

## II. Verschiedenartige Aufbrüche und Reformbemühungen

Die ÖTV 1964 bis 1969

---

### 1. Politische Aktivitäten des neuen Vorsitzenden: Der »geistige Beitrag der ÖTV« zur bundesdeutschen Außen- und Innenpolitik

#### Die ÖTV im Ost-West-Konflikt

Ende September 1964 trat der Hauptvorstand der ÖTV erstmals unter dem Vorsitz von Heinz Kluncker als Chef der Organisation zusammen. Das fast 70 Personen umfassende Gremium hörte dabei die politische Grundsatzerklärung des neu gewählten Vorsitzenden, die es auf dem Gewerkschaftstag im Sommer dieses Jahres nicht gegeben hatte. Kluncker setzte in dieser Rede zwei Schwerpunkte: Zum einen zeichnete er ein wenig schmeichelhaftes Bild vom organisatorischen Zustand der ÖTV und forderte grundlegende Reformen. Sie seien dringend nötig, um die Gewerkschaft stärker zu machen. Zum anderen kritisierte er – ohne den Namen zu nennen – seinen Vorgänger Adolph Kummernuss wegen dessen »Zurückhaltung [...] in lebenswichtigen Fragen der Gesellschaftspolitik, Innen- und Wirtschaftspolitik«. Bei der öffentlichen Diskussion über diese Themen sei »ein geistiger Beitrag der ÖTV nicht feststellbar«. Künftig müsse sich die Organisation politisch stärker profilieren.<sup>1</sup>

Dafür sei unter anderem eine aktive Pressearbeit nötig. Für die Pressestelle der Gewerkschaft bedeutete diese Vorgabe des frisch gewählten Vorsitzenden eine völlige Neuausrichtung: Hatte sie sich bisher eher als »Presseabwehrstelle« gesehen, so galt für sie nun eine »Politik der offenen Tür«

---

1 | Protokoll d. 1. Sitzung des HV, 29.9./1.10.1964. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45. Der HV tagte in jeweils dreimonatigen Abständen.

gegenüber Journalisten aller Medien als neue Richtschnur.<sup>2</sup> Allein der Wille zur Öffentlichkeitsarbeit führte allerdings noch nicht sehr weit. Um in Presse, Hörfunk und Fernsehen präsent zu sein, musste man Journalisten etwas bieten, das sie als interessant genug empfanden, um es zu melden.

Die Aufgabe, für solchen Nachrichtsstoff zu sorgen, übernahm Heinz Kluncker, indem er die ÖTV gezielt auf politischen Feldern profilierte, die nichts mit den jährlichen Tarifrunden zu tun hatten. Zwei Themen lagen ihm dabei besonders am Herzen: die »Ostpolitik«, d. h. das Verhältnis der Bundesrepublik zu den kommunistisch beherrschten Ländern in Osteuropa, sowie die von der Bundesregierung geplanten »Notstandsgesetze«, die festlegen sollten, wie die Bundesrepublik im Kriegsfall und in anderen schweren Krisensituationen regiert wurde. Mitte der 1960er Jahre handelte es sich in beiden Fällen um hochbrisante Fragen, über die sehr emotional gestritten wurde. Wenn die ÖTV sich dazu mitten im »Kalten Krieg« zwischen den beiden Militärblöcken, die von den USA und von der UdSSR geführt wurden, zu Wort meldete, konnte sie mit Aufmerksamkeit rechnen.

Die »Ostpolitik« berührte ein breites Themenspektrum, zu dem unter anderem die Grenzziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg, die Legitimität der kommunistischen Diktaturen jenseits des »Eisernen Vorhangs« sowie die ungelöste »Deutsche Frage« gehörten. Als Heinz Kluncker wenige Wochen nach seinem ersten Auftritt vor dem ÖTV-Hauptvorstand ankündigte, er wolle sich konkret für »gewerkschaftliche Kontakte« in den »Ostblock« einsetzen, betrat er eine politische Arena, in der sehr viele Gefahren lauerten. Man müsse in Europa »über den Status quo des politischen Zustandes hinauskommen«, so begründete Kluncker seine damalige Initiative. Wer nicht auf die sozialistischen Staaten zugehe, fügte er hinzu, der könne in diesen Gesellschaften auch »keine gesellschaftspolitischen Wirkungen auslösen«.<sup>3</sup>

Kluncker nutzte mit diesem Vorstoß den Gestaltungsspielraum, den das Amt des Gewerkschaftsvorsitzenden mit sich brachte, denn einen Auftrag aus der Organisation, die ÖTV auf das Feld der »Ostpolitik« zu führen, gab es nicht. Weder der Hauptvorstand noch der gHV war in dieser Angelegenheit aktiv geworden; keiner der Anträge für den Gewerkschaftstag

---

2 | ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 40.

