bruttolohn einbezogen, auf den sich der Beitrag beziehen sollte, um Familienväter zu entlasten. Der mit der Reform abgeschaffte Höchstbeitrag betrug 1970 monatlich 15 DM für alle Beschäftigten, die mehr als 1.050 DM brutto im Monat verdienten. Heinz Kluncker, der wie alle festangestellten Funktionäre selbstverständlich Beiträge zu zahlen hatte, taugt als ein gutes Beispiel, um die finanzielle Bedeutung zu demonstrieren: Er verdiente damals rund 5.000 DM monatlich, musste nach der neuen Regel also 50 DM monatlich zahlen, statt zuvor 15 DM.

Formal entsprach das den Tatsachen. Allerdings hatte bislang kaum ein ÖTV-Mitglied tatsächlich den ordnungsgemäßen Obolus entrichtet – und damit begannen die Probleme. Erschreckt berichteten etliche der unteren Verwaltungseinheiten, man habe trotz der Vorschriften »im Interesse der Erhaltung des Mitgliederbestandes und der Mitgliederwerbung« ungeprüft jeden Beitrag akzeptiert, den die Kollegen für sich selbst deklarierten; gehe man nun strikt und »mit Druck« vor, um die Ein-Prozent-Regel durchzusetzen, dann könne es an der Basis »zur restlosen Auslöschung ganzer Bezirke« kommen.<sup>268</sup>

Die ÖTV-Spitze hatte solche Proteste vorausgesehen und verlangte daher gar keine sofortige Umsetzung der neuen Satzung. Bis Anfang 1973 allerdings sollte eine Angleichung erfolgt sein. Es blieb den Kreisverwaltungen überlassen, wie sie dabei vorgehen und mit welchem Tempo individuell »zu niedrige« Beiträge auf den Satz von einem Prozent angehoben wurden.<sup>269</sup>

In der Praxis erwies sich jedoch selbst die Übergangsfrist von anderthalb Jahren als allzu optimistisch. Ein großer Teil der unteren Verwaltungseinheiten blieb passiv, teils wohl, weil sie Austritte fürchteten, teils aber auch einfach deshalb, weil sie die zusätzliche Arbeit nicht bewältigen konnten. Als der Bezirk Nordrhein-Westfalen II die Umsetzung der neuen Vorschrift nach einem Jahr überprüfte, ermittelte er enttäuschende Ergebnisse: Nur 56 Prozent der Mitglieder in diesem kopfstärksten Regionalverband der ÖTV zahlten nach einer Kontrolle den satzungsgemäßen Beitrag; der große Rest bestimmte nach wie vor de facto selbst, was ihnen die Gewerkschaft wert war.

Zudem zeigten sich frappierende Unterschiede zwischen den einzelnen Kreisverwaltungen: Einige waren systematisch an alle Mitglieder herangetreten, andere hatten hingegen noch gar nichts getan. Auch Austritte wurden verzeichnet: Etwa 4.000 Kündigungen gingen wohl eindeutig auf Versuche zurück, die Ein-Prozent-Regel durchzusetzen. Das entsprach etwa

**268** | In der Reihenfolge der Zitate: Entschließung der Fachgruppe Versorgungverwaltung Hannover, 4.2.1971. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 56; KV Siegburg an den gHV, 25.1.1971. In: ebd. Vgl. ähnlich auch: KV Hannover an den HV, 22.1.1971. In: ebd., sowie auch noch zahlreiche weitere Mitteilungen dieser Art.

**269** | Protokoll ÖTV-GT 1972, S. 64.

drei Prozent der Kollegen und Kolleginnen in der Ruhrregion.<sup>270</sup> Diese Resultate dürfen wohl als repräsentativ für die ganze Organisation gelten. So ging der enttäuschend geringe Zuwachs an Mitgliedern, den die ÖTV in den Jahren 1972 und 1973 melden musste, offensichtlich auf eine ungewöhnlich starke Abwanderung zurück, weil doch etliche Beitragszahler die ÖTV unter den geänderten Bedingungen als »zu teuer« empfanden.<sup>271</sup>

Die Verbandsführung hielt dennoch entschlossen an ihrem Ziel fest, die neue Beitragsformel zur Realität zu machen. Da sie den Eindruck hatte, viele der Kreisverwaltungen gingen dabei zu zögerlich vor, wurde sie im Sommer 1973 selbst aktiv. Sie entwarf einen Fragebogen für die Beitragszahler, der genaue Angaben zur individuellen Tätigkeit und zur Besoldung verlangte. Zugleich informierte das Formular die Befragten, sie seien verpflichtet, sich »unverzüglich« bei der Gewerkschaft zu melden, wenn ihre persönliche Besoldung stieg. Die unteren Verwaltungsstellen sollten den Fragebogen flächendeckend verschicken und auf einer Antwort bestehen.<sup>272</sup>

Zahlreiche der Funktionäre »vor Ort« antworteten jedoch mit Protesten: Mit dieser »Gehaltsschnüffelei« vertreibe die ÖTV die eigenen Mitglieder; es werde zu »Massenausritten« kommen. Der Bezirk Bayern meldete, die Aktion werde »von dem weitaus größten Teil der Vertrauensleute abgelehnt«. Zur Begründung höre man immer wieder den Satz: »Ich bin nicht bereit, die Organisation zu zerstören.« Die Kreisverwaltung Wiesbaden warnte, wenn die ÖTV auf der Ein-Prozent-Regel bestehe, würden vor allem gutverdienende Angestellte und Beamte austreten, die sich ohnehin schon über die tarifpolitische »Sockelei« der Gewerkschaft ärgerten: Der fehlende Höchstbetrag bedeute nichts anderes, als dass die Elite des Öffent-

---

**270** | Protokoll über die Bezirksvorstandssitzung NRW II, 24.5.1974. In: AdsD, ÖTV NRW II, 5/ÖTV C022003. Neueintritte glichen die 4.000 Kündigungen in der Mitgliederstatistik allerdings wieder aus. Zum unterschiedlichen Vorgehen der Kreisverwaltungen in der Beitragsfrage vgl. auch: Kassenbericht 1972. In: ÖTV-intern 1973, H. 6, S. 40–45, hier: S. 44f.

**271** | Das Plus stürzte von fast 17.000 zusätzlichen Mitgliedern im Jahr 1971 auf nur noch 3.892 (1972) und 2.914 (1973) ab. Berechnet nach: Meissner: Entgelt-politik, S. 212.

**272** | ÖTV-Geschäftsbericht 1972/75, S. 200. Ein Exemplar des Fragebogens in: Formular Nr. 1032, 6/73, o.D. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 56.

lichen Dienstes »von einer Mitgliedschaft [in der ÖTV – K.C.F.] praktisch ausgesperrt« werde.<sup>273</sup>

Heinz Kluncker und der gHV hielten jedoch Kurs. Verärgert wischte der Vorsitzende den Widerspruch der unteren Funktionäre beiseite: Er beweise nur, dass die Durchsetzung der Beitragsreform vielfach bislang »völlig vernachlässigt bzw. gar nicht erst in Angriff genommen wurde«. Umso wichtiger sei es, die Organisation weiterhin zur Aktivität zu zwingen.<sup>274</sup>

Der Fragebogen wurde daraufhin wohl tatsächlich flächendeckend verteilt. Ob die Mitglieder ihn dann durchweg auch ausfüllten und zurückschickten, ist damit jedoch nicht gesagt. Zudem gab es selbstverständlich keine Garantie für wahrheitsgemäße Angaben. Letztlich musste die ÖTV ihren Beitragszahlern nach wie vor vertrauen. Anders als in vielen Industriebetrieben, in denen die Lohnbuchhaltung neben den Sozialabgaben gleichzeitig den Gewerkschaftsbeitrag vom Gehalt abzog, gab es in dieser Hinsicht im Öffentlichen Dienst auch in den 1970er Jahren keine nennenswerte Kooperation zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaft.<sup>275</sup> Das Gefühl, viele Mitglieder nähmen die Satzung immer noch nicht ernst, blieb der ÖTV daher dauerhaft erhalten. Noch 1981 klagte der Hauptkassierer, es gebe mit Sicherheit »immer noch relativ viele Mitglieder«, die weniger als das vorgeschriebene eine Prozent zahlten. Es bleibe deshalb notwendig, beständig an die »Beitragehrlichkeit« zu appellieren. So wurde die ÖTV nach jeder Tarifrunde erneut bei ihrer eigenen Basis vorstellig, um als Organisation angemessen an den finanziellen Erfolgen zu partizipieren, die sie für die Beschäftigten erstritten hatte.<sup>276</sup>

**273** | In der Reihenfolge der Zitate: KV Osnabrück an BV Niedersachsen, 19.6.1973; BV Bayern an HV, 3.8.1976; KV Wiesbaden an HV, 31.8.1973. Alle in: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 56. Vgl. ebd. auch noch zahlreiche weitere Protestschreiben.

**274** | Auszug aus dem Protokoll über die Klausursitzung des gHV, 16./17.7.1973. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 56.

**275** | Die ÖTV setzte bei der Modernisierung ihres Beitragswesens in diesem Jahrzehnt fast ausschließlich auf das »Lastschriftverfahren«, d.h., die Mitglieder wurden aufgefordert, der Gewerkschaft eine Abbuchungsvollmacht für ihr Privatkonto zu erteilen. Genaue Kenntnisse über die jeweiligen Bezüge der Mitglieder ließen sich so nicht gewinnen. 1979 wurden rund 90 Prozent der Beiträge per Lastschrift eingezogen (ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 696).

**276** | Protokoll der 4. Sitzung des HV, 14./15.5.1981. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130082 B. Die Vermutung der Hauptkasse fußte auf der starken Spannung

Die große Mehrheit der ÖTV-Mitglieder scheint die finanzielle Last des einprozentigen Beitrags in den 1970er Jahren aber akzeptiert zu haben. Anders ist der rasche Aufstieg der Organisation in der Skala der durchschnittlich gezahlten Gewerkschaftsbeiträge nicht zu erklären. Zudem beweist die positive Entwicklung der Mitgliederzahlen nach 1974, dass die starke Furcht vieler ÖTV-Funktionäre, jeder höhere Beitrag werde Kollegen zum Austritt treiben, doch überzogen war. Die Frage, ob sich die Mitgliedschaft »lohne« oder nicht, wurde offensichtlich nicht ausschließlich ökonomisch beurteilt. Eine Gewerkschaft musste deshalb keineswegs zwingend Samthandschuhe anlegen, wenn sie ihren Mitgliedern fordernd gegenübertrat. Diese Erfahrung machte die Organisation ebenfalls, als sie Ende der 1970er Jahre begann, säumige Mitglieder nicht einfach nur mehrfach zu mahnen, sondern bei Hartnäckigkeit auch zu verklagen: Weniger als fünf Prozent der vor Gericht gebrachten Schuldner verließen die Organisation; die über große Mehrheit aber zahlte und blieb.<sup>277</sup>

### **Die neue soziale Struktur der Mitgliedschaft und ihre Konsequenzen für die ÖTV**

Nur in einer Hinsicht schädigte sich die ÖTV mit ihrem neuen Beitragssatz dann doch selbst: Als Beamtenorganisation befand sie sich in den 1970er Jahren deutlich auf einem absteigenden Ast – und dieser negative Trend hatte wohl direkt etwas mit der Ein-Prozent-Regel zu tun. Der konkurrierende Deutsche Beamtenbund nämlich forderte von seinen Mitgliedern deutlich weniger Geld und vertrat ohnehin bereits die Mehrheit der lebenslang gesicherten Staatsdiener. Diese Kombination von finanziellem Wettbewerb mit der Anziehungskraft der stärkeren Organisation scheint die ÖTV bei der Werbung um Beamte dauerhaft behindert zu haben.<sup>278</sup>

---

der Durchschnittsbeiträge zwischen den einzelnen Kreisverwaltungen. Bei einem Gesamtdurchschnitt von rund 18 DM monatlich unterschieden sich die lokalen Zahlen um bis zu 4,87 DM: Diese Differenz sei zu groß, um mit regional unterschiedlich hohen Löhnen erklärt zu werden. Zu den jährlichen Aktionen zur Anpassung der Beiträge vgl. etwa: ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 674 f.

**277** | ÖTV prozessiert gegen Tausende von Mitgliedern. In: StZ, 19.10.1979; Interview Siegfried Bußjäger, 1.4.2014.

**278** | Vgl. die entsprechende Analyse bereits in: BV Bayern an HV, 3.8.1973. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 56. Auf dem Gewerkschaftstag von 1976 mokier-



Zudem existierte, wie erwähnt, die Gewerkschaft der Polizei. Auch sie war für ihre Mitglieder erheblich »billiger« als die ÖTV. Anders als der Beamtenbund stand sie dem DGB programmatisch mittlerweile sehr nahe; lediglich der anhaltende Widerstand der ÖTV verhinderte ihre Aufnahme in den Dachverband.<sup>279</sup> Ein spezieller Korpsgeist, den offensichtlich viele Polizisten teilten, definierte die Berufsgewerkschaft. Die ÖTV hielt es für antiquiert, wenn sich Gewerkschafter so separierten, erfuhr aber gerade in den 1970er Jahren, dass die GdP ihr immer erfolgreicher Konkurrenz machte. Polizisten stellten offensichtlich einen nennenswerten Teil der Beamten, die nach 1970 die ÖTV verließen.<sup>280</sup> 1978 musste sich die ÖTV in diesem Wettstreit schließlich sogar ganz geschlagen geben: Der DGB akzeptierte den Aufnahmeantrag der GdP, um die Organisation an sich zu binden. Aus übergeordneten gewerkschaftspolitischen Gründen lenkte die ÖTV ein; zugleich empfahl sie allen Mitgliedern, die noch zu ihrer separaten Polizeisektion gehörten, in die neue 17. DGB-Gewerkschaft zu wechseln, mit der man in Stuttgart nun offiziell »befreundet« war.<sup>281</sup> Die Abwanderung von Beamten aus der ÖTV nahm damit ein weiteres Mal zu.

---

te sich Heinz Kluncker über Konkurrenzorganisationen der ÖTV, die »mit einem miesen Gefälligkeitsbeitrag« auf Mitgliederjagd gingen (Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 1, S. 465).

**279** | Vgl. dazu etwa Heinz Kluncker in: Protokoll ÖTV-GT 1972, S. 67.

**280** | Vgl. etwa: Die Gewerkschaften im Jahre 1972. In: Bericht des Deutschen Industrieministeriums zu Gewerkschaftsfragen 6 (1972), H. 1, S. 1–45, hier: S. 14.

**281** | Vgl. zu diesem ganzen Komplex: Die Polizeigewerkschaft in den DGB? In: FAZ, 9.12.1977; Ernst Günther Vetter: Heimkehr der Polizeigewerkschaft in den Gewerkschaftsbund. In: FAZ, 10.12.1977; Robert Steiert: Gewerkschaft der Polizei verstärkt Einheitsgewerkschaften. In: GM 29 (1978), S. 289–296; ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 21 u. 29f. Die GdP hatte zu diesem Zeitpunkt etwa 140.000 Mitglieder. Von den rund 20.000 Beschäftigten bei der Polizei, die zum gleichen Zeitpunkt noch zur ÖTV gehörten, folgten etwa 13.000 dem Aufruf, in die GdP zu wechseln. Selbst Anfang 1979 zählte die ÖTV unter ihren Mitgliedern immer noch 8.000 Polizisten (Protokoll der 13. Sitzung des HV, 30./31.1.1979. In: AdSD, ÖTV, 5/ÖTVB130065). Hintergrund der Einigung zwischen GdP und ÖTV/DGB im Winter 1977/78 war der tarifpolitische Bruch zwischen der ÖTV und der DAG im Jahr 1976, die keine gemeinsamen Tarifverhandlungen mehr führten (siehe dazu oben). Nach Auflösung der Tarifgemeinschaft fürchteten ÖTV und DGB, die GdP könne sich der DAG annähern und mit ihr gemeinsam eine kopfstärke Tarifgemeinschaft bilden. Vgl. dazu den ausführlichen Kommentar von E. G.

Ihre Zahl sank allerdings schon seit 1971 kontinuierlich. Ende 1980 zählte die Gewerkschaft etwas weniger als 93.000 verbeamtete Mitglieder; gegenüber dem Jahr 1971 war diese Berufsgruppe in der ÖTV um fast 19.000 Köpfe und damit um 17 Prozent geschrumpft. Den stärksten Einbruch gab es dabei bezeichnender Weise 1973, dem Jahr, in dem die ÖTV begann, ihren neuen Beitragssatz ernsthaft durchzusetzen. Wegen dieser Verluste stellten die Beamten in den frühen 1980er Jahren nur noch acht Prozent der ÖTV-Mitglieder statt etwas mehr als elf Prozent eine Dekade zuvor.<sup>282</sup>

Der Anspruch der Organisation, als solidarischer Bund für Arbeiter, Angestellte und Beamte gleichermaßen zu sprechen, schien gerade Beamten zunehmend zu missfallen. Zwar war die Angelegenheit in Wirklichkeit etwas komplizierter (denn auch die GdP war keine exklusive Beamtenorganisation); auf den ersten Blick aber wirkte die Selbstdarstellung der ÖTV vor dem Hintergrund der skizzierten Veränderungen doch fast zwingend deutlich großspuriger als in den 1950er und 1960er Jahren, in denen der Beamtenblock in der Gewerkschaft kontinuierlich gewachsen war.

Der organisatorische Aufschwung der ÖTV seit 1970 entstand vor allem, weil immer mehr Angestellte eintraten. Bei den Arbeitern gab es hingegen eine uneinheitliche Entwicklung: Auf leichte Verluste in den ersten Jahren der Dekade folgte eine deutliche Zunahme 1974/75, die aber rasch wieder von erneuten Rückgängen abgelöst wurde. Erst gegen Ende des Jahrzehnts stieg die absolute Zahl von Arbeitern und Arbeiterinnen in der ÖTV wieder kontinuierlich an. 1981 und 1982 lag sie bei rund 585.000 – und damit fast genauso hoch wie im Jahr 1966. Da auch der Öffentliche Dienst seit den 1960er Jahren intensive Bemühungen der Arbeitgeber erlebt hatte, gerade einfache, körperlich geprägte Tätigkeiten zu rationalisieren, auszugliedern oder ganz einzusparen, bezeichneten die Zahlen von 1981/82 einen großen Erfolg der ÖTV: Es gelang ihr, in einer schrumpfenden Gruppe von Beschäftigten ihre Position als Gewerkschaft noch weiter auszubauen.<sup>283</sup>

Innerhalb der Organisation aber ging der Arbeiteranteil zunehmend zurück: Schon seit 1978 stellten Arbeiter und Arbeiterinnen nur noch

---

Vetter (s.o.) sowie die Ausführungen von H. Kluncker in: 3. Sitzung des HV, 20./21.1.1977. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130054.

**282** | Berechnet nach: Meissner: Entgeltpolitik, S. 212.

**283** | Die Zahlen nach: ebd. Zu Rationalisierung und Privatisierung im Öffentlichen Dienst siehe weiter unten in diesem Kapitel.

knapp 50 Prozent aller Mitglieder (mit sinkender Tendenz) – statt mehr als 60 Prozent in den frühen 1960er Jahren. Gleichzeitig wurde die ÖTV immer deutlicher zu einer Gewerkschaft von Angestellten. Deren Zahl wuchs von rund 315.000 im Jahr 1970 auf 506.000 Ende 1982. Damit umfasste diese Berufsgruppe bereits 43 Prozent aller ÖTV-Mitglieder – kaum weniger als die der Arbeiter, die in den frühen Phasen der ÖTV-Geschichte stets erheblich größer gewesen war.<sup>284</sup>

Hinter dieser einschneidenden Veränderung stand nicht einfach nur eine erfolgreiche gewerkschaftliche Werbearbeit. Die ÖTV profitierte von der fortschreitenden »Tertiärisierung« der bundesdeutschen Wirtschaft, d. h. von der stark zunehmenden Zahl an Dienstleistungstätigkeiten sowie an verwaltenden Arbeiten in Büros. Zwar hat es den Wandel von der »Industriegesellschaft« in eine »Dienstleistungsgesellschaft«, den viele Soziologen und Sozialhistoriker für die 1970er Jahren diagnostiziert haben, in so schematischer Form im deutschen Fall nicht gegeben.<sup>285</sup> Dennoch expandierten in dieser Dekade insbesondere Wirtschaftsbereiche, um deren Beschäftigte sich die ÖTV bemühte: Der staatliche Verwaltungsapparat ist hier ebenso zu nennen wie das Gesundheitswesen und soziale Dienste. Besonders in den beiden zuletzt genannten Segmenten dominierten Angestellte – und dort verzeichnete die ÖTV ihre stärksten Zuwächse.<sup>286</sup>

Zugleich arbeiteten in diesen Berufsfeldern vor allem Frauen. Zwangsläufig wurde die ÖTV deshalb durch den Zustrom von Angestellten auch

**284** | Zahlen nach und berechnet nach: Meissner: Entgeltpolitik, S. 212. 1970 hatte der Angestelltenanteil noch bei 32 Prozent gelegen.

**285** | Vgl. etwa: Gerald Ambrosius: Agrarstaat oder Industriestaat – Industriegesellschaft oder Dienstleistungsgesellschaft? Zum sektoralen Strukturwandel im 20. Jahrhundert. In: Reinhard Spree et al. (Hrsg.): Geschichte der deutschen Wirtschaft im 20. Jahrhundert, München 2001, S. 50–69. Vgl. auch die kritischen Anmerkungen zu Problemen der Sozial- und Wirtschaftsstatistik in: Christian Girschner: Die Dienstleistungsgesellschaft. Zur Kritik einer fixen Idee, Köln 2003, insbes. S. 95–101.

**286** | Protokoll ÖTV-GT 1980, Bd. 1, S. 96 (die Delegierte Annette Schwarzenau, Berlin). Zur starken Expansion des Öffentlichen Dienstes bei der vor allem von Frauen geleisteten sozialen Betreuung vgl. genauer: Gerald Kreißig/Johannes Hintzen: Zur Personalentwicklung der Kommunen, Köln 1975, S. 33 f.; Gerald Kreißig: Personalstand und Personalentwicklung bei Bund, Ländern und Gemeinden. In: Der Städtetag 35 (1982), S. 188–194.

weiblicher. Seit 1970 nahm die Gewerkschaft kontinuierlich in jedem Jahr erheblich mehr Frauen als Männer auf; am Ende der Dekade verzeichnete sie 115.000 neu gewonnene Kolleginnen gegenüber 28.000 zusätzlichen männlichen Beitragszahlern. Der weibliche Anteil an allen Mitgliedern wuchs damit von 17,7 Prozent auf fast 26 Prozent zu Beginn des Jahres 1980.<sup>287</sup> Da gerade junge Frauen eintraten, ergab sich in der Altersgruppe bis zum 25. Lebensjahr eine für die ÖTV (wie auch für fast alle anderen Gewerkschaften) ganz neue Geschlechterstruktur: Frauen stellten in dieser Kohorte ungefähr genauso viele Mitglieder wie die Männer.<sup>288</sup>

Indirekt verweisen diese spröden Zahlen auf eine weitere tiefgreifende Veränderung in der bundesdeutschen Gesellschaft: Mit der wirtschaftlichen »Tertiarisierung« wandelten sich die Muster, die bislang das Selbstbild von Frauen und die Praxis weiblicher Erwerbsarbeit geprägt hatten. Beschränkte sich die Berufstätigkeit im Leben von Frauen bislang typischerweise auf einige wenige Jahre zwischen dem Ende der Schulausbildung und der Heirat bzw. der Geburt des ersten Kindes, so arbeiteten viele Frauen nun zunehmend deutlich länger außer Haus. Teilweise orientierte sich ihre Lebensplanung sogar schon an dem Modell, den Beruf als dauerhafte persönliche »Berufung« zu verstehen (was den Anspruch auf eine Karriere mit einschloss), dem bislang fast nur Männer gefolgt waren.

Der Öffentliche Dienst spielte in diesem Emanzipationsprozess eine wichtige, vielleicht sogar entscheidende Rolle: Er öffnete sich weitaus rascher und bereitwilliger für Frauen, die langfristig einer qualifizierten Erwerbsarbeit nachgehen wollten, als die Privatindustrie. Zudem folgten die öffentlichen Arbeitgeber deutlich seltener der ebenso langlebigen wie schäbigen Tradition, Frauen selbst bei vergleichbarer Tätigkeit schlechter zu bezahlen als Männer. Im Vergleich mit Industrie und Gewerbe gab es im Staatsdienst deshalb eine »deutlich geringere Diskriminierung« von Frauen gegenüber Männern.<sup>289</sup> Für Beamte existierte zudem seit 1969 eine besondere Form der Geschlechterpolitik, die viele Frauen begrüßten: Eine Be-

---

**287** | Berechnet nach: Meissner: Entgeltpolitik, S. 212.

**288** | Beate Kindler: Mitgliederentwicklung der Gewerkschaft ÖTV 1970 bis 1990, Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 40.

**289** | Schäfer/Skiba/Tofaute: Personalausgaben, S. 108 (Zitat) sowie im Detail S. 36–42 u. 70–72. Vgl. zu diesem Thema auch: Keller: Arbeitsbeziehungen, S. 290–293.

amtin, die kleine Kinder hatte, konnte auf eigenen Wunsch sogar während eines längeren Zeitraums auf eine Teilzeitstelle wechseln. Teilzeitarbeit, die es bislang fast ausschließlich bei besonders einfachen Tätigkeiten (wie etwa bei Reinigungskräften) gegeben hatte, veränderte damit gravierend ihren sozialen Charakter.<sup>290</sup> Zwar existierte auch »beim Staat« bei Weitem noch keine wirkliche Gleichberechtigung. Teilzeitarbeit etwa wurde zwar von vielen Frauen begrüßt; sie hatte aber insofern diskriminierende Effekte, als sie das Problem, Beruf und Familie zu vereinen, ausschließlich auf Kosten der Frauen »löste«. Darüber hinaus blieben Leitungsaufgaben (konkret: die Stellen im Höheren Dienst) eine männliche Domäne. Ein Anfang aber war gemacht.<sup>291</sup>

Nun sind solche Wandlungen in der Arbeitswelt allenfalls eine Voraussetzung für gewerkschaftlichen Erfolg, aber keine Garantie dafür. Letztlich bleiben die starken Gewinne der ÖTV bei Angestellten und bei Frauen daher ein Verdienst der Organisation: Sie machte in den 1970er Jahren offensichtlich diesen beiden eng miteinander verknüpften Gruppen ein attraktives Angebot. Die konkurrierende DAG konnte von den Veränderungen in

**290** | Zur Einführung der Teilzeitarbeit für Mütter zunächst nur für Beamtinnen vgl.: Silke Heinemann: Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst. Entwicklung und Einflussfaktoren im intersektoralen und internationalen Vergleich, Frankfurt/Main 2002, S. 149–162. Tarifvertraglich wurden diese Regelungen erst 1994 gesichert (ebd., S. 144f.). Das veränderte soziale Wesen der Teilzeitarbeit nach der Reform vom 1969 zeigt sich schon daran, dass bereits im Jahr 1978 fast ein Drittel der erwerbstätigen Frauen, die einen Hochschulabschluss besaßen, auf Teilzeitstellen arbeiteten (Dorothee Müller-Hagen: Teilzeitarbeit. Chancen und Probleme. In: Der Arbeitgeber 31 [1979], S. 338–340, hier: S. 338).

**291** | Die DGB-Gewerkschaften (und auch die ÖTV) standen der Teilzeitarbeit lange skeptisch oder sogar ablehnend gegenüber, weil sie vor allem deren Nachteile bei der sozialen Absicherung der Beschäftigten sahen und zudem auch nur vollbeschäftigte Arbeitnehmer für organisierbar hielten. Erst in den 1960er Jahren begann in dieser Hinsicht ein Wandel. Vgl. dazu: Christine von Oertzen/Almut Rietzschel: Das »Kuckucksei« Teilzeitarbeit. Die Politik der Gewerkschaften im deutsch-deutschen Vergleich. In: Gunilla-Friederike Budde (Hrsg.): Frauen arbeiten. Weibliche Erwerbstätigkeit in Ost- und Westdeutschland nach 1945, Göttingen 1997, S. 212–251, hier: S. 214–229. Speziell zur Haltung der ÖTV vgl. etwa: Hilde Just: Zur Teilzeitarbeit im öffentlichen Dienst. In: Frauen und Arbeit (1977), H. 4, S. 12–13.

dieser Dekade hingegen bei Weitem nicht so stark profitieren.<sup>292</sup> Darüber hinaus hätte sich die Erfolgsbilanz der ÖTV sogar noch glanzvoller präsentiert, wenn sie denn innerhalb des DGB wirklich die Zuständigkeit für den gesamten Öffentlichen Dienst besessen hätte. So aber führte die separate Existenz der GEW, die Lehrer und Hochschullehrer organisierte, dazu, dass die besonders stark wachsende Gruppe der Lehrerinnen organisatorisch für die ÖTV grundsätzlich tabu war. Der weibliche Anteil in der von Heinz Kluncker geführten Gewerkschaft stieg deshalb nach 1970 nicht so rasch und auch nicht so eindeutig, wie es angesichts der Wandlungen in der bundesdeutschen Berufswelt bei einem anderen Zuschnitt der »Verbandsgrenzen« im DGB gerade in diesem Jahrzehnt möglich gewesen wäre.<sup>293</sup>

Für die Frauenarbeit der ÖTV hatte der Zustrom an weiblichen Mitgliedern vielleicht auch deshalb weitaus weniger Konsequenzen, als man erwarten könnte. Wie oben gezeigt wurde, verzichtete die Gewerkschaft seit 1968 auf regelmäßige spezielle Frauenkonferenzen und auf eine offiziell deklarierte Frauenquote für die Gremien der Organisation, weil man meinte, der Gleichberechtigung der Geschlechter so besser zu dienen. Auf dem Gewerkschaftstag von 1972 wurde diese Entscheidung gerade von weiblichen Delegierten ausdrücklich noch einmal begrüßt: »Mit einem sogenannten Naturschutz für Frauen ist es nicht getan.«<sup>294</sup>

---

**292** | Die DAG gewann im Bereich »Öffentlicher Dienst« von 1970 auf 1982 insgesamt 35.290 neue Mitglieder, gegenüber einem Plus der ÖTV von 190.167 (ebenefalls nur bei den Angestellten). Zahlen berechnet nach: Meissner: Entgeltpolitik, S. 212 u. 215.

**293** | Die GEW publizierte keine Zahlen zur Geschlechtsstruktur ihrer Mitgliedschaft. Sie wuchs von 120.000 Mitgliedern (1970) auf 159.000 (1980) bzw. auf 186.000 (1982). Eine spezielle Frauenarbeit kannte die Organisation seit 1974 nicht mehr; Kritik daran wurde erst auf dem Kongress von 1983 laut. Die Angaben aus: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Geschäftsbericht 1968–1971, Frankfurt/Main 1972, S. 325; [Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft] Geschäftsbericht 1980–1983, Frankfurt/Main 1984, S. 193; [Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft] Gewerkschaftstag 1983. Angenommene Anträge, Frankfurt/Main 1984, S. 54–59, hier: S. 58 f.

**294** | Protokoll ÖTV-GT 1972, S. 79 (die Delegierte Marie-Luise Smeets, Düsseldorf). Vgl. ähnlich auch Hilke Kleine-Frölke (HV-Mitglied), S. 92; Anneliese Wolf (HV-Mitglied), S. 94 f.

Heinz Kluncker hielt die Reform ebenfalls für erfolgreich. 1976 dekretierte er: »Reglementierungen und Vorschriften sind im Interesse der Frauen ungeeignet. Ich bin überzeugt, unsere Kolleginnen werden sich dank ihrer Aktivität durchsetzen.« Diesmal aber widersprach zumindest eine Frau. Eine Delegierte aus dem Bezirk Nordrhein-Westfalen II berichtete, gerade unter den weiblichen Mitgliedern wachse die »Unruhe« über ihre »unzulängliche Betreuung und Anhörung« durch die männlich dominierte Organisation. Indirekt forderte sie eine Revision der 1968 beschlossenen Regeln: »Man vergisst allzu leicht, daß alle gewerkschaftlichen gesellschaftlichen Initiativen auf großen Frauenkonferenzen entwickelt wurden.«<sup>295</sup> Im Getümmel des langen und anstrengenden Kongresses ging dieser Diszens allerdings unkommentiert unter.

Zumindest die Frauen, die innerhalb der Organisation im Bundesfrauenausschuss offiziell auf die weiblichen Belange zu achten hatten, aber fragten sich ebenfalls zunehmend, ob die ÖTV 1968 richtig entschieden habe. Im offiziellen Geschäftsbericht für die Jahre 1972 bis 1975 hatte der Ausschuss noch festgestellt, Veranstaltungen nur für Kolleginnen seien »nicht im Sinne gemeinschaftlicher gewerkschaftlicher Arbeit«. Der Report für die nachfolgenden vier Jahre argumentierte jedoch deutlich anders: Rein weibliche besetzte Konferenzen, so habe sich gezeigt, würden Frauen helfen, die Furcht zu überwinden, dass »ihr Wissen und ihre Kenntnisse über die Zusammenhänge von Gesellschaft und Arbeitswelt zu gering seien, um darüber mitreden zu können«. Das Frauensekretariat setze nun verstärkt auf Veranstaltungen, die Männer grundsätzlich ausschlossen.<sup>296</sup>

Schaut man auf die Beteiligung von Frauen an den wichtigsten Gremien der ÖTV, dann kann man für die 1970er Jahre wohl allenfalls dann von Fortschritten sprechen, wenn man den beklagenswert niedrigen Stand von 1968 als Maßstab akzeptiert. Von nur drei Prozent auf dem damaligen

**295** | Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 1, S. 77 (H. Kluncker) u. S. 139 (die Delegierte Waltraud Grass von der KV Märkischer Kreis). Auch schon 1972 hatte Marie-Luise Smeets (Düsseldorf) die konkrete Betreuung der weiblichen Mitglieder als ganz unzureichend kritisiert (vgl. Protokoll ÖTV-GT 1972, S. 79).

**296** | In der Reihenfolge der Zitate: ÖTV-Geschäftsbericht 1972/75, S. 569; ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 671. Im zweiten Berichtszeitraum hatte der Ausschuss insgesamt 15 reine Frauenkonferenzen durchgeführt – gegenüber vier in den Jahren 1972 bis 1975.

Gewerkschaftstag stieg der Anteil der weiblichen Delegierten am »Parlament« der Gewerkschaft auf rund sechs Prozent 1972. Vier Jahre später war dies unverändert. 1980 war der Frauenanteil endlich stärker gestiegen: auf dann elf Prozent 1980.<sup>297</sup> Auch damit aber waren die Frauen immer noch deutlich unterrepräsentiert. Wenn sie auf den Kongressen dennoch eine größere Rolle spielten als zuvor, so lag das an einigen der Kolleginnen, die sich selbstbewusst von alten Rollenklischees verabschiedeten. Offensichtlich hatte es die ÖTV mit Vertreterinnen einer neuen Frauengeneration zu tun: Sie sprachen auch zu Themen, die gar nichts mit »Frauenfragen« zu tun hatten, und sie traten mit ihren Kommentaren und Anträgen sogar mehrfach vor das Auditorium – was ansonsten ausschließlich die »Granden« der Organisation (d. h. die Kreisvorsitzenden oder die Mitglieder des gHV) taten. Dank dieser starken Aktivität fiel der weibliche Redeanteil an den Gewerkschaftstagen nun nicht mehr ganz so marginal aus wie noch 1968.<sup>298</sup>

**297** | Die genauen Zahlen: 5,7 Prozent 1972, 6,1 Prozent 1976, 10,6 Prozent 1980. In absoluten Zahlen wuchs die Gruppe der weiblichen Delegierten damit von 33 bzw. 37 auf 61. Alle Zahlen nach den jeweiligen Protokollen. Sie gelten jeweils nur für die tatsächlich anwesenden ordentlichen Delegierten. Zu den ebenfalls geringen Frauenanteilen an anderen ÖTV-Gremien siehe weiter unten. Lediglich bei der Kandidatur für Betriebsratswahlen gab es in der ÖTV für Frauen eine größere Chance. Sie stellten 1978 immerhin 19 Prozent der gewählten ÖTV-Betriebsräte (1.396 von 7.334 in absoluten Zahlen); 209 Frauen wurden sogar Betriebsratsvorsitzende. Berechnet nach: ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 553 f. u. 671.

**298** | So meldeten sich 1972 elf der insgesamt 33 weiblichen Delegierten zu Wort, neun davon sprachen mehrfach. Zwei Frauen (Heidemarie Pflanz, Berlin, und Sabine Eiermann, Gießen) kamen sogar auf die ganz ungewöhnlich hohe Zahl von sechs bzw. fünf Redebeiträgen. Beide sind wegen der politischen Tendenz ihrer Reden unschwer als Mitglieder oder doch zumindest als Sympathisantinnen der DKP oder einer anderen linken politischen Gruppierung zu erkennen. Pflanz nahm nur an diesem GT teil, Sabine Eiermann wurde auch 1976 wieder delegiert. Auf diesem GT sprachen zwar insgesamt nur neun weibliche Delegierte; acht davon aber standen mehrfach auf dem Podium. 1980 schließlich beteiligten sich 26 Frauen an der Diskussion, zehn redeten mehrfach. Alle Angaben ermittelt durch einen Abgleich der Namensliste der Delegierten mit der Rednerliste (bzw. für 1972 durch Durchsicht des gesamten Protokolls, weil die Namensliste keine Vornamen nennt). Sowohl für 1976 als für 1980 wurden die Redebeiträge von Monika Wulf-Mathies nicht berücksichtigt, weil sie als Kandidatin für den gHV (1976) bzw. als gHV-Mitglied (1980) einen besonderen Status hatte. Sie sprach



Im Hauptvorstand der ÖTV und im politisch dominierenden gHV blieb hingegen alles beim Alten. In beiden Leitungsgremien spielten Frauen nach wie vor nur Nebenrollen. Im geschäftsführenden Vorstand ersetzte Monika Wulf-Mathies, die zuvor im Bundeskanzleramt in Bonn gearbeitet hatte, zwar seit 1976 die ausgeschiedene Hanna Simon. Als die einzige Frau im engsten Führungskreis der Gewerkschaft machte sie sich keine Illusionen über den Hintergrund ihrer Wahl: 1978 sagte sie rückblickend in einer Debatte des Hauptvorstandes, sie halte sich zwar uneingeschränkt für qualifiziert, glaube aber doch »ziemlich sicher«, dass sie vor allem deshalb nominiert und gewählt wurde, »weil Ihr Euch diese eine Repräsentationsfrau leisten wolltet [...], vielleicht auch leisten konntet, weil die Gefahr noch nicht so groß war, daß das einen Erdrutsch auslösen würde«. Auf die Dauer, so Wulf-Mathies weiter, schade sich die ÖTV aber selbst, wenn sie weiter so vorgehe. Die Organisation solle ganz generell die Mitarbeit von Frauen aktiver fördern und auch fordern: Es müsse zumindest eine »moralische Selbstverpflichtung« der Gewerkschaft geben, die weiblichen Mitglieder wirklich angemessen an allen Gremien zu beteiligen.<sup>299</sup>

Spätestens damit lag die Frage einer Frauenquote wieder auf dem Tisch. Obwohl die Satzung von 1968 in diesem Punkt immer noch galt, beschloss der gHV bei der Vorbereitung des Kongresses, der 1980 anstand, deren stillschweigende Revision. Zuvor hatte auch Heinz Kluncker erklärt, er sehe den geringen weiblichen Anteil in den ÖTV-Organen »mit Sorge«.<sup>300</sup> Daraufhin »empfahl« der gHV den Bezirken, bei der Auswahl der Delegierten den weiblichen Anteil an allen Mitgliedern in der jeweiligen Region möglichst adäquat abzubilden. Mindesten fünf »Kolleginnen« aber müsse jeder Bezirk auf den Gewerkschaftstag entsenden.<sup>301</sup>

---

1980 siebenmal und zweimal auf dem Kongress von 1976 (Bewerbungsrede und Danksagung nach der Wahl).

**299** | Protokoll der 9. Sitzung des HV, 11.5.1978. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130062. Unter den 60 Mitgliedern des 1980 gewählten HV gab es vier Frauen (ein Anteil von 6,6 Prozent). Berechnet nach: Protokoll ÖTV-GT 1980, Bd. 2, S. 1027–1029. Nach wie vor waren alle Bezirksleiter männlich. Auch in den Gremien der Bezirke und Kreise spielten Frauen nur eine ganz untergeordnete Rolle. Vgl. hierzu: Claudia Pichl: Das Arbeitnehmer-Patriachat. Die Frauenpolitik der Gewerkschaften, Köln 1979, S. 96 f.

**300** | Protokoll der 15. Sitzung des HV, 4.10.1979. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130068.

**301** | ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 670.

Die Antwort der Organisation fiel eindeutig aus: Statt der 158 Frauen, die dem Prozentsatz weiblicher Mitglieder entsprochen hätten, durften nur 61 weibliche Delegierte an dem Kongress teilnehmen. Acht der zwölf Bezirke hatten selbst die Minimalforderung des gHV ignoriert; mit einem Frauenanteil von immerhin 16 Prozent präsentierte sich der Bezirk Nordrhein-Westfalen II bereits als emanzipatorisch besonders engagiert.<sup>302</sup> Appelle entfalteten offensichtlich nur eine sehr begrenzte Wirkung, wenn es darum ging, die Übermacht der Männer in gewerkschaftlichen Gremien zu brechen. Dennoch lehnte der Gewerkschaftstag ohne eine Debatte drei Anträge ab, Frauen seien zukünftig »bevorzugt« zu berücksichtigen, wenn haupt- und ehrenamtliche Positionen neu vergeben wurden.<sup>303</sup> Insofern deutete 1980 noch nichts darauf hin, dass ausgerechnet die ÖTV nur zwei Jahre später, nach dem Rücktritt Heinz Klunckers, als erste DGB-Gewerkschaft überhaupt eine Frau – Monika Wulf-Mathies – in das Spitzenamt wählen würde. Wie es zu dieser überraschenden Entwicklung kam, wird unten genauer geschildert. Ausgerechnet der scheidende »Boss« der Organisation spielte dabei nämlich eine recht wichtige Rolle.

Wenn sich die ÖTV in der innerorganisatorischen »Frauenfrage« in den 1970er Jahren de facto kaum bewegte, so erklärt sich das auch aus dem letztlich geringen Interesse der männlichen Führungskräfte an diesem Problem. Zwar sprach Kluncker im Herbst 1979 von seiner »Sorge« über den zu niedrigen Anteil weiblicher Funktionsträger. Wesentlich wichtiger aber war für ihn der geringe Anteil einer anderen Gruppe in den Gremien der Organisation. Dem Vorsitzenden ging es um die Arbeiter: Deren nicht adäquate Vertretung müsse »sehr bedenklich stimmen«.<sup>304</sup>

Das Manko, das der Vorsitzende hier thematisierte, war nicht neu und es lag offen zu Tage: Auf den Gewerkschaftskongressen von 1976 und 1980 vertrat jeweils nur ein knappes Viertel der Delegierten die Arbeiter und Arbeiterinnen, die doch mehr als 50 Prozent der Mitglieder stellten. Im wichtigsten Entscheidungsorgan der ÖTV saßen zu fast 60 Prozent Ange-

**302** | Berechnet nach den Namenslisten in: Protokoll ÖTV-GT 1980, Bd. 2, S. 1035–1050.

**303** | Vgl. die Anträge in: ebd., Bd. 2, S. 271–273 (sie stammten von der Bezirkskonferenz NRW I, der Kreisdelegiertenkonferenz Köln und der Bezirkskonferenz Niedersachsen); die Abstimmung in: ebd., Bd. 1, S. 431.

**304** | Protokoll der 15. Sitzung des HV, 4.10.1979. In: AdSD, ÖTV, 5/ÖTVB130068.

stellte; noch deutlicher überrepräsentiert waren die Beamten mit Anteilen von 19 Prozent (1976) bzw. von 17 Prozent (1980). In anderen Gremien sah es wohl nicht besser aus.<sup>305</sup>

Schlimmer noch: Die Gewerkschaftsführung fragte sich sogar, ob in den speziellen Ausschüssen, die ausschließlich mit Arbeitern besetzt werden sollten, um deren Interessen neben denen der Angestellten und Beamten adäquat zu artikulieren, wirklich Arbeiter saßen. 1978 forderte die Hauptverwaltung in Stuttgart die Bezirke auf, die personelle Zusammensetzung der Bezirksarbeitersausschüsse zu überprüfen. Offensichtlich sorgte sie sich, dort könnten vor allem Mitglieder das Wort führen, die selbst schon seit längerem nicht mehr zu den Arbeitern gehörten, weil sie sich zwischenzeitlich beruflich verbessert hatten. Auch in diesem Fall fiel die Antwort der Organisation eindeutig aus. Lediglich der Bezirk Bayern bestätigte, der Ausschuss bestehe tatsächlich nur aus Arbeitern; die übrigen elf Bezirke aber schwiegen. Diese Verweigerung einer Antwort verstand das zentrale Arbeitersekretariat der Gewerkschaft als Beweis, wie sehr es mit seiner Anfrage ins Schwarze getroffen habe. Erforderlich sei eine zügige »Bereinigung« der Arbeitersausschüsse: Die ÖTV stelle sich »ein Armutszeugnis aus« und sie werde »unglaublich«, wenn selbst der Strang ihrer Selbstverwaltung, der den Arbeitern vorbehalten sei, von Angestellten oder sogar von Beamten durchsetzt sei.<sup>306</sup>

Mangels aussagekräftiger Quellen wissen wir nicht, was daraufhin geschah. Wie der Gewerkschaftstag von 1980 beweist, änderte sich so oder so aber nichts an der geringen Beteiligung von Arbeitern und Arbeiterinnen an den beruflich gemischten Gremien der Gewerkschaft. Vor allem diese Organe aber entschieden über die Politik der Organisation – und ausgerechnet die nach wie vor größte Gruppe der ÖTV-Mitglieder hatte dabei

**305** | Zahlen berechnet nach: Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 1, S. 94; Protokoll ÖTV-GT 1980, Bd. 1, S. 97. 1976 betrug der Arbeiteranteil exakt 23 Prozent; 1980 lag er mit 23,6 nur unwesentlich höher. Zu den anderen Gremien der ÖTV vgl. die Feststellung im Geschäftsbericht für die Jahre 1976 bis 1979, es sei der ÖTV generell nicht gelungen, »eine Zusammensetzung zu erreichen, die dem Stärkeverhältnis der Arbeiter entspricht« (ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 95).

**306** | Rundschreiben des Bundesarbeitersekretariats an die Bezirksarbeitersekretäre, 27.7.1978. In: AdsD, ÖTV NRW II, 5/ÖTVC301004. Die Frage nach der Besetzung war am 13.3.1978 versandt worden.

dauerhaft wenig zu sagen. Monika Wulf-Mathies konstatiert rückblickend, »dass die eher geringe Zahl der Beamten immer sehr geschickt waren bei der Durchsetzung ihrer Interessen, auch innerhalb der ÖTV. Die Bedeutung der Beamtenausschüsse war immer größer als die der Arbeiterausschüsse.«<sup>307</sup>

Dieses Problem der ÖTV entstand offensichtlich, weil Gewerkschaften als demokratische Gebilde mit ausgefeilten internen Strukturen, Hierarchien und Entscheidungswegen nun einmal unweigerlich über den Austausch von Argumenten funktionieren: Sie leben von Worten, vor allem in persönlicher Rede sowie in geschriebener Form. Eloquenz und die Sicherheit, sich im kontroversen Gespräch behaupten zu können, aber gehören zu dem sozialen Kapital, das gesellschaftlich höchst ungleich verteilt ist. In Gruppen, die in dieser Hinsicht deutlich durchmischt sind, bilden sich daher rasch Strukturen, die diese Ungleichheit reproduzieren, zumal wenn die weniger eloquenten Mitglieder nicht aktiv gegen diese Rollenverteilung opponieren. Der Auswahlprozess, der so wenige Arbeiter auf die ÖTV-Gewerkschaftstage brachte, dürfte wohl ähnlich verlaufen sein. Nach Monika Wulf-Mathies' Urteil waren die Arbeiter in der ÖTV »relativ ungeschickt im Lobbying« und bei Bemühungen, »sich Rückhalt [in der Organisation] zu verschaffen, die dann Mehrheiten bewirkt hätten«.<sup>308</sup>

Allerdings, so ließe sich kritisch anmerken, hat die ÖTV wenig getan, um wirklich für Änderung zu sorgen. Letztlich hat sie die geringe innerorganisatorische Rolle der Arbeiter einfach hingenommen; im Vergleich agierte sie in der »Frauenfrage« sogar noch engagierter, wenn man von folgenlosen Klagen und wohlfeilen Lippenbekenntnissen einmal absieht. Paradoxerweise verfolgte die ÖTV als eine Organisation mit einem starken Arbeiteranteil daher eine Tarifpolitik, die vor allem von Angestellten und Beamten formuliert wurde. Dabei trugen die fortdauernden Forderungen nach gezielt sozial ausgleichenden Lohn- und Gehaltserhöhungen, die Geringsverdiener besserstellen sollten, Züge einer sozialen Stellvertreter-Politik. Deren Hintergründe werden im Folgenden ebenso diskutiert wie ihre Folgen.

**307** | Interview Monika Wulf-Mathies, 7.4.2015.

**308** | Ebd.

## 6. Begrenzte Handlungsmöglichkeiten: Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst nach 1974

### Ungünstige Bedingungen und der Wunsch der ÖTV nach möglichst konfliktfreien Tarifrunden

Auf dem Höhepunkt der fast zwei Monate dauernden Streiks legten mehr als anderthalb Millionen Beschäftigte des Öffentlichen Dienstes die Arbeit nieder. In den Großstädten wuchsen die Berge des nicht abgefahrenen Mülls, der in Parks und auf anderen Grünflächen notdürftig zwischengelagert wurde. Viele Krankenhäuser behandelten nur noch besonders dringliche Notfälle, weil Techniker und Hilfskräfte streikten; zahlreiche kommunale Behörden schlossen dauerhaft ihre Türen. Der Unterricht an Schulen und Universitäten fiel fast flächendeckend aus, weil die Gebäude mitten in einem ungewöhnlich kalten Winter ungeheizt blieben. Teilweise konnten Tote nicht begraben werden, weil sogar städtische Friedhöfe bestreikt wurden. Der sozialdemokratische Regierungschef, der öffentlich ein Fünf-Prozent-Limit für Lohnerhöhungen deklariert hatte, um die Inflationsrate nach unten zu drücken, mochte dennoch keine Krise erkennen: Andere Nationen, so sagte er der Presse, würden angesichts solcher Zustände nicht von einem Chaos sprechen. Mit dieser Bemerkung, die große öffentliche Empörung erregte, grub er sich wohl selbst sein politisches Grab – zumal der Arbeitskampf schließlich auch noch mit einem Lohnabschluss von 14 Prozent zu Ende ging. Bei der wenig später folgenden Parlamentswahl triumphierte die Oppositionsführerin, die im Wahlkampf versprach, die Macht der Gewerkschaften deutlich zu beschneiden. Nach Erhebungen von Meinungsforschern stimmte sogar jeder Dritte der organisierten Arbeitnehmer für ihr Programm.

Der solchermaßen skizzierte Streik mit seinen gravierenden politischen Konsequenzen gehört nicht in die bundesdeutsche Geschichte. Er ereignete sich im Frühjahr 1979 in Großbritannien und brachte dort Margaret Thatcher und ihre Konservative Partei an die Regierung.<sup>309</sup> Der »Winter des

---

**309** | Vgl. aus der Fülle der Literatur etwa: John Shepherd: »Crisis? What Crisis?« The Callaghan Government and the British »Winter of Discontent«, Manchester 2013, insbes. S. 82–129; Robert Taylor: The Trade Union Question in British Politics. Government and Unions since 1945, Cambridge/MA 1993, S. 257–260 (hier die Angabe zum Wahlverhalten der Gewerkschaftsmitglieder); Kenneth

Missvergnügens«, den die Briten seinerzeit erlebten, fügt sich als Hintergrund dennoch sinnvoll auch in eine Untersuchung ein, die nach der Entwicklung der ÖTV fragt. Trotz der vielen Unterschiede zwischen den politischen Systemen und gewerkschaftlichen Traditionen in Großbritannien einerseits und der Bundesrepublik andererseits wirkt der britische Arbeitskampf doch wie eine noch einmal dramatisch gesteigerte Wiederholung des Streits, den die ÖTV und Willy Brandt als Bundeskanzler im Februar 1974 miteinander ausgefochten hatten: Auch auf der britischen Insel zeigte sich das enorme Konfliktpotenzial, das im Verhältnis zwischen Gewerkschaften für den Öffentlichen Dienst und Inhabern der Regierungsmacht selbst dann besteht, wenn die beiden Seiten politisch eng miteinander verbunden sind.

In der Bundesrepublik kam es nach 1974 bis zum Beginn des nachfolgenden Jahrzehnts allerdings zu einer ganz anderen Entwicklung als in Großbritannien: Die ÖTV und die öffentlichen Arbeitgeber gingen zumindest öffentlich vielmehr ausgesprochen vorsichtig miteinander um. Sie strebten erklärtermaßen nach möglichst konfliktfreien und damit »geräuschlosen« Tarifverhandlungen. Wie oben schon angedeutet wurde, ergab sich dieser weitgehend friedliche Verlauf zu einem guten Teil schon deshalb, weil die ÖTV bereits kurz nach dem Streik realisierte, wie stark die »Ölkrise« die wirtschaftliche Situation der Bundesrepublik tatsächlich auf Dauer veränderte. Die bislang gewohnten Wachstumsraten, so hieß es im Juni 1974 in einem Beschluss des ÖTV-Bezirksvorstandes NRW II, seien für die Zukunft nicht mehr zu erwarten: »Die Grenzen des Machbaren und Erreichbaren werden für uns sichtbar.«<sup>310</sup>

1975 verstärkte sich dieses Gefühl, das Ende einer Epoche erlebt zu haben. Der wirtschaftliche Einbruch übertraf die Rezession von 1967; die Zahl der Arbeitslosen erreichte mit anderthalb Millionen einen neuen Re-

---

O. Morgan: Callaghan. A Life, Oxford 1997, S. 653–676; Charles Moore: Margaret Thatcher. The authorized Biography, Bd. 1: Not for Turning, London 2013, S. 397–400. Wegen der kleinteiligen Struktur des Ensembles britischer Gewerkschaften wurden die Arbeitsniederlegungen im Öffentlichen Dienst von verschiedenen Gewerkschaften organisiert. Es handelte sich also nicht um einen einheitlichen Streik mit einem einheitlichen Forderungskatalog.

**310** | Beschluss des Bezirksvorstandes NRW zur tarifpolitischen Situation, 12.6.1974. In: AdsD, ÖTV NRW II, 5/ÖTVC022003.

kordwert. Sinkende Steuereinnahmen und die stark anwachsenden Kosten für soziale Hilfen vertieften die Krise der öffentlichen Haushalte, die bereits in den letzten Jahren des Wirtschaftsbooms begonnen hatte. 1975 lag das Finanzierungsdefizit im Bundesetat nicht mehr bei drei Milliarden bzw. zehn Milliarden DM wie in den Jahren 1973 und 1974, sondern schon am Jahresanfang bei 40 Milliarden. Auch in den Ländern und Gemeinden wuchsen die Haushaltslöcher weiter an. Zwar ging die Teuerungsrate sowohl in diesem Jahr wie auch danach deutlich zurück. Doch selbst dieser unbestreitbare Erfolg im Kampf gegen das bislang größte wirtschaftliche Problem der Bundesrepublik, den die Bundesbank mit ihrer neuen Methode der »Geldmengensteuerung« maßgeblich mitverantwortete, konnte die weit verbreitete Krisenstimmung jedoch nicht bannen.<sup>311</sup>

So galten die Arbeitslosenzahlen allgemein als höchst bedenklich, weil sie trotz der wieder verbesserten Konjunkturdaten nach 1976 nicht wieder auf den gewohnten, sehr niedrigen Stand absanken. Zudem traf Erwerbslosigkeit nun erstmals auch junge Menschen, die ihre Ausbildung oder die Schule abgeschlossen hatten. Gerade dieses ganz neue Problem weckte intensive politische und soziale Ängste. Im Herbst 1976 konstatierte Heinz Kluncker vor dem ÖTV-Hauptvorstand, in der Bundesrepublik gebe es mittlerweile eine »strukturelle Arbeitslosigkeit«, die selbst mit einem wieder stärker werdenden Wirtschaftswachstum nicht verschwinden werde.<sup>312</sup>

Die ÖTV-Führung reagierte, indem sie ihre Funktionäre und Mitglieder auf schwierigere Zeiten einschwor. Da der hartnäckig stabile »Sockel« von Arbeitslosen – so Kluncker – durch »eine weltweite wirtschaftliche Kri-

**311** | Als Überblick vgl. etwa: Thomas Ellwein: Krisen und Reformen. Die Bundesrepublik seit den sechziger Jahren, München 1989, S. 47–56; Wolfrum: Demokratie, S. 335–355. Die Inflationsrate sank von 7,1 Prozent 1973 bis auf 2,7 Prozent 1978 kontinuierlich. Ab 1979 (4,1 Prozent) stieg sie wieder an. Vgl.: Statistisches Bundesamt, Preise. Verbraucherpreisindizes für Deutschland. Lange Reihen ab 1948, Wiesbaden Juli 2016, S. 4. Die genannten Zahlen zum Finanzierungsdefizit im Bundeshaushalt aus: Horst Clemens: Der öffentliche Dienst im Sparprogramm der Regierungskoalition. In: Zeitschrift für Beamtenrecht 23 (1975), S. 333–341, hier: S. 333.

**312** | Protokoll der 2. Sitzung des HV, 14./15.10.1976. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130054. Zum Hintergrund vgl. etwa: Thomas Raithel: Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Auseinandersetzung während der 1970er und 1980er Jahre, München 2012.

se« verursacht sei, stünden alle Gewerkschaften vor neuen tarifpolitischen Herausforderungen.<sup>313</sup> Konkret veränderte sich etwa der Blick der ÖTV auf die öffentlichen Haushalte und deren Defizite. Hatte die Gewerkschaft bislang sehr entschieden darauf beharrt, für die Staatsfinanzen seien allein die Politiker verantwortlich, korrigierte sie nun stillschweigend ihre Position. Der Bezirk Hessen erklärte den ÖTV-Vertrauensleuten und Betriebsräten im September 1975: »Die öffentlichen Haushalte lassen eine erhebliche Ausweitung des Personalkostenanteils derzeit nicht mehr zu. Dies zu bestreiten, wäre nicht nur unrealistisch, sondern würde uns mit Sicherheit in einen nicht mehr überbrückbaren Gegensatz zu allen anderen DGB-Gewerkschaften bringen.« Die ÖTV dürfe deshalb künftig gegenüber ihrer Basis auch »unpopuläre Aussagen« nicht scheuen; die Zeit der »Fensteranträge«, in denen Mitgliederversammlungen offensichtlich unrealistische Forderungen formulierten, sei endgültig vorbei.<sup>314</sup>

Auch Heinz Kluncker wurde fast zeitgleich sehr deutlich. »Die Haushaltssituation, insbesondere die des Bundes, ist katastrophal«, schrieb er in einem Rundbrief, der ungewöhnlicher Weise direkt per Post an jedes einzelne ÖTV-Mitglied versandt wurde: Es bestehe »ein objektiver Zwang zum Sparen«. Die Gewerkschaft habe nun vor allem die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass Einsparungen in den öffentlichen Etats für die Beschäftigten des Staates »sozial vertretbar« ausfielen. Dabei markierte der Vorsitzende gleich mehrere rote Linien: Die ÖTV werde weder einen Lohn- und Gehaltsverzicht noch eine »Lohnpause« akzeptieren; auch »Sonderopfer«, die nur im Öffentlichen Dienst gelten sollten, dürfe es nicht geben.<sup>315</sup> Ansonsten aber trat die Organisation betont bescheiden auf: Öffentlich sagte Kluncker, die Gewerkschaft werde sich »auf die Sicherung des Realeinkommens konzentrieren«.<sup>316</sup> Auf die verwunderte Frage von Journalisten, ob er mit solchen

---

**313** | Protokoll der 3. Sitzung des HV, 20./21.1.1977. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130054.

**314** | ÖTV-Bezirk Hessen Landesdienst Nr. 2/75, September 1975. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 23.

**315** | Rundbrief H. Kluncker an die ÖTV-Mitglieder, 30.8.1975. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 23.

**316** | Erklärung von H. Kluncker auf der Pressekonferenz, 12.9.1975. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 36. Vgl. sehr ähnlich auch schon: Kluncker zur Einführung eines Schlichtungsverfahrens bereit. In: FAZ, 9.11.1974; Kluncker: Noch kein Säbelrasseln. In: Die Welt, 9.11.1974.



Formulierungen nicht mangelnden gewerkschaftlichen Kampfgeist beweise, reagierte der ÖTV-Vorsitzende betont gelassen: Es sei die »Pflicht« einer Gewerkschaftsführung, »den Mitgliedern deutlich zu machen, wie groß der eigentliche Spielraum ist [...]. Und das haben wir getan.«<sup>317</sup>

Diese defensive Position ergab sich allerdings nicht einfach nur aus den geänderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Zwar handelte die ÖTV in der Krisensituation nach 1974 getreu den Traditionen der deutschen Gewerkschaften, die sich immer als pragmatisch arbeitende und konstruktive wirtschaftliche Kraft definiert hatten. Zugleich aber trugen die Erfahrungen und die Folgen des Streiks vom Februar 1974 stark dazu bei, dass die Organisation nun deutlich anders auftrat als zuvor: Gerade der scheinbar triumphale Erfolg, den sie errungen hatte, machte sie in den nachfolgenden Tarifrunden so vorsichtig. Die Tarifpolitik der ÖTV hätte sich daher wahrscheinlich auch dann signifikant verändert, wenn der ökonomische Einbruch im Jahr 1975 weniger stark ausgefallen wäre.

Oben wurde schon vermerkt, wie konsterniert, ja erschrocken die Gewerkschaft auf das vehement negative Medienecho reagierte, das sie nach dem Arbeitskampf im Frühjahr 1974 erntete. Der Eindruck der ÖTV-Führung, sie werde öffentlich an den Pranger gestellt, weil Politik und Presse einander dabei beständig bestärkten, wich auch nicht, als der Streik zunehmend in die Vergangenheit rückte. Mit Willy Brandts Rücktritt vom Amt des Bundeskanzlers im Mai 1974 entstand nämlich ein retrospektiver Blick auf die Auseinandersetzung zwischen dem Kanzler und der ÖTV, der die Affäre um den DDR-Spion Günter Guillaume in den Hintergrund drängte: Der Streik galt nun als die »wahre« Ursache hinter Brandts Demission. Der FDP-Bundestagsabgeordnete Otto Graf Lambsdorff (keineswegs ein politischer Freund des gescheiterten Regierungschefs) nannte Kluncker öffentlich den »Kanzler-Killer« – und diese Invektive blieb haften.<sup>318</sup> Spätestens seit dem Mai 1974 konnte jeder, der die angeblich allzu mächtigen bundesdeutschen Gewerkschaften kritisieren wollte, seine Anklage mit

**317** | Transkript des Interviews von H. Kluncker mit dem Deutschlandfunk, gesendet 30.12.1975, 7.20 Uhr. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45.

**318** | Kluncker war der Kanzler-Killer. In: Handelsblatt, 30.5.1974. Als Belege für die Langlebigkeit der Formulierung vgl. etwa: Erika Martens: Der Schreck in der Abendstunde. In: Die Zeit, 22.1.1982, sowie selbst noch den kurzen Nachruf auf Kluncker in: Der Spiegel 59 (2005), H. 17, S. 190.

einem Hinweis auf die ÖTV ohne weitere argumentative Mühen scheinbar überzeugend verifizieren.

Allein mit einer anhaltend negativen Presse hätte die Gewerkschaft allerdings wohl umgehen können – schließlich war sie solche Töne schon seit langem gewohnt. Zusätzliches Gewicht aber gewann das politische und mediale »Kesseltreiben« gegen die ÖTV, weil zahlreiche Stimmen in der Bundesrepublik unmittelbar nach dem Streik im Februar 1974 für eine Reform des Streikrechts plädierten. Dabei ging es durchweg darum, im Öffentlichen Dienst künftig Arbeitskämpfe grundsätzlich zu unterbinden. Den Anstoß für diese Debatte lieferte eine vornehmlich mit prominenten Juristen besetzte »Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechtes«, die im Auftrag der Bundesregierung arbeitete und ihren Abschlussbericht ablieferte, als die Tarifverhandlungen im Winter 1973/74 gerade begannen. Arbeitsniederlegungen in öffentlichen Betrieben mit Monopolcharakter wie etwa im Nahverkehr werteten die Experten in ihrem Text als »Nötigung«, die vor allem sozial schwache Bürger träfe, »die auf die öffentlichen Leistungen in besonderem Maße angewiesen sind. Der Staat kann daher nicht zulassen, daß die Funktionszuverlässigkeit seiner Leistungssysteme durch seine eigenen Personalkräfte in Frage gestellt wird.«<sup>319</sup>

Zwar schwiegen sich die offiziell bestellten Gutachter vornehm darüber aus, was denn konkret geschehen müsse, um ihre apodiktischen Wertungen praktisch wirksam zu machen. Diese Lücke schloss sich nach dem Streik vom Februar jedoch fast wie von selbst: Sowohl Politiker als auch zahlreiche weitere Juristen und Interessenorganisationen wie etwa der »Bund der Steuerzahler« sowie Arbeitskreise der CDU und die sogenannten Fünf Weisen im wirtschaftlichen »Sachverständigenrat« der Bundesregierung riefen unisono nach einem Streikverbot für alle Beschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden. Deren Löhne und Gehälter sollten künftig entweder in obligatorischen und bindenden Schlichtungsverfahren oder aber sogar überhaupt nur noch von unabhängigen Expertengremien festgelegt werden. Die von Willy Brandt bevorzugte Idee, lediglich die Kommunen

---

**319** | Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechtes: Bericht der Kommission, Baden-Baden 1973, S. 348. Klunckers Formulierung vom »Kesseltreiben« in: Protokoll der außerordentlichen Sitzung des HV, 11.9.1975. In: AdSD, ÖTV, 5/ÖTVB130036.

von den Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst auszuschließen, wirkte da im Vergleich fast schon wieder liberal – und auch sie blieb in der Diskussion, als Brandt vorzeitig aus dem Amt schied.<sup>320</sup>

Bedenkenlose Denunziationen der ÖTV waren Teil dieser Debatte. Die umfangreichen Notdienste in lebensnotwendigen Betrieben etwa, zu denen sich die Gewerkschaft bei ihren Streiks verpflichtete, blieben durchweg unerwähnt. Der angesehene Bonner Staatsrechtler Josef Isensee ging sogar so weit, die ÖTV indirekt als antidemokratische Kraft zu bezeichnen. Sein Satz »Souverän ist, wer über die Müllabfuhr entscheidet« wurde in der Einleitung der vorliegenden Studie schon zitiert. Mit diesen Worten wollte der Professor keineswegs witzig sein. Er warnte vielmehr, die Tarifautonomie im Öffentlichen Dienst sei der »Hebel zur Errichtung des Gewerkschaftsstaates«, und zog daraus die Schlussfolgerung: »Allein das gesetzliche Regelungsverfahren [für die Löhne und Gehälter der staatlichen Arbeiter und Angestellten – K. C. F.] entspricht dem demokratischen Prinzip.« Weil der Staat die allgemeinen Interessen vertrete und betreue, habe er ein Recht, von allen seinen Mitarbeitern »stetige, unbedingte Dienstbereitschaft« zu verlangen.<sup>321</sup>

Hochrangige Sozialdemokraten zeigten keine Scheu, sich aktiv an dieser Diskussion zu beteiligen, deren Teilnehmer der ÖTV ganz grundlegend ans Leder wollten. Dies galt nicht nur für Rolf Krumsiek, Oberstadtdirektor in Wuppertal (sowie Mitglied der SPD und der ÖTV), der in der VKA eine prominente Rolle spielte. Auch Bundespräsident Gustav Heinemann

**320** | Vgl. als Beiträge zu dieser Debatte neben den oben schon zitierten Forderungen von Gerhard Stoltenberg und Helmut Kohl etwa: Bernd Rüthers: Gewerkschaftsmacht gegen Staatsmacht? In: FAZ, 23.2.1974; Peter Hanau: Streiks im öffentlichen Dienst. In: Zeitschrift für Rechtspolitik 7 (1974), S. 111–114; Gerhard Wacke: Im öffentlichen Dienst gibt es kein Streikrecht. In: FAZ, 3.4.1974; Rolf Borell: Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften, Wiesbaden 1974, S. 80; Stellungnahme des Arbeitskreises »Öffentlicher Dienst« der CDA zu den Thesen des CDU-Bundesfachausschusses »Innenpolitik« zur Reform des Öffentlichen Dienstes, 4.5.1974. In: BStU, Archiv der Zentralstelle, MfS-HA XX, 22597; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Vollbeschäftigung für morgen. Jahresgutachten 1974/75, Stuttgart und Mainz 1974, Tz. 348, S. 138. In kritischer Perspektive vgl. zu dieser Debatte auch: Schäfer/Skiba/Tofaute: Personalausgaben, S. 96–103.

**321** | Isensee: Tarifvertrag, S. 28–37, die Zitate in der Reihenfolge auf S. 35, 37 u. 29.

sowie Helmut Schmidt als frisch ernannter neuer Kanzler profilierten sich mit Einwänden gegen das Streikrecht der staatlichen Arbeiter und Angestellten. Heinemann erklärte bei einer hochoffiziellen Festveranstaltung, die das 25 Jahre alte Grundgesetz feierte, die »Verquickung der Interessenvertretung der Bediensteten draußen mit Interessenten drinnen bis in die Parlamente und Rathäuser hinein sei auf die Dauer untragbar«. Schmidt hielt sich vor den Medien zwar bedeckt. Intern aber sagte er doch, er sehe die »Stellung und Rolle des öffentlichen Dienstes [...] als ein gesamtgesellschaftliches Problem, das auf dem Wege sei, ein verfassungsrechtliches Problem zu werden«. Änderungen seien dringend nötig, auch wenn dabei »erhebliche Probleme im gewerkschaftlichen Raum auftauchen können«. Diese Worte fielen, als der Kanzler kurz nach seiner Wahl erstmals offiziell mit Vertretern des DGB-Bundesvorstandes konferierte. Bezeichnenderweise widersprach keiner der anwesenden Gewerkschafter – der ÖTV-Vorsitzende aber fehlte bei dieser Unterredung. Heinz Klunckers oben schon zitierte Feststellung, es gebe bei den anderen DGB-Verbänden »nicht allzu viele Freunde« der ÖTV, traf offensichtlich nach wie vor ins Schwarze.<sup>322</sup>

In der bedrängten politischen Situation, in die sie nach dem Streik vom Februar 1974 geriet, sah die ÖTV nur eine Möglichkeit sich zu wehren: Sie akzeptierte eine Schlichtungsvereinbarung, die es zwischen ihr und den staatlichen Arbeitgebern bislang nicht gegeben hatte. Diese Lücke war einerseits ungewöhnlich, weil Abkommen dieser Art bei den Industrieergewerkschaften schon seit langem existierten.<sup>323</sup> Andererseits aber hatten bis-

---

**322** | In der Reihenfolge: Niederschrift über die 143. Zusammenkunft der Oberstadtdirektoren aus NRW, 26.3.1974. In: AdsD, ÖTV NRW II, 5/ÖTVB412018 (hier Krumsieks nicht näher erläuterte Forderung, das Streikrecht im Öffentlichen Dienst müsse »eingeschränkt« werden); Heinemann: Wirklichkeit auf die Verfassung hin entwickeln. In: FAZ, 25.5.1974; Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1969–1975, S. 865–872, hier: S. 872 (Gespräch des Bundeskanzlers mit dem DGB-Bundesvorstand, 18.5.1974). Warum Kluncker an dieser politisch wichtigen Besprechung nicht teilnahm, die nach Schmidts Willen ausdrücklich die »positive Grundeinstellung der Regierung gegenüber den Gewerkschaften« demonstrieren sollte, ließ sich im Rahmen dieses Projektes nicht eindeutig klären. Offiziell galt er offensichtlich schlicht als »entschuldigt«, weil verhindert.

**323** | Der DGB hatte sich bereits 1954 mit den industriellen Arbeitgeberverbänden auf eine »Musterschlichtungsvereinbarung« geeinigt, die – mit einigen Ände-

lang weder die ÖTV noch Bund oder TdL und VKA ein Schlichtungsprozedere vermisst: In keiner ihrer vielen Tarifverhandlungen seit der Gründung der Bundesrepublik war darüber auch nur mit einem Wort geredet worden. Nach dem Arbeitskampf von 1974 galt die Angelegenheit jedoch plötzlich als äußerst wichtig. Sowohl die TdL als auch die VKA plädierten noch im Sommer des Jahres für ein Abkommen dieser Art, weil so eine »Objektivierung der Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst« erreicht werden könne.<sup>324</sup>

Zu diesem Zeitpunkt allerdings hatten sich die Bundesregierung und die ÖTV-Führung insgeheim schon längst verständigt. Bereits Anfang April 1974 vereinbarte Heinz Kluncker im persönlichen Gespräch mit Willy Brandt grundsätzlich, künftig auch in den Lohn- und Gehaltsverhandlungen für die Arbeiter und Angestellten des Staates ein Schlichtungsverfahren möglich zu machen. Nur der kurz darauf folgende Rücktritt des Kanzlers verhinderte einen raschen Abschluss.<sup>325</sup> Helmut Schmidt setzte die Angelegenheit dann zügig wieder auf die Tagesordnung. In seinem Auftrag erarbeitete der Hamburger Innensenator Heinz Ruhnau einen detaillierten Entwurf, der sich stark an den bereits älteren Schlichtungsabkommen für die Metallindustrie und die Seeschifffahrt orientierte. Es folgten Detailverhandlungen mit der Spitze der ÖTV, für die »absolute Vertraulichkeit« vereinbart wurde. Gerade der Gewerkschaftsführung war

---

rungen – von den meisten Gewerkschaften übernommen wurde. Unterschiedlich geregelt wurde vor allem die Frage, ob nach gescheiterten Verhandlungen automatisch ein Schlichtungsverfahren stattfinden musste. Ganz ohne Schlichtungsabkommen blieben – neben dem Öffentlichen Dienst – nur die Textilindustrie und der Bergbau. Als Überblick vgl. etwa: Gerhard Boldt: Zur Gestaltung des Schlichtungsverfahrens bei kollektiven Arbeitsstreitigkeiten in der Bundesrepublik Deutschland. In: Simone David-Constant/Lucien François/Micheline Jamouille (Hrsg.): *En Hommage à Paul Horion*, Liege 1972, S. 69–87.

**324** | Niederschrift über die 102. Mitgliederversammlung u. Hauptausschußsitzung der VKA, 28.6.1974. In: BArch Koblenz, B 367, 26. Fast identisch im Wortlaut: Vermerk der TdL-Geschäftsstelle für das Gespräch mit BMdI Maihofer, 25.7.1974. In: BArch Koblenz, B 222, 1323.

**325** | So die rückblickende Darstellung in: Vermerk von Referat IV/3 für den Bundeskanzler, 3.7.1974. In: BArch Koblenz, B 136, 5205. Die Unterredung von Brandt und Kluncker fand hiernach am 2.4.1974 statt. Direkte Nachweise dafür konnten im Rahmen dieses Projektes nicht ermittelt werden.

Verschwiegenheit höchst wichtig: Die Beratung sollte »in der ÖTV nicht bekannt werden«.<sup>326</sup>

Dieser Wunsch belegt den stark politischen Charakter der Schlichtungsvereinbarung. Wenn Tarifpartner einen Vertrag dieser Art abschließen, einigen sie sich darauf, Streiks zu erschweren, denn nach gescheiterten Verhandlungen kann als nächste Stufe des Konflikts nun erst noch eine weitere Beratungsrunde unter dem Vorsitz unparteiischer Experten folgen. Zwangsläufig verlängert sich so die »Friedenspflicht« der Tarifparteien um mehrere Wochen oder sogar um Monate, und damit ergibt sich gerade für die Gewerkschaften die Frage, ob sie noch auf die Streikbereitschaft ihrer Mitglieder setzen können. Der Streik (wie auch die Aussperrung) wird im Tarifgeschehen so eindeutig zur Ultima Ratio. In einer stark konsensorientierten Gesellschaft wie der Bundesrepublik hatte die Schlichtungsidee genau deshalb so viele Freunde unter bürgerlichen Sozialpolitikern und unter den Arbeitsrichtern.<sup>327</sup>

Tatsächlich konnten Urabstimmung und Streik der ÖTV nach den Regelungen des Entwurfs von Heinz Ruhnau um bis zu drei Monate verzögert werden, denn künftig hatte jede Tarifpartei das Recht, nach gescheiterten Verhandlungen ein Schlichtungsverfahren in Gang zu setzen. Erst nach diesen zwölf Wochen musste die neue Verhandlungsrunde zwingend abgeschlossen sein; so lange galt auch die tarifliche Friedenspflicht.<sup>328</sup> Wegen dieser Regelungen war die »Vertraulichkeit« der Verhandlungen für die ÖTV-Spitze so wichtig: Offensichtlich fürchtete Heinz Kluncker, er könne beschuldigt werden, die tarifpolitische Handlungsfreiheit der Gewerkschaft zu beschneiden, wenn so kurz nach dem Streik vom Februar 1974 bekannt wurde, dass er mit den Arbeitgebern über ein Schlichtungs-

---

**326** | Vermerk der Gruppe I/3 für den Bundeskanzler, 8.8.1974. In: BArch Koblenz, B 136, 5205. Vgl. zu dieser Angelegenheit auch: Heinz Ruhnau an Bundeskanzler Helmut Schmidt, 1.7.1974. In: ebd.

**327** | Vgl. exemplarisch: Boldt: Gestaltung, S. 85–87 (der Autor war Präsident des Bundesarbeitsgerichts); Bernd Rütters: Arbeitsrecht und politisches System, Frankfurt/Main 1973, S. 130. Kritisch hingegen die Perspektive in: Kittner: Arbeitskampf, S. 676.

**328** | Vgl. zu den Details den Entwurf in: Heinz Ruhnau an Bundeskanzler Helmut Schmidt, 1.7.1974. In: BArch Koblenz, B 136, 5205. Das schließlich vereinbarte Abkommen übernahm diese Regelungen weitgehend unverändert. Vgl.: ÖTV-Geschäftsbericht 1972/75, S. 108 f.

abkommen verhandelte. So wie die Dinge lagen, ließ sich zudem parteipolitische Rücksichtnahme vermuten: Das Urteil, die Schlichtung sei »der Preis«, den die ÖTV zahlen musste, weil sie dem sozialdemokratischen Kanzler so hartnäckig die Stirn geboten hatte, drängte sich nach der Vorgeschichte geradezu auf.

Dem überzeugten Sozialdemokraten Heinz Kluncker dürfte die unbestreitbar pazifizierende Wirkung einer Schlichtungsvereinbarung zwar wohl gerade nach den Ereignissen vom Frühjahr 1974 nicht ernsthaft unangenehm gewesen sein. Weitaus wichtiger aber war für ihn doch die bedrohliche Debatte, wie die Tarifaufonomie für die Beschäftigten des Staates eingeschränkt werden könne: Im persönlichen Gespräch mit dem neuen Bundeskanzler erklärte Kluncker im September 1974, er verhandle über das Schlichtungsabkommen vor allem deshalb, um autoritäre »Reformen« zu verhindern, die den Arbeitgebern direkt oder indirekt das Recht zugestehen wollten, künftig nicht nur die Bezüge der Beamten, sondern auch die Löhne und Gehälter seiner Arbeiter und Angestellten durch politischen Beschluss festzusetzen.<sup>329</sup>

So wie Kluncker es sich gewünscht hatte, erfuhren die Öffentlichkeit und die Basis der ÖTV erst von den Beratungen zwischen der Gewerkschaftsführung und den Arbeitgebern, als das Schlichtungsabkommen bereits weitgehend ausgehandelt war. Vor der Presse sagte Kluncker nun, er befürworte die Vereinbarung, um »Bestrebungen, die Tarifaufonomie einzuschränken, den Boden [zu] entziehen«.<sup>330</sup> In der Großen Tarifkommission betonte er, der Vertrag entspreche genau seinen Vorstellungen: Vor allem gebe es keinen Schlichtungszwang, wie ihn andere Gewerkschaften vereinbart hatten. Zudem führten die neuen Beratungen unter unparteiischer Leitung immer nur zu einem Vorschlag, über den beide Tarifparteien dann frei entscheiden durften. Die Handlungsfreiheit der ÖTV bleibe damit uneingeschränkt bestehen. Die versammelten Tarifexperten sahen das wohl genauso: Sie begrüßten die Vereinbarung ohne jeden Einwand.

---

**329** | Handschriftlicher Vermerk von Bundeskanzler Helmut Schmidt, 23.9.1974. In: AdsD, HSA, 1/HSAA009389.

**330** | Kluncker zur Einführung eines Schlichtungsverfahrens bereit. In: FAZ, 9.11.1974.

Auch in anderen Gremien oder aus der Organisation heraus sind keine kritischen Stimmen dokumentiert.<sup>331</sup>

Dieses Schweigen einer Gewerkschaft, die noch kurz zuvor mit starker Beteiligung der Basis erfolgreich gestreikt hatte, zu einer tarifpolitisch nun wirklich grundsätzlich wichtigen Frage kennzeichnet offensichtlich den inneren Zustand der Organisation seit dem Frühjahr 1974. Medien und Politik sahen die ÖTV auf dem Höhepunkt gewerkschaftlicher Macht; hinter deren Kulissen aber herrschte Katzenjammer – und dies galt gerade in den großstädtischen Versorgungsbetrieben, in denen die Gewerkschaft organisatorisch besonders stark war. Ohne deren Belegschaften aber konnte die ÖTV keinen wirkungsvollen Arbeitskampf durchführen. Der vorsichtige tarifpolitische Kurs, den die Gewerkschaft seit 1974 verfolgte, erklärt sich auch durch diese schlechte Stimmung im Kern ihrer Basis. »Keine Streikbereitschaft«, so lautete im Dezember 1974 kurz und knapp das Fazit von Hans Liersch, dem Vorsitzenden des größten ÖTV-Bezirks Nordrhein-Westfalen II. Besonders die Arbeiter der Müllabfuhr, deren Streik für den Arbeitskampf im Frühjahr so entscheidend wichtig gewesen sei, hätten den Stuttgarter Tarifabschluss immer noch nicht akzeptiert. »Wir lassen uns nicht mehr vor den Karren spannen«, so laute nun ihre Parole.<sup>332</sup>

Ganz ähnlich berichteten auch die Bezirke Hessen und Bayern. »Stimmung tief, Lage ernst, Erwartungen zurückgesteckt« meldete im Telegrammstil die ÖTV in Nürnberg; die Kreisleitung Erlangen vermerkte, die kommunalen Arbeiter weigerten sich, weiterhin »für andere die Kastanien aus dem Feuer zu holen«. Von »Mutlosigkeit« war in dem Bericht aus Co-

---

**331** | Notizen von Hans Liersch über die Sitzung der GTK, 12.12.1974. In: AdsD, ÖTV NRW II, 5/ÖZVC603003. Zwar gab es auf dem Gewerkschaftstag von 1976 zwei Anträge, das Abkommen zu kündigen, weil es Arbeitskämpfe behindere. Sie stammten von der Kreisdelegiertenkonferenz Mannheim und der Bundesjugendkonferenz. Beide Anträge wurden ohne Diskussion abgelehnt (Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 2, S. 336 f. [die Anträge] sowie Bd. 1, S. 480 [die Abstimmung]). Als ein Beispiel für sogar zwei verpflichtende Schlichtungsrunden (zunächst ohne und bei immer noch ausbleibender Einigung dann mit unparteiischer Leitung) vgl. das entsprechende Abkommen der Gewerkschaft Nahrung – Genuss – Gaststätten und die Angaben dazu in: Tiemann: Mehr Frauen, S. 7.