3 | Protokoll der 1. Sitzung des HV, 29.9./1.10.1964. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45.

von 1964 hatte sich damit beschäftigt.<sup>4</sup> Allerdings stand Kluncker politisch selbstverständlich keineswegs allein: Sowohl die SPD-Führung wie auch Gremien der Evangelischen Kirche plädierten seinerzeit ebenfalls dafür, mit offiziellen Vertretern der »Ostblock«-Staaten zu sprechen, um das tiefe Misstrauen zwischen den beiden Blöcken zu überwinden. »Wandel durch Annäherung« lautete die Formel hinter dieser »neuen Ostpolitik«, die ausdrücklich nur »kleine Schritte« vorsah, um Ost und West überhaupt wieder in Kontakt zu bringen.<sup>5</sup>

In der bundesdeutschen Gesellschaft gab es dennoch viele Kritiker dieser Strategie. Selbst der DGB war trotz seiner generellen politischen Nähe zur SPD Mitte der 1960er Jahre noch keineswegs bereit, der Partei in dieser Frage zu folgen. Führende Männer der bundesdeutschen Einheitsgewerkschaften und ihres Dachverbandes hielten wenig bis gar nichts von politischen Kontakten zu offiziellen Stellen und Amtsinhabern in »Ostblock«-Staaten, weil man so diese Diktaturen bestätige und stärke. Zwar sah der DGB diese Angelegenheit schon nicht mehr ganz so dogmatisch wie der »Internationale Bund Freier Gewerkschaften«, der kategorisch darauf bestand, es dürfe keinerlei Kontakte zu Regierungsvertretern und Gewerkschaftern in Diktaturen geben. Der westdeutsche Verband wollte immerhin Ausnahmen von dieser Regel zulassen. Diese brauchten aber einen ausdrücklichen Beschluss des Bundesvorstandes, der nur aus besonders wichtigen politischen Gründen erteilt werden sollte.<sup>6</sup> De facto bestanden die Beziehungen der DGB-Gewerkschaften mit Ländern jenseits

4 | Die allgemeinpolitischen Anträge finden sich in: Protokoll ÖTV-GT 1964, Anträge und Entschlüsse, S. 159–170. Sie befassten sich mehrheitlich mit Abrüstungsfragen. Lediglich ein Antrag forderte den HV auf, bei der Bundesregierung und den Parteien für eine Politik einzutreten, die »eine Verminderung der Spannungen zwischen Ost und West« erreichen könne. Von eigenen Initiativen der ÖTV und gewerkschaftlichen Kontakten in den »Ostblock« war dabei jedoch nicht die Rede (ebd., S. 165). Ähnlich auch schon das Bild auf dem GT von 1961 (Protokoll ÖTV-GT 1961, Anträge und Entschlüsse, S. 139–152).

5 | Vgl. etwa: Christoph Kleßmann: Zwei Staaten, eine Nation. Deutsche Geschichte 1955–1970, 2. überarb. u. erw. Aufl., Bonn 1997, S. 82–98. Vgl. als knappen Überblick zum »Kalten Krieg« insgesamt etwa: Carole K. Fink: Global Cold War. An International History, Boulder 2014.

6 | Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1964–1969. Bearb. v. Wolther von Kieseritzky, Bonn 2006, S. 98. Vgl. ausführlich auch: Jens Hildebrandt: Gewerkschaften im

des »Eisernen Vorhangs« in den Jahren 1964/65 lediglich aus Fahrten von Jugendgruppen nach Auschwitz und in andere Erinnerungsstätten an die NS-Verbrechen im Zweiten Weltkrieg. Die DDR wurde dabei ausdrücklich ausgespart, um jeden Verdacht zu zerstreuen, der DGB habe sich mit der deutschen Spaltung abgefunden.<sup>7</sup>

Heinz Klunckers Plan, die ÖTV solle eine eigene aktive Rolle in der Verständigungspolitik gegenüber dem »Ostblock« übernehmen, war daher selbst innergewerkschaftlich durchaus riskant. Eine erste Gelegenheit zu testen, wie weit er als außenpolitischer Vorbote der bundesdeutschen Gewerkschaften gehen konnte, ergab sich dank einer Einladung aus der Tschechoslowakei bereits im Frühjahr 1965. Gemäß der Politik der »kleinen Schritte« ging es dabei noch nicht um ein direktes Treffen zwischen ost- und westeuropäischen Gewerkschaftern, sondern um eine Einladung zu einem Fachkongress, den die »Internationale medizinische Gesellschaft für das Studium der Lebensbedingungen und der Gesundheit« für den September in dem tschechischen Kurort Karlovy Vary (Karlsbad) plante. Allerdings kam die Einladung vom Zentralvorstand der »Gewerkschaft für das Gesundheitswesen der CSSR«. So ergab sich doch ein offizieller Kontakt zwischen der ÖTV und einer der politisch strikt gegängelten osteuropäischen Gewerkschaften. Zudem handelte es sich bei dem Kongress eher um eine Propagandaveranstaltung zum Lob der medizinischen Versorgung in den »Ostblock«-Staaten als um ein Forum der freien wissenschaftlichen Diskussion.<sup>8</sup>

Trotz dieser politischen Dimension der Einladung beschloss der ÖTV-Hauptvorstand, Heinz Kluncker solle als Gast nach Karlsbad reisen, und

---

geteilten Deutschland. Die Beziehungen zwischen DGB und FDGB vom Kalten Krieg bis zur Neuen Ostpolitik 1955 bis 1969, St. Ingbert 2010.

**7** | Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1964–1969, S. 87 (Sitzung des Bundesvorstandes, 6.10.1964).

**8** | Die Feststellung, die »International Medical Association for the Study of Living Conditions and Health« sei eine »kommunistische Angelegenheit« findet sich in: Kluncker: Gespräche in Karlsbad. In: WAZ, 17.9.1965. Zu den Vorträgen der zwischen 1961 und 1965 jährlich veranstalteten Kongresse vgl. die vier Ausgaben der Zeitschrift »Acta Medica et Sociologica« 1 (1961) bis 4 (1965). Auf dem vierten Kongress etwa beschäftigten sich 13 der insgesamt 19 Referate mit sozialistischen Ländern. Nach 1965 scheint die Gesellschaft keine Kongresse mehr veranstaltet zu haben.

auch der DGB-Vorstand gab dafür im März 1965 sein Plazet. Das Protokoll dieser Sitzung vermerkt zwar, der Bundesvorstand habe die Erlaubnis erst nach »lebhafter Diskussion« erteilt, was nach Streit klingt. Details kennen wir aber nicht.<sup>9</sup> Öffentlich erklärte Kluncker, die ÖTV wolle selbstverständlich »keine eigene Außenpolitik« betreiben, mit ihrer Initiative aber »Ansätze einer flexiblen Ostpolitik« unterstützen.<sup>10</sup> Konkret ging es ihm um die »Hallstein-Doktrin«, nach der die Bundesrepublik Deutschland keine diplomatischen Beziehungen zu Ländern unterhielt, die ihren Alleinvertretungsanspruch ignorierten und die DDR als eigenständigen Staat anerkannten. Dieser außenpolitische Grundsatz beschränkte nicht nur die direkten Beziehungen der Bonner Republik in Osteuropa allein auf die Sowjetunion. Er bedrohte in den 1960er Jahren zunehmend auch die diplomatischen Kontakte zu den »Entwicklungsländern« in der »Dritten Welt«, strebten doch etliche dieser »blockfreien« Staaten (die weder zur Nato noch zum »Warschauer Pakt« gehörten) nach Verbindungen auch in die DDR. Wie viele andere Sozialdemokraten hielt der ÖTV-Vorsitzende die »Hallstein-Doktrin« daher politisch für dysfunktional und überflüssig: Diese Selbstbindung der bundesdeutschen Außenpolitik stehe »außerhalb der Realität«.<sup>11</sup> Wer weiter daran festhalte, der könne »keine fortschrittliche deutsche Politik« machen und müsse auf »kulturelle, menschliche Beziehungen« mit Osteuropa verzichten, »die für die Aufrechterhaltung des Friedens und normaler Beziehungen unerlässlich seien«.<sup>12</sup>

Zudem ging es Kluncker auch um eine spezielle politische Parität innerhalb der Bundesrepublik: Es störte ihn, dass einige führende Industrielle und Manager – allen voran Berthold Beitz, der mächtigste Mann des Krupp-Konzerns – teilweise schon seit Mitte der 1950er Jahre intensive

9 | Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1964–1969, S. 177 (Sitzung des Bundesvorstandes, 4.3.1965).

10 | Kontakte zu osteuropäischen Gewerkschaften. In: FAZ, 25.9.1965.