**332** | Notizen von Hans Liersch zur Tarifrunde 1975, o. D. [Ende 1974]. In: AdsD, ÖTV NRW II, 5/ÖTV603005.



burg die Rede; in Straubing registrierten die ÖTV-Funktionäre »zunehmendes Desinteresse und eine gefährliche Lethargie«. <sup>333</sup>

Zwar hatten seinerzeit alle Gewerkschaften mit zaghaften Stimmungen zu kämpfen. Die Rezession und die gestiegenen Arbeitslosenzahlen erschreckten die Mitglieder gerade der Industriegewerkschaften; auftrumpfende Forderungen fanden keinen Widerhall mehr. <sup>334</sup> Bei der ÖTV aber kam Ärger über den Kurs der Verbandsführung hinzu: Weite Teile der Basis haderten immer noch damit, dass der Stuttgarter Tarifabschluss ihnen kein Urlaubsgeld eingebracht hatte. Die verabredeten weiteren Verhandlungen über diesen Punkt noch im gleichen Jahr fanden im Oktober 1974 zwar statt. Dabei verweigerten die Arbeitgeber jedoch jedes Entgegenkommen – und die ÖTV-Führung gab daraufhin sofort klein bei. Intern rechtfertigte Heinz Kluncker diesen Kurs mit politischen Argumenten. So warnte er im Hauptvorstand, die ÖTV riskiere Streit mit ihren »Brudergewerkschaften« im DGB, wenn sie, »koste es, was es wolle, unbeschadet ob Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit, in ihrem Bereich jetzt anfangen wollte, das Urlaubsgeld zu popularisieren«. Die Bundesregierung drohe damit, die für 1975 geplante Steuerreform zu verschieben (die gerade Geringverdiener finanziell entlasten sollte), wenn die ÖTV nicht auf ihre Forderung verzichte. Die Reaktion in den anderen DGB-Verbänden »wäre dann katastrophal«. <sup>335</sup>

Im kleineren Kreis setzte der Vorsitzende zudem einen zweiten und noch gewichtigeren politischen Akzent: Nach dem Februar-Streik und den öffentlichen Reaktionen auf den Tarifvertrag könne kein Politiker nur

**333** | Kurzbericht über Meinungsäußerungen der hessischen Kreisverwaltungen, 27.1.1975. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 23; Stimmungsbild der Bezirksverwaltung Bayern zur Tariffbewegung im öffentlichen Dienst 1975, 13.2.1975. In: AdsD, ÖTV NRW II, 5/ÖTV603003.

**334** | Vgl. im Überblick: Die Gewerkschaften im Jahre 1975. In: Gewerkschaftsreport 9 (1975), H. 1, S. 1–29, insbes. S. 13; Walther Müller-Jentsch: Wirtschaftskrise und Gewerkschaftspolitik. In: Otto Jacobi/Walther Müller-Jentsch/Eberhard Schmidt (Hrsg.): Gewerkschaften und Klassenkampf. Kritisches Jahrbuch, Frankfurt/Main 1975, S. 10–17 (hier freilich in marxistischer Perspektive anklagend als politisches Versagen der Verbandsführungen gedeutet).

**335** | In der Reihenfolge der Zitate: Wortprotokoll der 10. Sitzung des HV, 3./4.10.1974. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130038; Notizen von Hans Liersch zur Urlaubsgeldforderung 1974, o.D. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTV603005 (zum Zusammenhang mit der Steuerreform).

wenige Monate später erneut der ÖTV nachgeben, »ohne sein Gesicht zu verlieren«. Wessen Gesicht hier vor allem gemeint war, musste nicht erklärt werden: Gerade ihr Sieg im tarifpolitischen Streit mit dem ersten sozialdemokratischen Bundeskanzler beschnitt die Handlungsfreiheit der Organisation gegenüber Willy Brandts Nachfolger.<sup>336</sup> Helmut Schmidt selbst war sich dessen wohl sehr bewusst: Wie Journalisten aus Bonn kolportierten, sagte der neue Kanzler zumindest »in privater Runde« ganz unverblümt, »der ÖTV-Chef könne es sich schon aus Staatsraison nicht leisten, ein zweites Mal an einem Kanzlerstuhl zu sägen«.<sup>337</sup>

Die deutlichen Stimmenverluste der SPD bei der Bürgerschaftswahl in Hamburg und auch bei den Landtagswahlen in Hessen sowie in Niedersachsen, die alle noch im Jahr 1974 stattfanden, intensivierten diese politischen Bedenken. Glaubt man den West-Spionen der DDR-Staatssicherheit, dann einigten sich die Führungen von DGB, IG Metall und ÖTV im Herbst 1974 hinter den Kulissen, die »zugespitzte Lage der Bundesregierung nicht durch unüberlegte Maßnahmen und überhöhte Lohnforderungen der Gewerkschaften noch weiter zu komplizieren«.<sup>338</sup> Zwar fehlen andere Dokumente, die eine Absprache dieser Art bestätigen; politisch aber wirkt sie gerade am Ende des sehr bewegten Jahres 1974 ohne Frage plausibel. Eher ließe sich vielleicht sogar fragen, ob die drei Sozialdemokraten Heinz Os-

**336** | Ebd.

**337** | An der Lohn-Front beginnt der Clinch. In: Welt am Sonntag, 14.9.1975.

**338** | Information der HVA Nr. 113/129 über die Haltung der DGB-Führung und maßgeblicher Funktionäre von IG Metall und ÖTV zu aktuellen gesellschaftspolitischen Fragen, 10.12.1974. In: BStU, Archiv der Zentralstelle, MfS HVA, 113. Ein Hinweis auf angeblich bevorstehende Beratungen zwischen Kluncker und Loderer im September 1974, in denen es um »Vorabstimmungen« für die nächste Tarifrunde gehe, findet sich in: Vermerk Referat IV/3 für den Bundeskanzler, 3.7.1974. In: AdsD, HSA, 1/HSAA006948. Weiteres dazu konnte im Rahmen dieses Projektes nicht ermittelt werden. Bei der Hamburger Bürgerschaftswahl im März 1974 verlor die SPD mehr als 10 Prozentpunkte und damit (erstmal seit 1957) auch die absolute Mehrheit der Parlamentssitze. In Niedersachsen und in Hessen fielen ihre Verluste mit etwa drei Punkten kleiner aus. Dennoch war insbesondere die Wahl in Hessen politisch bedeutsam: Hier wurde die CDU erstmals seit Gründung des Landes zur stärksten Partei (47 Prozent gegenüber den 43 Prozent der SPD). In allen drei Ländern blieb die SPD durch Koalitionen mit der FDP jedoch an der Regierung.

kar Vetter, Eugen Loderer und Heinz Kluncker wirklich erst eine gemeinsame Unterredung brauchten, um sich so zu verständigen.

Bereits in der Tarifrunde für den Öffentlichen Dienst für 1975 jedenfalls herrschte zwischen der ÖTV und den staatlichen Arbeitgebern ein neuer, sehr entspannter Ton. Mehrfach vertagten sich die Unterhändler einvernehmlich, ohne überhaupt konkret geworden zu sein. Dieser schleppende Gang der Beratungen war gewünscht: Beide Seiten wollten sich »von ihrer Lohnführerrolle befreien«, d. h., künftig sollte allein die Privatwirtschaft jeweils am Jahresanfang die tarifpolitische Bühne beherrschen.<sup>339</sup>

Der ÖTV war dieses Ziel so wichtig, dass sie im Herbst 1974 sogar versuchte, es gleich »mit der Brechstange« durchzusetzen: Der Schlichtungsvereinbarung wollte sie zunächst nur dann zustimmen, wenn sich die Arbeitgeber im Gegenzug bereit erklärten, den laufenden Lohn- und Gehaltstarifvertrag bis Ende März 1975 zu verlängern. Eine Einmalzahlung sollte den Verlust ausgleichen, den die Beschäftigten durch die verschobene Lohnerhöhung erlitten. Dazu kam es zwar nicht, weil die Arbeitgeber die Absicht dahinter unschwer erkennen konnten: In der Pauschale verbarg sich das Urlaubsgeld, das sie strikt ablehnten. Deshalb gab es keine »Gegengabe« des Tarifpartners für die Unterschrift der ÖTV unter das Schlichtungsabkommen.<sup>340</sup> Der zögerliche Gang der Tarifrunde, in der die Arbeitgeber lange kein konkretes Angebot formulierten, hatte dann aber doch den gewünschten Effekt: Die Beratungen für den Öffentlichen Dienst standen nicht mehr so stark im Blickpunkt der Öffentlichkeit, weil die IG Metall und die Unternehmer dieser Branche zum gleichen Zeitpunkt bereits kurz vor einem Abschluss standen.<sup>341</sup>

Zudem vereinbarten ÖTV und staatliche Arbeitgeber für 1975 einen Tarifvertrag mit einer Laufzeit von 13 Monaten; 1977 wiederholten sie die-

**339** | Vermerk Referat IV/3 für den Bundeskanzler, 3.7.1974. In: AdsD, HSA, 1/HSA006948.

**340** | Vgl. hierzu: Handschriftlicher Vermerk von Bundeskanzler Helmut Schmidt, 23.9.1974. In: AdsD, HSA, 1/HSA009389; Aktenvermerk Referat IV/3 für den Bundeskanzler, 23.9.1974. In: ebd. (Zitat).

**341** | Vgl. zu diesem Effekt etwa: Winfried Didzoleit: Mit Volldampf voraus geht er nicht in die Tarifrunde. In: FR, 16.11.1974; Kluncker will nicht Vorreiter sein. In: SZ, 14.12.1974; Konzilient und nüchtern in die zweite Tarifrunde. In: FAZ, 16.1.1975; Christian Millack: Das neue Besoldungsrecht. In: Zeitschrift für Beamtenrecht 23 (1975), S. 177–185, hier: S. 181.

ses Vorgehen ein weiteres Mal. Der breite Rücken der IG Metall, die nach wie vor jeweils schon vor Beginn des neuen Jahres mit der ersten ihrer regionalen Verhandlungsrunden begann, verbarg das Tarifgeschehen für den Öffentlichen Dienst nun noch besser.<sup>342</sup> Gewerkschaftlich ging die ÖTV nach Heinz Klunckers Urteil damit kein Risiko ein: Im Hauptvorstand sagte er im Frühjahr 1979, er glaube nicht, »daß es eine Regierung, auf welcher Ebene auch immer, geben kann, die ihren Tarifbevollmächtigten den Auftrag gäbe, die IG Metall offensichtlich und öffentlich zu korrigieren«.<sup>343</sup> Zudem ließen die »Haushaltsslage und die gegenwärtige Stimmungslage der öffentlichen Meinung« der ÖTV nach seinem Urteil ohnehin keine andere Wahl: Sie könne sich nur schaden, wenn sie erneut »die Lohnführung« übernehme.<sup>344</sup> Im Frühjahr 1976 signalisierte er dem Bundeskanzleramt intern, er wünsche sich im Interesse der Gewerkschaft wiederum »eine möglichst schnelle und geräuschlose Tarifrunde«.<sup>345</sup>

Die Lohn- und Gehaltstarifverträge für den Öffentlichen Dienst in den Jahren 1975 bis 1979 lassen sich daher in zumindest einer Hinsicht denkbar knapp gemeinsam charakterisieren: Bei jeder dieser Aufstockungen erreichte die ÖTV geringere Prozentzahlen als die IG Metall, während die anteiligen Zuwächse für die Metaller und für den Öffentlichen Dienst zuvor seit den späten 1960er Jahren stets fast identisch gewesen waren. Mit den von ihr erstrittenen Lohnabschlüssen belegte die ÖTV unter den DGB-Verbänden deshalb seit 1975 durchweg nur noch mittlere Plätze auf der Skala gewerkschaftlicher Erfolge.<sup>346</sup>

**342** | Vgl.: ÖTV-Geschäftsbericht 1972/75, S. 92; ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 109, sowie im Überblick: Rolf Krumsiek: Alle Jahre wieder, S. 333.

**343** | Protokoll der 13. Sitzung des HV, 30./31.1.1979. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130065.

**344** | Protokoll der außerordentlichen Sitzung des HV, 11.9.1975. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130036.

**345** | Aktenvermerk Referat IV/B für den Bundeskanzler, 21.1.1976. In: AdsD, HSA, 1/HSA010027.

**346** | Vgl. hierzu etwa: Aktenvermerk des Abteilungsleiter Referat IV zur Tarifrunde 1976 im Öffentlichen Dienst, 30.12.1975. In: AdsD, HSA, 1/HSA010027; Aktenvermerk der Abt. Z B 4 für den BmDI für die Aussprache über die bevorstehenden Lohn- und Vergütungstarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst beim Bundeskanzler, 23.2.1979. In: BArch Koblenz, B 136, 15821 (hier der Rückblick auf die Tarifrunden seit 1975 im Vergleich mit den Abschlüssen der IG

Stillschweigend akzeptierte die Gewerkschaft in diesen Jahren also eine Lohnleitlinie der besonderen Art: Sie entstand nicht durch politischen Beschluss, sondern verdankte sich der Tarifautonomie in einem florierenden Zweig der bundesdeutschen Industrie. Das Vorbild der IG Metall nahm die ÖTV-Führung dabei sehr ernst. Im Herbst 1979, als die größte deutsche Gewerkschaft einmal ungewöhnlich lange brauchte, um ihren Forderungskatalog zusammenzustellen, empfahl Heinz Kluncker intern ausdrücklich, »für den öffentlichen Dienst ab[zu]warten, bis die IG Metall etwas habe verlauten lassen«.<sup>347</sup> Auch die staatlichen Arbeitgeber schätzten die Vorreiterrolle der Metallbranche: Ein Jahr zuvor waren sie es gewesen, die ihr Angebot absichtlich hinauszögerten, weil »in dem praktisch allein relevanten Metallbereich noch keine Daten gesetzt worden sind«; ebenfalls 1979 bewerteten die Tarifexperten der Bundesregierung den Lohnabschluss der IG Metall als »ein eindeutiges Signal« für »die Marschrichtung des Bundes«.<sup>348</sup>

Für die Öffentliche Hand erbrachte diese tarifpolitische Strategie den gewünschten Effekt: Sie half, den Anstieg der Personalkosten bei Bund, Ländern und Gemeinden abzubremsen. Die Zuwachsraten lagen nun deutlich niedriger als in der ersten Hälfte der 1970er Jahre.<sup>349</sup> Allerdings verdankte sich dieser Effekt auch aktiven Sparmaßnahmen, etwa durch den Abbau finanziell bedeutsamer Sonderrechte der Beamten, durch verzögerte Beförderungen, Einstellungsstopps und betriebliche Rationalisierung und sogar durch die Privatisierung bestimmter Arbeiten, für die bislang der Öffentliche Dienst zuständig gewesen war. Wegen dieser verschiedenen parallelen Entwicklungen lässt sich nicht genau berechnen, wie stark der

---

Metall). Speziell für die Tarifrunde 1977 vgl. den detaillierten Vergleich mit den Resultaten der IG Metall in: Projektgruppe Gewerkschaftsforschung: Tarifpolitik 1977. Darstellung und Analyse der Tariffbewegung in der Metallverarbeitenden, der Chemischen und der Druckindustrie sowie im Öffentlichen Dienst, Frankfurt/Main und New York 1978, S. 257–270, insbes. S. 262 f.

**347** | Protokoll der 15. Sitzung des HV, 4.10.1979. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130068.

**348** | In der Reihenfolge der Zitate: Aktenvermerk der Abt. Z B 4 für das Chefgespräch der öffentlichen Arbeitgeber, 13.3.1978; Aktenvermerk der Abt. Z B 4 für den BMdI für die Aussprache über die bevorstehenden Lohn- und Vergütungstarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst beim Bundeskanzler, 23.2.1979. Beide in: BArch Koblenz, B 136, 15821.

**349** | Vgl. etwa: Aktenvermerk von Referat D III 1 für den Minister, 9.5.1977. In: BArch Koblenz, B 106, 97908.

Staat finanziell profitierte, weil die Lohn- und Gehaltserhöhungen für den Öffentlichen Dienst nach 1975 durchweg moderat ausfielen.<sup>350</sup>

Noch einmal deutlich diffuser fiel das Resultat bei der ÖTV aus. Für ihr Verhalten in der Tarifrunde für 1975 erntete sie zwar – zum ersten Mal nach langen Jahren – anerkennende Medienkommentare. Journalisten entdeckten und lobten plötzlich den »Staatsmann Kluncker«; sie sprachen von einem »guten Ende im Tarifstreit« oder auch von einem »Zeichen nicht nur wirtschaftlicher, sondern vor allem von politischer Vernunft«.<sup>351</sup> Von einem neuen Image der ÖTV und ihres Vorsitzenden lässt sich dennoch nicht sprechen. Bereits 1976 fielen die Urteile vieler Zeitungen wieder unverhohlen unfreundlich aus, weil die Gewerkschaft für dieses Jahr besonders dringlich eine sozial ausgleichende Lohn- und Gehaltserhöhung verlangte. 1977 ergab sich genau das gleiche Bild.<sup>352</sup> Auch Karikaturen, in denen der schwergewichtige Heinz Kluncker die angeblich stets »unersättliche« ÖTV symbolisierte, erschienen nach wie vor.<sup>353</sup>

Die Mischung von wirtschaftlichem Pragmatismus, politisch motivierter Rücksichtnahme auf den zweiten sozialdemokratischen Bundeskanzler

---

**350** | Zu Rationalisierung und Privatisierung siehe genauer weiter unten in diesem Kapitel.

**351** | In der Reihenfolge der Zitate: Joachim Sobotta: Staatsmann Kluncker. In: Rheinische Post, 18.2.1975; Geklärt. In: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt, 23.2.1975; Hans Riehl: Signal der Vernunft. In: tz (München), 19.2.1975. Ähnlich vgl. auch: Peter Gillies: Die Tarifparteien haben gelernt. In: Die Welt, 19.2.1975; Hans D. Barbier: Dicht an der Richtzahl. In: SZ, 19.2.1975; Hans-Henning Zenske: Solidarisch. In: WAZ, 19.2.1975; Hans-Jörg Sottorf: Maßvoll. In: Göttinger Tageblatt, 19.2.1975; Kurt Becker: Die Kraftprobe. In: Kölner Stadt-Anzeiger, 19.2.1975; Abschluss der Vernunft. In: StZ, 18.2.1975.

**352** | Vgl. etwa: ÖTV bleibt hart. In: Bild (Hamburg), 10.4.1976; Er klunckert mal wieder. In: Die Welt, 10.4.1976; Unbelehrbarer Kluncker. In: FAZ, 10.4.1976; Die ÖTV langt zu. In: StZ, 16.11.1976; Was Klunckers »soziale Akzente« kosten würden. In: Handelsblatt, 18.11.1976; Heinz Melder: Öffentliche Hand – offene Hand. In: Die Welt, 8.2.1977; Vergeblicher Ruf an Kluncker. In: SZ, 8.2.1977; Nun auch Urlaubsgeld? In: FAZ, 26.2.1977.

**353** | Vgl. beispielhaft die Zeichnung des renommierten Karikaturisten Horst Haitzinger in: Badische Zeitung, 11.2.1977, die Kluncker als hungrigen Esser an einem winzig kleinen Tisch zeigt. Trotz seiner bildfüllenden Figur verlangt Kluncker, »nicht wieder eine so winzige Portion« serviert zu bekommen, weil er »ja nur noch Haut und Knochen« sei.

und Anpassung an die Streikunlust gerade in den wichtigsten Gruppen ihrer Basis, die hinter der defensiven Strategie der ÖTV stand, hielt die Organisation dennoch auf Kurs. Zwar regte sich auf dem Gewerkschaftstag von 1976 deutlich Unwille, als gleich zwei Sozialdemokraten mit Regierungsverantwortung – der Bundeskanzler und der Hamburger Bürgermeister Hans-Ulrich Klose – die ÖTV für ihre »Kooperation« in den ökonomisch nun so schwierigen Zeiten lobten. Schmidt hob die »Verantwortung für das Ganze« hervor, die sich in den beiden letzten Tarifrunden im Verhalten der Gewerkschaft gezeigt habe. Klose sagte sogar, der Hamburger Senat habe ein Sparprogramm für den Öffentlichen Dienst der Hansestadt aufgelegt, das »gegen den geschlossenen Widerstand der ÖTV nicht zu machen gewesen« wäre: »Aber es hat diesen ÖTV-Widerstand nicht gegeben.« Stattdessen habe die Gewerkschaft »den Willen zur Zusammenarbeit und die Einsicht in bestimmte Notwendigkeiten« bewiesen. Wirkungsvolle Sparmaßnahmen im Staatsapparat könne die Politik eben »nur mit einer richtigen Gewerkschaft wie der ÖTV zusammen durchziehen. Sonst geht es überhaupt nicht.«<sup>354</sup>

In der allgemeinen Debatte protestierten mehrere Delegierte scharf gegen Würdigungen dieser Art. Heinz Wolf, der hessische Bezirksvorsitzende, sprach von »Gegnerpropaganda« und betonte, Gewerkschaften seien grundsätzlich »für das große Ganze nicht zuständig«. Hans Schwalbach, Vorsitzender im ÖTV-Bezirk Nordwest, empfand Kloses Worte »wie eine kalte Dusche«; ein Delegierter aus Dortmund meinte, »engagierte Gewerkschafter« könnten solch ein Lob nur »energisch zurückweisen«.<sup>355</sup> Trotz (oder vielleicht doch eher: gerade wegen) der fast schon provozierenden Worte von Hans-Ulrich Klose ging der Gewerkschaftstag rasch zur Routine über: Eine grundlegende tarifpolitische Debatte über die vorsichtige Verhandlungsführung der Verbandsspitze fand 1976 nicht statt.

**354** | Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 1, S. 21 (H. Schmidt) u. S. 19 f. (Klose). Schmidts Formulierung kann man als bewusst gewählte politische Spitze verstehen, denn Willy Brandt hatte im Tarifstreit im Frühjahr 1974 mehrfach gefordert, die ÖTV solle »Verantwortung vor dem Ganzen« zeigen und den Abschluss unter zehn Prozent akzeptieren. Vgl. etwa: Brandt mahnt Tarifpartner erneut. In: *Weser-Kurier*, 2./3.2.1974.

**355** | In der Reihenfolge: ebd., S. 113 f., 135 u. 110 (Rainer Schellbach, Dortmund).

## **Verborgene Konflikte und Blockaden: Das tarifpolitische »Moratorium« der Arbeitgeber und seine Folgen**

Wie wichtig es der ÖTV-Führung war, die Tarifrunden für den Öffentlichen Dienst möglichst »geräuschlos« durchzuführen, zeigte sich auch daran, dass die Verbandsführung keinen Versuch unternahm, ihre eigene Basis oder die Öffentlichkeit für einen anderen Streit zu interessieren, den sie abseits der jährlichen Lohn- und Gehaltsrunden mit den öffentlichen Arbeitgebern austrug. Er blieb eine Angelegenheit, von der lediglich Experten etwas wussten, obwohl sich das Bild von den weitgehend einvernehmlichen Tarifbeziehungen im Öffentlichen Dienst in den Jahren nach 1975 durchaus gravierend verändert, wenn man auf diese Auseinandersetzung schaut.

Konkret ging es um die Manteltarifverträge für die Arbeiter und Angestellten des Staates, in denen etwa die verschiedenen beruflichen Tätigkeiten, Zulagen und Karrierewege in Abgrenzung gegeneinander geregelt waren. Das innere Gefüge des Öffentlichen Dienstes ergab sich weitgehend aus diesen Abmachungen. Gerade in einer Arbeitswelt, die sich mit dem Vormarsch der elektronischen Datenverarbeitung rapide wandelte, kam ihnen große Bedeutung zu. Dennoch herrschte in den Manteltarifverträgen für den Öffentlichen Dienst nach dem Willen der Arbeitgeber seit 1974 absoluter Stillstand. Im Dezember des Jahres beschlossen Bundesregierung und TdL einvernehmlich ein »Moratorium« für Verhandlungen über diese länger laufenden Tarifverträge. 1977 erneuerten sie ihre Entscheidung. Da auch die Kommunen den Beschluss respektierten, gab es de facto bis 1979 keine nennenswerten Veränderungen dieser Abmachungen; erst 1978 begannen Arbeitgeber und ÖTV überhaupt wieder mit Gesprächen über neue Manteltarifverträge, die zum Leidwesen der Gewerkschaft allerdings nur »schleppend« verliefen.<sup>356</sup>

Mit dem »Moratorium« verfolgten Bund und Länder eine doppelte Absicht. Zum einen ging es um handfeste finanzielle Interessen. Zum anderen und eher im Verborgenen aber führten sie den tarifpolitischen Stillstand

---

**356** | Vgl. im Überblick: ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 101–103 u. 121 f. (Zitat: S. 102). Die ursprüngliche Vereinbarung für das »Moratorium« mit ihrer finanziellen Argumentation findet sich in: Gemeinsame Erklärung der Bundesregierung und der Regierungen der Bundesländer, 19.12.1974. In: BArch Koblenz, B 222, 1324.



bei den strukturell orientierten Tarifverträgen auch herbei, um die ÖTV in einer grundlegend wichtigen Sache auszubremsen, die der Gewerkschaft als der zukunftsorientierte Kern ihrer ganzen Tarifpolitik galt. Als Organisation, die Beamte, Angestellte und Arbeiter gleichermaßen vertrat und »Standesverbände« wie etwa den Beamtenbund oder die DAG für anachronistische Relikte des 19. Jahrhunderts hielt, hatte die ÖTV immer gegen die starren internen Hierarchien und Privilegien im Öffentlichen Dienst opponiert: Nach ihren Vorstellungen sollte der moderne Staat alle seine Beschäftigten gleichbehandeln.<sup>357</sup>

So klar dieses Ziel war, so sehr erschöpfte sich der Versuch der ÖTV, es zu erreichen, lange jedoch in einer Ad-hoc-Politik, die in vielen Einzelschritten nach und nach zumindest einige Sonderrechte der Beamten und auch der Angestellten abbaute. Ein konsequent durchdachter konzeptioneller Rahmen aber fehlte. Er entstand erst in den Jahren 1969/70, als die ÖTV gemeinsam mit dem DGB ein Programm entwickelte, das dem Öffentlichen Dienst ein einheitliches Personal- und Dienstrecht geben sollte. Vor allem ging es den Gewerkschaften darum, allen Arbeitnehmern des Staates die Möglichkeit zu geben, ihre Lohn- und Arbeitsbedingungen aktiv mitzugestalten. Die Beamten sollten so aus ihrer Abhängigkeit von Entscheidungen des »Dienstherrn« befreit werden. Zwar besaßen sie das Koalitionsrecht, gewerkschaftlich handeln aber durften sie nicht. Bund, Länder und Gemeinden mussten ihre Beamten nur »anhören«, bevor politisch über die Gehälter und die Arbeitsbedingungen entschieden wurde; das Streikrecht blieb ihnen grundsätzlich verwehrt. Diesen »Sonderstatus« der Beamten wollten ÖTV und DGB mit dem einheitlichen Dienstrecht aus der Welt schaffen: Nur so sei eine »qualitätsorientierte Modernisierung des öffentlichen Dienstes« möglich, die »antiquierte Formen der Über- und Unterordnung« überwinde und die »noch verbliebenen hierarchischen Strukturen im öffentlichen Dienst« aufbreche.<sup>358</sup>

Allerdings ging es dabei nicht darum, den »Stand« der deutschen Berufsbeamten einfach abzuschaffen. Tradition und Grundgesetz machten

**357** | Siehe dazu schon S. 31.

**358** | Heinz Kluncker: Für ein einheitliches Dienstrecht. In: ÖTV-Beamten-Nachrichten 15 (1970) 1, S. 1. Zum Anteil der DGB-Beamtenabteilungen am Konzept des einheitlichen Dienstrechtes vgl. zusammenfassend: Ellwein: Gewerkschaften, S. 100–103.

eine so radikale Reform fast unmöglich – das mussten auch Gewerkschafter akzeptieren, die versuchten, weit in die Zukunft zu planen. Deshalb entwickelten DGB und ÖTV ein Modell, wie man den Beamten zum selbstbestimmten Arbeitnehmer mache könne, ohne ihn gleich in einen ganz normalen Angestellten zu verwandeln.<sup>359</sup> Es kam nicht zu einem einheitlichen Dienstrecht, weil ÖTV und DGB keinen Partner fanden, der an dem Konzept dauerhaft interessiert gewesen wäre. Walter Eberhardt, der langjährige enge Mitarbeiter Heinz Klunckers in der ÖTV-Hauptverwaltung, urteilt rückblickend, die Gewerkschaft habe insbesondere den politischen Mut der SPD weit überschätzt.<sup>360</sup> Bei den Beamten nämlich regten sich lautstarke Gegner des einheitlichen Dienstrechtes, die in dieser Berufsgruppe viel Applaus fanden. Da alle Bundestagsparteien intensiv um die Stimmen der Beamten und ihrer Familien warben, trat keine von ihnen wirklich ernsthaft für die Reform ein.<sup>361</sup>

Mit dem Arbeitskampf von 1974 war die Idee eines Streikrechts für Beamte dann politisch eindeutig tot. Die oben skizzierte Debatte, ob es im Öffentlichen Dienst überhaupt Arbeitsniederlegungen geben dürfe, stellte ganz andere Weichen – und das »Moratorium« der Arbeitgeber bei neuen Manteltarifverträgen aus dem Herbst des Jahres schrieb diese Kursänderung dann eindeutig fest: Wer sich weigerte, über weitere Schritte zur Gleichbehandlung von Arbeitern und Angestellten des Staates zu sprechen, der sah offensichtlich überhaupt keine Notwendigkeit, darüber hinaus auch noch

**359** | Grob gesagt wollten DGB und ÖTV zwischen einem dienstlichen »Statusrecht« und einem »Folgerecht« unterscheiden: Das erstere sollte es den öffentlichen Arbeitgebern erlauben, bestimmte Beschäftigte des Öffentlichen Dienstes wegen ihrer hoheitlichen Bedeutung weiterhin besonders eng an sich zu binden. Das »Folgerecht« war dann jedoch einheitlich für den ganzen Öffentlichen Dienst konzipiert, d. h., die Regeln der Tarifautonomie sollten künftig auch dann gelten, wenn über die Gehälter und die konkreten Arbeitsbedingungen der Beamten beraten wurde. Als knappe Zusammenfassung vgl. etwa: Schäfer/Skiba/Tofaute: Personalausgaben, S. 90–109.

**360** | Interview Walter Eberhardt, 16.11.2013.

**361** | Vgl. exemplarisch etwa die engagierte Verteidigung des Status quo in: Jörg Jung: Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes. Eine Untersuchung über die Veränderungen der Personalstruktur im öffentlichen Dienst und die Verankerung des Berufsbeamtentums im Grundgesetz, Berlin 1971. Zusammenfassend zum Scheitern der Dienstrechtsreform vgl. auch: Rigoll: Staatsschutz, S. 238–242.

die besondere Stellung der Beamten in Frage zu stellen. So hielt der Öffentliche Dienst in den 1970er Jahren fast schon demonstrativ sogar an arbeitsrechtlichen Relikten aus dem 19. Jahrhundert fest, die in vielen Sparten der Privatwirtschaft längst beseitigt waren: Arbeiter des Staates etwa mussten nach wie vor jeweils sofort ein ärztliches Attest vorlegen, wenn sie sich krankmeldeten – bei Angestellten und Beamten wollte der Arbeitgeber die Krankschreibung hingegen stets erst nach drei Fehltagen sehen.<sup>362</sup>

Wie gesagt diente das »Moratorium« gleichzeitig konkreten finanziellen Interessen der Arbeitgeber: Sie wollten tarifliche Höhergruppierungen vor allem im expandierenden Segment der Angestellten vermeiden, weil dieses Aufrücken ganzer Gruppen im Gehaltsgefüge für sie sehr kostspielig sein konnte. Zwar gab es in den Ländern durchaus Politiker, die diesen gewollten tariflichen Stillstand skeptisch beurteilten. Der Öffentliche Dienst, so meinten sie, könne nur dann erfolgreich um qualifizierte Arbeitskräfte werben, wenn er mit seinen Stellenbeschreibungen auf neue technische Entwicklungen reagiere. Zudem belaste es die »Beziehungen« zur ÖTV, wenn die Arbeitgeber ausgerechnet Veränderungen abblockten, die der Gewerkschaft so am Herzen lagen, weil sie mit der DAG um die Gunst der besser ausgebildeten Angestellten konkurrieren musste. Die von der Bundesregierung unnachgiebig vorgetragenen finanziellen Argumente verhinderten jedoch eine Korrektur der Entscheidung von 1974.<sup>363</sup>

In der Tat nahm die ÖTV insbesondere Fragen der Eingruppierung bei den Angestellten sehr wichtig. Nach ihrer Zählung gab es im Öffentlichen Dienst bereits im Jahr 1977 mehr als 80 verschiedene Berufsgruppen, deren Tätigkeitsbeschreibungen stark überholt waren.<sup>364</sup> So protestierte die Gewerkschaft mehrfach gegen das »Moratorium« der Arbeitgeber. Allerdings

**362** | Dieser Unterschied verschwand erst im Dezember 1979 mit den ersten Resultaten der wieder aufgenommenen Manteltarifverhandlungen. Vgl.: ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 121 f. Zur Situation in der Privatwirtschaft vgl. als Überblick: Herfried Heisler: Die tarifvertragliche Angleichung der Rechtsstellung von Arbeitern und Angestellten. In: Franz Jürgen Säcker/Ernst Zander (Hrsg.): Mitbestimmung und Effizienz. Humanität und Rationalität der Produktionsstruktur in mitbestimmten Unternehmen, Stuttgart 1981, S. 341–349.

**363** | Vgl. zusammenfassend: Vermerk der TdL-Geschäftsstelle für das Spitzengespräch, 26.5.1975. In: BArch Koblenz, B 222, 1323.

**364** | Aktenvermerk des Referats D III 1 über das Tarif-Spitzengespräch am 17.5.1977, 22.5.1977. In: BArch Koblenz, B 106, 97908.

tat sie das doch stets eher halblaut und ohne großen Nachdruck. Ihre Zurückhaltung in dieser Frage hatte einen Grund: Die Arbeitgeber stellten nämlich eine strategisch genau überlegte Bedingung für neue Gespräche über die Manteltarifverträge und wollten solche Beratungen nur führen, wenn die ÖTV gleichzeitig einem Abbau der Zusatzversorgung für die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes zustimme oder doch zumindest darüber verhandle.

Oben wurde skizziert, wie diese ergänzende Altersrente für Arbeiter und Angestellte des Staates entstand und wie sie sich stufenweise von einer Versicherung in eine beitragslose, dynamisch gestaltete Versorgung verwandelte. Wie gezeigt wurde, konnte sie unter bestimmten Bedingungen zu Altersbezügen führen, die dem letzten Nettoeinkommen des Rentners bzw. der Rentnerin vor dem Ausscheiden aus dem Berufsleben entsprachen oder sogar noch höher lagen.<sup>365</sup> Trotz einer 1967 eingeführten »Kappungsgrenze« existierte diese »Übersorgung« nach wie vor. Allerdings wollten die Arbeitgeber sie in den 1970er Jahren nicht mehr hinnehmen – und deshalb verbanden sie diese hochkomplexe Angelegenheit in einer Art Junktim mit der ganz anders gelagerten Frage neuer Manteltarifverträge. Die ÖTV aber verwahrte sich »kompromisslos« gegen grundlegende Änderungen am System der Zusatzversorgung: Sie stelle »ein Jahrhundertwerk« dar und gehöre zu ihren größten sozialen Erfolgen. So ging es bis 1980 weder in der einen noch in der anderen Sache wirklich voran.<sup>366</sup>

Dieser »faktische Stillstand des Tarifgeschäfts« neben den jährlichen Lohnrunden konnte der ÖTV nicht gefallen.<sup>367</sup> Dennoch hat sie wenig ge-

**365** | Siehe S. 268–273 u. 336 f.

**366** | In der Reihenfolge der Zitate: ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 123 (Beschluss der GTK vom 1.7.1978); Protokoll ÖTV-GT 1980, Bd. 1, S. 166 (der Delegierte Rudolf Kanne, Braunschweig). Zusammenfassend zu dieser Angelegenheit, die hier bewusst nur ganz kursorisch dargestellt wird, weil Details bei der Zusatzversorgung durchweg äußerst kompliziert sind, vgl. etwa: ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 122–126. Umfangreiches Material zu dem erwähnten Junktim der Arbeitgeber vgl. etwa in: BArch Koblenz, B 106, 97908 u. 97909. Zur ablehnenden Haltung der ÖTV gegenüber den Änderungswünschen der Arbeitgeber an der Zusatzversorgung vgl. auch: Versuch sozialer Demontage. In: ÖTV-Magazin 1977, H. 8, S. 12.

**367** | Das Zitat (eine Zustandsbeschreibung des BMDI) aus: Aufzeichnung über das Gespräch mit H. Kluncker, 4.7.1978. In: BArch Koblenz, B 106, 97909. Ganz ähnlich auch die Feststellung in: ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 101.

tan, um Bewegung zu erreichen, ja, sie hat sogar darauf verzichtet, die Blockade der Arbeitgeber öffentlich zu kritisieren. Offensichtlich fürchtete sie, die sprichwörtlichen schlafenden Hunde zu wecken, denn bei solchen Protesten hätte sie zwingend öffentlich auch erklären müssen, warum sie die Forderungen der Arbeitgeber bei der Zusatzversorgung so strikt ablehnte. Angesichts der scharfen Kritik, die der Gewerkschaft und auch dem Öffentlichen Dienst allgemein seit dem Streik von 1974 entgegenschlug, war das jedoch eine höchst undankbare und vielleicht sogar unlösbare Aufgabe.

De facto verteidigte die ÖTV ein soziales Sicherungssystem, das nach dem Urteil von Experten deutlich großzügiger ausgestaltet war als die Altersversorgung »normaler« Rentner. In mancher Hinsicht übertraf es sogar die Absicherung der Beamten. Für die Arbeiter und Angestellten des Staates, die in den Ruhestand wechselten, konnten sich auf diese Weise sehr erfreuliche soziale Vorteile ergeben. Von Gerechtigkeit aber ließ sich nicht sprechen – zumal wenn man vergleichend auf die gesetzlich versicherten Beschäftigten von Industrie und Gewerbe schaute, die typischerweise den Gürtel deutlich enger schnallen mussten, wenn sie in den Ruhestand gingen.<sup>368</sup> Ausgerechnet ein früherer Erfolg also hemmte die Gewerkschaft

**368** | Als genauen Vergleich der verschiedenen Sicherungssysteme vgl. vor allem den Bericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft »Treuarbeit« vom Dezember 1976 in: VerBT, Drucksache 7/5569 (6.7.1976), zu den Vorteilen der Zusatzversorgung vgl. hier insbes. S. 9, 26–28, 42–45, 62 f. u. 139–156, zum Versorgungsniveau in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) vgl. ebd. S. 38. Im Fazit urteilten die Wirtschaftsprüfer, die Zusatzversorgung sei »beachtlich« besser als die Alterssicherung der Beamten und der GRV-Rentner (S. 45). Ihre Vorteile ergaben sich zum einen, weil sich der Rentenanspruch in der Zusatzversorgung weitgehend aus den gesamten Bezügen (inklusive aller Zulagen und des 13. Monatsgehaltes) errechnete, während es bei den Beamten zahlreiche »nicht ruhegehaltstfähige« Teile der Gesamtbezüge gab. Dazu kamen komplizierte versicherungsmathematische Details. So bevorzugte die Zusatzversorgung kurioserweise am deutlichsten Arbeiter und Angestellte, die relativ spät (konkret: nach dem 30. Lebensjahr) in den Öffentlichen Dienst eintraten, zuvor aber schon Rentenansprüche in der GRV erworben hatten: Sie erreichten schon nach knapp 20 Dienstjahren das Versorgungsniveau der Beamten (75 Prozent der letzten Nettobezüge) (ebd., S. 45). Allerdings lieferte die »Treuarbeit« nur Modellrechnungen. Sie untersuchte also nicht, wie häufig eine »Übersorgung« tatsächlich existierte. Der Bundesrechnungshof ermittelte für 1974 durch eine Stichprobe, dass bei rund 40 Prozent der überprüften Fälle die letzten Nettobezüge erreicht oder überschritten wurden.

nach 1975 in ihrer tarifpolitischen Arbeit: Die Privilegien, die sie selbst in den Jahren des wirtschaftlichen Booms für die Beschäftigten erkämpft hatte, banden ihr nun die Hände, weil die Arbeitgeber unter geänderten wirtschaftlichen Bedingungen nach Tauschgeschäften und Kompensationen strebten.<sup>369</sup>

Das finanzielle Motiv für diese neue Strategie der Arbeitgeber lässt sich exakt beschreiben: Allein von 1970 auf 1975 steigerten sich die jährlich geleisteten Rentenzahlungen in der Zusatzversorgung für den Öffentlichen Dienst von rund 400 Millionen auf fast 1,2 Milliarden DM. Da die Zahl der Rentner und Rentnerinnen, die von der VBL Geld erhielten, gleichzeitig nur um 42 Prozent wuchs, muss die Verdreifachung der Auszahlungen auf deutlich erhöhte Bezüge aller Versorgungsempfänger zurückgehen.<sup>370</sup> Auch nach 1975 setzte sich diese Entwicklung fort: Die ausgezahlten Summen wuchsen erheblich stärker als die Zahl der bewilligten Renten. 1980 summierten sich die gewährten Zusatzrenten bereits auf etwas mehr als 2,2 Milliarden DM.<sup>371</sup>

---

Wie die Stichprobe entstand und wie umfangreich sie war, wurde dabei jedoch nicht mitgeteilt (VerBT, Drucksache 7/5849 [26.10.1976], S. 19).

**369** | Offensichtlich hatte aber auch die Politik kein Interesse daran, die Besonderheiten der Zusatzversorgung öffentlich groß zu thematisieren. Das eben erwähnte Gutachten der »Treuarbeit«, das dafür viel Material bot, etwa wurde zwar dem Bundestag vorgelegt. Dort aber überwiesen es die Regierungsparteien (ohne Protest der Opposition) ohne Debatte sofort an den Innenausschuss. Politische Wirkungen entfaltete das Gutachten nicht (Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 7. Wahlperiode. Stenographische Berichte, Bd. 99, Bonn 1976, S. 18537). Als eine der seltenen öffentlichen Thematisierungen der Zusatzversorgung und der »Überversorgung« in dieser Zeit vgl.: Mehr Rente als Gehalt. In: Offenbach-Post, 29./30.1.1977.

**370** | Berechnet nach: Friedmar Fischer/Werner Siepe: 80 Jahre Zusatzversorgung der VBL. Dokumentation. Zahlen, Daten und Fakten von 1970 bis 2050, Hamburg 2014, S. 29 (die Versorgungsausgaben) u. S. 21 f. (die Zahlen der ausgezahlten Renten). Die oben genannten Zahlen in DM sind aus den Angaben in Euro in der angegebenen Quelle zurückberechnet. 1975 zahlte die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL), der sich auch die meisten Kommunen angeschlossen hatten, insgesamt 344.900 Renten.

**371** | 1980 zahlte die VBL rund 460.000 Renten. Berechnet nach: ebd. Die Zahl der Renten war mithin seit 1975 um 33,7 Prozent gestiegen, während sich die Rentenzahlungen gleichzeitig um fast 90 Prozent erhöht hatten.

Mit dieser in der Tat sehr dynamischen Entwicklung hatten die Arbeitgeber offenbar überhaupt nicht gerechnet, als sie sich 1965 darauf einließen, die Zusatzversorgung nach dem Vorbild der gesetzlichen Rente künftig regelmäßig an die Entwicklung der Löhne und Gehälter anzupassen. Da die Arbeiter und Angestellten des Staates seit 1973 zudem keine eigenen Beiträge mehr in die Kasse der VBL zahlten, musste die Öffentliche Hand die stark steigende Last allein tragen.<sup>372</sup>

Das tarifpolitische Patt, in dem Arbeitgeber und Gewerkschaft seit dem »Moratorium« des Bundes und der Länder vom Herbst 1974 verharrten, konnte daher zwangsläufig nicht auf Dauer bestehen. Auf Seiten der Arbeitgeber wuchs der Unwille über die Kosten der Zusatzversorgung; in der ÖTV verärgerte der Stillstand bei neuen beruflichen Eingruppierungen gerade Mitglieder mit höherer Qualifikation. Fast schon verständnisvoll notierten die Tarifexperten des Innenministeriums im Sommer 1978, die ÖTV-Führung stehe mittlerweile doch unter zunehmendem Druck ihrer Basis, zumal sie seit 1974 »keine besonderen gewerkschaftlichen Erfolge in den Lohnrunden« mehr vorweisen könne, die sich als »Kompensation« für die ausbleibenden neuen Manteltarifverträge präsentierten ließen.<sup>373</sup> So gesehen waren die weitgehend »geräuschlosen« Lohn- und Gehaltstarifverhandlungen, die im Öffentlichen Dienst in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre aufeinander folgten, auch so etwas wie eine von der ÖTV und den Arbeitgebern gemeinsam errichtete Fassade, hinter der sie ihre Uneinigkeit in grundlegenden Fragen verbargen, die zugleich aber doch umso auffälliger wurde, je länger sie stand.

**372** | Allerdings wurde die Zusatzversorgung – anders als die gesetzliche Rente seit 1957 – auch nach der Reform von 1965/67 nicht ausschließlich auf dem Wege der Kostenumlage finanziert. Sie griff nach wie vor auf angesparte »Anwartschaften« aus der vorangegangenen Zeit zurück. Zu den wiederum höchst komplizierten Details vgl. das Gutachten der »Treuarbeit« (VerBT, Drucksache 7/5569, 6.7.1976, S. 62 f.).

**373** | Aufzeichnung über das Gespräch mit H. Kluncker, 4.7.1978. In: BArch Koblenz, B 106, 97909.

### **Noch einmal: »Sockel« oder nur Prozente? Der anhaltende Streit um sozial ausgleichende Komponenten in der ÖTV-Tarifpolitik**

Eine auf mittlere Sicht durchaus vergleichbare Sprengkraft besaß auch noch ein anderer prinzipieller tarifpolitischer Dissens, von dem die allgemeine Öffentlichkeit ebenfalls kaum etwas mitbekam: der Streit um sozial ausgleichende Anpassungen der Löhne und Gehälter. Er erneuerte sich nach 1974 in jeder Tarifrunde und entzweite unverändert nicht nur Arbeitgeber und Gewerkschaft, sondern auch die ÖTV-Mitglieder untereinander. Seit 1972 ergab sich der Forderungskatalog der Gewerkschaft ja jeweils aus einem breit angelegten Diskussionsprozess, an dem sich alle Mitglieder beteiligen konnten.

An dieser Praxis änderte sich auch nach 1974 nichts. Zwar gab es in der Organisation etliche Stimmen, die das Verfahren kritisierten. Grob gesagt standen sich dabei zwei Gruppen gegenüber. Einerseits gab es Rufe, die Gewerkschaftsführung solle die Debatte straffer lenken, weil unrealistische Forderungen, die an der Basis »nach Gefühl« formuliert wurden, nur in Frustration enden könnten. Andererseits aber existierten auch genau entgegengesetzte Vorstellungen: Heinz Kluncker sowie die anderen Mitglieder des gHV sollten öffentlich zu tarifpolitischen Fragen strikt schweigen, bis alle unteren Gliederungen der ÖTV und abschließend dann die Mitglieder der Großen Tarifkommission darüber entschieden hatten. Besonders Zahlen, die Kluncker in Interviews nannte, würden von den einfachen Mitgliedern als Vorentscheidung verstanden, die ihre Mitsprache überflüssig mache.<sup>374</sup>

Der Gewerkschaftstag 1976 entschied diesen Dissens durch einen Formelkompromiss: Die ÖTV-Spitze wurde beauftragt, künftig jeweils »Informationsmaterial über die ökonomische, finanzielle und soziale Entwicklung« bereit zu stellen, um die Basisdiskussion möglichst sachlich zu halten. Was damit genau gemeint war, blieb jedoch offen. Allerdings versicherte der Vorsitzende ausdrücklich, es gehe bei dem neuen Prozedere nicht da-

---

**374** | Vgl. als paradigmatisch für diese beiden Positionen den Antrag der Bezirkskonferenz Hamburg einerseits sowie den Antrag der Bezirkskonferenz Hessen andererseits. In: Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 2, S. 310f. (hier das Zitat) u. S. 308 (Hessen). Zahlreiche weitere, jeweils leicht unterschiedliche Anträge in dieser Sache in: ebd., S. 308–315.



rum, die Debatte verdeckt zu lenken, sondern um »mehr Aktivität und mehr Demokratie«. <sup>375</sup>

In der Tat nahm die ÖTV die Befragung ihrer Basis sehr ernst, obwohl die Führung der Organisation deren Resultate zunehmend als problematisch empfand. Die Mitglieder nämlich unterstützten eine Tarifpolitik, die Geringverdiener im Öffentlichen Dienst bevorzugen sollte. In der ersten Tarifrunde nach dem Streik von 1974 erhob die Gewerkschaft erneut eine dreigeteilte Forderung, in der eine Prozentzahl (plus sechs Prozent) mit einem »Sockel« (50 DM) und einem pauschal zu zahlenden Urlaubsgeld (300 DM) kombiniert wurde. 1976 sollte es nach dem Beschluss der Großen Tarifkommission sogar ausschließlich einen einheitlichen Lohn- und Gehaltszuschlag von 135 DM monatlich für alle Beschäftigten geben. Auch in den drei nachfolgenden Jahren verlangte die ÖTV, der neue Tarifvertrag müsse jeweils ein sozial ausgleichendes Element enthalten. Zwar wurde die soziale Komponente etwas abgeschwächt, weil sie nur noch aus dem Urlaubsgeld (d.h. aus einer Einmalzahlung) bestand. Aber die Gewerkschaft wollte die Geringverdiener im Öffentlichen Dienst auch damit stärker begünstigen als die besser bezahlten höheren Angestellten und Beamten. <sup>376</sup>

Diese starke Fixierung auf ungleich gestaltete Einkommensgewinne befremdete gerade Sozialdemokraten, die auf Seiten der öffentlichen Arbeitgeber Verantwortung trugen. So kommentierte Helmut Schmidt den ÖTV-Beschluss für 1976 intern mit den Worten, die ÖTV erhebe damit eine Forderung, die bei Privatunternehmern keinesfalls durchgesetzt werden könne. Er fürchte deshalb, »daß die anderen Gewerkschaften wie Chemie und IG Metall und Bau eines Tages sagen, jetzt platzt uns der Kragen, jetzt wollen wir mal unsere Rechnung aufmachen«. Horst Ehmke, ein Vertreter des linken Parteiflügels, bestätigte die Zustandsbeschreibung des Kanzlers: Im persönlichen Gespräch habe ihm Franz Steinkühler von der baden-

**375** | In der Reihenfolge der Zitate: Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 2, S. 306 f. (der Antrag des HV, der ohne Änderung angenommen wurde) u. Bd. 1, S. 447 (H. Kluncker). In der Debatte erklärte Kluncker, der gHV werde »Orientierungshilfen« für die Mitgliederdebatte geben, »Aber bitte hängt uns keinen totalen Maulkorb um!« (ebd.).

**376** | Vgl. als Überblick: ÖTV-Geschäftsbericht 1972/75, S. 91–93; ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 106–113.

württembergischen IG Metall gesagt, die ÖTV-Forderung sei »ganz unmöglich bei uns zu machen«.<sup>377</sup>

In einem Brief an Heinz Kluncker griff Schmidt wenig später noch zu einem anderen Argument: Jeder Mindestbetrag treibe die Lohnkosten gerade für gering qualifizierte Arbeiten beim Staat in die Höhe. »Als altes ÖTV-Mitglied sehe ich aber natürlich auch die Gefahr, daß sich dadurch die Basis für unsere Organisation verengen könnte.«<sup>378</sup> In den Tarifverhandlungen für 1977 schließlich wurde der oben schon einmal erwähnte sozialdemokratische Kommunalpolitiker Rolf Krumsiek als Sprecher der VKA noch deutlicher. In Reaktion auf das von der ÖTV erneut verlangte Urlaubsgeld von pauschal 300 DM für alle staatlichen Arbeiter und Angeestellten »drohte [er] mit weiteren Privatisierungsmaßnahmen, die vor allem den unteren Einkommensbezieher trafen«.<sup>379</sup>

Nun gab es in der ÖTV nach wie vor erklärte Gegner von Einheitsforderungen, die mit ihrer Meinung nicht hinter dem Berg hielten. Als die Bezirksvorsitzenden im November 1974 über die kommende Tarifrunde berieten, votierten vier dieser zwölf führenden Funktionäre – nämlich die Leiter der durchweg kopfstarken und organisatorisch wichtigen Bezirke NRW I, Hessen, Bayern und Berlin – für eine reine Prozentforderung. Heinz Hackbarth, der Vertreter der Berliner ÖTV, kritisierte dabei ausdrücklich das von den Freunden der »Sockel«-Politik gern vorgebrachte

---

**377** | Protokoll der Gemeinsamen Sitzung von Parteivorstand, Parteirat und Kontrollkommission, 20.2.1976. In: AdsD, SPD-Parteivorstand, 2/PVAS0000640. Persönlich allerdings verteidigte Ehmke sozial ausgleichende Tarifforderungen: Er bitte darum, »nicht dies Prinzip als solches anzugreifen«, weil es ein Thema sei, »an dem man SPD-Positionen vertreten kann«. Ein Beschluss wurde auf der Sitzung nicht gefasst. Ehmke vertrat als direkt gewählter Abgeordneter seit 1969 den Wahlkreis Stuttgart III; Franz Steinkühler war seit 1972 Bezirksleiter im IG Metall-Bezirk Baden-Württemberg.

**378** | Helmut Schmidt an H. Kluncker, 18.4.1976. In: AdsD, HAS, 1/HSAA010027. Ergänzend verweist Schmidt auch hier auf die Gefahr, dass die »Sockel«-Strategie der ÖTV zu »Spannungen in der Zusammenarbeit« unter den DGB-Gewerkschaften führen könne. Reaktionen Klunckers auf diesen Brief konnten im Rahmen dieses Projektes nicht ermittelt werden. Schmidt bat in seinem Schreiben ausdrücklich um eine Antwort.

**379** | Notizen [von Hans Liersch?] über die Tarifverhandlungen, 10.2.1977. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTVC301003.

Argument, wegen der Teuerung müsse man die Geringverdiener besonders fördern: »Er selbst halte nichts von der klassenkämpferischen These, wonach das Brot für die Kleinen teurer sei.«<sup>380</sup> Heinz Wolf berichtete kurz darauf, die »Funktionskörper der großen Kreisverwaltungen« in dem von ihm geführten Bezirk Hessen seien »durchweg Sockelgegner«. Der Widerstand der Arbeitgeber gegen die wiederum »gespaltene« Forderung der Organisation aktiviere die Funktionäre daher nicht. Vielmehr gebe es »hämische Bemerkungen, die ÖTV habe die Lage durch ihre Forderungsstruktur selbst verschuldet«.<sup>381</sup>

1977 schließlich konstatierte Wolf, die Mitgliederdiskussion über die Tarifpolitik werde nach wie vor »mit viel Emotion und Erbitterung geführt«. Eine Liste mit den lokal beschlossenen Forderungen aus dem Bezirk NRW II für das gleiche Jahr verzeichnet stark divergierende Vorstellungen: Einige Kreisverwaltungen wünschten sich hohe Pauschalsummen; andere wollten hingegen nur eine Prozentzahl ohne jedes ausgleichende Element akzeptieren.<sup>382</sup> Fast zeitgleich warnte Heinz Hackbarth im Hauptvorstand der Organisation erneut vor weiteren nicht-linearen Lohnerhöhungen: Im West-Berliner Öffentlichen Dienst betrage der Stundenlohn einer festangestellten Putzfrau aktuell 8,62 DM und damit verdiene sie fast so viel wie ein Facharbeiter in der Berliner Elektroindustrie, der laut Tarifvertrag 8,82 DM pro Stunde bekam. Reinigungskräfte in Privatfirmen der Branche

**380** | Notizen von Hans Liersch über die Sitzung des gHV mit den Bezirksvorsitzenden, 4.11.1974. In: AdsD, ÖTV NRW II, 5/ÖTVC603003.

**381** | Kurzbericht der Bezirksverwaltung Hessen über Meinungsäußerungen der hessischen Kreisverwaltungen zum Ergebnis der Tarifverhandlungen am 14.1.1975, 27.1.1975. In: ebd.

**382** | Das Zitat aus: ÖTV-Hessen aktuell Nr. 6/77, 20.10.1977 (ein Exemplar dieser Mitgliederinformation in: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 14); Vorstellungen der Kreisverwaltungen im Bezirk NRW II zur Tarifrunde 1977, o.D. In: AdsD, ÖTV NRW II, 5/ÖTVC6003011. So verlangten etwa die Kreisverwaltungen von Bottrop und Witten Festbeträge von 175 bzw. 170 DM; die Kreisverwaltung Rheine hingegen votierte für eine Forderung von 7,5 Prozent. Eine ähnliche Aufstellung mit noch stärker voneinander abweichenden Forderungen für die Tarifrunde 1975 findet sich in: Forderungen der einzelnen Kreisverwaltungen im Bezirk NRW II, o.D. [Jan. 1975]. In: ebd., 5/ÖTVC6003010. Vgl. auch die Klage eines GT-Delegierten über die Mitgliederdiskussion als »Wirrarr« in: Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 1, S. 134 (Klaus del Tedesco, Kassel).

erhielten an der Spree erheblich geringere Löhne, und sie würden zudem fast ausschließlich nur zwei bis drei Stunden pro Tag beschäftigt, damit für sie keine Sozialversicherungsbeiträge anfielen. Zwar verurteilte Hackbarth solche Arbeitsverträge als »Machenschaften« – dennoch resümierte er, dass Reinigungsarbeiten im Öffentlichen Dienst in Berlin mehr als doppelt so teuer waren wie bei Privatfirmen. Logischerweise werde diese Diskrepanz noch weiter wachsen, wenn die ÖTV an ihrer sozial ausgleichenden Tarifpolitik festhalte.<sup>383</sup>

Trotz all dieser Warnungen, die sowohl intern laut wurden als auch von außen kamen, bildeten sich in den Mitgliederdiskussionen der Gewerkschaft auch in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre immer wieder neu Mehrheiten für nichtlineare Lohnerhöhungen. Zwar wirkte dabei das bereits ältere Argument, die Inflation schädige besonders Geringverdiener, weiter fort. Auch Heinz Kluncker griff darauf zurück, wenn er die ÖTV-Forderungen öffentlich präsentierte und verteidigte.<sup>384</sup> Zusätzlich gewann die »Sockel«-Strategie nach 1974 allerdings eine stark politische Dimension, die sie in dieser Form noch nicht gehabt hatte, als die Teuerungsraten in den Jahren nach 1969 wirklich rasant gewachsen waren: Sie entwickelte sich immer stärker zum Beweis einer linken Gesinnung.

Mit dem Mitgliederzuwachs nach 1974 scheinen sich die internen Debatten in der ÖTV deutlich verändert zu haben. Die Gewerkschaft erlebte in dieser Zeit den Zustrom neuer Kolleginnen und Kollegen, deren politische Sozialisation in der Phase der Studentenproteste nach 1967/68 und in den ersten, reformfreudigen Regierungsjahren Willy Brandts stattgefunden hatte. Viele von ihnen brachten ziemlich genaue Vorstellungen davon mit, was eine Gewerkschaft zu tun und zu leisten habe. Ähnlich wie in anderen DGB-Gewerkschaften und in der SPD kann man von einer Wiederbelebung sozialistischer Ideale und dezidiert kapitalismuskritischer Einstellungen sprechen. Zwar blieb die Zahl dieser »neuen Linken« in der Millionenorganisation der ÖTV immer begrenzt. Dennoch gewannen sie rasch Einfluss, weil sie sich aktiv und selbstbewusst in die Gewerkschafts-

---

**383** | Protokoll der 3. Sitzung des HV, 20./21.1.1977. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130054.

**384** | Vgl. etwa: Kluncker fordert unterschiedslos 135 Mark mehr für alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst. In: FAZ, 14.1.1976; Rede von H. Kluncker bei Eröffnung der Tarifverhandlungen, 10.2.1977. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 24.

arbeit »einbrachten« (um eines der Lieblingswörter dieser Zeit zu benutzen).<sup>385</sup>

Wie dieses Engagement wirken konnte, beschrieb Heinz Kluncker im Frühjahr 1977 dem Hauptvorstand am Beispiel einer tarifpolitischen Mitgliederdiskussion in München, an der er selbst als Gast teilgenommen hatte. Der Vorsitzende hatte diese Debatte als ziemlich absurde Veranstaltung erlebt: 30 der insgesamt 37 Redner und Rednerinnen votierten für einen Festbetrag von 250 DM, obwohl es der ÖTV im Vorjahr noch nicht einmal gelungen war, die weitaus geringere Summe von 135 DM durchzusetzen. Mehrheitlich kamen diese Freunde eines weiteren und noch viel höheren »Sockels« aus den Bereichen »Erziehung, Wissenschaft, Kindergärtnerinnen [und] Sozialarbeiter«. Nach Klunckers Urteil repräsentierten sie »keine 5 Prozent der Mitglieder in diesem Kreisverband«; die Vertreter der kopfstarken Bereiche (d.h. besonders die aus den kommunalen Versorgungsbetrieben) meldeten sich mit abweichenden Meinungen hingegen erst ganz am Ende der Debatte zu Wort. Zudem verlangte die lautstarke Minderheit eine Abstimmung, die den tarifpolitischen Kurs der Kreisverwaltung festlegen sollte: »Das ging auf Messers Schneide, daß dieser Antrag abgewimmelt wurde«. Der Willensbildungsprozess an der Basis, so das Fazit des Vorsitzenden, drohe zum Problem zu werden, weil »die schweigende Mehrheit zu Hause sitzt«, während kleine Gruppen die Versammlungen »mit Emotionen« dominierten.<sup>386</sup>

Heinz Wolf in Hessen hatte offenbar ganz ähnliche Erfahrungen gemacht, denn er warnte einige Monate später vor »Verbalradikalismus« in der Mitgliederdiskussion: Gerade die Arbeiter der kommunalen Betriebe, ohne die es keinen erfolgreichen Streik der ÖTV geben könne, seien »nur unvollkommen« beteiligt, wenn über die Forderungen für die nächste Ta-

**385** | Zum Hintergrund vgl. etwa: Gerd Koenen: Das rote Jahrzehnt. Unsere kleine deutsche Kulturrevolution, Köln 2001; Andreas Kühn: Stalins Erben, Maos Söhne. Die Lebenswelt der K-Gruppen in der Bundesrepublik der 70er Jahre, Frankfurt/Main 2005; Anton Stengl: Zur Geschichte der »K-Gruppen«. Marxisten-Leninisten in der BRD der siebziger Jahre, Frankfurt/Main 2011. Vgl. zu parallelen Entwicklungen in der SPD: Faulenbach: Das sozialdemokratische Jahrzehnt, S. 275–280 u. 774.

**386** | Protokoll der 3. Sitzung des HV, 20./21.1.1977. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130054.

rifrunde beraten werde: Diese Versammlungen dürften nicht »zum Reservat sich elitär gebärdender Debattierkreise werden«.<sup>387</sup>

Im Herbst 1979 wurde Wolf in einem Bericht an Heinz Kluncker noch deutlicher. Er klagte über die dominante Selbstdarstellung von »Kolleginnen und Kollegen aus dem Gesundheits- und Sozialbereich« sowie aus der Kommunal- und Landesverwaltung in den internen Debatten der Gewerkschaft. Wegen »des permanenten Schweigens unserer klassischen Mitglieder und deren Anfälligkeit für Emotionen« gelinge es kleinen Gruppen besonders engagierter und eloquenter linker Mitglieder immer wieder, kaum durchdachte tarifpolitische Positionen durchzusetzen. Dadurch verändere sich das ganze innere Gefüge der Organisation: »Mehr und mehr ziehen sich auch in unserem Bezirk bisher aktive Mitglieder und Funktionäre aus unseren klassischen Mitgliederbereichen zurück bzw. fangen an zu schweigen.« Besonders bedenklich fand Wolf dabei, dass die neuen Aktivisten der Gewerkschaft in seiner Sicht eine »die da oben-Haltung« kultivierten, die sich gegen die ÖTV-Führung (und damit konkret wohl auch gegen ihn selbst) richtete: In ihrer Vorstellung sollten allein die Mitglieder über den Forderungskatalog der Gewerkschaft entscheiden. Mit solchen »basisdemokratischen Schwarmgeistern« könne man aber keine erfolgreiche Tarifpolitik betreiben.<sup>388</sup>

Bei Heinz Kluncker fand der hessische Bezirksvorsitzende mit seinen Klagen sicher ein offenes Ohr. Bereits ein Jahr zuvor hatte der Vorsitzende konstatiert, es gebe in den ÖTV-Organisationsbereichen Sozialarbeit, Gesundheitswesen und Universitäten mittlerweile einen nennenswerten Einfluss besonders linker Mitglieder: Sie stammten aus der 1968 neu gegründeten »Deutschen Kommunistischen Partei« (DKP), die stark von der SED abhängig war und auch von ihr finanziert wurde, sowie aus diversen maoistisch inspirierten »K-Gruppen«, von denen der »Kommunistische Bund Westdeutschland« (KBW) die aktivste und größte (oder besser: die noch am wenigsten kleine) war. Gleichzeitig seien dies auch die Abteilungen in der ÖTV, in denen am häufigsten und am lautstärksten Festbeträge und andere Instrumente einer sozial ausgleichenden Tarifpolitik verlangt würden.<sup>389</sup>

**387** | ÖTV-Hessen aktuell Nr. 6/77, 20.10.1977 (ein Exemplar dieser Mitgliederinformation in: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 14).

**388** | Heinz Wolf an H. Kluncker, 9.11.1979. In: AdsD, Depositum Kluncker, Stehordner 80.

**389** | Protokoll der 12. Sitzung des HV, 24.11.1978. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130065.

Einerseits beschrieben Kluncker und Heinz Wolf mit den zitierten Berichten sicher reale Veränderungen innerhalb der ÖTV. So agierten in den 1970er Jahren in anderen DGB-Verbänden ebenfalls überschaubare, aber sehr aktive Gruppen von weit links stehenden Mitgliedern, die wenig bis nichts vom »revisionistischen« Kurs der Gewerkschaftsführungen hielten und den Anspruch erhoben, die »wahren Interessen« der Werktätigen zu artikulieren.<sup>390</sup> Wenn dabei offen anti-demokratische Positionen vertreten wurden oder das Prinzip der Einheitsgewerkschaft gefährdet erschien, wehrten sich die Organisationen, indem sie die besonders radikalen Linken ausschlossen. Auch die ÖTV verfuhr so.<sup>391</sup>

Andererseits aber wäre es viel zu einfach, die Tarifpolitik der Gewerkschaft in dieser Dekade nur mit dem Überengagement sendungsbewusster Exponenten der neuen revolutionären Linken zu erklären. Anders als der hessische Bezirksvorsitzende hütete sich Heinz Kluncker vor dieser Simplifizierung: Im Hauptvorstand erklärte er ausdrücklich, es sei ganz falsch, jeden Verfechter der »Sockel«-Strategie »als KBW-inspiriert zu diffamieren«.<sup>392</sup>

Berichte der Kreis- und Bezirksverwaltungen über die Mitgliederdebatten im Winter 1978/79 belegen, wie recht der Vorsitzende damit hatte. Nur der Bezirk Weser-Ems, der zugleich über eine »sehr geringe Beteiligung« an den Versammlungen klagte, vermerkte eine Dominanz kleiner Gruppen

**390** | Speziell für die DKP vgl. etwa: Manfred Wilke/Hans-Peter Müller: SED-Politik gegen die Realitäten. Verlauf und Funktion der Diskussion über die westdeutschen Gewerkschaften in SED und KPD/DKP 1961 bis 1972, Köln 1991; Emil-Peter Müller: Die Bündnispolitik der DKP. Ein trojanisches Pferd, Köln 1982, S. 102–119. Zu den K-Gruppen und ihrer Gewerkschaftsarbeit vgl. etwa: Michael Steffen: Geschichten vom Trüffelschwein. Politik und Organisation des Kommunistischen Bundes 1971 bis 1991, Berlin u. a. O. 2002, S. 135; Kühn: Stalins Enkel, S. 142.

**391** | Bezogen auf die Gesamtzahl der Mitglieder blieben die Ausschlüsse extrem selten. In den fünf Jahren von 1976 bis 1979 kam es zu insgesamt 186 Ausschlüssen aus politischen Gründen und wegen gewerkschaftsschädigenden Verhaltens. 134 davon trafen Mitglieder des KBW, die typischerweise ein besonders starkes »revolutionäres« Selbstbewusstsein an den Tag legten (ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 79–81). Als Überblick auch für die anderen DGB-Verbände vgl. (aus marxistischer Sicht) auch: Rainer Erb: Gewerkschaftsausschlüsse in den 70er Jahren. In: Jacobi/Müller-Jentsch/Schmidt: Gewerkschaftspolitik, S. 166–175.

**392** | Protokoll der 3. Sitzung des HV, 20./21.1.1977. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130054.

bei diesen Beratungen. Ansonsten war davon nicht die Rede. Hessen meldete sogar stolz (aber ohne weitere Details), fast zwei Drittel aller Mitglieder in der Region hätten an Veranstaltungen teilgenommen, auf denen der Forderungskatalog für die kommende Tarifrunde besprochen wurde.<sup>393</sup> Bei so starker Beteiligung taugt der nicht genauer geregelte und damit für Zufallsmehrheiten durchaus anfällige Prozess der Mitgliederdiskussion nicht, um die Tendenz dieser Willensbildung zu erklären.<sup>394</sup>

So bleibt zu erklären, warum die sozial ausgleichende Tarifpolitik in der ÖTV so ungebrochen populär war. Auch für das Jahr 1979 beschloss die Große Tarifkommission ja erneut eine »gespaltene Forderung« (konkret für ein Lohnplus von 6,5 Prozent und eine Erhöhung des pauschal gezahlten Urlaubsgeldes um ebenfalls einheitliche 250 DM). Dabei hatte die Gewerkschaftsspitze – wie im Vorjahr – in ihren Informationsmaterialien nur eine Prozentzahl vorgeschlagen. Außerdem warnte Heinz Kluncker erstmals

---

**393** | Bericht der Bezirksverwaltung Weser-Ems, o.D. [Feb. 1979]; Bezirksverwaltung Hessen an gHV, 16.2.1979. Beide in: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 26. Vgl. ebd. auch zahlreiche weitere Berichte von Bezirks- und Kreisverwaltungen.

**394** | Die Mitgliederdiskussion war ja kein »einheitliches Meinungsbildungsverfahren«, sondern ein offensichtlich sehr unterschiedlich verlaufendes Prozedere, in dem die ÖTV-Gliederungen jeweils vor Ort entschieden, wie sie voringen. Selbst in dem vergleichsweise kleinen und damit noch gut überschaubaren saarländischen Bezirk wusste die Zentrale nicht genau, was in den Versammlungen der Betriebsgruppen im Einzelnen geschah (Bezirksverwaltung Saar an gHV, 9.2.1979. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 26 [hier auch das Zitat]). Dieser Bericht konstatierte: »Inwieweit die Mitglieder ihre Meinung zur Forderungsempfehlung überhaupt und wie einbringen, kann nicht analysiert werden, weil dazu keine aussagefähigen oder repräsentativen Tatsachen bekannt sind.« Es erscheint kaum vorstellbar, dass dies in den deutlich größeren anderen Bezirken der ÖTV nicht gegolten haben soll. Offensichtlich kämpften auch andere DGB-Organisationen mit vergleichbaren Problemen. So beschloss die Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen schon 1976, allen ihren Mitgliedern einen Fragebogen vorzulegen, der verschiedene Tarifforderungen auflistete. So sollte eine umfassende Befragung möglich werden, ohne eine aufwendige Urabstimmung durchzuführen. In der ÖTV-Führung stieß dieses Vorgehen auf scharfe Ablehnung. Heinz Kluncker sah darin ein »unmögliches Unterfangen«: Durch die Befragung werde es zu einer »unverbindlichen Anforderungsinflation« kommen. So aber könne man keine aussichtsreiche gewerkschaftliche Tarifpolitik betreiben (Protokoll der 3. Sitzung des HV, 20./21.1.1977. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130054).



öffentlich vor weiteren besonderen Verbesserungen für Geringverdiener: Wenn die ÖTV sie durchsetze, dann nur »um dem Preis, daß in den Bereichen, in denen viele Beschäftigte der untersten Lohngruppen tätig sind, zunehmend privatisiert würde«. Die solidarisch gemeinte Forderung schädige letztlich gerade die Mitarbeiter des Staates, die »einfachste Tätigkeiten« verrichteten und für die gleiche Arbeit außerhalb des Öffentlichen Dienstes »erheblich weniger« erhielten.<sup>395</sup> Die klaren Worte des Vorsitzenden blieben im Prozess der demokratischen Meinungsbildung in der Organisation jedoch ungehört.

Diese Tatsache verweist auf ein tiefer liegendes Problem der ÖTV. Vor dem Hintergrund der besonderen sozialen Struktur des beruflich so disparaten Öffentlichen Dienstes liegt es nämlich nahe, die von den Mitgliedern der Gewerkschaft so hartnäckig präferierte nichtlineare Tarifstrategie als eine Politik zu verstehen, die gar nicht so sehr gezielt den Geringverdienern dienen sollte, sondern vielmehr in einer sehr verallgemeinernden Art und Weise »die da oben« ins Auge nahm: Es ging der ÖTV-Basis darum, den finanziellen Vorsprung der gut bezahlten Staatsbediensteten zu verringern.

Gewerkschaftliches Handeln nützt generell selbst den Arbeitnehmern, die nicht organisiert sind, weil der Tarifvertrag auch auf sie angewendet wird. Über diese Trittbrettfahrer-Effekte ärgerten sich alle Gewerkschaften.<sup>396</sup> In der ÖTV aber besaß das Problem ein besonders starkes emotionales Gewicht. Wie oben gezeigt wurde, fiel die Spannbreite der Löhne und Gehälter im Öffentlichen Dienst ungewöhnlich weit aus: Sie erfasste auch Spitzeneinkommen von mehr als 10.000 DM monatlich, die nach Heinz Klunckers Worten in der Privatwirtschaft »überhaupt nicht tarifvertrag-

**395** | »Wir sind keine Koalitionspartner der Regierung«. In: Der Stern 32 (1979), H. 3, S. 88–92, hier: S. 88. Klunckers öffentliche Äußerungen in dieser Angelegenheit waren allerdings alles andere als konsequent. In der Tarifrunde für 1980 dementierte er wiederum in einem Presseinterview (in: »Überhaupt keine Veranlassung für einen Afghanistan-Abschlag«. In: Die Welt, 1.3.1980) den oben zitierten Satz mit den Worten: »Aber das Tariflohniveau im öffentlichen Dienst ist nicht die Ursache für Privatisierungen.«

**396** | Die in allen DGB-Organisationen periodisch immer wieder neu aufkommenden (letztlich aber stets abgelehnten) Forderungen nach exklusiver Geltung der Tarifverträge nur für Gewerkschaftsmitglieder zeigen diesen Unwillen. Für die ÖTV vgl. solche Anträge etwa in: Protokoll ÖTV-GT 1972, S. 634f.; Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 2, S. 320f.; Protokoll ÖTV-GT 1980, Bd. 2, S. 348.

lich geregelt werden, sondern allenfalls in Aufsichtsratspräsidien zurecht gemauschelt werden«. <sup>397</sup>

Zudem übernahmen Bund, Länder und Gemeinden die Lohn- und Gehaltsabschlüsse, die sie mit der ÖTV vereinbarten, in den 1970er Jahren durchweg ohne Abstriche für die Beamten. <sup>398</sup> Der Arbeitskampf im Februar 1974 hatte also jenen Staatsbeschäftigten ebenfalls ein höheres Einkommen gesichert, die selbst gar nicht streiken durften; sogar die Minister, mit denen sich die ÖTV herumstritt, und auch der Bundeskanzler, der ihr so hart zusetzte, erhielten am Ende mehr Geld, weil sich die Gewerkschaft den tarifpolitischen Vorgaben der Regierung so entschlossen widersetzte. Zudem erledigten hochrangige Beamte sowie Angestellte im gehobenen Dienst abseits der politischen Führungsebene vielfach beruflich Aufgaben, die in Privatbetrieben in die Zuständigkeit der Unternehmensführung fielen – zugleich aber gehörten sie zu den Arbeitnehmern, die von den Tarifverträgen profitierten.

Die ÖTV-Basis scheint diese sehr spezielle Struktur zunehmend als ungerecht empfunden zu haben. Der Personalrat eines nordrhein-westfälischen Krankenhauses erklärte bei den Beratungen über die tariflichen Forderungen im Frühjahr 1977 ausdrücklich, es seien stets »nur die Arbeiter, Angestellten und Beamten der unteren bis mittleren Einkommen«, die sich für die ÖTV-Forderungen einsetzten. Das Leitungspersonal der Klinik bemühe sich hingegen nach Kräften, »den Lohnkampf mit Hilfe des besonderen Dienstrechts zu behindern und zu unterdrücken«. Deshalb seien rein lineare Tarifforderungen im Öffentlichen Dienst geradezu absurd: Schließlich würden »in keinem Industriezweig die Bezüge der Manager durch den Tarifkampf der Arbeiter bestimmt«. <sup>399</sup>

---

**397** | »Wir sind keine Koalitionspartner der Regierung«. In: Der Stern 32 (1979), H. 3, S. 88–92, hier: S. 88 f.

**398** | Vgl. hierzu: Krumsiek: Alle Jahre, S. 332.

**399** | Personalrat des Verbandskrankenhauses Schwelm an die ÖTV-Kreisverwaltung Gevelsburg, 1.2.1977. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 26. Vgl. als weitere Beispiele für diese Argumentation auch die Entschließung der hessischen Mitglieder der GTK vom 24.3.1977, abgedr. in: ÖTV-Hessen Aktuell, Nr. 3/77, 28.3.1977 (ein Exemplar in: AdsD, ÖTV NRW II, 5/ÖTVC603013); Bericht der Abt. Nahverkehr der Kreisverwaltung Dortmund an die Hauptabt. Nahverkehr beim ÖTV-HV, 4.1.1979. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 26.

Da keineswegs nur die besonders weit links stehenden ÖTV-Mitglieder so dachten, verhielt sich die ÖTV-Spitze im tarifpolitischen Richtungsstreit zwischen den Freunden und den Gegnern der »Sockel«-Strategie so vorsichtig. In diesem Sinne verstehe ich jedenfalls den Hinweis Heinz Klunckers vor dem Hauptvorstand, die Frage, ob lediglich eine Prozentzahl oder auch ein Mindestbetrag gefordert werde, sei für ihn »nicht ideologisch motiviert, sondern praktisch politisch bezogen«: Die Einheit der Organisation war offenbar nur zu wahren, wenn die Führung die moralisch-ökonomischen Emotionen der aktiven Gewerkschaftsmitglieder respektierte, obwohl sie doch sehr wohl um die Gefahren wusste, die daraus gerade für die Beschäftigten in den untersten Lohngruppen entstanden.<sup>400</sup>

Forderungen zu stellen ist für eine Gewerkschaft immer der leichtere Teil im Geschäft der Tarifverhandlungen. Es folgt unweigerlich das Pflichtprogramm, mit den anderen Tarifparteien um eine Einigung zu ringen. In den Jahren nach 1974 eckte die ÖTV mit ihrer sozialen Orientierung in diesen Gesprächen zunehmend an. Widerspruch erntete sie dabei nicht nur bei den Arbeitgebern, sondern zunehmend auch bei der DAG, mit der sie in Tarifangelegenheiten trotz einiger Meinungsverschiedenheiten bislang weitgehend problemlos zusammengearbeitet hatte. Diese Gemeinsamkeit in der konkreten gewerkschaftlichen Arbeit zerbrach 1976, und damit endeten zunächst einmal auch alle Hoffnungen, die beiden Gewerkschaften könnten ihre organisatorische Konfrontation beenden, um die solidarische Kraft der Arbeitnehmer im Öffentlichen Dienst gegenüber den staatlichen Arbeitgebern zu stärken. Die ÖTV hat diesen Bruch bewusst herbeigeführt – was einmal mehr beweist, wie wichtig die sozial ausgleichende Tarifstrategie für sie selbst war.

In den frühen 1970er Jahren standen sich ÖTV und DAG programmatisch in vieler Hinsicht sehr nah, weil der stark links geprägte Zeitgeist der Jahre nach 1968 auch die in Hamburg residierende Angestelltengewerkschaft veränderte. Einvernehmlich konstatierten Delegationen der DAG und des DGB im Mai 1974 ihre »fast völlige Übereinstimmung in gesellschaftspolitischen Fragen«. Dies geschah auf einem Treffen, das nach dem Willen beider Seiten die Chancen für eine Integration der DAG in den DGB ausloten sollte. Trotz programmatischer Harmonie fanden die beiden

---

400 | Protokoll der 13. Sitzung des HV, 30./31.1.1979. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130065.

Seiten aber nicht zueinander, denn »in organisatorischen Fragen [...] waren die Vorstellungen vollkommen konträr«.<sup>401</sup>

Realisten dürfte dieses Resultat nicht überrascht haben. Die DAG, deren Mitgliederzahlen seit den frühen 1960er Jahren eher stagnierten als wuchsen, wäre zwar wohl durchaus bereit gewesen, sich als eigenständige Organisation dem DGB anzuschließen. Genau dies aber lehnte der Dachverband unter Heinz Oskar Vetter entschieden ab, denn eine berufsständische Gewerkschaft wie die DAG, die Angestellte aller Sparten und Branchen zusammenfasste, hätte auch nach dem Eintritt in den DGB weiterhin im Organisationsbereich fast aller anderen DGB-Verbände »gewildert«. Zumal die ÖTV und die ebenfalls zum DGB gehörende Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen (HBV) forderten de facto nichts anderes als eine Selbstauflösung der DAG, wenn sie von deren Integration in den DGB sprachen: Sie wollten die Mitglieder der Hamburger Organisation »übernehmen«, weil ansonsten das für den DGB zentral wichtige Prinzip »ein Wirtschaftsbereich – eine Gewerkschaft« de facto kaum noch gegolten hätte.<sup>402</sup>

Diese Selbstabschaffung eines Verbandes mit immerhin rund 450.000 Mitgliedern aber musste allein schon wegen der Eigeninteressen der DAG-Funktionäre als äußerst unwahrscheinlich gelten. Das Treffen im Frühjahr 1974 endete daher mit dem Fazit, »daß alle weiteren Bemühungen, in nächster Zeit zu einem Abbau der organisatorischen Unterschiede zwischen DAG und DGB zu kommen, voraussichtlich ergebnislos verlaufen werden«.<sup>403</sup>

---

**401** | Bericht über das Gespräch DGB–DAG am 30.5.1974 in Hannover, 11.6.1974, abgedr. in: Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1969–1975, S. 797 f. Heinz Kluncker gehörte zu der DGB-Delegation.

**402** | Vgl. hierzu etwa: Kluncker für Eingliederung der DAG in Gewerkschaftsbund. In: Die Welt, 28.6.1972; Klunckers Kuchen. In: Wirtschaftswoche 28 (1974), H. 19, S. 20; Dritter Weg. In: Der Spiegel 28 (1974), H. 20, S. 41. Zu den Mitgliederzahlen der DAG vgl. Hans-Peter Müller: Die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft im Wettbewerb mit dem DGB. Geschichte der DAG 1947–2001, Baden-Baden 2011, S. 332 u. 464.

**403** | Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1969–1975, S. 797. Konkret wäre für eine Selbstauflösung der DAG eine Vier-Fünftel-Mehrheit der Stimmen auf einem Gewerkschaftstag nötig gewesen. Nach dem zitierten Bericht war sich die DAG-Leitung sicher, dass sie ein solches Votum »nicht erhalten würde«.

Zwangsläufig bemühte sich die nun wieder auf sich selbst verwiesene Angestelltengewerkschaft seitdem verstärkt darum, ihre Eigenständigkeit zu demonstrieren – und dafür benutzte sie gezielt auch das Feld der Tarifpolitik. Von der »Sockel«-Strategie der ÖTV hatte der Hamburger Verband bereits vor dem gescheiterten Gespräch mit dem DGB im Mai 1974 nur wenig gehalten: Genau wie die Arbeitgeber klagte auch die DAG über deren angeblich »nivellierende« Folgen. Diese Kritik artikuliert die Organisation nun jedoch weitaus entschiedener als zuvor. Bereits 1975 berichtete die HBV, die DAG habe ihr in der letzten Lohn- und Gehaltsrunde für das Versicherungsgewerbe lautstark eine »Nivellierungspolitik« vorgeworfen. In den Tarifverhandlungen habe sich daher eine »einheitliche Front von Arbeitgebern und DAG« gebildet.<sup>404</sup> In der Chemieindustrie scherte die Hamburger Organisation sogar aus den bislang stets gemeinsam geführten Tarifgesprächen aus: Sie verlangte – und bekam – separate Beratungen mit den Arbeitgebern. Anschließend lieferten sich DAG und IG Chemie eine giftige öffentliche Kontroverse, in der von gewerkschaftlicher Einheit nichts mehr zu spüren war.<sup>405</sup>

In der Tarifrunde für 1976 richteten sich die Profilierungsbemühungen der DAG dann gegen die ÖTV. Deren Forderung, die Löhne und Gehälter im Öffentlichen Dienst sollten einheitlich um 135 DM pro Monat erhöht werden, fiel vor dem Hintergrund der mittlerweile schon traditionsreichen Debatten über die »nivellierende« Wirkung nichtlinearer Tarifabschlüsse allerdings fast schon provozierend aus: Da die DAG erklärtermaßen nicht daran dachte, sich nach den Vorstellungen der ÖTV in den DGB einzugliedern, benutzte nun auch die ÖTV die Tarifpolitik, um die Distanz zwischen den beiden Organisationen zu betonen. Die Hamburger Reaktion ließ nicht auf sich warten. In öffentlichen Erklärungen, die per Flugblatt in den Betrieben bekannt gemacht wurden, verwahrte sich die DAG scharf gegen die »Leistungsfeindlichkeit« der ÖTV-Strategie. Wer eine für alle Beschäftigten gleich große pauschale Lohnerhöhung durchsetzen wolle, der

**404** | Auszug aus dem Protokoll des Tarifpolitischen Ausschusses des DGB vom 10.7.1975, o. D. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 49.