11 | So Kluncker auf einer öffentlichen Diskussionsveranstaltung in Düsseldorf Mitte Dezember 1965. Zit. nach: Ernst-Otto Maetzke: Bei Ostkontakten nicht zu simpel. In: FAZ, 16.12.1965. Ihren Namen hatte die 1955 erstmals öffentlich formulierte »Hallstein-Doktrin« nach Walter Hallstein, dem Staatssekretär im Auswärtigen Amt von 1953 bis 1958.

12 | H. Kluncker in: Protokoll über die 4. Sitzung des HV, 11.3.1965. In: AdsD, 5/ÖTVB130011. Vgl. ferner: Heinz Kluncker: Gewerkschaftliche Ostkontakte. In: ÖTV-Magazin 1966, H. 1, S. 29–32.

Kontakte in die osteuropäischen Länder unterhielten und dort mit offenen Armen empfangen wurden, während sich die westdeutschen Gewerkschafter an eine selbstverhängte Kontaktsperre hielten. »Was gut ist für Beitz, das ist auch gut für Kluncker«, äußerte der ÖTV-Vorsitzende vor der bundesdeutschen Presse – und bewies damit nebenbei, wie gut entwickelt sein politisches Ego bereits war.<sup>13</sup> Allerdings betonte Kluncker seine diplomatischen Ambitionen gelegentlich auch weniger selbstbezogen: »Der ansteckende Bazillus der Freiheit kann doch im Osten auch durch Gewerkschaftler verbreitet werden, nicht nur durch Industrielle«, sagte er noch vor seiner Reise in die CSSR.<sup>14</sup>

Diese Reise fand vom 2. bis zum 5. September 1965 statt. Heinz Kluncker war damit der erste bundesdeutsche Gewerkschaftsführer, der in eines der sozialistischen Länder hinter dem »Eisernen Vorhang« fuhr. Da sich die ÖTV seit seinem Amtsantritt um eine aktive Öffentlichkeitsarbeit bemühte, reiste ihr Chef nicht allein: Zu seiner Begleitung gehörten sowohl ein Journalist vom Hamburger Nachrichtenmagazin *Der Spiegel* als auch ein Fernseh-Kamerateam. Für Medienecho war somit gesorgt.<sup>15</sup>

Den hoch spezialisierten Fachvorträgen, die es auf dem Medizinischen Kongress in Karlovy Vary zu hören gab, hat Heinz Kluncker nach eigener Aussage »interessiert zugehört«. Wichtiger waren für ihn jedoch die Begeg-

13 | Tut nicht weh. In: *Der Spiegel* 19 (1965), H. 37, S. 64–66, hier: S. 64. Zu den Ostkontakten von Beitz, die von der Bundesregierung anfänglich stark missbilligt wurden, vgl. ausführlich: Joachim Käppner: Berthold Beitz. Die Biographie, Berlin 2010, S. 221–260.

14 | Bazillen im Bad. In: *Der Spiegel* 19 (1965), H. 29, S. 42. Im Rückblick sagte Kluncker, er habe die Formulierung von dem »Bazillus der Freiheit« von Willy Brandt übernommen (Hemmer/Simon: Wirkung, S. 165). Klunckers Fahrt nach Karlsbad wurde nach Presseangaben vorab mit dem Auswärtigen Amt besprochen (vgl. etwa: Heinz Kluncker reist nach Prag. In: *Die Welt*, 20.7.1965). Bei Recherchen im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes konnten allerdings keine Akten ermittelt werden, die Informationen über Beratungen in dieser Sache enthalten. Ein Hinweis auf eine Besprechung zwischen der ÖTV und dem Auswärtigen Amt vor einer weiteren Osteuropa-Reise Klunckers findet sich auch in: Kluncker reist nach Moskau. In: *Die Welt*, 16.9.1965.

15 | Vgl. etwa den eben genannten *Spiegel*-Artikel sowie eine umfangreiche Zusammenstellung von Zeitungsberichten in einer Broschüre der ÖTV »Gewerkschaftliche Ostkontakte« (ein Exemplar in: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 48).

nungen am Rande des offiziellen Programms, über die er öffentlich und intern mehrfach berichtete: Mit Hilfe von Dolmetschern führte Kluncker eine Reihe von »Kontaktgesprächen« (so seine eigene Formulierung) mit Vertretern tschechischer, polnischer und russischer Gewerkschaften für die Beschäftigten des Gesundheitswesens sowie für den Öffentlichen Dienst in den jeweiligen Ländern.<sup>16</sup>