**405** | Vgl. hierzu: Der Kampf zwischen den Gewerkschaften. In: Die Welt, 9.12.1975. Weil sich die DAG durch scharf kritische Formulierungen in der Mitgliederzeitschrift der IG Chemie beleidigt fühlte, beantragte sie erfolgreich eine einstweilige Verfügung gegen die Auslieferung des Magazins.

bestrafe »die Leistungsbereitschaft und den Arbeitswillen« der beruflich qualifizierten Angestellten. Mit der DAG sei so etwas nicht zu machen: »Die Gehaltspolitik der DAG basiert auf dem Leistungsprinzip.«<sup>406</sup>

Die Tarifverhandlungen, die nach diesem gewerkschaftsinternen Vor-geplänkel begannen, verliefen für die ÖTV wenig erfreulich. Bei den Arbeitgebern stieß sie mit ihrer Einheitsforderung auf geschlossene Ablehnung; auf die Streikbereitschaft der Basis aber konnte sie nach wie vor nicht vertrauen. Gleichzeitig inszenierte der DAG-Vorsitzende Heinz Grot-hegut die von ihm geführte Organisation vor den Fernsehkameras erfolg-reich als selbstbewussten Widerpart der ÖTV. Verärgert distanzierte sich Heinz Kluncker daraufhin öffentlich von der »irren Leistungsideologie« der DAG.<sup>407</sup>

Nach gescheiterten Verhandlungen begann die erste Schlichtung in der Tarifgeschichte des bundesdeutschen Öffentlichen Dienstes. Sie endete mit einer Empfehlung, die eine Prozentzahl (plus fünf Prozent) mit einem Mindestbetrag von 75 DM kombinierte. Während die ÖTV den Vorschlag ablehnte, nahm die DAG ihn an. In erneuten Beratungen mit den Arbeit-gebern musste die nach wie vor verzagt agierende ÖTV-Führung schließ-lich nachgeben: Sie akzeptierte eine nur leicht überarbeitete Version der Schlichtungsempfehlung, obwohl sie noch kurz zuvor erklärt hatte, der Einheitsbetrag sei für sie essenziell wichtig.<sup>408</sup> Eine Handlungsalternative

**406** | In der Reihenfolge der Zitate: Flugblatt des DAG-Landesverbandes Nieder-sachsen-Bremen, 23.1.1976. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 49; Der Kampf zwischen den Gewerkschaften. In: Die Welt, 9.12.1975 (zit. wird hier der DAG-Vorsitzende Hermann Brandt). Vgl. zusammenfassend aus der Perspektive der DAG auch: Gerhard Halberstadt: Die Angestellten und ihre Gewerkschaft. Stationen einer bewegten Geschichte, Freiburg 1991, S. 290 f.

**407** | Vgl. den rückblickenden Bericht in: Am Ende die Gleichberechtigung? In: SZ, 14.6.1976.

**408** | Als Abriss vgl.: ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 106 f.; Deutsche Angestell-ten-Gewerkschaft: Tätigkeitsbericht 1975/79. Vorgelegt dem 12. Bundeskongress, Hamburg 1979 (im Folgenden: DAG-Tätigkeitsbericht 1975/79), S. 96. Zur strikt ablehnenden Haltung der Arbeitgeber gegenüber der Einheitsforderung und dem Schlichtungsverfahren vgl. genauer: Tarifrunde 1976 im öffentlichen Dienst. In: Gewerkschaftsreport 10 (1976), H. 2, S. 21–25. In dem schließlich auch von der ÖTV akzeptierten Tarifvertrag stieg der Mindestbetrag auf 85 DM; gleichzeitig aber wurden in den Vertrag eher versteckte Änderungen am Ortszuschlag einge-

fehlte, weil »nicht alle regionalen Gliederungen der ÖTV ihre Entschlossenheit, notfalls für diese berechnete Forderung zu kämpfen, deutlich genug demonstriert« hatten. Mit anderen Worten: Der interne Dissens, welche grundlegende tarifpolitische Strategie die Gewerkschaft verfolgen sollte, lähmte die Organisation, wenn es wirklich ernst wurde.<sup>409</sup>

Erneut zeigten sich gerade die engagierten ÖTV-Mitglieder sehr enttäuscht. Ein Antrag auf dem wenig später stattfindenden Gewerkschaftstag, der unter anderem von Heinz Wolf (selbst gar kein Freund der sozial ausgleichenden Tarifstrategie) unterstützt wurde, vermerkte kritisch, die ÖTV züchte »Lethargie« an ihrer Basis und wachsendes »Mißtrauen« gegenüber den Funktionären, weil sie sich nicht erkennbar gegen einen Tarifvertrag gewehrt habe, der so grundlegend von ihren ursprünglichen Forderungen abwich.<sup>410</sup>

Der Beschluss des Kongresses, die Tarifgemeinschaft mit der DAG zu kündigen und künftig nur noch allein mit den Arbeitgebern zu verhandeln, reagierte im doppelten Sinne auf den Verlauf dieser Tarifberatungen. Die DAG hatte sich so widerspenstig verhalten, dass die ÖTV mit Blick auf den Hamburger Verband berechtigt von einer »gegnerischen Organisation« sprechen konnte. Zudem lehnte die DAG einheitliche Tarifverträge

---

baut, durch die das Plus für die Arbeitgeber »nahezu kompensiert« wurde (Rundschreiben der Arbeitsrechtlichen Vereinigung der Gemeinden und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen in Nordrhein-Westfalen, 12.4.1976. In: AdsD, ÖTV NRW II, 5/ÖTVC603012).

**409** | Flugblatt der ÖTV-Bezirksleitung Hessen, 11.4.1976. In: AdsD, ÖTV NRW II, 5/ÖTVC603014. Nach dieser Darstellung hatten sich nach dem Schlichtungsverfahren nur die Bezirke Hessen und Baden-Württemberg dafür ausgesprochen, eine Urabstimmung vorzubereiten. Beide Bezirke votierten auch gegen den ausgehandelten Abschluss.

**410** | Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 2, S. 312–314 (Zitate: S. 313). Dieser Initiativ-Antrag 374 A wollte die ÖTV daher verpflichten, künftig eine »Mitgliederbefragung« durchzuführen, wenn die GTK einem Tarifvertrag zustimmte, der »in besonders gravierendem Umfange« von der Ursprungsforderung abwich. Der Gewerkschaftstag lehnte den Antrag »mit großer Mehrheit« als nicht praktikierbar und als nicht satzungskonform ab. Vgl. die Diskussion (mit der Begründung des Antrags durch Heinz Wolf) und die Abstimmung in: ebd., Bd. 1, S. 458–460. Scharfe Kritik am Verlauf der Tarifrunde übte auch der Delegierte Rainer Schellbach (Dortmund). Vgl.: ebd., S. 111 f.

für Arbeiter und Angestellte ab, d.h. sie stellte sich auch gegen das ÖTV-Projekt, ein einheitliches Personalrecht zu schaffen, das die traditionelle »Kragenlinie« ignorierte. Deshalb, so sagte Heinz Kluncker, dürfe die DAG künftig »nicht mehr am gleichen Verhandlungstisch« sitzen wie die ÖTV.<sup>411</sup>

Aber die DAG hatte wohl nicht ganz unrecht, als sie erklärte, die ÖTV habe diese Konfrontation auch deshalb herbeigeführt, weil sie den Ärger ihrer eigenen Basis über den Tarifabschluss für 1976 begrenzen wollte: Es gehe der ÖTV-Führung gar nicht so sehr um »sachliche gewerkschaftspolitische Auseinandersetzungen«, sondern eher darum, »ihr Abgehen von der nivellierenden Sockel- und Festbetragspolitik« in den Hintergrund zu drängen.<sup>412</sup> Die eigene Truppe an internen Streitigkeiten zu hindern, indem man den Konflikt mit einem äußeren Konkurrenten oder Gegner intensiviert, ist in der Tat eine traditionsreiche Strategie in der Geschichte der menschlichen Gruppenbildung – und im Fall der ÖTV hat sie im Sommer 1976 gut funktioniert. Der Gewerkschaftstag beschäftigte sich nur am Rande mit dem problematischen letzten Tarifabschluss; dem Bruch der Tarifgemeinschaft stimmten die Delegierten hingegen mit nur einer Gegenstimme zu.<sup>413</sup>

Wie oben schon angedeutet wurde, zahlte die ÖTV für diese Entscheidung organisatorisch einen durchaus hohen Preis: Sie musste 1977/78 die von ihr bislang verhinderte Integration der GdP in den DBG akzeptieren, weil der DGB-Hauptvorstand eine eventuelle Annäherung zwischen GdP und DAG unbedingt verhindern wollte, und damit zugleich auf ihre eigene Abteilung für Beschäftigte der Polizei verzichteten. Da die DAG eifrig dabei war, um gewerkschaftliche Partner für ein »Anti-DGB-Kartell« zu werben, bestand in dieser Hinsicht in der Tat dringender Handlungsbedarf.<sup>414</sup>

Für die Tarifrunden mit Bund, Ländern und Gemeinden hatte das Ende der ÖTV-DAG-Tarifgemeinschaft hingegen geringere Folgen, als man

---

411 | Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 1, S. 474f.; der Antrag ist wiedergegeben in: ebd., Bd. 2, S. 333 f.

412 | DAG-Tätigkeitsbericht 1975/79, S. 91.

413 | Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 1, S. 478 f.

414 | Vgl. hierzu etwa: »Closed Shop« für Arbeiter. In: Vorwärts, 21.10.1976; Verhandeln nach der G-Formel. In: Die Zeit, 26.11.1976; DAG sammelt Standesorganisationen für ein Anti-DGB-Kartell. In: FR, 25.11.1976; Tarifgemeinschaft gegen ÖTV-Monopol. In: SZ, 30.10.1976.



vielleicht vermuten würde. Da die Arbeitgeber inhaltlich abweichende Verträge mit den beiden Organisationen strikt ablehnten, um die »Einheit des Tarifrechts« zu erhalten, wurde zwar der Verhandlungsgang komplizierter und schwerfälliger. Das eindeutige organisatorische Übergewicht der ÖTV garantierte ihr in diesem neuen Prozedere zeitgleicher separater Beratungen jedoch verlässlich eine dominierende Rolle. Am Ende standen deshalb stets gleichlautende Abmachungen, bei deren Entstehung die DAG nach wie vor nur eine Nebenrolle spielte.<sup>415</sup>

Allerdings stellte die ÖTV in den Jahren 1977 bis 1979 nur noch Tariforderungen, in denen die »soziale Komponente« deutlich weniger wog als in den vorangegangenen Verhandlungsrunden: Durchweg ging es nun nur noch um ein einheitliches Urlaubsgeld (bzw. für 1978 um eine neue Ordnung der Urlaubsdauer, die Bezieher geringer Einkommen begünstigte).<sup>416</sup>

1977 rückte die Gewerkschaft das Urlaubsgeld ganz in das Zentrum ihres Forderungskatalogs. Seit 1974 hatte sie es immer wieder erfolglos gefordert. Zudem erhielten mittlerweile mehr als 80 Prozent der Beschäftigten in der Privatwirtschaft eine solche Einmalzahlung. Deren Einführung auch im Öffentlichen Dienst sei deshalb ein »Gebot der Gerechtigkeit«.<sup>417</sup> Bewusst verzichtete die ÖTV damit darauf, bei der Erhöhung der monatlichen Bezüge noch einen weiteren »Sockel« oder einen Mindestbetrag zu verlangen. Wie Heinz Kluncker dem Hauptvorstand erklärte, müsse man

---

**415** | Zur Festlegung der Arbeitgeber auf das Prinzip der Tarifeinheit vgl. bereits: Vermerk der Abt. D III für das Chefgespräch mit TdL und VKA, 10.2.1976. In: BArch Koblenz, B 106, 97908. Konkrete Schilderungen der neuen, komplizierten Parallelverhandlungen vgl. etwa in: Die »DAG-Maus« schlägt hart zurück. In: SZ, 30.10.1976; Die öffentlichen Arbeitgeber lassen sich breitschlagen. In: Handelsblatt, 22.11.1976; Krumsiek: Alle Jahre, S. 332 f.

**416** | Die Urlaubsdauer sollte künftig nicht mehr (wie bisher) nach Lohn- und Gehaltsgruppen, sondern nur nach dem Lebensalter gestaffelt sein. De facto bedeutete dies einen besonderen Wohlstandzuwachs für die unteren Lohngruppen, die von der geltenden Regelung benachteiligt wurden. Diese Forderung wurde – anders als der Lohnzuwachs, der in dem abgeschlossenen Tarifvertrag von den geforderten 7,5 auf 4,5 Prozent sank – fast ohne Abstriche durchgesetzt. ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 110 f.

**417** | Rede von H. Kluncker bei Eröffnung der Tarifverhandlungen, 10.2.1977. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 24.

so vorgehen, weil sich die sozial ausgleichende Tarifpolitik in den letzten Tarifrunden zunehmend als stark konfliktträchtig erwiesen habe. Dabei verwies er ausdrücklich auf Kontroversen mit den anderen DGB-Organisationen: »Wenn ein solcher Mindestbetrag Wirkungen zeigen soll, muß er so hoch angesiedelt sein, daß wir damit die ganzen Industriegewerkschaften kopfscheu machen.«<sup>418</sup>

Das Urlaubsgeld, das die ÖTV 1977 tatsächlich in der Höhe von 150 DM für jeden Beschäftigten durchsetzte und das 1979 dann auf 300 DM stieg, führte die alte »Sockel«-Strategie also in deutlich abgeschwächter Form weiter. Ihre sozial ausgleichende Funktion war der Gewerkschaft aber sehr wichtig. Gegenüber den Arbeitgebern betonte Heinz Kluncker deshalb, die ÖTV sehe die neue pauschale Zulage dezidiert nicht als »Einstieg« in ein 14. Monatsgehalt: »Das Urlaubsgeld müsse für alle und immer einheitlich sein.«<sup>419</sup>

Die Frage, ob die Gewerkschaft damit genug tat, um das Gerechtigkeitsbedürfnis ihrer Basis zu befriedigen, muss allerdings wohl als offen gelten. Die 300 DM entsprachen in der untersten Stufe der BAT-Hierarchie im Jahr 1979 zwar einer Einkommenserhöhung um 1,3 Prozent der Jahresgesamtbezüge, während dieses Plus (bei gleichem Familienstand und gleichem Dienstalter) in der höchsten Gehaltsgruppe nur 0,4 Prozent ausmachte. Der Urlaub des Geringverdieners, der brutto rund 23.000 DM im Jahr erhielt, dürfte sich dennoch deutlich von der Ferienreise des besonders gutverdienenden Angestellten unterscheiden haben, denn der verdiente im gleichen Zeitraum insgesamt 73.000 DM. Bei den Nettobeträgen dürfte die Differenz zudem angesichts der Realitäten des damaligen deutschen Steuersystems wohl noch etwas kleiner ausgefallen sein.<sup>420</sup> Ob Mitglieder

**418** | 3. Sitzung des HV, 20./21.1.1977. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130054. Vgl. auch: Wie Maihofer im Tarifpoker gegen das Umfallen kämpft. In: Die Welt, 26./27.2.1977; Nun auch Urlaubsgeld? In: FAZ, 26.2.1977.

**419** | So bereits zit. in: Niederschrift über die außerordentliche Mitgliederversammlung und Hauptausschusssitzung der VKA, 14.1.1975. In: BArch Koblenz, B 376, 46. Zu den Details der durchgesetzten Regelung vgl.: ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 109 u. 113. Die genannten Summen galten für alle vollbeschäftigten Arbeiter und Angestellten der Öffentlichen Hand; Teilzeitbeschäftigte und Auszubildende erhielten weniger. Kinderzuschläge gab es nicht.

**420** | Berechnet nach den Zahlen in: Bericht des Tarifsekretariats Nr. 80/79, 14.12.1979. Berechnet werden hier die Bezüge der beiden Gruppen für einen ver-

der ÖTV, die dem Leitungspersonal in Behörden und Ämtern ohnehin deren Funktion als Vorgesetzte übel nahmen, einen »sozialen Akzent« dieser Größenordnung als ausreichend akzeptierten, erscheint doch sehr fraglich.

Insgesamt verdeckten die unbestreitbaren Erfolge, die der ÖTV mit ihrer Tarifpolitik auch noch nach 1974 gelangen, somit mehrere nur mühsam kontrollierte Konflikte. Mit den Arbeitgebern lag die Gewerkschaft sowohl in der Frage der Manteltarifverträge als auch bei der Zusatzversorgung grundsätzlich über Kreuz. Der anhaltende Streit, ob lineare oder sozial ungleiche Lohn- und Gehaltserhöhungen zu fordern seien, entzweite Mitglieder und Funktionäre; zudem entfremdete eine deutlich sozial ausgleichend orientierte Tarifpolitik die DAG, und sie förderte darüber hinaus auch noch die Kritik der industriellen DGB-Verbände an der ÖTV.

Allerdings ist selbst diese Liste noch nicht vollständig: Abseits der weitgehend »geräuschlos« verlaufenden Lohn- und Gehaltsrunden der Jahre 1975 bis 1979 hatte die ÖTV auch noch mit einer neuen tarifpolitischen Herausforderung zu kämpfen: Seit 1974 bemühten sich die staatlichen Arbeitgeber hartnäckig darum, ihre Personalkosten abzubauen. Dabei intensivierten sie schon zuvor begonnene betriebliche Rationalisierungsmaßnahmen so deutlich, dass sich durchaus von einem qualitativen Wandel sprechen lässt. Gleichzeitig »erfanden« sie ein ganz neues kostensenkendes Mittel: Bestimmte Arbeiten ließ der Staat nun zunehmend von Privatfirmen und deren Beschäftigten erledigen; das damit zuvor befasste eigene Personal wurde entweder umgesetzt oder aber entlassen. Insbesondere auf kommunaler Ebene begann sich der Öffentliche Dienst damit deutlich zu verändern.

---

heirateten Beschäftigten ohne Kinder, der jeweils die letzte Stufe der Grundvergütung und den Ortszuschlag in der Gruppe S, 2. Stufe, erhielt. Eine ähnliche Berechnung vgl. auch schon in: Was Klunckers »soziale Akzente« kosten würden. In: Handelsblatt, 18.11.1976.

## 7. Rationalisierung und Privatisierung im Öffentlichen Dienst in den 1970er Jahren

### »Schreibdamen« und andere Opfer betrieblicher Effizienzsteigerung

An Fürsorge ließ es der Arbeitgeber nicht mangeln. Das neue Großraumbüro, das die Bremer Sozialbehörde im Jahr 1971 für die Beschäftigten ihres Schreibdienstes einrichtete, erhielt eine große Sitzecke sowie eine Küche mit Kühlschrank. Den Teppichboden, der verlegt wurde, durften die 19 Stenotypistinnen, die dort künftig nebeneinander arbeiten sollten, gemeinsam auswählen. Trotz solcher Investitionen versprach sich die Behördenleitung deutliche finanzielle Einsparungen, denn der Umzug bedeutete für die Schreibkräfte, die zuvor jeweils in kleineren Gruppen von bis zu vier Personen in getrennten Büros und auf verschiedenen Etagen des Gebäudes gesessen hatten, eine grundlegende neue Organisation ihrer Tätigkeit: Die »Schreibdamen« wurden von ihren Vorgesetzten nun nicht mehr zum Diktat gebeten. Stattdessen erhielten sie Tonbänder, von denen sie die zu schreibenden Texte abhörten. Büroboten übernahmen deren Anlieferung sowie auch die Verteilung der erstellten Schriftstücke. Wie eine betriebswirtschaftliche Analyse ergeben hatte, konnte die Behörde insgesamt acht Stellen für Stenotypistinnen einsparen, weil die Produktivität des Schreibdienstes deutlich wachsen werde, wenn man auf ein stenografisch protokolliertes Diktat und auf den persönlichen Kontakt zwischen den Sekretärinnen und den Vorgesetzten verzichtete. Mit diesem Projekt folgte die Bremer Amtsleitung einem Konzept, das der Bundesrechnungshof im Frühjahr 1970 allen staatlichen Verwaltungseinrichtungen empfohlen hatte. Die amtlichen Rechnungsprüfer hatten zuvor ihren eigenen Schreibdienst reformiert und dabei 40 Prozent der Stellen eingespart.<sup>421</sup>

In der Praxis verursachte die Neuordnung in der Bremer Sozialbehörde dann allerdings erhebliche Probleme. Überrascht stellten die Verant-

**421** | Alle Angaben zu Bremen nach dem Bericht von Manfred Riebe, Personalaratsvorsitzender der Behörde. In: Jochen Fuhrmann: Rationalisierung in der Verwaltung, Köln und Frankfurt/Main 1977, S. 50–58. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes veröffentlicht in: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1967, 26.2.1970. In: Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 6. Wahlperiode. Anlagen zu den stenografischen Berichten, Bd. 137, Bonn 1970, Drucksache 559, S. 32–34.

wortlichen fest, dass sich die meisten der »Schreibdamen« mit dem neuen Büro und der neuen Arbeitsorganisation nicht anfreunden wollten: Nur fünf der 19 verbliebenen Frauen behielten ihre Vollzeitstellen; alle anderen bewarben sich weg, oder aber sie forderten für sich eine Teilzeitbeschäftigung. Da der Arbeitsmarkt der Bundesrepublik seinerzeit noch stark von Konkurrenz der Arbeitgeber um Bewerber geprägt war, bereitete es erhebliche Mühen, die Lücken zu schließen. Die erhoffte Beschleunigung der Schreibarbeiten stellte sich zudem erst nach mehreren Monaten ein. Anfangs wuchsen die Fehlerquoten der »Schreibdamen« deutlich an (nicht zuletzt, weil viele von ihnen neu waren); Schriftstücke mussten teilweise mehrmals korrigiert werden. So verzögerten sich Briefe der Behörde um bis zu fünf Wochen. Zwar verschwand dieser Rückstau im Laufe der Zeit. Die Sekretärinnen aber blieben dauerhaft unzufrieden: Sie klagten über Monotonie, eine deutlich intensivierte Arbeitslast und Isolation. Um zumindest das letzte dieser Probleme zu lindern, erhielt daraufhin jede von ihnen nachträglich ein Telefon am Arbeitsplatz. Zudem erging in der Behörde die offizielle Weisung, »die Diktierenden sollten auch ruhig mal in den Schreibdienst gehen, auch ruhig mal sprechen, auch dann, wenn sie keinen dienstlichen Auftrag haben«. <sup>422</sup>

Nach dem Urteil der ÖTV veränderte sich damit jedoch nichts zum Positiven: Die »Streßsituation« der Schreibkräfte habe sich mit der Umorganisation ihrer Arbeit massiv verschlechtert. Von zentralen Schreibdiensten der eben beschriebenen Art hielt die Gewerkschaft deshalb gar nichts: Der berufliche Alltag der Sekretärinnen reduziere sich an solchen Arbeitsplätzen auf »eine monotone, krankmachende Fließbandarbeit an Schreibgeräten«, bei der »der Mensch nur noch Sklave der Maschine zu sein scheint«, während sie zuvor eine »Mischtätigkeit« mit starken kommunikativen Anteilen erledigt hatten. <sup>423</sup> Betriebswirtschaftlich galten diese Probleme jedoch als nebensächlich. So forderte der Bundesrechnungshof 1975 erneut, die staatlichen Verwaltungen sollten ihre Schreibarbeiten zentralisieren. Langfristig lasse sich das damit befasste Personal dank der Effi-

**422** | M. Riebe. In: Fuhrmann: Rationalisierung, S. 54.

**423** | In der Reihenfolge der Zitate: ebd., S. 57; Hilde Just: Darstellung der Politik für die Arbeitnehmerinnen aus der Sicht der Gewerkschaft ÖTV. In: Frauen und Arbeit (1977), H. 5, S. 6–8, hier: S. 7. Vgl. auch: Schreibdienst muß human bleiben. In: ÖTV-Magazin 1977, H. 12, S. 12.

zierungsgewinne so um fast 50 Prozent reduzieren. Zudem brauche der Staat als Arbeitgeber dann keine Sekretärinnen mit Stenographie-Kenntnissen mehr – was eine geringere Entlohnung rechtfertige.<sup>424</sup>

Das Konzept der Rechnungsprüfer von 1975 entsprach also exakt ihrem Vorschlag von 1970. Deutlich verändert aber hatte sich die Begründung für die verlangte Reform: 1970 reagierte der Plan vor allem auf den Arbeitskräftemangel in der Bundesrepublik, der es auch dem Staat schwer machte, Beschäftigte anzuwerben. 1975 aber ging es dezidiert darum, Personalkosten einzusparen: Frei werdende Stellen im Schreibdienst sollten so lange nicht mehr neu besetzt werden, bis die Zahl der Sekretärinnen deutlich geschrumpft war.<sup>425</sup>

Wenn die staatlichen Rechnungsprüfer ihr bereits etwas älteres Rationalisierungsprojekt mit einer neuen Rechtfertigung noch einmal vorstellten, so geschah dies keineswegs zufällig gerade 1975. Generell bezeichnet dieses Krisenjahr einen Einschnitt in der Geschichte des Öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik. War er in den vorangegangenen Jahren des politischen Reformeifers noch einmal deutlich erweitert worden, so begann nun ein neuer Abschnitt: Politisch galt es jetzt als höchst wichtig, die staatlichen Ausgaben »zu konsolidieren«, und dabei fassten Vertreter aller Parteien zentral die Personalkosten der Öffentlichen Hand ins Auge.

In Bund, Ländern und Gemeinden verlangten die jeweils politisch Verantwortlichen fast unisono »Sparsamkeit« gerade in den Personaletats der Behörden und der staatlichen Betriebe. Absichtserklärungen dieser Art besaßen zwar schon eine lange Tradition; neu waren jedoch die vielen Versuche, sie auch praktisch umzusetzen. Ende 1974 verfügte die Bundesbahn – nach wie vor der größte Staatsbetrieb – einen sofortigen unbefristeten Einstellungsstopp. Selbst bestehende frei werdende Posten sollten unbesetzt bleiben, um die Belegschaft schrittweise um 60.000 Köpfe zu verkleinern. Fast zeitgleich konzipierte und verabschiedete die sozialliberale Koalition in Bonn ein auf mehrere Jahre angelegtes Sparprogramm, das den Bundesbeamten bestimmte Zulagen und Sonderzahlungen kürzte.

<sup>424</sup> | Just: Darstellung, S. 7. Ein Hinweis auf die entbehrlichen Stenographie-Kenntnisse und den sich daraus ergebenden Kostenvorteil fand sich auch schon in den »Bemerkungen« des Rechnungshofes von 1970 in: VerBT, Anlagen, Bd. 137, Drucksache 559, S. 33.

<sup>425</sup> | Just: Darstellung, S. 7.

1975 beschloss die SPD als Regierungspartei in Hamburg, für drei Jahre keine neuen Stellen im Öffentlichen Dienst des Stadtstaates mehr zu schaffen. Da der Staat als Arbeitgeber im Herbst 1974 allgemein von der 42- auf die 40-Stunden-Woche übergegangen war, lief diese Entscheidung darauf hinaus, jedem der Beschäftigten im Hamburger Staatsdienst in der verkürzten Arbeitszeit weiterhin das gleiche Arbeitsvolumen abzuverlangen. Rationalisierungsmaßnahmen wollte der Senat hingegen deutlich intensivieren. So hoffte er, »die Chance des Sparenmüssens [zu] nutzen, um das [...] Problem der Effizienz im öffentlichen Dienst« anzugehen. Vergleichbare Beschlüsse kamen nicht nur in Berlin und vielen anderen Großstädten zustande. Im Ruhrgebiet verpflichteten sich vielmehr auch mittelgroße und kleinere Gemeinden, künftig in ihrem Personaletat zu kürzen.<sup>426</sup> Die skizzierte Geschichte des Zentralen Schreibdienstes in der Bremer Sozialbehörde war somit nur ein frühes Beispiel für einen Trend, mit dem sich die ÖTV nach 1975 intensiv beschäftigen musste.

Angestoßen wurden all diese Sparpläne von den wachsenden Sorgen der Politiker, die über die öffentlichen Haushalte entschieden. Wie erwähnt hatten sich alle Gebietskörperschaften in den frühen 1970er Jahren in großem Stil verschuldet. Diese immer schon umstrittene Kreditaufnahme galt nun, da sich die ökonomischen Zukunftsaussichten der Bundesrepublik eintrübten, vollends als höchst bedenklich. Besonders in den Kommunen breitete sich die Furcht aus, die Öffentliche Hand werde finanziell handlungsunfähig. Tatsächlich konnten zahlreiche Großstädte schon zu diesem Zeitpunkt ihre bislang aufgelaufenen Kredite nicht mehr aus den laufenden Einnahmen verzinsen und tilgen, d. h., sie mussten entweder neue Schulden machen, um die alten Verpflichtungen zu bedienen, andere Ausgaben kürzen oder aber Rücklagen auflösen und Vermögenswerte

**426** | Vgl. in der Reihenfolge: Die Bundesbahn will drastisch sparen. In: FAZ, 8.11.1974; Clemens: Der öffentliche Dienst, S. 333–341; Rolf Dieckmann: Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung unter besonderer Berücksichtigung Hamburgs, Berlin 1977, S. 189–192; Hans-Ulrich Klose: Hamburgs Zukunft sichern. Regierungserklärung am 29. Januar 1975 vor der hamburgischen Bürgerschaft, Hamburg 1975, S. 20 (Zitat); Sparprogramm des Berliner Senats. In: FAZ, 4.11.1976; Haushaltskonsolidierung bleibt Problem Nr. 1. In: Der Städtetag 30 (1977), S. 17–24; Niederschrift über die 11. Sitzung des Personalausschusses des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes, 29.10.1976. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 52.

mobilisieren. Gleichzeitig flossen nur noch rund 1,5 Prozent der gesamten Kommunalausgaben in neue Investitionsvorhaben. Der Schuldendienst verschlang hingegen bereits elf Prozent. Gegenüber den frühen 1960er Jahren war dieser Haushaltsposten nun fast doppelt so gewichtig wie zuvor, während die Investitionsquote im gleichen Zeitraum zwei Drittel ihres Anteils verloren hatte.<sup>427</sup>

Angesichts dieser Situation hätte die Frage entstehen können, ob der Staat nicht vielleicht in dem Sinne unterfinanziert sei, dass er nur unzureichend am wachsenden Wohlstand der bundesdeutschen Gesellschaft partizipierte. Die kontinuierlich wachsende Bedeutung der Lohnsteuer, die vornehmlich durch die Erwerbsarbeit der vielen Normalverdiener entstand, für die gesamten staatlichen Einnahmen sowie der korrespondierende anteilige Rückgang an Steuern, die von Kapitaleigentümern und anderen wirklich vermögenden Bundesbürgern aufgebracht wurden, wiesen gemeinsam in diese Richtung. Tatsächlich aber entwickelte sich eine ganz andere Diskussion: Der Staat – so der Tenor – »überfordere« die Finanzkraft der Bürger und der Unternehmen. Er gebe zu viel Geld aus und müsse deshalb zum Sparen gezwungen werden.<sup>428</sup>

**427** | Bruno Weinberger: Ein markanter Einschnitt. In: Der Städtetag 29 (1976), S. 1; Die Finanznot der Gemeinden und Städte nimmt weiter zu. In: FAZ, 8.1.1976. Die Angaben zu den Anteilen der Investitionen und des Schuldendienstes nach: Elsner: Gemeindefinanzsystem, S. 106. Vgl. exemplarisch auch die Angaben zu Hannover in: Haushaltskonsolidierung bleibt Problem Nr. 1. In: Der Städtetag 30 (1977), S. 17–24, hier: S. 21. Eine Änderung der Steuergesetze durch den Bundestag, die Anfang 1970 in Kraft trat, hat die skizzierte negative Entwicklung entscheidend gefördert: Die Lohnsteuer der abhängig Beschäftigten wurde seitdem jeweils in dem Wohnort des einzelnen Arbeitnehmers erhoben – und nicht mehr dort, wo er oder sie arbeitete. Davon profitierten alle Gemeinden im Umfeld der Metropolen, in denen Berufspendler lebten. Den Großstädten entging das Geld; auf den Kosten für die Infrastruktur, ohne die es die tägliche An- und Abreise der Vorstädter nicht geben konnte, blieben sie hingegen sitzen. Vgl. zusammenfassend zur ökonomischen Überforderung der Städte nach 1970 etwa: Hans Heuer: Die veränderte ökonomische Basis der Städte. In: Jürgen Friedrichs (Hrsg.): Die Städte in den 80er Jahren. Demographische, ökonomische und technologische Entwicklungen, Opladen 1980, S. 23–47; speziell zum Problem der Lohnsteuer vgl.: Klose: Zukunft, S. 5 f.

**428** | Vgl. hierzu etwa die vieldiskutierten Thesen in: Wolfgang Streeck: Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise. Frankfurter Adorno-Vorlesungen 2012, Berlin 2013.



Die Schnelligkeit, mit der diese Deutung Mitte der 1970er Jahre in Politik und Medien fast allgemein akzeptiert wurde, ist alles andere als selbstverständlich. Noch 1973 hatte die von der Bundesregierung eingesetzte Studienkommission für die Reform des Staatsdienstes ausdrücklich konstatiert, der Staatsapparat und die Staatsausgaben seien seit 1960 deshalb so stark gestiegen, weil die Öffentliche Hand in Bereichen investiert habe, »die für das gesamtwirtschaftliche Wachstum und den gesellschaftlichen Fortschritt zunehmende Bedeutung« besäßen.<sup>429</sup>

In der öffentlichen Debatte gab es solches Lob nach 1974 dann kaum noch zu hören. Mit seiner oben schon kurz erwähnten Titelgeschichte »Die Beamten fressen den Staat« vom November des Jahres prägte der Hamburger *Spiegel* den neuen Diskurs. Auch Politiker, die kurz zuvor noch selbst aktiv die Expansion des Öffentlichen Dienstes vorangetrieben hatten, schlugen in diese Kerbe. Die staatlichen Personalausgaben, so erklärte der Vorstand des Deutschen Städtetags bereits 1975, müssten sinken, »wenn nicht der Staat, wenn nicht das Gemeinwohl Schaden nehmen soll«. Im SPD-Parteirat herrschte im Februar 1976 Einigkeit, es sei politisch unabdingbar, gerade diesen Etatposten bei Bund, Ländern und Gemeinden »in den Griff zu bekommen«. Lothar Späth, der Fraktionsvorsitzende der regierenden CDU in Baden-Württemberg, bezeichnete die Höhe der staatlichen Lohn- und Gehaltsaufwendungen wenig später als »langfristig lebensgefährlich«.<sup>430</sup>

Die Massenmedien bekräftigten und verstärkten diese Wertungen; Sachbücher, die den bundesdeutschen Staatsapparat als »aufgebläht« und ineffizient beschrieben, fanden offenbar verlässliche Käufer und Leser.<sup>431</sup> Gleich-

**429** | Studienkommission: Bericht, S. 133.

**430** | In der Reihenfolge der Zitate: Erwin Schleberger: Warten auf die Dienstrechtsreform. In: Der Städtetag 28 (1975), S. 455; Sitzung des SPD-Parteirates, Parteivorstandes und der Kontrollkommission, 20.2.1976. In: AdsD, SPD-Parteivorstand, 2/PVAS0000640; Späth: Einfluss der Tarife für Etat lebensgefährlich. In: StZ, 3.11.1976.

**431** | Vgl. beispielhaft die verschiedenen Publikationen des SPD-MdB Ulrich Lohmar, der öffentlichkeitswirksam von einem »Klassenkampf der Staatsbürokratie gegen die private Gesellschaft« sprach: Ulrich Lohmar: Staatsbürokratie. Das hoheitliche Gewerbe. Deutsche Aspekte eines neuen Klassenkampfes, München 1978; ders.: Klassenkampf der Staatsbürokratie gegen die private Gesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 29 (1979), B 15/17, S. 3–8; ders.: Ersticken wir an der

zeitig entwickelten Experten zahlreiche Konzepte und Pläne, wie der Öffentliche Dienst kostengünstiger arbeiten könne. Neben arbeitsorganisatorischen Reformen wie etwa den zentralen Schreibdiensten empfahlen sie insbesondere die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung, um massenhaft zu erledigende Routineaufgaben stark zu beschleunigen.<sup>432</sup>

Technisch und arbeitsorganisatorisch scheint der Öffentliche Dienst daraufhin in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre tatsächlich deutlich in Bewegung geraten zu sein. Allerdings ist es nicht möglich, dazu wirklich präzise Angaben zu machen. Rationalisierung entsteht jeweils vor Ort, d. h. für spezifische Arbeiten im einzelnen Betrieb oder sogar nur in einer einzelnen Abteilung. Von Fall zu Fall können sich dabei gravierende Unterschiede ergeben; zumal die Frage, wie sich Arbeitsabläufe verändern, wenn neue Geräte oder Techniken benutzt werden, entzieht sich weitgehend pauschalen Urteilen.<sup>433</sup> Auch den Zeitgenossen war daher unklar, was Rationalisierung für sie selbst konkret bedeuten könnte – und gerade dieser Vage Cha-

---

Bürokratie?, Köln 1980. Vgl. ferner: Frieder Lauxmann: Was sind uns die Beamten wert?, Stuttgart 1974; Borell: Personalausgaben; Herbert König: Dynamische Verwaltung. Bürokratie zwischen Politik und Kosten, Stuttgart 1977; Heiner Geißler: Alternativen zu einer verbürokratisierten Gesellschaft. In: ders. (Hrsg.): Verwaltete Bürger – Gesellschaft in Fesseln, Frankfurt/Main 1978, S. 121–130.

**432** | Vgl. als Literaturüberblick etwa: Herbert König: Zur Effizienz öffentlichen Handelns im Spiegel der nationalen und internationalen Diskussion. In: Die Verwaltung 13 (1980), S. 57–76; Hannes Rehm: Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im öffentlichen Sektor. In: ebd., S. 77–92. Die Ausbreitung der EDV im betrieblichen Alltag der 1970er Jahre ist weitgehend unerforscht. So lässt sich nur vermuten, dass sich zumal das gesamte Rechnungswesen und die Kontenführung in dieser Zeit wohl grundlegend verändert haben. Ende 1975 beschlossen z. B. die Länderfinanzminister ein gemeinsames Programm, die Finanzämter durch Einführung der »automatischen Datenverarbeitung« umzugestalten. Vgl. dazu den Bericht des Bundesrechnungshofes in: VerBT, Drucksache 7/5849 (26.10.1976), S. 72 f. Einige präzise Angaben zum Ausbau der EDV finden sich etwa in: Werner Ruckriegel: Computersysteme in der öffentlichen Verwaltung aus anwendungsbezogener Sicht. In: Erwin Grochla/Wolfgang Starke/Werner Ruckriegel: Computer-Verbundsysteme in Wirtschaft und Verwaltung, Dortmund 1976, S. 43–60.

**433** | Vgl. hierzu etwa: Eduard Gaugler et al.: Rationalisierung und Humanisierung von Büroarbeiten. Studie im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Ludwigshafen 1980, insbes. S. 385–389; Harald Burglin: Angestellte – das große Rationalisierungspotential in Büros und Verwaltungen.

rakter des Phänomens scheint zu einer negativen Grundstimmung bei den Beschäftigten geführt zu haben. 1976 diskutierte der ÖTV-Gewerkschaftstag über einen Antrag, der die Gewerkschaft aufforderte, sich stärker in die öffentlichen Rationalisierungs- und Effizienzdebatten einzumischen: Dies sei »eine der größten Aufgaben« der Organisation, weil »die Kolleginnen und Kollegen Angst vor den Folgen der Rationalisierung haben«. <sup>434</sup>

Wie alle deutschen Gewerkschaften bekannte sich auch die ÖTV ausdrücklich zum technischen Fortschritt und zu dessen Nutzung im Arbeitsalltag. Mit der englischen Eisenbahner-Gewerkschaft, die es bei der Elektrifizierung des britischen Bahnverkehrs durchgesetzt hatte, dass die nicht mehr benötigten Heizer weiterhin auf den Lokomotiven mitfuhren, wollte die ÖTV deshalb keinesfalls verglichen werden. <sup>435</sup> Zudem bejahte sie das Ideal einer möglichst effizienten öffentlichen Verwaltung. Ihr Modell eines einheitlichen Dienst- und Personalrechtes etwa propagierte die Gewerkschaft ausdrücklich mit dem Versprechen, die Leistungskraft von Behörden und Ämter werde mit dieser Reform deutlich steigen. <sup>436</sup>

Soziale Verschlechterungen für Beschäftigte durch technische und arbeitsorganisatorische Reformen und Entlassungen aber lehnte die Gewerkschaft ab: Wenn der Arbeitgeber rationalisiere, dann sei er verpflich-

---

In: Ursula Schumm-Garling (Hrsg.): *Angestellte und Gewerkschaften. Neue Trends und neue Antworten*, 2. überarb. Aufl., Köln 1991, S. 180–189, insbes. S. 181–185.

**434** | Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 1, S. 328 (der Delegierte Heinz Eid, Stuttgart). Der entsprechenden Antrag der Kreisdelegiertenkonferenz: ebd., Bd. 2, S. 109–113. Anders als von der Antragskommission empfohlen wurde dieser Antrag nicht als »Material« an den HV überwiesen (was die Sache de facto als weniger wichtig markierte), sondern »mit übergroßer Mehrheit« beschlossen (ebd., Bd. 1, S. 331). In mancher Hinsicht verschärfte der Beschluss die 1968 verabschiedete Resolution, denn nun verwahrte sich die ÖTV erstmals ausdrücklich gegen »Leistungskontrollen« des Arbeitgebers und gegen »Personalplanungs- und Personalführungssysteme, welche nur der Arbeitsintensivierung und Disziplinierung dienen« (ebd., Bd. 2, S. 110).

**435** | Vgl. etwa expressis verbis die Delegierten Günther Schackow und Wolfgang Clotten (beide: Berlin) in: Protokoll ÖTV-GT 1968, Bd. 1, S. 274 u. 294.

**436** | Vgl. etwa: Kluncker: *Dienstrecht*, S. 1; ders.: *Sozialpolitische Probleme der Entstaatlichung*. In: Horst Hanusch (Hrsg.): *Reform öffentlicher Leistungen. Beiträge zur Entstaatlichung*. Ein Kolloquium der Universität Augsburg in Memmingen, Baden-Baden 1978, S. 77–93, hier: S. 80f.

tet, die sozialen Interessen der davon konkret betroffenen Mitarbeiter zu wahren. Mit dieser Position, die sie auf dem Gewerkschaftstag von 1968 formuliert hatte, prägte die ÖTV erfolgreich die »Rationalisierungsschutzabkommen«, die sie in den Jahren 1970 und 1971 mit Bund, Ländern und Gemeinden aushandelte. Vergleichbare Verträge setzten zeitlich parallel auch fast alle anderen DGB-Gewerkschaften durch; im Vergleich enthielt die Abmachung für den Öffentlichen Dienst aber ungewöhnlich weit reichende Vorschriften, die betroffenen Arbeitnehmern ihre vorherigen Bezüge sicherten.<sup>437</sup>

Gleichzeitig entstand unter Federführung des DGB ein ausgefeiltes gewerkschaftliches Programm zur »Humanisierung der Arbeitswelt«, das die defensiv angelegten Rationalisierungsschutzabkommen der einzelnen Verbände in eine umfassende und langfristig angelegte soziale Reformstrategie einband: Sie wollte das Berufsleben aller abhängig Beschäftigten verbessern, ihre Selbstbestimmung fördern und Prozesse der beruflichen Dequalifikation durch eine zunehmende Arbeitsteilung und den vermehrten Einsatz von Maschinen verhindern.<sup>438</sup>

**437** | Vgl.: ÖTV-Geschäftsbericht 1968/71, S. 74; ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 127. Die entsprechenden Verträge veröffentlicht in: ÖTV: Wortlaut der überbezirklichen Tarifverträge des Jahres 1970, Stuttgart 1971, Bd. 1, S. 856–864 (für Gemeindearbeiter); ÖTV: Wortlaut der überbezirklichen Tarifverträge des Jahres 1971, Stuttgart 1972, S. 1244–1251 (für Arbeiter und Angestellte bei Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam). Zu den Abkommen der anderen DGB-Organisationen vgl. etwa: Fritz Böhle/Burkart Lutz: Rationalisierungsschutzabkommen. Wirksamkeit und Probleme. Untersuchungen zur Vermeidung sozialer Härten bei technischen und wirtschaftlichen Veränderungen, Göttingen 1974.

**438** | Vgl. etwa: Heinz Oskar Vetter: Humanisierung der Arbeitswelt als gewerkschaftliche Aufgabe. In: GM 24 (1973), H. 1, S. 1–11; ders. (Hrsg.): Humanisierung der Arbeit als gesellschaftspolitische und gewerkschaftliche Aufgabe. Protokoll der Konferenz des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 16. bis 17. Mai 1974 in München, Frankfurt/Main und Köln 1974, insbes. S. 201–219. Fast zeitgleich förderte das Bundesforschungsministerium unter dem Sozialdemokraten (und früheren IG Metall-Funktionär) Hans Matthöfer etliche betriebliche Modellversuche zur »Humanisierung des Arbeitslebens« und deren sozialwissenschaftliche Begleitung. Vgl. als Überblick: Werner Abelshauser: Nach dem Wirtschaftswunder. Der Gewerkschafter, Politiker und Unternehmer Hans Matthöfer, Bonn 2009, S. 288–296.

Anders als noch in den 1960er Jahren war die ÖTV daher sowohl programmatisch als auch mit Blick auf ihre innerbetrieblichen Handlungsmöglichkeiten gut aufgestellt, wenn es im nachfolgenden Jahrzehnt darum ging, gewerkschaftlich auf Rationalisierungsplanungen der Arbeitgeber zu reagieren. Ihre Erfolge blieben dennoch begrenzt. Zwar bescheinigte sich die Gewerkschaft selbst eine gute Arbeit: Im Öffentlichen Dienst habe es so gut wie keine Entlassungen wegen betrieblicher und technischer Neuerungen gegeben; zudem sei es ihr auch gelungen, die Einkommen der betroffenen Beschäftigten weitgehend ungekürzt zu erhalten.<sup>439</sup>

Allerdings garantierte ein gleichbleibender Lohn keineswegs zwingend die Zufriedenheit eines umgesetzten Mitarbeiters auf seinem neuen Arbeitsplatz. Schon am Beispiel der »Schreibdamen« in der Bremer Sozialbehörde, die lieber kündigten, als den ganzen Tag lang nur noch Tonbanddiktate abzutippen, zeigte sich eindringlich, wie vielfältig die Faktoren sein konnten, die darüber entschieden, ob ein Arbeitsplatz als attraktiv oder als untragbar belastend galt.<sup>440</sup>

Darüber hinaus verhinderte ein Rationalisierungsschutzabkommen immer nur die materielle Schlechterstellung bereits beschäftigter Kolleginnen und Kollegen. Neu hinzukommenden Kräften konnte es grundsätzlich nicht helfen. Ebenso frei war der Arbeitgeber, und zwar auch dann, wenn er entschied, Stellen nicht wieder neu zu besetzen, die durch die »natürliche Fluktuation« frei wurden: Gegen diesen schleichenden Abbau von Arbeitsplätzen konnte sich die Gewerkschaft nicht wehren. Ihr Anspruch auf »die soziale Beherrschung und Kontrolle unternehmerischer Rationali-

**439** | ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 127. 1968 hatte ein Delegierter auf dem Gewerkschaftstag hingegen noch berichtet, »Lohnminderungen« seien bei Rationalisierungsmaßnahmen »das Hauptproblem der Betriebs- und Personalräte« (Protokoll ÖTV-GT 1968, Bd. 1, S. 328 [Georg Büttner, Nürnberg]).

**440** | Ein anderes Beispiel dafür wurde bereits auf dem ÖTV-Kongress von 1968 vorgestellt: Ein Delegierter aus Düsseldorf berichtete dort über das Schicksal der etwa 60 Kassierer, deren Arbeit überflüssig wurde, als der lokale Energieversorger sein Finanzwesen nur noch elektronisch und bargeldlos gestaltete. Zwar wurden sie bei gleichen Bezügen im Betrieb umgesetzt. Die ihnen zugewiesene Arbeit als Pfortner im Drei-Schicht-Dienst erwies sich jedoch als völlig ungeeignet: »Die Leute sind uns seelisch vor die Hunde gegangen« (ebd., S. 329 [Karl Zelosko, Düsseldorf]).

sierungsmaßnahmen« ließ sich daher von vornherein allenfalls bruchstückhaft verwirklichen.<sup>441</sup>

Praktische Probleme kamen hinzu. Die zuständigen Betriebsräte wurden vielfach erst spät über geplante innerbetriebliche Veränderungen informiert; teilweise hielt der Arbeitgeber sie trotz des geltenden Schutzabkommens sogar ganz außen vor. Auch fiel es den gewählten Vertretern der Belegschaft oft schwer, den meist detaillierten und konkreten Projekten der Betriebs- oder Amtsleitungen eigene Vorstellungen entgegenzusetzen. Selbstkritisch konstatierte die ÖTV 1983 in einem Bericht über ihre Erfahrungen mit Rationalisierungen, bei den betroffenen Beschäftigten herrsche vielfach ein »Gefühl von Hilflosigkeit« und eine »Grundstimmung von Ohnmacht und Übergangenwerden«. Letztlich zeige sich, dass die Personalräte innerbetriebliche Umstrukturierungen »zwar verzögern, in aller Regel aber nicht verhindern« könnten.<sup>442</sup>

Wie Soziologen anhand von Interviews mit betroffenen Arbeitnehmern in Kommunalbehörden ermittelten, bedeuteten neue Techniken und neu organisierte Arbeitsabläufe fast durchweg ein schärferes Tempo und den Zwang, sich bei der Arbeit stärker zu konzentrieren. Immerhin 44 Prozent der Befragten sahen für sich selbst aber auch Vorteile, etwa weil physisch anstrengende Arbeiten oder reine Routinetätigkeiten entfielen. Rund 30 Prozent zogen hingegen ein negatives Fazit: Ihr Arbeitsalltag habe sich durch die Rationalisierung verschlechtert.<sup>443</sup> Ganz ähnlich fiel das Ergebnis aus, wenn man die vor allem körperlich arbeitenden Beschäftigten der

---

**441** | Ingrid Scheibe-Lange: Rationalisierung in der Praxis gewerkschaftlicher Gegenwehr. In: WSI-Mitteilungen 33 (1980), S. 480–489, hier: S. 480. Vgl. ähnlich auch schon: Klaus Düll/Dieter Sauer: Rationalisierung im öffentlichen Dienst. In: GM 26 (1975), H. 2, S. 37–46.

**442** | Christine Dörner/Wolfgang Roos: Rationalisierung und elektronische Datenverarbeitung, Stuttgart 1983, S. 56. Zur Feststellung, die Personalräte würden oft auch ganz übergangen, vgl.: Franz Holländer: Vorwort. In: ebd., S. 5. Holländer war Mitglied im gHV der ÖTV. Ähnlich auch das Fazit in: Gerhard Armanski et al.: Rationalisierung in der öffentlichen Verwaltung. Ursachen, Auswirkungen, Widerstand, Frankfurt/Main und New York 1983, insbes. S. 280–304.

**443** | Ebd., S. 295. Für diese Studie wurden rund 500 Beschäftigte in zehn verschiedenen Behörden in vier Städten befragt. In allen diesen Ämtern waren in den zwei Jahren vor der Befragung arbeitsorganisatorische und/oder technische Rationalisierungsmaßnahmen durchgeführt worden.

Stadtreinigung ins Auge fasste: Einerseits erleichterten neue Fahrzeuge und Hebeeinrichtungen ihre Arbeit; andererseits mussten sie in gleicher Zeit nun größere Müllmengen bewegen. Von den Betriebsräten, die in dieser Sache befragt wurden, gab ein Drittel an, vor der Modernisierung sei die Tätigkeit bei der Müllabfuhr angenehmer gewesen.<sup>444</sup>

Bessere Arbeitsbedingungen durch Rationalisierungsmaßnahmen waren aber durchaus möglich. Dies gilt wohl gerade für die hier untersuchten Jahre, denn vielfach klagten die Betroffenen über eher banale Probleme, die nur entstanden, weil die Planer die innerbetrieblichen Neuerungen nicht alltagspraktisch durchdachten. Die Verwaltungsangestellten, die nun vor den »Datensichtgeräten« einer EDV-Anlage arbeiten mussten, saßen vielfach an völlig improvisierten Arbeitsplätzen, bei denen die technische Apparatur, der Schreibtisch, der Stuhl und die Beleuchtung nicht zusammenpassten. Die körperlichen Probleme, die daraus fast unweigerlich entstanden, waren ebenso unangenehm wie vermeidbar.<sup>445</sup>

Kurzfristig nicht beheben ließ sich hingegen der technologisch höchst unzulängliche Stand der zeitgenössischen Bildschirmtechnik. Aus der Sicht der Gegenwart, in der »Screens« nicht nur den Arbeitstag, sondern (in verschiedener Größe) selbst noch die Freizeit vieler Menschen beherrschen, wirkt es zwar befremdlich, wie häufig und intensiv seinerzeit über die Arbeit an solchen Geräten geklagt wurde. Die lichtschwachen und in »Bernsteinfarbe« ermüdend vor sich hin blinkenden Apparaturen der damaligen Zeit machten ihre Bedienung jedoch schon nach wenigen Stunden in der Tat äußerst anstrengend und belastend: »Augenbeschwerden, Kopfschmerzen und Nervosität« waren häufige Folgen.<sup>446</sup>

**444** | Rolf Jansen/Reinhard Rudat: Stadtreinigung in der Bundesrepublik Deutschland. Die betrieblichen Rahmenbedingungen und die Arbeitssituation der Betroffenen, Dortmund 1978, S. 52 f. Befragt wurden die Betriebsräte von 180 Stadtreinigungsunternehmen. Vgl. ausführlich auch: Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hrsg.): Rationalisierung und ihre Auswirkungen im Bereich der Stadtreinigung (Müllabfuhr). Beispiel Stadtreinigung Neumünster, Stuttgart 1983.

**445** | Vgl. dazu: Gaugler: Rationalisierung, S. 394 f.; Armanski: Rationalisierung, S. 296 f.; Dörner/Roos: Rationalisierung, S. 27 f.

**446** | Armanski: Rationalisierung, S. 298. Vgl. auch: Dörner/Roos: Rationalisierung, S. 34.

Mit dem ambitionierten Programm, das Arbeitsleben zu »humanisieren«, hatten die Rationalisierungsmaßnahmen, die es in den 1970er Jahren in vielen Behörden und öffentlichen Betrieben gab, also doch eher nur am Rande zu tun. Wenn überhaupt, dann ergaben sich Vorteile und Entlastungen im Arbeitsalltag für die Beschäftigten offensichtlich lediglich »nebenbei« und immer nur insoweit, als »sie nicht im Konflikt mit Rationalisierungsüberlegungen« und Kosteneinsparungen standen.<sup>447</sup>

Auch scheint die ÖTV den Prozess in den einzelnen Betrieben doch eher bremsend begleitet als aktiv mitgestaltet zu haben. Vielfach schöpften die Betriebsräte noch nicht einmal die ihnen zugestandenen Anhörungs- und Mitspracherechte voll aus. Sie waren – so scheint es – immer schon dann zufrieden, wenn der Arbeitgeber weiterhin allen Betroffenen den zuvor gezahlten Lohn garantierte. Allerdings gab es wohl auch keinen Druck von der Basis, der die Personalvertreter gezwungen hätte, sich nun auch noch für die konkrete Arbeitssituation zu interessieren. Glaubt man den Ergebnissen der seinerzeit empirisch forschenden Soziologen, dann sahen sich die meisten Behördenmitarbeiter bei Umgestaltungen des Arbeitsplatzes und der Arbeitsabläufe von vornherein als machtlose Objekte ihrer Vorgesetzten. Diese Mutlosigkeit gegenüber denen »da oben« zeigten sie dann auch gegenüber der Gewerkschaft und dem Betriebsrat – um sich anschließend dann aber doch zu beklagen, ihre Interessen seien nicht wirkungsvoll vertreten worden.<sup>448</sup>

Unter solchen Voraussetzungen blieb der ÖTV nur eine sehr undankbare Rolle. Zum einen war ihr Einfluss auf die Details des Geschehens trotz

---

**447** | Gaugler: Rationalisierung, S. 389. Vgl. ähnlich auch: Burglin: Angestellte, S. 185. Vgl. auch allgemein das sehr skeptische Fazit über den Erfolg des »Humanisierungsprogramms« in: Reimar Birkwald: Humanisierung der Arbeitswelt – Anspruch und Wirklichkeit. Eine Zwischenbilanz aus gewerkschaftlicher Sicht. In: Lutz von Rosenstiel/Max Weinkamm (Hrsg.): Humanisierung der Arbeitswelt – vergessene Verpflichtung? Eine kritische Bestandsaufnahme anlässlich einer Fachtagung des Kolping-Bildungswerkes, Stuttgart 1980, S. 179–185. Der Autor war Leiter der Abteilung Tarifpolitik in der Hauptverwaltung der IG Metall.

**448** | Armanski: Rationalisierung, S. 301–303. Rund die Hälfte der für diese Studie Befragten waren ÖTV-Mitglieder; in vier der zehn untersuchten Ämter lag der Organisationsgrad sogar bei 80 Prozent. Dennoch waren nur 15 Prozent der Befragten mit der Arbeit ihrer Betriebsräte im Zuge der Rationalisierung zufrieden; die Vertrauensleute erhielten sogar nur von zehn Prozent ein Lob (ebd., S. 302 f.).



des Rationalisierungsschutzabkommens de facto eng begrenzt. Sie konnte soziale Nachteile für direkt betroffene Beschäftigte begrenzen; ansonsten aber entschieden die Arbeitgeber. Darüber hinaus wurde die Gewerkschaft bei betrieblichen Umstrukturierungen dafür mitverantwortlich gemacht, dass im Öffentlichen Dienst nach wie vor sehr hierarchisch geplant und entschieden wurde. Zwar fehlte es nicht an Ratschlägen von Experten, gerade bei Rationalisierungen sei eine »mitarbeiterorientierte Führung« durch die Amts- oder Betriebsleitung unerlässlich.<sup>449</sup> Trotzdem sah die Praxis offensichtlich typischerweise ganz anders aus – und ihre Frustration darüber luden die Beschäftigten dann auch noch bei der Gewerkschaft ab.

### **Eine neue Epoche beginnt:**

#### **Die frühe deutsche Privatisierungsdebatte und ihre Konsequenzen**

Zusätzlich kompliziert wurde die Frage, wie sich die ÖTV bei innerbetrieblichen Rationalisierungsmaßnahmen verhalten solle, durch die zeitgleiche Debatte über Privatisierungen im Öffentlichen Dienst. Schon in einem ganz praktischen Sinne hing beides eng zusammen. Oftmals diskutierten Politiker und Arbeitgeber eine mögliche Privatisierung bestimmter Aufgaben und Tätigkeiten alternativ mit geplanten Veränderungen der Arbeitsabläufe in Behörden und staatlichen Betrieben, die Personal und Kosten einsparen sollten; teilweise drohten sie mit einer Privatisierung, wenn der Öffentliche Dienst die ins Auge gefassten Arbeiten nicht deutlich effizienter erledige.

Gleichzeitig aber war das Konzept der Privatisierung noch weit mehr als nur ein strategisch eingesetztes Instrument, das störrische Beschäftigte des Staates und ihre Gewerkschaft disziplinieren sollte. Mit diesen Forderungen, der Öffentliche Dienst solle bestimmte Aufgaben nicht mehr selbst erledigen, sondern an private Betriebe abgeben, kündigte sich in der Bundesrepublik vielmehr schon in den Jahren nach 1975 ein wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Paradigmenwechsel an, der alle westlichen Gesellschaften seit 1979/80 bis in unsere Gegenwart hinein prägte: Es handelte sich dabei um Vorboten der »era of liberalization«, die den Nachkriegskonsens, ein sozialstaatlich eingegerter Kapitalismus garantiere Demokratie,

---

**449** | Vgl. etwa: Zander: Personalprobleme, S. 118–125; Gaugler: Rationalisierung, S. 403 f. (Zitat).

Wohlstand und die bürgerlichen Freiheiten am verlässlichsten, durch den Glauben an die segensreichen Wirkungen der freien Konkurrenz ersetzt. Folgerichtig hat sich der Staat in dieser Zeit, die mit den Wahlsiegen von Margaret Thatcher und Ronald Reagan in Großbritannien und in den USA unübersehbar begann, zunehmend selbst entmachtet und der Privatwirtschaft immer größere Freiheiten eingeräumt.<sup>450</sup>

Die ÖTV hat die grundlegende Bedeutung dieser Angelegenheit frühzeitig erkannt. Nach dem Prinzip »Wehret den Anfängen« arbeitete sie intensiv daran, argumentativ die Gedanken zu widerlegen, die hinter den Privatisierungsforderungen standen; selbst in scheinbar nur nachrangig wichtigen Segmenten des Öffentlichen Dienstes hat sie sich zudem intensiv gegen die ersten Experimente mit privat erledigten Arbeiten gewehrt. Mangelnde Wachsamkeit kann man der Organisation daher keinesfalls vorwerfen. Dennoch fiel ihre Erfolgsbilanz wohl noch ungünstiger aus als bei Rationalisierungsmaßnahmen.

Dieser Misserfolg ergab sich zum einen schlicht deshalb, weil die Arbeitgeber frei über Privatisierungen entscheiden konnten: Das Rationalisierungsschutzabkommen für den Öffentlichen Dienst erwähnte solche Maßnahmen nicht. Dementsprechend besaßen die Betriebsräte kein kodifiziertes Mitspracherecht.<sup>451</sup> Zum anderen aber entwickelte die Privatisierungsdebatte rasch einen stark politisch-ideologischen Charakter. Dabei befand sich die ÖTV – wie alle Kritiker des neuen Glaubens an den freien Markt – zunehmend in der Defensive, denn der Zeitgeist präferierte deutlich eine Abkehr von den Grundprinzipien der sozialstaatlich geprägten Nachkriegszeit. Die Frage, warum sich dieser Wandel international so rasch und so grundlegend vollzog, wird von der Geschichtswissenschaft bereits seit einiger Zeit intensiv diskutiert. Viele dieser Studien argumentieren stark politik- und ideengeschichtlich. Der Siegeszug der Privatisierungsideologie bleibt so letztlich rätselhaft, weil er ausschließ-

---

**450** | Alasdair Roberts: *The Logic of Discipline. Global Capitalism and the Architecture of Government*, Oxford 2010, S. 3. Als Überblick in internationaler Perspektive vgl. auch: Monica Prasad: *The Politics of Free Markets. The Rise of Neoliberal Economic Policies in Britain, France, Germany and the United States*, Chicago und London 2006; Christian Caryl: *Strange Rebels. 1979 and the Birth of the 21st Century*, New York 2013.

**451** | ÖTV-Geschäftsbericht 1976/79, S. 127 f.

lich aus sich selbst heraus erklärt wird: Die Existenz der Lehre führt zu ihrem Erfolg.<sup>452</sup>

Am Beispiel der Bundesrepublik in den Jahren nach 1975 lässt sich hingegen deutlich zeigen, wie sehr konkrete und gelöste wirtschaftliche Probleme halfen, die Überzeugungskraft des neuen gesellschaftspolitischen Paradigmas zu stärken. Besonders die unbewältigten Krisen im System der staatlichen Dienstleistungen spielten in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle.

Bekanntlich stammt das Konzept, das die »era of liberalization« international prägte, aus der akademischen Welt der USA. Allgemein hat sich dafür der Begriff »Neoliberalismus« durchgesetzt. Auch in der Bundesrepublik bürgerte sich diese Bezeichnung ein, obwohl sie im nationalen Kontext eigentlich schon vergeben war: Unter den deutschen Ökonomen hatten sich ausgerechnet die Gründungsväter der Sozialen Marktwirtschaft als neoliberal bezeichnet.<sup>453</sup> Die amerikanische Gedankenschule gleichen Namens vertrat in vieler Hinsicht radikal andere Positionen. Sie hielt Staatsinterventionen in den wirtschaftlichen Wettbewerb grundsätzlich für fragwürdig: Letztlich erfülle der freie Markt alle gesellschaftlichen Bedürfnisse stets am effektivsten. Seit 1971 lagen die beiden wichtigsten populär gehaltenen Werke der »Chicago School«, die den Neoliberalismus dieser Observanz propagierten, auch auf Deutsch vor.<sup>454</sup>

**452** | Vgl. beispielhaft neben der eben schon angeführten Arbeit von Roberts etwa: Roger E. Backhouse: *The Rise of Free Market Economics: Economists and the Role of the State since 1970*. In: Steven G. Medema/Peter Boettke (Hrsg.): *The Role of Government in the History of Economic Thought*, Durham und London 2005, S. 355–392; Jeff Madrick: *The Age of Greed. The Triumph of Finance and the Decline of America, 1970s to the Present*, New York 2011; Thomas Borstelmann: *The 1970s. A New Global History from Civil Rights to Economic Inequality*, Princeton und Oxford 2012.

**453** | Vgl. als treffende Zusammenfassung: Gustav Seibt: Was bedeutet eigentlich das Wort neoliberal? Eine Erinnerung. In: SZ, 30.4.2015.

**454** | Gemeint sind: Friedrich A. von Hayek: *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen 1971 (als »*The Constitution of Liberty*« bereits 1960 erschienen); Milton Friedman: *Kapitalismus und Freiheit*, Stuttgart 1971 (als »*Capitalism and Freedom*« bereits 1962 publiziert). Die Bezeichnung »Chicago School« entstand, weil Hayek und Friedman beide an der University of Chicago unterrichteten.

Eine praktische Nutzenanwendung ihrer zunächst sehr allgemein formulierten Lehren auf das Ensemble der öffentlichen Dienstleistungen entwickelten die neuen Neoliberalen erst im Laufe der 1970er Jahre. Staatlich garantierte Versorgungsmonopole etwa für Strom, Gas und Wasser oder auch beim großstädtischen Nahverkehr dienten in ihrer Sicht vor allem den Politikern, die das Monopol regulierten, und den Wählern, deren Interessen die Politiker im Auge hatten, sowie unter Umständen den Unternehmen, die sich nicht um den Wettbewerb kümmern mussten, und vermittelt deren Beschäftigten. Die Politiker nützten die aus ihrem Amt abgeleitete Entscheidungsfreiheit, um die Leistungen und Preise des Monopolunternehmens nach dem Gusto ihrer Stammwähler zu gestalten; die Betriebe selbst aber würden zu ökonomischen »Nischen«, in denen kein Effizienz- und Gewinndruck herrsche. Den Preis dafür zahlte nach dieser Analyse die Allgemeinheit – sowohl im wörtlichen Sinne durch überhöhte Gebühren oder unnötige Steuerforderungen als auch indirekt etwa durch mangelnden Service und schlechte Leistungen, weil die Betriebe kaum gezwungen seien, um ihre Kunden zu werben.<sup>455</sup>

Damit dementierten die amerikanischen Neoliberalen so ziemlich alle zentralen Annahmen, auf denen das gerade in Deutschland so wirkungsmächtige und populäre Konzept der staatlichen »Daseinsvorsorge« beruhte. Empirisch stand dieser Frontalangriff allerdings auf recht wackeligen Beinen. Die »Chicago School« gehörte zu dem stark theoretisch und mathematisch orientierten Zweig der Wirtschaftswissenschaft, d. h., sie arbeitete vor allem mit Modellannahmen und hoch abstrakten Gleichungen, die mathematisch auf der Basis einiger weniger konkreter Beispiele durchgerechnet wurden. Studien, die öffentliche und private Versorgungsunternehmen wirklich umfassend miteinander verglichen und auch die

---

**455** | Als hilfreiche Zusammenfassung vgl.: Michel Ghertman: The Puzzle of Regulation, Deregulation und Reregulation. In: Claude Ménard/Michel Ghertman (eds.): Regulation, Deregulation, Reregulation. Institutional Perspectives, Cheltenham 2009, S. 351–373. Formuliert wurde die skizzierte Sicht erstmals 1971 von George Stigler sowie von Sam Peltzman. Vgl.: George Stigler: Economic Theory of Regulation, wieder abgedruckt in: ders.: The Citizen and the State. Essays on Regulation, Chicago und London 1975, S. 114–141; Sam Peltzman: Pricing in Public and Private Enterprises. Electric Utilities in the United States. In: Journal of Law and Economics 14 (1971), S. 109–147.

dabei zu überwindenden methodischen Probleme bedachten, fehlten hingegen.<sup>456</sup>

Ihr politisch-ideologischer Charakter hat der neuen Lehre nicht geschadet. Spätestens nachdem Friedrich von Hayek und Milton Friedman als deren wichtigste Propheten in den Jahren 1974 und 1976 jeweils den wirtschaftswissenschaftlichen Nobelpreis erhalten hatten, dominierte die Kritik an regulierenden Eingriffen des Staates international den öffentlichen Diskurs.<sup>457</sup> Auch Politiker begannen, die neoliberalen Ideen aufzugreifen. In den USA etwa beseitigte die Administration von Präsident Jimmy Carter (einem Demokraten) bereits 1975/76 traditionsreiche Wettbewerbsbeschränkungen im Lkw-Fernverkehr, die zuvor immer mit den Interessen der Allgemeinheit begründet worden waren. Es folgten rasch weitere Beschlüsse dieser Art, etwa für den Flugverkehr, bei der Post und auch im Bankwesen.<sup>458</sup>

Zeitgleich meldeten sich Freunde eines möglichst freien Wettbewerbs auch in der Bundesrepublik immer lautstärker zu Wort. Eine wichtige Rolle spielte dabei die CDU, die im Bundestag auf den Oppositionsbänken saß, gleichzeitig aber doch einige Bundesländer und viele Kommunen regierte. 1975 beschloss sie auf ihrem Parteitag, die Staatstätigkeit dürfe in Deutschland auf keinen Fall noch weiter ausgebaut werden; eher sei ein Abbau anzustreben. Vor allem die Kommunalpolitiker der Union hatten diesen Beschluss initiiert.<sup>459</sup> Zumindest einigen Christdemokraten ging er jedoch nicht weit genug. Die Junge Union verlangte bereits ein Jahr später ausdrücklich die Privatisierung des gesamten Öffentlichen Nahverkehrs, um eine umfassende »Entstaatlichung« der bundesdeutschen Gesellschaft

**456** | Ghertman: Puzzle, S. 357. Zu den methodischen Problemen, die Aufgaben und Leistungen öffentlicher und privater Dienstleistungs- und Versorgungsunternehmen miteinander zu vergleichen, vgl. etwa: Charles Beat Blanckart: Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Beurteilungs- und Entscheidungsprobleme. In: ders./Monika Faber (Hrsg.): Regulierung öffentlicher Unternehmen, Königstein/Taunus 1982, S. 171–182.

**457** | Borstelmann: 1970s, S. 128–130.

**458** | Ebd., S. 148–160.

**459** | Vgl. genauer zu den parteipolitischen Debatten über diese Frage: Helmuth Fluhner: Weniger Staat – Mehr Privat. Die Befürworter im kommunalen Bereich, München 1984, S. 115–135.

einzuweisen.<sup>460</sup> Die Hamburger Bürgerschaftsabgeordnete Birgit Breuel profilierte sich ebenfalls öffentlich erfolgreich als eine scharfe Kritikerin des angeblich ebenso »übermächtigen« wie leistungsschwachen Öffentlichen Dienstes. Der Staat als »Mammutanbieter von Gütern und Leistungen«, so forderte sie, dürfe keine Zukunft mehr haben, denn er erdrücke »individuelle Gestaltungsfreiheit, mindert Effizienz und lähmt Eigeninitiative«.<sup>461</sup>

Diese anfangs auch in der CDU noch stark umstrittene Position setzte sich nach 1975 in der Partei trotz des inhaltlichen Widerstandes des Arbeitnehmerflügels erstaunlich schnell durch. Bereits 1979 hieß es in dem neuen Grundsatzprogramm, das sich die Christdemokraten auf ihrem Parteitag in Ludwigshafen gaben, die Versorgung der Bürger mit Gütern und Dienstleistungen solle »soweit wie möglich dem Wettbewerb privater Anbieter überlassen bleiben«. Der Bürger gewinne bei solcher Konkurrenz größere »Freiräume«, bessere Leistungen und auch finanzielle Vorteile, denn »Monopolbildungen« durch politische Beschlüsse gingen immer auf seine Kosten.<sup>462</sup> Im gleichen Jahr beschloss die CDU-Landesregierung von Niedersachsen ein Programm zur umfassenden »Entstaatlichung« der Dienstleistungen, die von der Öffentlichen Hand erbracht wurden. Auch vor Museen, Schulen und Universitäten wollte die Regierung dabei nicht haltmachen. Zuständig für die »Erzeugung eines Privatisierungsdrucks« im weitverzweigten System der Landesministerien, Behörden und Ämter war Birgit Breuel, die nach dem eindeutigen Wahlsieg der niedersächsischen CDU im Jahr zuvor das Amt der Wirtschaftsministerin in Hannover übernommen hatte.<sup>463</sup>

Allerdings handelte es sich bei der Idee, der Staatsapparat solle durch Privatisierungen schrumpfen, in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre kei-

**460** | Junge Union fordert Grundsatz-Debatte. In: FAZ, 11.10.1976; Vorschläge zur Gesellschaftspolitik. In: ebd. Vgl. auch: Kommunalpolitisches Programm der Union vorgelegt. In: FAZ, 25.8.1976; Wilhelm Oelert: Reprivatisierung des öffentlichen Personennahverkehrs, wo und wie? In: Der Personenverkehr 27 (1976), S. 108–114.

**461** | Birgit Breuel: Es gibt kein Butterbrot umsonst. Gedanken zur Krise, den Problemen und Chancen unserer Wirtschaft, Düsseldorf und Wien 1976, S. 138 f.

**462** | Mehr Wettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen, Bonn 1979, S. 1 u. 3.

**463** | Hannover will große Entstaatlichung. In: FR, 26.10.1979. Ein ausführliches Programm der Ministerin in: Birgit Breuel: Den Amtsschimmel absatteln. Weniger Bürokratie – mehr Bürgernähe, Düsseldorf und Wien 1979.

neswegs um ein reines CDU-Projekt. Bereits im Dezember 1975 konstatierte Heinz Kluncker vor dem ÖTV-Hauptausschuss, neben Christdemokraten und FDP-Politikern würden durchaus auch Sozialdemokraten in diese Richtung denken. Politisch gebe es deshalb »kein Patentrezept«, wie sich die Gewerkschaft wehren könne.<sup>464</sup> Tatsächlich war kurz zuvor ein Positionspapier der SPD bekannt geworden, über das der Parteivorstand noch beriet. Darin fanden sich zahlreiche Vorschläge, wie man die staatlichen Personalkosten abbauen könne; auch Privatisierungen wurden dabei nicht ausgeschlossen. Zwar ruderte die Parteiführung rasch zurück, als ÖTV und DGB scharf protestierten: Es habe sich nur um einen unverbindlichen Entwurf gehandelt.<sup>465</sup> Bereits 1976 fiel dann zumindest auf lokaler Ebene dennoch ein ganz anderer Beschluss: In West-Berlin erklärte die regierende SPD, sie werde auch Privatisierungen defizitärer kommunaler Dienstleistungen und Betriebe prüfen, um den notleidenden Etat der Stadt zu entlasten.<sup>466</sup>

Anders als die CDU zog die Sozialdemokratie allerdings eine enge Grenze für Maßnahmen dieser Art: Die zentral wichtigen öffentlichen Versorgungsleistungen wollte sie grundsätzlich nicht für den freien Wettbewerb öffnen. Zurückziehen sollte sich der Staat als Anbieter und Arbeitgeber allenfalls in Randbereichen des Öffentlichen Dienstes.<sup>467</sup> Die starke Stellung der SPD in den bundesdeutschen Großstädten und damit auch im Deutschen Städtetag sowie in der VKA sorgte dafür, dass sich beide Organisationen diese Haltung zu eigen machten. Seit 1976 empfahl der Städtetag ganz offiziell, »Hilfstätigkeiten« im Öffentlichen Dienst wie etwa die Pflege von Grünflächen oder die Reinigung von öffentlichen Gebäuden

**464** | Anlage zum Protokoll der 15. Sitzung des HV, 9./10.12.1975. In: AdsD, ÖTV, 5/ÖTVB130036.

**465** | Vgl. hierzu etwa: Streit um soziale Demontage. In: Die Zeit, 1.8.1975; Stellungnahme von Heinrich Jacobi zur SPD-Studie, 24.7.1975. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 35.

**466** | Sparprogramm des Berliner Senats. In: FAZ, 4.11.1976.

**467** | Vgl. beispielhaft: Leistungen für Bedürftige bleiben kommunal. In: FAZ, 29.11.1976; Arndt erläutert sozialdemokratischen Freiheitsbegriff. In: FAZ, 11.12.1976; Reitz: Privatisierung kein Allheilmittel. In: FAZ, 2.11.1976; Große Brocken, kleine Brocken und das Rosinenprinzip. In: FAZ, 21.10.1976 (hier ist für München von »Annexitäten« im Öffentlichen Dienst die Rede, die privatisiert werden könnten).

könnten problemlos privatisiert werden. Ferner sei genau zu prüfen, ob die Kommune wirklich eigene Betriebe wie Druckereien, Wäschereien in Krankenhäusern, Pfandleihen oder Beerdigungsinstitute und Gärtnereien brauche.<sup>468</sup>

Die FDP als Regierungspartner der Sozialdemokraten in der Bonner Koalitionsregierung diskutierte die gleiche Frage hingegen zunehmend ähnlich grundsätzlich wie die CDU. Als Partei, die vor allem den gewerblichen Mittelstand und die Freiberufler vertreten wollte, sympathisierte sie prinzipiell mit jeder Forderung, die staatliche Kompetenzen eingrenzte. Zudem trauten sich die Liberalen nach 1975 zunehmend, diese weltanschauliche Prägung notfalls auch im offenen Konflikt mit der SPD zu dokumentieren.<sup>469</sup> Sie benutzten das Thema der Privatisierung nun gezielt, um sich programmatisch von den Sozialdemokraten abzusetzen. So kokettierten Birgit Breuel und der FDP-Generalsekretär Günter Verheugen im Januar 1980 auf einer öffentlichen Diskussionsveranstaltung in Bonn ausführlich mit ihrer gemeinsamen, koalitionspolitisch aber eigentlich doch inopportunen Abneigung gegen staatliche Dienstleistungen. Zuvor hatte die CDU-Politikerin einmal mehr ihr Programm einer umfassenden »Entstaatlichung« vorgestellt und dabei auch konkret verlangt, allen defizitären öffentlichen Betrieben künftig jede Subvention zu verweigern, um sie zugunsten privater Anbieter »vom Markt verschwinden zu lassen«. Verheugen stimmte demonstrativ zu.<sup>470</sup>

Feine Unterschiede im Verständnis dessen, was eine Privatisierung staatlicher Tätigkeiten konkret bedeute, über die sich die Politiker stritten, waren für die ÖTV ganz unwichtig; Sie lehnte die Idee grundsätzlich ab und vertrat diese Position auch mit Vehemenz öffentlich. Bereits auf dem Gewerkschaftstag von 1976 dominierte das Thema die Debatten. Nicht weniger als elf Anträge verschiedener Gremien und Bezirke verurteilten jeden Abbau

---

**468** | Deutscher Städtetag: Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Köln 1976, S. 42–44. 1986 erneuerte der Städtetag diesen Beschluss. Vgl.: Deutscher Städtetag: Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Köln 1986, S. 58–62.

**469** | Vgl. etwa: Prasad: *The Politics*, S. 167.

**470** | Gerhart Rudolf Baum et al.: *Privatisierung – Gewinn für wen?*, Bonn 1980, S. 161 (das Zitat von B. Breuel) sowie S. 171–173 u. 176 f. (Breuel und Verheugen zu ihrer Übereinstimmung).



des Öffentlichen Dienstes zugunsten privater Firmen. Solch ein Rückzug des Staates, so hieß es in dem schließlich exemplarisch »mit übergroßer Mehrheit« angenommenen Antrag, belaste »die schwächeren Glieder der Gesellschaft in unsozialer Weise«, weil gewinnorientierte Privatunternehmer ihre Kunden langfristig stärker zur Kasse bitten würden als öffentliche Unternehmen, die dem Allgemeinwohl verpflichtet seien. Gerade bei einer Privatisierung bislang öffentlicher Monopole drohe eine solche Entwicklung. Geschädigt seien zudem die Beschäftigten: Für sie bedeute eine Privatisierung unweigerlich »Lohndruck und schlechtere Arbeitsbedingungen«.<sup>471</sup>

Einer der übrigen Anträge, die alle als »Material« an den Hauptvorstand überwiesen wurden, umriss die Position der ÖTV noch sehr viel eindeutiger als eine Antwort auf die neuen neoliberalen Lehren: »Privates Gewinnstreben kann dem Wohl der Allgemeinheit nicht gerecht werden.«<sup>472</sup> Ähnlich prinzipiell argumentierte 1978 die ÖTV in Niedersachsen, als sie sich gegen das Programm der neuen Wirtschaftsministerin des Landes wehrte: Birgit Breuel und all den anderen Freunden der Privatisierung gehe es mit ihrer »Entstaatlichungsideologie« um eine »Übersteigerung des Wettbewerbs zum gesellschaftlichen Prinzip«, bei der die Interessen der sozial Schwachen auf der Strecke bleiben müssten.<sup>473</sup> Heinz Kluncker formulierte genauso scharf: Privatisierung nach den »Ideologien von Milton Friedman« führe zu einem »Ausverkauf des Sozialstaates«, der mit der »Sozialverpflichtung des Grundgesetzes« nicht vereinbar sei.<sup>474</sup> Friedmans Lob der freien Konkurrenz, die angeblich ganz von selbst dem Wohl der Allgemeinheit

**471** | Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 2, S. 99. Das Votum des Kongresses in: ebd., Bd. 1, S. 328. Die gesamten Anträge gegen Privatisierungen (Nr. 112 bis 122) in: ebd., Bd. 2, S. 92–109.

**472** | Ebd., Bd. 2, S. 104 (der Antrag der Bezirkskonferenz NRW I).

**473** | Hans Joachim Mertsch: Die Stellung der Gewerkschaften zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben. In: Wolfgang Bönig (Hrsg.): Der öffentliche Sektor und sein Einfluss auf die Volkswirtschaft. Zur Effizienz fiskalpolitischer Maßnahmen. Tagung vom 26. bis 28. Mai 1978, Loccum 1978, S. 97–113, hier: S. 98. Mertsch war stellvertretender Bezirksvorsitzender der ÖTV Niedersachsen.

**474** | In der Reihenfolge der Zitate: ÖTV wirft Albrecht Ausverkauf des Sozialstaats vor. In: Die Welt, 12.1.1980; Kluncker will keinen Kummer machen. In: Quick (1981), H. 12, S. 15. Vgl. ähnlich auch die von der ÖTV herausgegebene Broschüre: Peter Kalmbach: »Mehr Markt – weniger Staat« – eine neokonservative

diente, gehe vollständig in die Irre. Ein schwacher Staat, so Kluncker, sei nur im Interesse der Wohlhabenden. Alle anderen Bürger aber könnten auf die staatliche »Daseinsvorsorge« nicht verzichten: »Lebensqualität, Wirtschaftswachstum und öffentliche Dienstleistungen hängen untrennbar miteinander zusammen.«<sup>475</sup>

Dieser grundsätzliche Charakter der bereits 1975 intensiv einsetzenden bundesdeutschen Privatisierungsdebatte verdient es, festgehalten zu werden. Die meisten der eben zitierten Äußerungen fielen, als Margaret Thatcher in Deutschland noch ganz unbekannt war. Großbritannien gilt gemeinhin als das europäische Land, in dem der amerikanische Neoliberalismus zuerst Fuß fasste. Tatsächlich aber spielte die Idee, öffentliche Dienstleistungen zu privatisieren, in der britischen Öffentlichkeit und in den politischen Debatten des Landes vor 1979/80 nur eine ganz geringe Rolle, weil selbst die Konservative Partei kaum davon sprach.<sup>476</sup> Wie gezeigt wurde, verhielt sich das in der Bundesrepublik ganz anders. Insofern begann die vielleicht wichtigste politisch-ideologische Kontroverse der neueren Zeitgeschichte, die das Verhältnis von Staat und »den Märkten« mit langwierigen Folgen neu definierte, außerhalb der USA wohl nicht in England, sondern eher in Deutschland.<sup>477</sup>

---

Offensive. Darstellung und Kritik gegenwärtiger Revisionsversuche der Rollenverteilung zwischen Staat und Markt, Stuttgart 1981, insbes. S. 26.

**475** | Heinz Kluncker: Die Rolle öffentlicher Unternehmen und ihrer Beschäftigten als Teil des öffentlichen Dienstes. In: Friedhelm Farthmann et al.: Arbeitnehmer in öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen. 6. Wissenschaftliche Tagung über Gemeinwirtschaft in Bergneustadt vom 28. bis 30. März 1979, Baden-Baden 1980, S. 97–107, hier: S. 98.

**476** | Prasad: The Politics, S. 102 u. 123. Anders verhielt es sich mit der »denationalization«, d. h. mit der Reprivatisierung verstaatlichter Industrien und Branchen wie etwa der Stahlindustrie und dem Bergbau, die eine Labour-Regierung nach dem Zweiten Weltkrieg in Staatseigentum überführt hatte.

**477** | Als Berichte über diesen Debatten vgl. auch: Peter Becker: Es geht nicht allein um Privatisierung. In: FAZ, 17.12.1975; Privatunternehmer für öffentliche Aufgaben? In: FAZ, 27.3.1976; Die Automatik öffentlicher Verschwendung. In: FAZ, 20.5.1976; Große Brocken, kleine Brocken und das Rosinenprinzip. In: FAZ, 21.10.1976; Erwin Schleberger: Die Zauberformel Privatisierung. In: Der Städtetag 29 (1976), S. 121; Ludwig Mülhaupt/Jürgen Gornass: Zum Problem der Privatisierung im öffentlichen Bereich. In: Der Städtetag 30 (1977), S. 360–365; Detlef

Die ÖTV hat die zentrale weltanschauliche Bedeutung der Privatisierungsforderungen früh erkannt und dementsprechend mit sehr grundsätzlichen politischen Einwänden darauf reagiert. Den Trend der öffentlichen Debatte konnte sie dennoch nicht umdrehen: Auch in der Bundesrepublik gewann die staatsfeindliche Haltung der amerikanischen Neoliberalen immer mehr einflussreiche und eloquente Anhänger. Vor allem die Presse adaptierte deren Lehren zunehmend mit unkritischer Begeisterung.<sup>478</sup>

Die Gründe für diese Entwicklung sind komplex und kaum auf einen Nenner zu bringen. Mit Sicherheit handelte es sich auch um eine intellektuelle Modeerscheinung. Der neomarxistisch geprägte Geist der Jahre nach »68« alterte mit seinen Verfechtern und damit schwang das Pendel des Zeitgeistes – wie so oft bei solchen Veränderungen – in die entgegengesetzte

---

Bischoff/Karl-Otto Nikusch (Hrsg.): Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Ausweg aus der Finanzkrise des Staates?, Berlin und New York 1977 (mit zahlreichen Dokumenten); Wolfgang Däubler: Privatisierung – Speerspitze der Gegenreform? In: Hans Pornschnegler/Herbert Scholz (Hrsg.): Arbeitswissenschaft in der Gesellschaftspolitik, Berlin 1978, S. 173–184; Heinrich Siedentopf: Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Begriff und Formen. In: VOP 2 (1980), S. 62–72.

**478** | Ein aussagekräftiges Indiz dafür ist etwa die ordnungspolitische Kehrtwende, die *Der Spiegel* 1980 vollzog. In diesem Jahr publizierte das Hamburger Magazin, dem man wohl eine meinungsbildende Kraft zuschreiben darf, eine Serie seiner Wirtschaftsredakteurin Renate Merklein (sie gehörte zu den wenigen *Spiegel*-Autoren, die ihre Artikel namentlich kennzeichnen durften), in der die bundesdeutsche Ordnung durchgehend mit neoliberalen Argumenten scharf kritisiert wurde. 1982 folgte eine zweite Serie, die noch grundsätzlicher für mehr Selbstverantwortung der angeblich staatlich entmündigten Bürger argumentierte. Beide Serien erschienen auch als Taschenbuch. Vgl.: Renate Merklein: Griff in die eigene Tasche. Hintergeht der Bonner Sozialstaat die Bürger?, Reinbek 1980 (auf S. 109 f. mit einem positiven Bezug auf Hayeks »Verfassung der Freiheit«); dies.: Die Deutschen werden ärmer. Staatsverschuldung, Geldentwertung, Machteinbußen, Arbeitsplatzverluste, Reinbek 1982. Die wirtschaftswissenschaftliche Dissertation Merkleins, mit der sie 1967 an der Universität Hamburg promoviert wurde, steht hingegen noch ganz in der Tradition sozialstaatlichen Denkens. Vgl.: dies.: Soziale Sicherheit im Wirtschaftswachstum. Beziehungen zwischen Maßnahmen zur sozialen Sicherheit und dem wirtschaftlichen Wachstumsprozeß, Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Diss., Universität Hamburg 1969, insbes. S. 32–49 u. 121 f.

Richtung.<sup>479</sup> Desillusionierung kam hinzu: Der ökonomischen und gesellschaftlichen »Globalsteuerung« durch den planenden Staat gelang es nicht, die krisenhaften Entwicklungen in vielen wirtschaftlichen Bereichen nach dem »Ölpreisschock« aufzuhalten; auch das soziale Problem der Arbeitslosigkeit trotzte diversen kostspieligen Konjunkturprogrammen der Bundesregierung.<sup>480</sup> Darüber hinaus profitierten die neoliberalen Staatskritiker in den 1970er Jahren entscheidend von gravierenden Problemen im System der staatlichen »Daseinsvorsorge«.

»Die öffentliche Wirtschaft steht mit dem Rücken an der Wand und der Wind bläst ihr ins Gesicht« – mit dieser Feststellung eröffnete die Fachzeitschrift »Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft« ihren Jahrgang 1977.<sup>481</sup> Ökonomisch stand es fraglos schlecht um das System der öffentlichen Dienstleistungen. Hohe laufende Defizite gab es keineswegs nur in kulturellen Einrichtungen wie Theatern und Museen, in denen solche Verluste seinerzeit noch als selbstverständlich galten, weil subventionierte Eintrittspreise das kulturelle Engagement der Kommunen bewiesen. Wie der Deutsche Städtetag wenige Monate zuvor durch eine umfassende Umfrage bei fast 300 Kommunalverwaltungen ermittelt hatte, verzeichneten von den vielen städtischen Dienstleistungsbetrieben einzig die städtischen Elektrizitätswerke nennenswerte Gewinne. Zumindest im Durchschnitt wenigstens noch knapp kostendeckend wirtschafteten Betriebe, die Abfall und Abwässer entsorgten. Bei allen anderen kommunalen Unternehmen und Dienstleistungen aber blieb die Vorschrift der Gemeindeordnung, Gebühren und Preise seien mindestens so zu bemessen, dass keine Defizite entstanden, unbeachtet. Teilweise hatten die Zahlungen der Kunden eher symbolische Bedeutung: Die öffentlichen Schwimmbäder etwa deckten lediglich ein Fünftel ihrer jährlich entstehenden Kosten durch Einnahmen an den Kassen; bei den Volkshochschulen reichten die Kursgebühren kaum für 15 Prozent der Aufwendungen. Nur ein Prozent bezahlten die Eltern,

---

**479** | Kalmbach: Markt, S. 31.

**480** | Vgl. etwa: Winfried Süß: Der keynesianische Traum und sein langes Ende. Sozioökonomischer Wandel und Sozialpolitik in den siebziger Jahren. In: Konrad H. Jarausch (Hrsg.): Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte, Göttingen 2008, S. 120–137, hier: S. 123 f. u. 126–128.

**481** | Gottfried Schneider: Schritte nach vorn. In: Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft 26 (1977), S. 1.

deren Kinder spezielle städtische Schulbusse benutzten, durch die von ihnen geforderte Gebühr.<sup>482</sup>

Finanziell besonders schwer wogen die hohen Defizite, die jedes Jahr neu bei den städtischen Verkehrsbetrieben und den Krankenhäusern anfielen. Diese Verluste waren zwar nicht neu. Es gab sie schon seit den 1960er Jahren (bei Bus und Straßenbahn teilweise sogar noch länger); allerdings intensivierte sich die negative Entwicklung zusehends. So gelang es auch mit einer 1972 in Kraft getretenen Neuordnung der Krankenhausfinanzierung nicht, die Einnahmen und Ausgaben der Kliniken auszugleichen. Zwar gab es auf regionaler und lokaler Ebene nun politisch beschlossene Pläne, die eine stete Expansion des stationären Gesundheitswesens verhindern sollten. Wirksame Kontrollen und Anreize für die Klinikleitungen, den Plan auch einzuhalten, fehlten jedoch. Für die Patienten entstanden so zahlreiche Vorteile. So mussten sie etwa selbst auf dem Land in der Regel nicht weit fahren, um ein Krankenhaus aufzusuchen; in den Großstädten gab es sogar ein Überangebot an Betten. Gleichzeitig aber war das System insofern »betriebswirtschaftlich unsinnig«, als es zwingend zu steigenden Defiziten führte.<sup>483</sup> Gegen Ende des Jahrzehnts gaben die öffentlich finanzierten Krankenhäuser jährlich rund 16,6 Milliarden DM aus; gleichzeitig aber betrugen ihre Einnahmen (inklusive der gesetzlich fixierten laufenden Zuschüsse im System der »dualen Finanzierung« durch Krankenkassen und Staat) nur 12,5 Milliarden DM. Lediglich weitere Subventionen aus öffentlichen Kassen, Buchhaltungstricks der Kliniken und versteckte

**482** | Erwin Schleberger: In Sachen Privatisierung. In: Der Städtetag 29 (1976), S. 690–692.

**483** | Theo Thiemeyer: Öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen als Erkenntnisobjekt der Betriebswirtschaftslehre und als volkswirtschaftliches Instrument. In: Peter Eichhorn (Hrsg.): Betriebswirtschaftliche Erkenntnisse für Regierung, Verwaltung und öffentliche Unternehmen. 25 Jahre Öffentliche Betriebswirtschaftslehre an der Universität Mannheim, Baden-Baden 1985, S. 125–143, hier: S. 140. Vgl. ausführlicher auch: Peter Rosenberg: Möglichkeiten der Reform des Gesundheitswesens in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1975, insbes. S. 220–225; Heinz Naegler: Auswirkungen des gültigen Krankenhausfinanzierungs- und Preisrechts auf die Krankenhausbetriebsführung. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 4 (1981), S. 302–316.

Sparmaßnahmen etwa bei der Instandhaltung von Gebäuden und Geräten hielten diesen hoch defizitären medizinischen Apparat in Bewegung.<sup>484</sup>

Fortlaufend wachsende Verluste entstanden auch im Öffentlichen Nahverkehr. Zwar gelang es den meisten dieser Unternehmen (anders als in den 1960er Jahren, in denen die neue Massenmotorisierung zu sinkenden Fahrgastzahlen geführt hatte) seit den frühen 1970er Jahren, wieder mehr Fahrkarten zu verkaufen, obwohl die Ticketpreise wiederholt teilweise deutlich erhöht wurden. Der gleichzeitige Kostenanstieg aber machte solche Erfolge betriebswirtschaftlich stets wieder zunichte. Allein von 1972 auf 1976 wuchs das jährliche Defizit der städtischen Busse und Straßenbahnen von insgesamt 1,1 Milliarden DM auf 5,2 Milliarden – bei weiterhin »steigender Tendenz«.<sup>485</sup>

Zahlreiche Gemeinden konnten allein ihre Verluste im Nahverkehr selbst mit dem gesamten Gewinn des kommunalen Stromversorgers nicht mehr ausgleichen.<sup>486</sup> Damit verwandelte sich das System der kommunalen Dienstleistungen vollends in eine gravierende Belastung für die ohnehin defizitären städtischen Haushalte: Rechnete man die Einnahmen und Ausgaben aller Betriebe dieser Art zusammen, dann erreichten sie gemeinsam

---

**484** | Die Zahlen (für 1979) aus: Manfred Schlick: Ziele und Möglichkeiten der Privatisierung auf kommunaler Ebene, Bonn 1986, S. 47. Vgl. grundsätzlich auch: Martin Sommer: Organisation des Krankenhauswesens. In: VOP 2 (1980), S. 427–430.

**485** | Zahlen aus: Weimer: Arbeitsproduktivität, S. 80 (1971); Alexander van der Bellen: Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat, Köln 1977, S. 89. Vgl. knapp zusammenfassend auch: Rainer Willecke: ÖPNV im Spannungsfeld zwischen Eigenwirtschaftlichkeit und Subvention. In: Der Personenverkehr 27 (1976), S. 105–107.

**486** | Vgl. dazu etwa die Angaben für West-Berlin und Bremerhaven in: Hans Liehr: Eigenbetriebe in Berlin – Leistung Tag und Nacht – Aber zu welchem Preis? In: Der Städtetag 28 (1975), S. 687–690, hier: S. 689; Geschäftsbericht 1974 der Bremerhavener Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft, der Stadtwerke Bremerhaven und der Verkehrsgesellschaft Bremerhaven, Bremerhaven 1975, S. 8. Genaue Angaben zu der uneinheitlichen Entwicklung in Bremen in: Heinz-Josef Bontrup: Untersuchung der wirtschaftlichen Entwicklung der Stadtwerke Bremen AG und der Bremer Straßenbahn AG unter Anwendung einer externen Bilanzanalyse, Bremen 1989, S. 53. Zwischen 1975 und 1982 gab es hier vier Jahre mit einem Gesamtdefizit, aber auch drei Jahre mit kleineren Gewinnen.

im Jahr 1979 eine Kostendeckungsquote von nur 9,3 Prozent. Insgesamt zahlten die Kommunen in diesem Jahr 18,29 Milliarden DM aus ihren allgemeinen Etats, um die Defizite ihrer Dienstleistungs- und Versorgungsbetriebe abzudecken.<sup>487</sup>

Schließlich kämpften auch die beiden größten staatlichen Betriebe, die Bundesbahn und die Bundespost, mit großen Problemen. So eilte die Bahn in den 1970er Jahren von Rekorddefizit zu Rekorddefizit. Bei der Post verhielt es sich zwar insofern etwas anders, als sie nach langen Jahren mit Verlusten ab 1975 wieder Jahresüberschüsse erwirtschaftete. Dieses Plus entstand jedoch nur, weil das Monopolunternehmen seinen gewinnträchtigen Telefondienst für die Kunden, die Ortsgespräche führten, konsequent so stark verteuerte, dass die weiterhin auflaufenden Verluste fast aller anderen Postdienste wieder mehr als ausgeglichen wurden. Da lag der Vorwurf nahe, das Unternehmen nutze seine Monopolstellung aus. Zudem wuchs die ohnehin schon milliardenschwere Schuldenlast der Post trotz der wieder erlangten Profitabilität im laufenden Geschäft unverändert weiter an, auch weil ihre neue Tarifpolitik im Telefonbereich hohe Investitionen für technische Umstellungen erforderte.<sup>488</sup>

Ohne diesen dichten Wald tiefroter Zahlen bei den öffentlichen Dienstleistungen hätte es die neoliberale Programmatik der »Chicago School« in der Bundesrepublik sicher deutlich schwerer gehabt, Wirkung zu entfalten. Die ÖTV aber weigerte sich, das Defizitproblem als ein ernstes Problem der Gemeinwirtschaft zu diskutieren. Konkret argumentierte sie etwa beim Öffentlichen Nahverkehr mit dem »gesellschaftlichen Nutzen«, der entstehe, wenn Fahrten mit Privatautos vermieden würden: So gebe es weniger Dreck und Lärm. Deshalb sei es falsch, die Zahlungen der Passagiere als »wesentli-

**487** | Schlick: Ziele, S. 50.

**488** | Vgl. für die Post etwa: Rainer Pausch: Zur Frage der Privatisierung von Verwaltungstätigkeiten – dargestellt am Beispiel der Deutschen Bundespost. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 1 (1978), H. 3, S. 61–72; Karl-Heinz Neumann/Urs Schweizer/Carl-Christian von Weizsäcker: Tarifpolitik im Telekommunikationsbereich. Eine Wohlfahrtsanalyse, Bonn 1981. Die Verteuerung entstand vor allem dadurch, dass nun erstmals auch für Ortsgespräche eine Zeittaktung eingeführt wurde. Zur Bahnkrise vgl. zusammenfassend etwa: Ernst Haar: Der gemeinwirtschaftliche Auftrag der Deutschen Bundesbahn. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 5 (1982), S. 151–169.

chen Kostendeckungsfaktor« zu behandeln: Die Fahrpreise im Öffentlichen Nahverkehr müssten konsequent »bedarfsgerecht« gestaltet werden, d.h. möglichst niedrig liegen, um Kunden anzulocken.<sup>489</sup> Auch im Gesundheitswesen seien betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analysen – so die ÖTV – ganz fehl am Platz: Gerade der Medizinbetrieb dürfte sich »nur an sozialstaatlichen und humanitären Gesichtspunkten« orientieren.<sup>490</sup>

Diese Positionen waren nicht neu: Verfechter einer umfassenden staatlichen »Daseinsvorsorge« hatten seit dem 19. Jahrhundert immer auf den Nutzen verwiesen, den die Allgemeinheit dank der öffentlichen Dienstleistungen selbst dann gewinne, wenn einzelne dieser Betriebe defizitär arbeiteten. Das ökonomische, politische und soziale Umfeld, in dem diese Argumentation vorgetragen wurde, sah in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre allerdings deutlich anders aus als noch kurz zuvor. Der Wachstumsoptimismus der beiden vorangegangenen Dekaden war verschwunden; die stetig wachsenden Schulden der Öffentlichen Hand galten parteiübergreifend als ein gravierendes politisches Problem, das dringend gelöst werden müsse. Auch die Wähler teilten ganz offensichtlich zunehmend diese Sicht.<sup>491</sup>

Gleichzeitig lieferten alle Bemühungen, die Leistungen öffentlicher Unternehmen für das gesellschaftliche Wohl genauer zu beschreiben und auch ökonomisch zu berechnen, nur unbefriedigende Resultate: Es fehlten »Sozialbilanzen«, die schlüssig bewiesen, wie gemeinnützig diese Betriebe wirklich waren.<sup>492</sup> Wenn die ÖTV – wie viele andere Gegner der neuarti-

**489** | In der Reihenfolge der Zitate: Karl-Heinz Hoffmann: Öffentlicher Nahverkehr braucht Priorität. In: Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft 24 (1975), S. 20–21; Vorrang dem öffentlichen Nahverkehr. Materialien zur Nahverkehrskonzeption der Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart 1972, S. 43.

**490** | So Heinz Kluncker im Interview in: »An Haupt und Gliedern modernisieren«. In: StZ, 14.11.1970. Vgl. auch: Heinz Kluncker: Gesundheitspolitik als gewerkschaftliche Aufgabe. In: Gesundheitspolitik. Perspektiven und Beschlüsse der Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart 1977, S. 5–9; Monika Wulf-Mathies: Perspektiven der Gewerkschaft ÖTV zur Gesundheitspolitik. In: ebd., S. 19–27.

**491** | Vgl. hierzu etwa: Hans-Jürgen Krupp: Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit. In: Gottfried Bombach/Bernhard Gahlen/Alfred E. Ott (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit, Tübingen 1982, S. 1–51, hier: S. 40 f.

**492** | Vgl. zusammenfassend etwa: Karl Oettle: Betriebserfolge in der privaten und in der öffentlichen Wirtschaft. In: ders.: Grundfragen öffentlicher Betriebe I.



gen Staatskritik – zu diesen Wandlungen und Problemen schwieg, so blieb sie einen wichtigen Teil der Antwort schuldig, der in der gegebenen Situation nötig gewesen wäre, um überzeugend auf die Herausforderung durch den Neoliberalismus zu reagieren.<sup>493</sup>

Verlässt man die Ebene der programmatischen Debatte und fragt, was in der Bundesrepublik nach 1975 in Sachen der Privatisierung konkret geschehen ist, dann ist einerseits ein Scheitern zu konstatieren: Eine echte »Entstaatlichung« hat nicht stattgefunden. Selbst Birgit Breuel konnte als niedersächsische Wirtschaftsministerin in dieser Hinsicht nur eine magerere Bilanz vorweisen, obwohl sie politisch von Ernst Albrecht, dem Ministerpräsidenten des Landes, durchaus unterstützt wurde. Frustriert bezeichnete sie selbst im Rückblick die praktischen Resultate ihrer Politik als »unbefriedigend«: Im Kabinett, in den Ämtern und Behörden, sogar selbst in ihrer eigenen Partei, der CDU, habe es fast durchweg »Blockaden« gegeben, wenn es galt, konkret bislang öffentlich erledigte Arbeiten und Dienstleistungen an Privatunternehmer abzugeben. Verantwortlich dafür seien unter anderem »Ressortegoismus«, die Furcht gewählter Politiker, für Arbeitsplatzverluste »vor Ort« verantwortlich gemacht zu werden, und »die Angst, einen Steuerungsmechanismus aus der Hand geben zu müssen«. Deshalb habe es trotz der Stimmenmehrheit der allein regierenden CDU im niedersächsischen Landtag nach 1977 und trotz ihrer eigenen ideologischen Linientreue keine »konsequente Politik der Markttöffnung« gegeben.

---

Ausgewählte Aufsätze zur Zielsetzung, Führung und Organisation öffentlicher Betriebe, Baden-Baden 1976, S. 37–54; van der Bellen: Unternehmen, S. 110–113.

**493** | Mit ihrer Weigerung, das Defizitproblem ernst zu nehmen, stand die ÖTV allerdings nicht allein. Vgl. als Statements gegen den Neoliberalismus, die zu diesem Komplex schwiegen, etwa: Herbert Krüger: Die »Lebensluft« des Öffentlichen Dienstes. In: Walter Leissner (Hrsg.): Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat. Beiträge zum Dienstrecht und zur Dienstrechtsreform, Berlin 1975, S. 101–119 (insofern ein Extrembeispiel, weil hier gerade die Defizite das gemeinnützige Wesen der öffentlichen Dienstleistungen »beweisen«). Auch die DAG vollzog erst nach einer Kostenexplosion im Gesundheitswesen Anfang der 1980er Jahre einen Schwenk und erkannte erstmals ein nicht mehr zu ignorierendes Defizitproblem im Gesundheitswesen an. Dabei gestand sie die kostenmindernde Wirkung der Selbstbeteiligung ein, beharrte aber darauf, dass für den Kostenausgleich in bestimmten Bereichen des Gesundheitswesens gegebenenfalls der Staat zuständig bleiben müsse. Vgl.: Müller: Deutsche Angestellten-Gewerkschaft, S. 142.

Dieses Fazit gilt bis weit in die 1980er Jahre hinein auch für die ganze Bundesrepublik.<sup>494</sup>

Andererseits aber handelte es sich bei den frühen deutschen Privatisierungsdebatten keineswegs nur um einen rein theoretischen Streit. In einigen wenigen Segmenten des Öffentlichen Dienstes erfolgte tatsächlich schon in den 1970er Jahren so etwas wie ein Rückbau, der Privatunternehmen neue Geschäfte ermöglichte. Am wichtigsten waren dabei zwei Bereiche, die beide etwas mit Schmutz zu tun haben, sich ansonsten aber doch deutlich voneinander unterscheiden: die kommunale Müllabfuhr und Reinigungsarbeiten in öffentlichen Gebäuden. Dazu kam drittens ein kleines und sehr spezielles Segment staatlicher Arbeiten: die Aufgabe, die Fahrrinnen zu den deutschen Seehäfen sowohl auf hoher See als auch in Küstennähe und in den Flüssen kontinuierlich von Schlick und Schlamm zu befreien.<sup>495</sup>

**494** | In der Reihenfolge der Zitate: Birgit Breuel: Der Mensch lebt nicht von Umsatzzahlen. Wie ich Politik verstehe, Herford 1987, S. 39 f. u. 20. Vgl. ähnlich auch schon das kritische Fazit in: Klaus Kemper: Eine Frau, die vieles ändern will. In: FAZ, 16.3.1981. Zur inkonsequenten Privatisierungspolitik auch der von Helmut Kohl geführten Bundesregierung nach 1982 vgl. etwa: Fritz Knauss: Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland 1983–1990. Bilanz und Perspektiven, Köln 1990.

**495** | Ein weiterer Bereich bleibt hier unberücksichtigt, weil er die ÖTV kaum betraf: Zahlreiche Kommunen privatisierten in den 1970er Jahren den städtischen Schlachthof. Da die dort beschäftigten Arbeitnehmer von der Gewerkschaft Nahrung – Genuss – Gaststätten vertreten wurden, fielen diese Ausgliederungen nicht in die Zuständigkeit der ÖTV. Zudem hatten sie einen sehr speziellen Hintergrund: Das System der Fleischproduktion und -vermarktung veränderte sich seit den 1960er Jahren grundlegend durch Fortschritte der Kühltechnik. Damit entfiel die Notwendigkeit, Schlachttiere lebend in die Städte zu transportieren; es entstanden neue und hochmoderne Schlachthöfe direkt in den ländlichen Produktionsgebieten. Auf diesen Wandel, der die städtischen Schlachthöfe in Defizite stürzte, mussten auch die Kommunalverwaltungen reagieren. Mitte der 1980er Jahre waren bereits 49 kommunale Schlachthöfe privatisiert worden. Die Zahl aus: Deutscher Städtetag: Möglichkeiten, S. 104 f.; zu Einzelbeispielen vgl. etwa: Fluhrer: Staat, S. 84–89; Bischoff/Nikus: Privatisierung, S. 192–202 (beide zu Köln); Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (Hrsg.): So wird privatisiert! Eine Handlungsanleitung, Bonn 1983, S. 36–38 (Andernach).

Bei einem genaueren Blick auf diese drei Bereiche zeigt sich rasch, wie unzureichend die soziale Realität mit den stereotypen Begriffen und Wertungen zu beschreiben ist, die von den Kontrahenten im »Glaubenskrieg« zwischen Neoliberalen einerseits und Verfechtern der traditionsreichen staatlichen »Daseinsvorsorge« andererseits durchweg vorgetragen wurden (und werden). Privatisierungen haben – ähnlich wie Rationalisierungsmaßnahmen – stets spezielle und komplexe Hintergründe; auch ihre sozialen Wirkungen lassen sich keineswegs pauschal als entweder positiv oder negativ beschreiben.<sup>496</sup>

Dabei mögen die Privatisierungen bei der Müllabfuhr zunächst einmal wie ein Stück wirken, das hervorragend in die Lehrbücher der beiden konkurrierenden Denkschulen passt. Kommunale Unternehmen dieser Art zahlten in den späten 1970er Jahren um 45 bis 75 Prozent höhere Löhne als Privatbetriebe der gleichen Branche. Gleichzeitig verzeichneten die letzteren durchweg solide Gewinne, während die öffentliche Stadtreinigung, wie erwähnt, typischerweise noch nicht einmal kostendeckend arbeitete.<sup>497</sup> Neoliberale Staatskritiker konnten diese groben Angaben benutzen, um die von ihnen behauptete »systembedingte Effizienzunterlegenheit des Staates« in wirtschaftlichen Dingen anschaulich zu belegen – Verteidigern des bundesdeutschen Status quo boten sie sich hingegen an, um über den »Lohndruck« zu klagen, der den Arbeitern der gewinnorientierten Privatwirtschaft das Leben schwer mache.<sup>498</sup>

**496** | Die Formulierung von »Glaubenskrieg« aus: Siedentopf: Privatisierung, S. 64. Die Verschiedenartigkeit konkreter Privatisierungsmaßnahmen betont auch ein neuerer Literaturüberblick: Marcel vom Lehn: Geschichte eines Sachzwangs: Privatisierung als historischer Prozess. In: NPL 58 (2013), S. 59–76.

**497** | Die Zahlen berechnet nach: Werner Böcker: Privatisierung öffentlicher Aufgaben. In: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Im Dienst deutscher Städte 1905–1980. Ein kommunales Sachbuch zum 75. Jubiläum, Stuttgart 1980, S. 89–102, hier: S. 98. Zur Finanzlage der städtischen Betriebe siehe die Angaben oben; einen stolzen Hinweis auf die positive Ertragslage der Privatfirmen vgl. hingegen in: Verband privater Stadtreinigungsbetriebe an den Direktor des Mannheimer Stadtreinigungsamtes Heinrich Irmisch, 12.2.1976 (Kopie). In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 52.

**498** | Renate Röhl: Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Ein Überblick, Kiel 1982, S. 51 (die neoliberale Sicht); Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 2, S. 99 (die gewerkschaftliche Position).

Tatsächlich lagen die Dinge etwas komplizierter. So entstand die Diskrepanz der Löhne zu einem großen Teil schon deshalb, weil öffentliche und private Müllabfuhr in anderen regionalen Räumen agierten und auch nicht direkt miteinander konkurrierten, da sie jeweils ja mit regionalen Monopolrechten ausgestattet waren. Fast alle deutschen Städte, die mehr als 30.000 Einwohner zählten, besaßen ein eigenes Unternehmen für diese Aufgabe; Privatbetriebe arbeiteten hingegen vor allem in noch kleineren Gemeinden und »auf dem Land« sowie gelegentlich auch noch in den Randgebieten der Großstädte.<sup>499</sup> Daher bezeichnete der ordnungspolitisch scheinbar so signifikante Einkommensunterschied zwischen den Müllarbeitern in kommunalen und in nicht-öffentlichen Unternehmen nur den ganz normalen Abstand zwischen den Löhnen in den Städten (zumal in den Ballungsgebieten) einerseits sowie in eher strukturschwachen Regionen andererseits, der auf die abweichenden Lebenshaltungskosten reagierte.

Auch die im Vergleich offenbar tatsächlich geringere betriebliche Effektivität der kommunalen Müllbetriebe hatte komplexe Hintergründe. In Dörfern und Kleinstädten war das Geschäft, den Abfall einzusammeln und zu entsorgen, in vieler Hinsicht erheblich schwieriger als in Großstädten: Die Fahrzeuge mussten deutlich weitere Wege zurücklegen, bis sie gefüllt waren; die Abladestation war typischerweise ebenfalls nicht so rasch zu erreichen wie in Ballungsgebieten. Der Gewinn der Privatunternehmen, die

---

**499** | Vgl. hierzu genauer: Helmut Orth/H. Schulz: Städtereinigung in kommunaler oder privater Hand? In: Kommunalwirtschaft (1977), S. 11–17, hier: S. 11 f.; Hartmut Tofaute: Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Die Übertragung öffentlicher Leistungen und Funktionen auf Private (Privatisierung). Eine Darstellung politischer, ökonomischer, gesellschaftlicher und arbeitnehmerorientierter Gesichtspunkte, Stuttgart 1977, S. 59–63. Insgesamt gab es in der Bundesrepublik in den 1970er Jahren rund 1.600 private Stadt- und Straßenreinigungsbetriebe; sie sammelten und transportierten – in der Regel auf der Basis von jeweils zehn Jahre lang laufenden Lizenzverträgen – den Müll von etwa 30 Millionen Bundesbürgern. Die Lagerung und Entsorgung von Müll war gesetzlich als öffentliche Aufgabe definiert und wurde daher generell von öffentlichen Einrichtungen übernommen. Angaben nach: Werner Sauerborn/Heiner Minssen: Gewerkschaftliche Probleme der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. In: WSI-Mitteilungen 30 (1977), S. 383–393, hier: S. 393; Orth/Schulz: Städtereinigung, S. 12 (zu den Lizenzen).

ja gerade außerhalb der Städte agierten, war daher alles andere als selbstverständlich: Rechnete man die Umsatzsteuer, die sie (anders als die öffentlichen Betriebe) zahlen mussten, ebenso ein wie die Gewinnerwartungen der Eigentümer oder Aktionäre, dann lagen ihre Betriebskosten bei gleicher Abfallmenge zwingend um etwa 20 bis 25 Prozent höher als die Aufwendungen der kommunalen Müllabfuhr – und dabei ist der Vorteil der geringeren Löhne bereits eingerechnet.<sup>500</sup>

Wenn sie trotz dieser Hürde Gewinne einfuhren, dann gelang ihnen das wohl vor allem, weil sie rascher investierten, um gezielt die jeweils modernsten Geräte einzusetzen, und bewusst deutlich geringere Aufwendungen machten, um Störungen und Verzögerungen im Betriebsablauf etwa durch kaputte Maschinen oder einen hohen Krankenstand zu vermeiden.<sup>501</sup> Öffentliche Betriebe scheinen deutlich gemächlicher und vorsichtiger investiert und geplant zu haben. Trotz der an sich günstigeren Rahmenbedingungen für das Geschäft der Müllabfuhr arbeiteten sie deshalb betriebswirtschaftlich teilweise deutlich schlechter. Die ÖTV kannte dafür konkrete Beispiele. So entsorgte beispielsweise die Städtische Müllabfuhr im schwäbischen Heilbronn in den frühen 1970er Jahren mit jedem ihrer Fahrzeuge täglich den Abfall von rund 800 Haushalten. Bei gleichem Personaleinsatz (ein Fahrer, zwei Müllmänner) hätte diese Zahl jedoch bei 1.500 liegen können, wenn die Kommune in die moderne Technik investiert hätte, die private Unternehmen im Umland der Stadt bereits benutzten.<sup>502</sup>

Schlechtes Management kam selbstverständlich keineswegs nur in öffentlichen Betrieben vor – die gesamte moderne Wirtschaftsgeschichte sähe

**500** | Orth/Schulz: Städtereinigung, S. 12f.

**501** | Vgl. dazu: Böcker: Privatisierung, S. 99; Tofaute: Privatisierung, S. 71 f; Verband privater Stadtreinigungsbetriebe an den Direktor des Mannheimer Stadtreinigungsamtes Heinrich Irmisch, 12.2.1976 (Kopie). In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 52.

**502** | So im Rückblick die Darstellung in: ÖTV-KV Heilbronn/Schwäbisch Hall an HV, Sekretariat 1, 28.11.1975. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 52. Die vor diesem Hintergrund auch in Heilbronn diskutierte Privatisierung der Müllabfuhr blieb jedoch aus: Die Stadt investierte selbst und rechnete daher für 1976 mit einer Rendite, die über das hinausging, was die Privatbetriebe erwirtschafteten. Zu einer ähnlichen Entscheidung auch in München im Jahr 1981 (bei einer deutlichen Mehrheit der CSU im Stadtrat) vgl.: Fluhner: Staat, S. 87.

sonst anders aus. Allerdings gab es im System der öffentlichen Dienstleistungsbetriebe doch Strukturen, die eine schwache Leitung begünstigten. Insofern war die mangelnde Effektivität und Ertragskraft vieler kommunaler Müllunternehmen dann eben doch auch ordnungspolitisch erklärbar. Diesen Zusammenhang hätte die ÖTV problemlos anschaulich illustrieren können. In einem internen Memorandum aus dem Frühjahr 1976 für Heinz Kluncker erklärte das Hauptvorstands-Mitglied Kurt Jäger, die Leitung der kommunalen Stadtreinigung genieße – anders als etwa die Führung der Stadtwerke – nur geringes soziales Ansehen. Dementsprechend handele es sich »um typische Dienstposten für die Belohnung – manchmal auch Unterbringung im Sinne von ›Abschieben‹ – von Parteifreunden, Personalratsvorsitzenden und anderen Funktionären, viel häufiger aber noch für die Versetzung von Beamten, die sich auf anderen Dienstposten als nicht geeignet erwiesen« hätten. Sowohl mit ihren Kenntnissen als auch mit ihrer Einsatzbereitschaft sei es deshalb oft nicht weit her. Darüber hinaus versandeten viele Initiativen für betriebliche Verbesserungen im schwerfälligen Beratungs- und Entscheidungsprozedere der kommunalen Selbstverwaltung. Ausdrücklich konstatierte der Gewerkschaftsfunktionär, die Gewinne der privaten Abfallunternehmen stammten »nicht aus Lohnrückerei«: Sie böten eine angemessene Entlohnung und Sozialleistungen, die denen öffentlicher Betriebe entsprächen.<sup>503</sup>

Jäger, der das Geschäftsfeld offensichtlich gut kannte, hielt es zwar problemlos für möglich, die von ihm beschriebenen Probleme zu vermeiden, ohne aus der Müllabfuhr gleich ein Privatunternehmen zu machen. Dieser Weg sei für die Kommunalpolitiker aber deutlich langwieriger und auch schwieriger als die Entscheidung, sich des städtischen Betriebes ganz zu entledigen. Besonders kleinere Gemeinden wählten lieber den einfacheren Pfad – und sei es nur, weil sie die hohen Kosten für eine moderne technische Ausstattung des kommunalen Unternehmens scheuten.<sup>504</sup>

**503** | Diskussionsbeitrag von Kurt Jäger zur Privatisierung der Müllabfuhr, 27.2.1976. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 52. Vgl. ähnlich auch schon: Stellungnahme der Abt. Kommunale Fuhrpark- und Stadtreinigungsbetriebe zu Privatisierungstendenzen in der Stadtreinigung, o.D. [Nov. 1975]. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 50.

**504** | Ebd. Ein Müllwagen auf dem Stand der modernen Technik kostete 1977 zwischen 140.000 und 180.000 DM (Orth/Schulz: Städtereinigung, S. 13).

Im konkreten Einzelfall – so zeigt sich am Beispiel der Stadtreinigung – trat der politisch-ideologische Charakter der Privatisierungsdebatte rasch hinter Fragen zurück, die nicht mehr sehr viel mit einem »Glaubenskrieg« zu tun hatten: War es möglich, den kommunalen Betrieb konsequent rational zu organisieren? Ließ sich sicherstellen, dass nur fachlich kompetente Leitungskräfte bestellt wurden? Konnte ein öffentlicher Betrieb ähnlich frei und rasch über Investitionen entscheiden wie ein Privatbetrieb? Kurt Jäger hielt – wie gesagt – positive Antworten für möglich; einschränkend fügte er dann aber doch hinzu, die nötigen Änderungen seien nur möglich, wenn auch die ÖTV bereit sei, ergebnisoffen über einige ihrer »Tabus« zu diskutieren. Dabei dachte er offensichtlich vor allem an den Widerstand der Organisation gegen betriebliche Rationalisierungsmaßnahmen und an die Skepsis vieler Mitglieder gegenüber neuen Arbeitstechniken.<sup>505</sup>

Auf lokaler Ebene scheint die Gewerkschaft bei den kommunalen Müllbetrieben in den späten 1970er Jahren durchaus bereit gewesen zu sein, nicht eisern am innerbetrieblichen Status quo festzuhalten. Offensichtlich prüften nach 1975 zahlreiche Gemeindeverwaltungen die Effizienz gerade dieser Unternehmen. Sowohl der Verband der privaten Stadtreinigungsbetriebe als auch große Wirtschaftsberatungsfirmen, die bei ihrer Suche nach neuen Geschäftspartnern in dieser Zeit den Staat als solventen Auftraggeber entdeckten, förderten diesen Trend mit eigenen Initiativen. Beschlüsse, die Müllabfuhr tatsächlich zu privatisieren, sind hingegen nur in Ausnahmefällen für einige Kleinstädte und Landkreise dokumentiert.<sup>506</sup> Wenn die Gewerkschaft bei solchen Prüfungen höhere Leistungsanforderungen für die Beschäftigten des kommunalen Unternehmens akzeptierte, so tat sie das eindeutig, um eine Privatisierung zu verhindern. Von linker

**505** | Diskussionsbeitrag von Kurt Jäger zur Privatisierung der Müllabfuhr, 27.2.1976. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 52.

**506** | Vgl. die Hinweise in: Böcker: Privatisierung, S. 97. Die ÖTV-Kreisverwaltung Heilbronn/Schwäbisch-Hall berichtete im November 1975, die große Wirtschaftsberatungsfirma »Wibera« reise »derzeit durch die Lande und preist ihre Dienste an« (ÖTV-KV Heilbronn/Schwäbisch Hall an HV, Sekretariat 1, 28.11.1975. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 52). Als konkretes Beispiel für eine Privatisierung vgl. etwa: Werner Sauerborn: Fallstudie über die Privatisierung der Müllabfuhr im Landkreis Göttingen. In: Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hrsg.): Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, H. 3, Stuttgart 1977, S. 7–48.

Seite kam dennoch der Vorwurf, die ÖTV betreibe eine »präventive Rationalisierung« und das bedeute nichts anderes, als »den Teufel mit Beelzebub auszutreiben«.<sup>507</sup>

Vor womöglich noch unangenehmeren Handlungsalternativen sah sich die Gewerkschaft in den Fällen, in denen der Staat darüber nachdachte, die Reinigungsarbeiten in öffentlichen Gebäuden nicht mehr von eigenem Personal erledigen zu lassen. So stand für die betroffenen Putzfrauen weit mehr auf dem Spiel als für die Müllmänner bei einer Privatisierung der Stadtreinigung. Gleichzeitig symbolisierten speziell die Reinigungskräfte, die im System der staatlichen Dienstleistungen auf den ersten Blick nur eine ganz randständige Bedeutung hatten, exemplarisch ein Grundprinzip der öffentlichen »Daseinsvorsorge«, das in Deutschland seit der Weimarer Republik allgemein akzeptiert worden war: Wenn über sie und ihre Arbeitsbedingungen gestritten wurde, dann ging es um die Funktion des Öffentlichen Dienstes als »Vorbild« für die Privatwirtschaft. Anders, als man es vielleicht vermuten würde, zeigte sich die weltanschauliche Dimension schon der frühen deutschen Privatisierungsdebatte somit gerade dann besonders deutlich, wenn sie die gering qualifizierte Arbeit von Putzfrauen thematisierte.

Genau wie beim Thema »Müllabfuhr« entstand der Gedanke, der Staat solle bei Reinigungsarbeiten nicht mehr selbst wirtschaften, im Wesentlichen durch eine ökonomische Diskrepanz: Die regelmäßige Säuberung von Büros, Ämtern und Schulen kam die Öffentliche Hand deutlicher billiger, wenn Privatfirmen diese Aufgabe erledigten. Bei vergleichbaren Arbeiten waren eigene Putzfrauen in den späten 1970er Jahren häufig mehr als doppelt so teuer wie Fremdkräfte; in Einzelfällen erreichte der Preisunterschied aber auch bis zu 160 Prozent.<sup>508</sup>

Diese große Kluft hatte spezielle Ursachen – und insofern bestätigt sich an diesem Beispiel erneut die oben postulierte Regel, jede Privatisierung habe auch eine ganz eigene Geschichte. Ihren enormen Kostenvorsprung gewannen die Privatbetriebe, die – anders als ihre Pendants in der Müll-

---

**507** | Sauerborn/Minssen: Probleme, S. 393. Konkret bezog sich dieser Vorwurf auf das öffentliche Müllunternehmen im Landkreis Pinneberg (bei Hamburg): Hier hatte die ÖTV offensichtlich den Beschluss mitgetragen, den Personalbestand bei gleichem Arbeitsanfall von 54 auf 45 Köpfe zu verkleinern.

**508** | Vgl. genaue Zahlen in: Böcker: Probleme, S. 97.



branche – vor allem in den Städten aktiv waren und daher als direkte Konkurrenz zur Verfügung standen, weil sie keine »normalen« Arbeitgeber waren: Sie beschäftigten fast nur Teilzeitkräfte, die lediglich zwei bis 2,5 Stunden täglich arbeiteten und deshalb nicht der Sozialversicherungspflicht unterlagen.<sup>509</sup>

Die Öffentliche Hand hingegen konnte keine solchen »Minijobs«, die Mitte der 1970er Jahre einen Verdienst von etwa 300 bis 370 DM monatlich erbrachten. Sie beschäftigte auch ihr Reinigungspersonal (de facto handelte es sich um eine fast ausschließlich weibliche Berufsgruppe) nach den Tarifverträgen für Arbeiter und Arbeiterinnen im Staatsdienst. Damit war die staatlich beschäftigte Putzfrau arbeitslosen-, kranken- und rentenversichert; sie hatte Anspruch auf Urlaub und (seit 1979) auf Urlaubsgeld sowie anteilig auf das 13. Monatsgehalt. Bei längerer Beschäftigung konnte sie zudem in den Genuss der zusätzlichen Alterssicherung kommen. In einigen Bundesländern erhielten Putzfrauen, die Büros in den Ministerien säuberten, offensichtlich sogar eine ähnliche »Ministerialzulage« wie die dort tätigen Beamten.<sup>510</sup>

Alle diese Kosten fielen bei den privaten Reinigungsfirmen nicht an. Darüber hinaus zahlten sie Stundenlöhne, die – wenn denn der Tarifvertrag beachtet wurde – um etwa 30 Prozent niedriger lagen als »beim Staat«. Zwar setzten zumindest die wenigen größeren Betriebe in diesem Geschäftszweig bei der Reinigung von Fluren und anderen großen Flächen auch moderne Maschinen ein, während die Putzfrau im Öffentlichen Dienst selbst solche Arbeiten typischerweise noch mit Besen, Wassereimer und Feudel erledigen musste.<sup>511</sup> In der Gesamtschau aber konnten die Pri-

**509** | Vgl. dazu etwa: Just: Teilzeitarbeit, S. 12; sowie ausführlich: Tofaute: Privatisierung, S. 90–95; Heiner Minssen: Fallstudie über die Privatisierung der Gebäudereinigung bei der Stadt Hildesheim. In: Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hrsg.): Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, H. 3, Stuttgart 1977, S. 49–77, hier: S. 62 f. 1976 trat die Versicherungspflicht ab einem Monatseinkommen von 387,50 DM ein.

**510** | Vgl. etwa die Angaben für Hessen in: Putzfrauen wirbeln Staub auf. In: FAZ, 15.6.1976.

**511** | Zu den Lohnunterschieden vgl. die Angaben für Nordrhein-Westfalen und Hamburg für 1979 in: Horst Wilhelm Wamper: Möglichkeiten der Privatisierung technischer Leistungen in Mittelzentren, dargestellt am Beispiel der Stadt Geilenkirchen, wirtschafts- u. sozialwiss. Diss., TH Aachen 1984, S. 74. Siehe auch schon

vatbetriebe ihre Dienste vor allem deshalb so billig anbieten, weil bei ihnen deutlich geringere Lohnkosten anfielen. Dieser Vorteil entstand vor allem durch die vom Gesetzgeber geschaffene Möglichkeit, »geringfügig« Beschäftigte nicht sozial abzusichern sowie zusätzlich durch die äußerst schwache gewerkschaftliche Position in der Branche der privaten Gebäudereiniger, die es vielen Arbeitgebern möglich machte, untertarifliche Löhne zu bezahlen.<sup>512</sup>

Grundsätzlich sah die ÖTV in der sehr viel besseren Position der staatlich beschäftigten Putzfrauen gar kein Problem. Im Gegenteil: Nach ihrem Verständnis erfüllte der Öffentliche Dienst gerade mit diesen Unterschieden gegenüber der Welt der Privatwirtschaft seinen gesellschaftlichen Auftrag, »mit vorbildlichen Arbeitsbedingungen [...] auch soziale Normen zu setzen«. Zudem bewiese sich am Beispiel der Reinigungskräfte die sozial positive Wirkung einer starken berufsübergreifenden Gewerkschaft: Sie helfe als Verbund eben auch gering qualifizierten Beschäftigten wie den Putzfrauen, die gegenüber den Arbeitgebern keine nennenswerte Verhandlungsmacht besaßen. Das Geschäftsmodell der privaten Reinigungsfirmen lehnte die Gewerkschaft hingegen kompromisslos ab: Dort beschäftigte Frauen würden unter »frühkapitalistischen Bedingungen« arbeiten; die dafür verantwortlichen Unternehmer seien »Sklavenhändler plus Telefon«, die ihr Geld mit »der Ausbeutung der sozial Schwächsten« verdienten.<sup>513</sup>

Die Vorstellung, der Öffentliche Dienst habe im Wirtschaftsleben eine sozialpolitische »Vorbildfunktion« auch für Privatbetriebe, war bereits im späten Kaiserreich entstanden. In der Weimarer Republik gehörte sie bereits fest zu dem Gedankengebäude, das die umfassend angelegte »Daseinsvorsorge« zumal der deutschen Kommunalverwaltungen legitimierte.

---

die Angaben für West-Berlin (S. 451 f.). Zu den Arbeitsbedingungen vgl. etwa den farbigen Bericht für die Universität Saarbrücken in: Aktennotiz des ÖTV-Vorstandssekretariats 1 über Besprechungen in Saarbrücken, 7.3.1977. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 52. Untertarifliche Löhne waren in der Branche der Gebäudereiniger wohl sehr häufig; genauere Informationen dazu aber fehlten. Vgl. den allgemeinen Hinweis darauf in: Wamper: Möglichkeiten, S. 75.

**512** | Böcker: Probleme, S. 98.

**513** | So H. Kluncker in: Protokoll ÖTV-GT 1976, Bd. 1, S. 71. Ähnlich auch seine Bemerkungen in: Protokoll ÖTV-GT 1980, Bd. 1, S. 512 f.

Insofern berief sich die ÖTV mit ihren eben zitierten Stellungnahmen nur auf anerkannte deutsche Traditionen.<sup>514</sup>

Allerdings erntete sie im veränderten politischen und sozialen Klima der späten 1970er Jahre damit erstmals grundsätzlichen Widerspruch. Birgit Breuel, die selbsternannte Vorkämpferin der aus den USA importierten neoliberalen Ideen, etwa hielt überhaupt nichts von einem besonderen sozialen Auftrag der öffentlichen Betriebe für ihre eigenen Beschäftigten: Er lasse sich nur verwirklichen, wenn es keinen freien Wettbewerb gebe – und dafür zahle letztlich immer der Verbraucher die Zeche. Noch schärfer und konkreter formulierte es 1981 der CDU-Wirtschaftsrat: Wenn der Staat beispielsweise seine Putzfrauen deutlich besserstelle als die Privatwirtschaft, dann handele es sich dabei um nichts anderes als um eine »Ausbeutung der Masse der Arbeitnehmer durch die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst«, denn letztlich stamme das Geld für deren »zu gute« Bezahlung aus den Steuereinnahmen. Die ÖTV, die solche Privilegien verteidige, bewiese mit ihrer Haltung ein »mittelalterlich-zunftmäßiges Besitzstanddenken«.<sup>515</sup>

Zwar antwortete die Gewerkschaft mit ähnlich grundsätzlichen Argumenten, indem sie die emanzipatorischen Wirkungen weiblicher Erwerbsarbeit beschwor. Wer das Geschäftsmodell der privaten Gebäudereiniger unterstütze, der akzeptiere, dass Frauen »in alte Abhängigkeiten und gesellschaftliche und familiäre Rollenklischees« zurückfielen, denn der »Minilohn« für den »Minijob« ermögliche »keine eigenständige Lebensführung«. Zudem drohe den Frauen im Alter wegen der fehlenden Rente die Sozialhilfe – und so verursache das »rein betriebswirtschaftlich orientierte Kal-

**514** | Vgl. zu dieser Vorbildfunktion etwa: Fritz Naphtali (Hrsg.): Wirtschaftsdemokratie. Ihr Weg, Wesen und Ziel. Hrsg. im Auftrag des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes, Berlin 1928, S. 68 f.; Richard Sternberg-Raasch: Die soziale Bedeutung der kommunalen Betriebe für die Arbeitnehmer. In: Reichsarbeitsgeberverband Deutscher Gemeinden und Kommunalverbände, Bericht über das 10. Geschäftsjahr (1. April 1929 bis 31. März 1930), Berlin 1930, S. 55–59, hier: S. 57 u. 59; Walther Pahl/Kurt Mendelsohn (Bearb.): Handbuch der öffentlichen Wirtschaft. Hrsg. v. Vorstand des Gesamtverbandes der Arbeitnehmer der öffentlichen Betriebe und des Personen- und Warenverkehrs, Berlin 1930, S. 8.

**515** | Gerd Habermann/Rolf W. Mühlmann: Privatisierung – warum? Ein Plädoyer gegen die ausufernde Staatstätigkeit, Hannover 1981, S. 38 f. Breuels Position vgl. etwa in: Baum: Privatisierung, S. 161. Vgl. auch: Mehr Wettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen, Bonn 1979, S. 6.

kül« der Unternehmer langfristig Kosten für die Allgemeinheit. Darüber hinaus schädige es die Kassen der Sozialversicherungen, wenn Teilzeitbeschäftigte normale Arbeitnehmer ersetzen.<sup>516</sup>

Die Meinung überzeugter Neoliberaler war mit solchen Einwänden allerdings nicht zu erschüttern. In einer freien Gesellschaft, so hieß es in der eben schon einmal zitierten Publikation des CDU-Wirtschaftsrates, müsse es möglich sein, auch nur für nur wenige Stunden pro Woche und ohne Sozialversicherungspflicht einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Solche Kurzzeitjobs entsprächen einem Bedürfnis vieler Frauen, die Kinder und Familie versorgten, aber doch etwas zum Haushaltsetat beitragen wollten. Kleine Rentenansprüche in einer fernen Zukunft seien unter solchen Umständen für die Frauen hingegen völlig uninteressant.<sup>517</sup>

Zumindest mit der letzten Feststellung lag die CDU wohl richtig: In der Tat fehlte es den privaten Reinigungsbetrieben nicht an Personal, das die kurze Arbeitszeit gerade auch deshalb schätzte, weil der Lohn dafür nach der Regel »Brutto gleich Netto« ungeschmälert blieb. Alltagspraktisch und ökonomisch war diese Haltung durchaus verständlich: Eine Putzfrau, die volle drei Stunden pro Werktag arbeitete, lag mit ihren Nettobezügen nur um 50 DM über dem Verdienst ihrer Kollegin, die einen versicherungsfreien »Minijob« erledigte, obwohl die versicherte Beschäftigte im Monat 25 Stunden länger geputzt hatte.<sup>518</sup>

Wenn man nicht rein utilitaristisch entschied, dann verbargen sich hinter der scheinbar ganz banalen Frage, ob öffentliche Gebäude besser von staatlich oder privat Beschäftigten gereinigt werden sollten, mithin gleich mehrere überraschend diffizile Probleme und Grundsatzentscheidungen. Diese tiefere Dimension der Privatisierungsdebatte brachte der ÖTV seinerzeit durchaus Vorteile: Vor allem ihr Argument, versicherungspflichtige Beschäftigungen dienten sowohl der individuellen gesellschaftlichen Teil-

---

**516** | Jürgen H. Mendner/Werner Sauerborn (unter Mitwirkung v. Dorothee Möller): Privatisierung – Angriff auf den Sozialstaat. Eine Untersuchung über die Folgen für die Arbeitnehmer als Bürger, Beschäftigte und Steuerzahler am Beispiel Niedersachsens, Stuttgart 1983, S. 209 f.

**517** | Habermann/Mühlmann: Privatisierung, S. 43. Vgl. auch: Deutscher Industrie- und Handelstag: Praxisleitfaden Privatisierung, Bonn 1984, S. 83.

**518** | So die Angaben für 1976 in: Minssen: Fallstudie, S. 62 f. Vgl. auch: Wamper: Möglichkeiten, S. 75.

habe wie auch der Allgemeinheit, berührte sich eng mit Grundpositionen der SPD. Der Deutsche Städtetag, dessen Gremien von sozialdemokratischen Kommunalpolitikern dominiert wurden, beschloss ausdrücklich, es dürfe kein »Lohn- und Versicherungsdumping« geben, wenn der Staat dazu übergehe, Hilfstätigkeiten wie etwa die Putzarbeiten von privater Seite erledigen zu lassen.<sup>519</sup>

Mit der Realität hatte dieser Beschluss allerdings wohl nur bedingt etwas zu tun. Viele Kommunen experimentierten in den Jahren nach 1975 mit einer Privatisierung von Reinigungsarbeiten – und dabei prüften die politisch Verantwortlichen oft nicht sehr genau, ob das offiziell unerwünschte »Dumping« wirklich ausblieb. Die Welle solcher Beschlüsse lässt sich leicht erklären. Zum einen handelte es sich um eine Angelegenheit, die kaum öffentliche Aufmerksamkeit fand, weil sie die Bürger – anders als etwa die Privatisierung der Müllabfuhr – nicht direkt betraf. Die politischen Hürden für eine Entscheidung waren daher weitaus niedriger. Zum anderen aber ging es durchaus um nennenswerte Summen. Durchschnittlich entfielen bei den bundesdeutschen Kommunen etwa drei Prozent der gesamten Verwaltungsausgaben auf Reinigungsarbeiten. Das mag wenig eindrucksvoll wirken, aber dieser Eindruck schwindet, wenn man erfährt, dass etwa der Stadtstaat Hamburg im Jahr 1975 insgesamt 141 Millionen DM ausgab, um seine Gebäude und Büros sauber zu halten. Im deutlich kleineren Bremen waren es immerhin noch 80 Millionen DM. Beide Summen entstanden fast ausschließlich durch die Personalkosten. Da die Privatbetriebe versprachen, um 40 bis 50 Prozent billiger zu arbeiten, lockte hier ein Einsparungspotenzial, das angesichts der grassierenden roten Zahlen in den Etats kaum ein Stadtkämmerer ignorieren mochte.<sup>520</sup> Druck der öffentlich bestellten Rechnungsprüfer kam hinzu: Sowohl der Bundesrechnungshof als auch dessen Pendant bei den Bundesländern sowie die Rechnungsprü-

**519** | Erklärung des Deutschen Städtetages zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben, 7.1.1976. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 52.

**520** | Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer: So wird privatisiert!, S. 42 (die allgemeine Prozentabgabe, hier für 1978/79); Tofaute: Privatisierung, S. 77 (die Angabe für Hamburg); Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hrsg.): Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, H. 3, Stuttgart 1977, S. 32 (die Angabe für Bremen). Den Satz von drei Prozent bestätigt auch: Wamper: Möglichkeiten, S. 67.

fungsämter der Kommunen forderten seit 1975 wiederholt dezidiert Einsparungen in den öffentlichen Etats durch eine stärkere »Fremdreinigung«.<sup>521</sup>

Präzise Angaben, was genau daraufhin in den Kommunen und bei Bund und Ländern geschah, liegen auf dem gegenwärtigen Forschungsstand nicht vor. Typischerweise scheinen Teilprivatisierungen erfolgt zu sein, d. h., die Öffentliche Hand vergab einen Teil der anfallenden Arbeiten an Privatfirmen (etwa indem Neubauten grundsätzlich nicht mehr öffentlich gereinigt wurden). Darüber hinaus aber lässt sich kaum etwas Allgemeines sagen. Offensichtlich verlief die Entwicklung im Einzelnen sehr unterschiedlich. Einige Kommunen weiteten die »Fremdreinigung« gezielt immer weiter aus und stellten daher keine neuen »eigenen« Putzfrauen mehr an.<sup>522</sup>

In anderen Fällen aber gab es auch ganz andere Entwicklungen: In Hamburg beispielsweise beschlossen die regierenden Sozialdemokraten bereits im Frühjahr 1976, die erst im Vorjahr begonnene Vergabe von Reinigungsarbeiten an Privatfirmen wieder zu beenden. Den Anlass dafür bot unter anderem die von der ÖTV aufgedeckte Tatsache, dass 34 von den 37 Unternehmen, die seitdem im Auftrag der Stadt in öffentlichen Gebäuden putzten, ihre Beschäftigten an der Wahl eines Betriebsrates gehindert hatten. Ganz ähnlich gegen eine weitere »Fremdreinigung« entschieden später auch der Bremer Senat und der Magistrat von Oberhausen.<sup>523</sup>

**521** | Vgl. im Rückblick die »Unterrichtung« des Bundesrechnungshofes für 1977 in: VerBT, Drucksache 8/3238 (8.10.1979), S. 68 f.; Putzfrauen wirbeln Staub auf. In: FAZ, 15.6.1976 (für entsprechende Forderungen des hessischen Landesrechnungshofes); Aktennotiz des ÖTV-Vorstandssekretariats 1 über Besprechungen in Saarbrücken, 7.3.1977 (für die Stadt Saarbrücken und die Universität). In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 52. Vgl. zum Hintergrund auch: Heinrich Siedentopf/Klaus-Dieter Grunwald: Die kommunale Rechnungsprüfung. Bestandsaufnahme und Verbesserungsvorschläge, Wiesbaden 1976, S. 73–75. Hier wird der Übergang von der »Gesetzmäßigkeits- zur Wirtschaftlichkeitsprüfung« als eine der aktuellen Hauptaufgaben der kommunalen Rechnungsprüfung bezeichnet.

**522** | Als lokale Beispiele vgl. etwa: Wamper: Möglichkeiten, S. 63–69; Heinz Kühnert: Reinigung der Schulgebäude – ein finanzträchtiges Kapitel im städtischen Haushalt. In: Kommunalwirtschaft (1977), S. 390–391 (für Solingen).

**523** | Vgl. dazu: Tofaute: Privatisierung, S. 79 f. (für Hamburg); Hauptvorstand der ÖTV: Privatisierung, S. 32 f. (für Bremen); Rationalisierung kostet die Stadt 1,1 Millionen mehr. In: WAZ, 9.2.1980 (für Oberhausen).

Allerdings durften sich die ÖTV und die öffentlich beschäftigten Putzfrauen wohl auch in diesen Fällen nur bedingt freuen. So beschloss die von der SPD dominierte Stadtverordnetenversammlung von Oberhausen die vollständige »Rekommunalisierung« ihrer Reinigungsarbeiten ausdrücklich mit der Absicht, nun eine zentrale Gebäudereinigung einzurichten, die den gesamten städtischen Putzdienst »zentralisieren und rationalisieren« sollte. In Bremen bedeutete der Verzicht der Stadt auf eine weitere Auftragsvergabe ebenfalls keine Rückkehr zum früheren Status quo: Das Arbeitspensum der Putzfrauen wurde deutlich erhöht.<sup>524</sup> An der Universität in Saarbrücken schließlich verpflichtete sich der Personalrat (der selbstverständlich vornehmlich mit ÖTV-Mitgliedern besetzt war) in einer ähnlichen Situation, eine Reorganisation der Reinigungsarbeiten mitzutragen, deren Ziel es war, »eine ähnliche Wirtschaftlichkeit zu erzielen, wie sie beim Einsatz privater Unternehmen erreicht wird«.<sup>525</sup>

Eine Privatisierung blieb in diesem Fall aus – die Frage, wer im Nebeneinander von Privatbetrieben und öffentlichen Unternehmen Vorbild für wen sein sollte, wurde aber dennoch ganz anders beantwortet, als es in der traditionellen deutschen Lehre von der staatlichen »Daseinsvorsorge« vorgesehen war. Insofern steht diese Vereinbarung aus Saarbrücken modellhaft für die neuen Rahmenbedingungen, unter denen sich das System der öffentlichen Dienstleistungen und der kommunalen Betriebe seit Mitte der 1970er Jahre weiterentwickeln musste.

Wie stark die politisch-ideologischen Argumente wirken konnten, die der amerikanische Neoliberalismus zur Verfügung stellte, zeigte sich besonders deutlich schließlich in dem dritten Segment, in dem die frühe deutsche Privatisierungsdebatte noch in Heinz Klunckers Jahren als ÖTV-Vorsitzender konkrete Wirkungen entfaltete: in der »Nassbaggerei«, die großen Schiffen die Fahrrinnen in die deutschen Seehäfen freihielt. Die Fachbezeichnung dieses kleinen, nur einigen Experten bekannten Geschäftsfelds mag ein wenig unernst, ja fast etwas kindlich klingen, doch dieser Eindruck täuscht: Es handelt sich um ein höchst wichtiges und sehr umsatzträchtiges Aufgabengebiet. Allein der Bund gab im Haushaltsjahr 1980 1,24 Milliarden DM für solche Räumarbeiten aus, bei denen hoch-

524 | In der Reihenfolge: Oberhausen reinigt städtisch. In: WAZ, 12.2.1980; Hauptvorstand der ÖTV: Privatisierung, S. 34.

525 | Ebd., S. 24.

spezialisiertes Gerät eingesetzt werden musste. Weiteres Geld kam aus den Etats der Küstenländer und der Hafenstädte.<sup>526</sup>

Einen guten Teil der so bezahlten Baggerarbeiten erledigte die Öffentliche Hand selbst in staatseigenen Betrieben. Der Bund etwa beschäftigte rund 350 Personen im Schichtdienst auf sechs schwimmenden Schaufelbaggern. Näher an der Küste und in den Seehäfen selbst agierten Landes- und Kommunalbetriebe. Allein im Hafen von Emden in Niedersachsen etwa zählte die landeseigene Nassbaggerei 120 Mitarbeiter.<sup>527</sup>

Doch auch Privatbetriebe übernahmen solche Aufträge. Die wenigen wirklich großen Bauunternehmen, die es in der Bundesrepublik gab, besaßen auch die für solche Arbeiten nötigen Maschinen und geschultes Personal. Dennoch herrschte auf diesem speziellen Markt keine Konkurrenz. Seit dem späten 19. Jahrhundert teilten sich Privatunternehmer und öffentliche Regiebetriebe die staatlichen Gelder für die Nassbaggerei an den deutschen Küsten vielmehr im stillen Einverständnis: Der Staat erledigte die Aufgabe, vorhandene Fahrrinnen dauerhaft frei zu halten; Privatbagger kamen hingegen immer dann zum Einsatz, wenn die Zufahrtswege weiter vertieft oder ganz neu angelegt wurden. Da die internationale Handelschifffahrt seit den frühen 1950er Jahren immer größere Schiffe mit immer mehr Tiefgang einsetzte, ließ sich gerade in dieser Zeit mit solchen Ausbauprojekten in den flachen deutschen Küstengewässern ebenso verlässlich viel Geld verdienen wie mit der Instandhaltung.<sup>528</sup>

Diese für beide Seiten bequeme Rollenteilung wollten die privaten Tiefbaubetriebe in den 1970er Jahren allerdings nicht mehr akzeptieren. Sie verlangten zunehmend dringlich einen Anteil an den kontinuierlichen

**526** | Die Summe aus: Tagesdienst der SPD-Bundestagsfraktion, 6.3.1980. In: BArch Koblenz, B 108, 69189.

**527** | Zahlen (ebenfalls für 1980) aus: Vermerk der Abt. Binnenschifffahrt und Wasserstraßen des Bundesverkehrsministeriums (BVM), 27.4.1981. In: BArch Koblenz, B 108, 69191; Jürgen H. Mendner/Werner Sauerborn: Privatisierung um jeden Preis. Die Politik der Niedersächsischen Landesregierung am Beispiel der Nassbaggerei im Emdener Hafen, Hannover 1982, S. 11 f.

**528** | Zusammenfassend zu dieser Struktur vgl. etwa: Aktenvermerk der Abt. W 1 des BVM über Möglichkeiten einer Verbesserung der Unterhaltungsbaggerei im Seebereich, 17.10.1973. In: BArch Koblenz, B 108, 69186; Aktenvermerk der Abt. Binnenschifffahrt und Wasserstraßen des BVM, 27.4.1981. In: BArch Koblenz, B 108, 69191.



Räumarbeiten in bereits vorhandenen Fahrrinnen. Hinter diesen Forderungen stand zum einen ein skeptischer Blick in die Zukunft: Weitere großzügige Ausbauaufträge, so fürchtete die Baubranche, werde es bei den Wasserstraßen wohl allein schon wegen der zunehmenden Finanzprobleme der Öffentlichen Hand nicht geben.<sup>529</sup> Zum anderen fand der lange Bauboom, den die Bundesrepublik seit ihrer Gründung erlebt hatte, mit dem wirtschaftlichen Einbruch von 1974 fast schlagartig ganz allgemein sein Ende. Insbesondere der Wohnungsbau brach stark ein. Dauerhaft verlässlich anfallende Aufgaben gewannen in dieser neuen Krise auch für Großunternehmen betriebswirtschaftlich eine viel größere Bedeutung als zuvor.<sup>530</sup>

Wie begehrt die Baubranche auf die öffentlichen Gelder für die »Unterhaltungsbaggerei« schaute, zeigte sich daran, dass sie in dieser Sache gemeinsam handelte: Im Oktober 1975 legte ein Konsortium, das von den vier größten bundesdeutschen Baufirmen geführt wurde, dem Verkehrsministerium und dem Bundestag ein konkretes Angebot vor, den bundeseigenen Baggerbetrieb mit all seinen Maschinen und dem gesamten Personal zu übernehmen. Das vorhandene Gerät wollten die Baubetriebe nach dem Zeitwert bezahlen; zugleich versprachen sie, die Löhne und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten nicht zu verschlechtern. Der Staat als Auftraggeber der neuen Privatfirma sollte dennoch dank der »unstreitig stärkeren Initiative und Flexibilität der Unternehmer« einen mindestens zehnprozentigen Kostenvorteil gewinnen. Grob gerechnet, entsprach das einer Einsparung im Bundesetat von etwa 50 Millionen DM pro Jahr.<sup>531</sup>

Mit diesem Angebot begann ein jahrelanges Tauziehen zwischen der Bauwirtschaft und ihren Lobbyisten auf der einen sowie dem sozialdemo-

**529** | Vgl. etwa die entsprechenden Bemerkungen zu diesen Befürchtungen in: ÖTV-Informationen für den Wasserbau, 27.2.1979. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTVC301004; Aktenvermerk der Abt. Binnenschifffahrt und Wasserstraßen des BVM, 27.4.1981. In: BArch Koblenz, B 108, 69191.

**530** | Vgl. als zeitgenössische Zusammenfassung etwa: Peter Leclergue: Am Ende einer Höllenfahrt. In: FAZ, 10.3.1976.

**531** | Hauptverband der Deutschen Bauindustrie an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, 27.11.1975. In: BArch Koblenz, B 108, 69187. Vgl. zusammenfassend auch: Mendner/Sauerborn: Privatisierung, S. 54f. Das Konsortium wurde konkret von den großen Baufirmen Hochtief, Strabag, Holzmann und Grün & Bilfinger dominiert (ebd., S. 62).

kratisch geführten Bundesverkehrsministerium, den Experten der Wasserstraßenverwaltung und auch der ÖTV auf der anderen Seite. Beide Blöcke stritten um die Zustimmung der Politiker, die im Bundestag und seinen Fachgremien über die Verwendung der öffentlichen Gelder entschieden. In dieser Auseinandersetzung bildeten komplexe Fachfragen und ordnungspolitische Lehrsätze rasch ein schwer zu entwirrendes Geflecht. Die Privatbetriebe inszenierten die Angelegenheit zunehmend als einen grundsätzlichen ordnungspolitischen, ja weltanschaulichen Konflikt: Es gehe darum, dass der Staat »das Prinzip der Subsidiarität« ernst nehme (d.h. alle Arbeiten an Privatfirmen verlege, die er nicht zwingend selbst erledigen müsse), sowie darum, exemplarisch »die mangelnde Leistungsfähigkeit einer bürokratischen Planwirtschaft gegenüber einer am Markt orientierten sozialen Wettbewerbswirtschaft« zu beweisen.<sup>532</sup> Zu ihrer Unterstützung mobilisierten die Baubetriebe die Industrie- und Handelskammern in den Küstenregionen: In einer gemeinsamen Eingabe an den Bundestag mahnten die Kammern, die Nassbaggerei müsse durch Privatisierungen so umgestaltet werden, dass »die marktwirtschaftliche Ordnung der Bundesrepublik« gewahrt sei.<sup>533</sup>

Die Beamten des zuständigen Verkehrsministeriums und der Wasserstraßenverwaltung operierten hingegen vor allem mit ökonomisch-pragmatischen Argumenten. Die von der Bauindustrie versprochenen zehnprozentigen Einsparungen beeindruckten die staatlichen Experten überhaupt nicht. Aus ihrer Sicht konnte der bundeseigene Regiebetrieb für den Staatshaushalt weit größere Vorteile erwirtschaften. Allerdings musste er dazu konsequent rationalisiert werden – und das hieß in der Praxis vor allem: Er

---

**532** | Stellungnahme der Privatfirmen zu der Stellung des BVM betr. den Nassbagger-Regiebetrieb, Okt. 1979. In: BArch Koblenz, B 108, 69188. Vgl. auch die jeweils namentlich gezeichneten Artikel des Bau-Lobbyisten Arthur Pukall in der FAZ: Privatunternehmen statt Regiebetriebe. In: FAZ, 31.8.1977; Die Industrie arbeitet erfolgreicher. In: FAZ, 23.2.1978; Privatisierung in den Mühlen der Politik. In: FAZ, 30.4.1980; Bürokraten weigern sich zu sparen. In: FAZ, 4.5.1981; Die Schwierigkeiten der Privatisierung – an einem Beispiel dargestellt. In: FAZ, 8.6.1982.

**533** | Oldenburgische Industrie- und Handelskammer an den Vorsitzenden des Haushaltspolitischen Ausschusses des Bundestags, Heinrich Müller, 10.5.1979. In: BArch Koblenz, B 108, 69188. Diese Stellungnahme erfolgte ausdrücklich in Übereinstimmung mit allen anderen küstennahen Kammern.

brauchte neue, leistungsfähigere Maschinen.<sup>534</sup> Das eigens in Auftrag gegebene Gutachten einer Wirtschaftsberatungsfirma bestätigte dieses Urteil: Eine Privatisierung des Staatsbetriebes könne nur dann empfohlen werden, wenn »nicht beabsichtigt [sei], das Rationalisierungspotential auszuschöpfen und die erforderlichen Investitionsmittel zur Verfügung zu stellen«.<sup>535</sup>

Nur nebenbei verwiesen die Ministerialbeamten auf den unlösbaren ordnungspolitischen Widerspruch im Vorhaben der privaten Baubetriebe: Ihre Forderung, der Staat solle einen öffentlichen Betrieb ohne Ausschreibung und ohne Konkurrenz verschiedener Bieter an ein Konsortium der wichtigsten bundesdeutschen Baufirmen verkaufen, habe mit den Grundprinzipien einer »am Markt« orientierten Wettbewerbswirtschaft nichts zu tun und verstoße damit gegen bundesdeutsche Gesetze und gegen Vorschriften der EWG.<sup>536</sup>

Tatsächlich fürchteten die vier Großkonzerne, die das Konsortium dominierten, gerade die freie Konkurrenz und die unternehmerische Initiative, für die sie angeblich doch stritten. In den Niederlanden nämlich existierten kapitalstarke Baufirmen, die sich ganz auf die Nassbaggerei spezialisiert hatten und deshalb nicht nur umfangreiches Know-how, sondern auch die modernsten und leistungsfähigsten Maschinen anbieten konnten. Von einem Wettbewerb, der dazu hätte führen können, dass die Bundesaufträge für die »Unterhaltungsbaggerei« an ausländische Betriebe gehen, wollten die deutschen Baufirmen daher zumindest auf mittlere Sicht nichts wissen: Ihr Konsortium, so erklärten sie, sei als befristetes Instrument mit dem Ziel gedacht, die inländischen Betriebe zu stärken. Nach Ablauf von drei Jahren könne man dann daran denken, den deutschen Markt im Rahmen einer offenen Ausschreibung für die internationale Konkurrenz zu öffnen.<sup>537</sup>

**534** | Vgl. etwa: Stellungnahme des Referats W 8 zur Übernahme des Nassbagger-Regiebetriebes, 23.12.1975. In: BArch Koblenz, B 108, 69187.

**535** | Betriebswirtschaftlicher Vergleich der Betriebskosten für die Unterhaltung der seewärtigen Wasserstraßen, ausgearbeitet von der Kraft-Wegenstein AG, Sept. 1979. In: BArch Koblenz, B 108, 69188.

**536** | Stellungnahme des Referats W 8 zur Übernahme des Nassbagger-Regiebetriebes, 23.12.1975. In: BArch Koblenz, B 108, 69187.

**537** | Vgl. etwa: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, 27.11.1975; ders. an dens., 1.3.1976; Akten-

Einmal mehr zeigt sich an diesen Details, wie wenig die einprägsamen Floskeln der neoliberalen Lehre von der angeblich systemisch bedingten staatlichen Ineffizienz und den Segnungen des kapitalistischen Wettbewerbs weiterhelfen, wenn konkret über eine Privatisierung öffentlicher Arbeiten zu entscheiden war. Wenn sie es denn wollten, konnten sich die dafür zuständigen Politiker vielmehr in detaillierte Aufstellungen vertiefen, in denen die Kosten, Betriebsleistungen und Amortisationsaussichten verschiedener Baggermodelle verglichen wurden, die man anschaffen konnte, um den bundeseigenen Regiebetrieb zu modernisieren. Interventionen des privaten Konsortiums, das solche Investitionen scharf kritisierte und unversehens auch ein neues Angebot vorlegte, das nun Einsparungen von 25 Prozent versprach, machten die Sache für Laien zwar nicht einfacher.<sup>538</sup> Im Bundesverkehrsministerium stieß aber auch diese verbesserte Offerte auf große Skepsis, weil die Privatbetriebe selbst auf Nachfrage nicht überzeugend erklären konnten, wie sie den Kostenvorteil konkret erreichen wollten.<sup>539</sup>

Dennoch errang die Bauwirtschaft in dieser Sache nach jahrelangen Mühen tatsächlich einen Erfolg. Im März 1980 beschloss der Haushaltsausschuss des Bundestages mehrheitlich, der Bund solle die »Unterhaltungsbaggerei« im Laufe der kommenden drei Jahre an Privatfirmen abgeben. Die Öffentlichkeit nahm davon keine Notiz, obwohl es sich um eine politische Sensation handelte: Der Beschluss kam zustande, weil zwei der drei FDP-Abgeordneten, die in dem Gremium saßen, mit den Oppositionspar-

---

vermerk der Abt. Binnenschifffahrt und Wasserstraßen des BVK, 14.3.1981. Alle in: BArch Koblenz, B 108, 69187.

**538** | Vgl. als nur ein Beispiel für die detaillierten Vergleiche etwa: Stellungnahme des Referats W 8 zur Übernahme des Nassbagger-Regiebetriebes, 23.12.1975. In: BArch Koblenz, B 108, 69187. Kompliziert wurde die Angelegenheit, weil in der Nassbaggerei zwei grundlegend verschiedene Baggertypen benutzt wurden (und werden): Schaufel-Kettenbagger und Saugbagger, deren Vorzüge und Nachteile schwer vergleichbar sind. Vgl. einige Angaben dazu etwa in: A.[lfred] Welte: Moderne Schwimmbagger. In: *Hansa* 111 (1974), S. 604–620; Hans Laucht: Gefahren einer Privatisierung. In: *ÖTV-Magazin* 1978, H. 2, S. 17–18.

**539** | Sachstandsbericht von Referat BW 22, 10.3.1981. In: BArch Koblenz, B 108, 69190. Zum neuen Angebot des Konsortiums vgl. zusammenfassend: Mendner/Sauerborn: Privatisierung, S. 58.

teien CDU und CSU stimmten. Damit verlor die sozialliberale Koalition erstmals seit 1969 ihre Mehrheit in einem parlamentarischen Gremium.<sup>540</sup>

Schlagartig verwandelte sich die Nebensache damit in eine Angelegenheit, die auf oberster politischer Ebene beraten wurde. Bundeskanzler Helmut Schmidt höchstpersönlich entschied in Absprache mit Herbert Wehner und Wolfgang Mischnick, den Fraktionsvorsitzenden der beiden Koalitionsparteien, die SPD solle klein begeben, um den Frieden im Regierungsbündnis zu bewahren. In hektischen Detailverhandlungen, an denen das Konsortium der Baufirmen direkt beteiligt war, entstand ein Kompromiss, der den Beschluss des Haushaltsausschusses leicht korrigierte: Nicht die kompletten Bundesmittel, sondern nur ein Drittel davon sollte nun – ohne Ausschreibung – an die privaten Baubetriebe fließen. Nach Ablauf der drei Jahre wollte man dann prüfen, wie weiter zu verfahren sei. Im Dezember 1981 nahm der Haushaltsausschuss diesen korrigierten Plan an – mit den Stimmen der meisten SPD-Abgeordneten.<sup>541</sup>

Wenig später gelang es Birgit Breuel in Niedersachsen nach langem Streit mit ihrer eigenen Partei, das gleiche Vorgehen bei den Baggerarbeiten im Hafen von Emden durchzusetzen. Auch in diesem Fall erfolgte eine Privatisierung ohne echten Wettbewerb: Zwar gab es eine Ausschreibung – deren Konditionen aber waren gezielt so gestaltet, dass der Auftrag de facto nur an eine bestimmte Firma gehen konnte, die bereits vor der offiziellen Entscheidung neues Gerät für die anfallenden Arbeiten gekauft hatte. Dem landeseigenen Betrieb hatte das Kabinett in Niedersachsen hingegen die Hände gebunden: Die Regierung sperrte bereits parlamentarisch bewilligte Haushaltsmittel in Höhe von neun Millionen DM, die dafür gedacht waren, die stark überalterten Gerätschaften zu ersetzen, mit denen im Emdener Hafen gearbeitet wurde. Das zuständige Wasser- und

540 | Ebd.

541 | Vgl. zu den Details: Sachstandsbericht von Referat BW 22, 10.3.1981; Vermerk des Referats BW 22 über die 4. Besprechung mit der Vereinigung der Nassbagger-Unternehmungen, 4.3.1981; Bericht des Abteilungsleiters der Abt. Binnenschifffahrt und Wasserstraßen des BVK an den Minister, 16.3.1981 (hier die Informationen über die Entscheidung des Bundeskanzlers). Alle in: BArch Koblenz, B 108, 69190; Aktenvermerk des Abteilungsleiters, 27.4.1981. In: BArch Koblenz, B 108, 69191. Zur politischen Dimension der Sache und zum Beschluss von 1981 vgl. auch: Mendner/Sauerborn: Privatisierung, S. 58–60; Arthur Pukall: Die Schwierigkeit der Privatisierung – an einem Beispiel dargestellt. In: FAZ, 8.6.1982.

Schiffahrtsamt hatte diese Investition entschieden befürwortet: Mit dem neuen Bagger, der zwei Maschinen ersetzen sollte, die aus den Jahren 1915 und 1925 stammten, könne der Regiebetrieb die anfallenden Kosten für die »Unterhaltungsbaggerei« im Jadebusen um jährlich zwölf Millionen DM senken.<sup>542</sup> Als sie schließlich auch den Beschluss zur Teilprivatisierung in Emden durchgesetzt hatte, bescheinigte sich die Wirtschaftsministerin selbst erfreut einen Erfolg in ihrem Kampf, »den Staat endlich von den Aufgaben zu befreien, die im Wettbewerb und in Eigenverantwortung viel besser wahrgenommen werden können«. Zudem spare das Land Niedersachsen jährlich rund zehn Millionen DM.<sup>543</sup>

Die ÖTV, die sowohl den Streit in den Bundestagsgremien als auch die Kontroverse in Niedersachsen mit zahlreichen Plädoyers für eine Rationalisierung und Modernisierung der öffentlichen Betriebe begleitet hatte, kommentierte den Ausgang mit der bitteren Feststellung, es handele sich in beiden Fällen um Entscheidungen, bei denen »Sachfragen völlig in den Hintergrund gedrängt« worden seien: Um ideologischen Lehrsätzen von der Überlegenheit privat geführter Betriebe zu genügen, lasse die Politik bei der Nassbaggerei »fragwürdige Experimente« zu. Alle Versprechungen, man könne durch die geplanten Privatisierungen öffentliche Gelder einsparen, fußten auf ungenauen und fragwürdigen Berechnungen.<sup>544</sup> In einem Aktenvermerk kam der zuständige Abteilungsleiter im Bundesverkehrsministerium im März 1981 zu einem ganz ähnlichen Urteil: Es sei im Haushaltsausschuss des Bundestages »bei dem Reizthema ›Privatisierung«

---

**542** | Vgl. ausführlich zu den komplizierten Details: Mendner/Sauerborn: Privatisierung, S. 13–34.

**543** | Breuel: Mensch, S. 37.

**544** | ÖTV-Hauptvorstand an die Mitglieder des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, 12.3.1981. In: BArch Koblenz, B 108, 69190. Zusammenfassend vgl.: Werner Sauerborn: Regiebetrieb ist wirtschaftlicher. In: ÖTV-Magazin 1982, H. 4, S. 21–22. Vgl. auch schon: Laucht: Gefahren, S. 17–18; ÖTV-Informationen für den Wasserbau, 27.2.1979. In: AdsD, ÖTV-NRW II, 5/ÖTVC301004; Birgit Breuel gesprächsbereit. In: FAZ, 17.1.1980; Vermerk des Persönlichen Referenten des Staatssekretärs im BVM über ein Gespräch mit Heinz Kluncker, 30.1.1981. In: BArch Koblenz, B 108, 69190. Birgit Breuel vermerkte rückblickend »massivsten Widerstand« der ÖTV in Niedersachsen gegen ihre Pläne bei der Nassbaggerei (Breuel: Mensch, S. 37).

bisher nicht möglich [gewesen], vertieft und emotionslos zu argumentieren«. <sup>545</sup>

Wie sich beim Blick auf die Details zeigt, besaß die in praktischer Hinsicht nur marginal bedeutsame Frage, wie die »Unterhaltungsbaggerei« für die deutsche Schifffahrt wirtschaftlich zu gestalten sei, politisch und symbolisch in der Bundesrepublik in den Jahren um 1980 eine überraschend große Bedeutung. Zumal der Privatisierungsbeschluss im Haushaltsgremium des Bundestages vom März 1980, bei dem CDU/CSU und FDP erstmals gemeinsam abstimmten, kündigte bereits das Jahr 1982 an, in dem die FDP die sozialliberale Koalition verließ, um politisch mit der Union zusammenzuarbeiten.

Das folgende Kapitel, das die Tarifrunden für den Öffentlichen Dienst nach 1979/80 untersucht, belegt genauer, wie sehr sich dieser Bruch ebenfalls seit 1979/80 noch in weiterer Hinsicht vorbereitete. Das Klima, in dem diese Verhandlungen stattfanden, unterschied sich massiv von dem der vorangegangenen Jahre. Es ist deshalb gerechtfertigt, schon für diese Zeit bis zum Ende der sozialliberalen Koalition von einem neuen Abschnitt in der Geschichte auch der ÖTV zu sprechen.

---

**545** | Bericht des Abteilungsleiters der Abt. Binnenschifffahrt und Wasserstraßen des BVK an den Minister, 16.3.1981. In: BArch Koblenz, B 108, 69190.