In diesen Gesprächen vereinbarte der ÖTV-Vorsitzende jeweils weitere Kontakte, etwa durch einen Austausch der Verbandszeitungen und durch gegenseitige Einladungen zu »Studienreisen«. Die Gesprächspartner legten damit die Basis für eine offizielle institutionelle Zusammenarbeit von Gewerkschaften in Ost und West, die Gleichberechtigung und gegenseitige Anerkennung voraussetzte. Als Kluncker im Oktober 1965 dem DGB-Bundesvorstand über seine Reise berichtete, betonte er, es gehe ihm bei solchen Abmachungen um »Aussöhnung« und um eine Überwindung des »Eiserne Vorhangs«.<sup>17</sup>

Von diesem Ziel waren nicht alle führenden Männer des DGB überzeugt. Bernhard Tacke etwa, der stellvertretende Vorsitzende des Bundes (und das einzige CDU-Mitglied im DGB-Vorstand), kritisierte Kluncker mit scharfen Worten: Hoffnungen, im »Ostblock« werde sich durch Kontakte mit westlichen Demokratien etwas ändern, seien völlig illusorisch. Ähnliches sei erfolglos schon in den 1930er Jahren mit dem nationalsozialistischen »Dritten Reich« versucht worden, das aus solchen Begegnungen nur gestärkt hervorgegangen sei.

Aus anderen Gründen urteilte auch der DBG-Vorsitzende Ludwig Rosenberg negativ über die von Kluncker eingeschlagene Politik der »kleinen Schritte«: Verbindungen zu osteuropäischen Gewerkschaften seien gefährlich, denn die dabei stets so freundlich auftretenden osteuropäischen Kommunisten wollten die freien westlichen Verbände in Wirklichkeit politisch unterwandern. Kluncker aber blieb unbeeindruckt: »Wir sollten zur Kenntnis nehmen, daß sich ein Wandel im Ostblock vollzieht. Es sei zwar eine kommunistische Wandlung, aber eine Wandlung. Die geistige Isolation

<sup>16</sup> | Hemmer/Simon: Wirkung, S. 164.

<sup>17</sup> | Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1964–1969, S. 218f. Vgl. auch: Heinz Kluncker: Hintergründe einer Reise. In: Die Quelle 16 (1965), S. 438–439; Das alte Tabu ist durchlöchert. In: FR, 17.9.1965.

dieser Länder sei verderblich, vielmehr müsse der Bazillus der Freiheit in die Diktaturen getragen werden.«<sup>18</sup>

Der ÖTV-Vorsitzende spielte damit auf verschiedene Ereignisse in Osteuropa an, die »im Westen« vielfach als Vorboten einer politischen Lockerung verstanden wurden. In Moskau war im Oktober 1964 der alternde starke Mann der UdSSR, Nikita Chruschtschow, gestürzt worden. Mit Leonid Breschnew und Andrey Kossygin standen seitdem zwei deutlich jüngere Politiker an der Spitze von Partei und Staat, von denen viele westliche Beobachter sowohl innere Reformen als auch einen pragmatischeren außenpolitischen Kurs erwarteten. Zudem zeigten sich in einigen anderen »Ostblock«-Staaten Ansätze für eine politische Eigenständigkeit, die es so zuvor nicht gegeben hatte: Die CSSR und Ungarn etwa suchten Kontakt zu internationalen Institutionen wie der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds, die Kommunisten bislang stets als imperialistische Herrschaftsinstrumente der USA geschmäht hatten. Darüber hinaus reagierten einige der Staatsparteien im kommunistischen »Warschauer Pakt« betont zurückhaltend auf die Palastrevolution im Kreml, die so gar nicht zu den elaborierten Ritualen passte, auf deren Inszenierung der »real existierende Sozialismus« ansonsten doch so große Mühen verwandte.<sup>19</sup>

Im Kreis der DGB-Gewerkschaftsvorsitzenden wurden diese Ereignisse jedoch sehr unterschiedlich beurteilt. Klunckers Hoffnung auf eine »Wandlung« teilten nur wenige. Nach erneuten Beratungen in den Führungsgremien der Einzelgewerkschaften fasste der Bundesvorstand Anfang November 1965 auf einer eigens einberufenen außerordentlichen Sitzung schließlich einen Beschluss, der salomonisch einen offenen Konflikt vermied: Offizielle Begegnungen zwischen Funktionsträgern der DGB-Verbände und Gewerkschaftern aus den staatssozialistischen osteuropäischen Ländern waren danach weiterhin grundsätzlich »nicht zulässig«; die ÖTV aber durfte ihre bereits geknüpften Kontakte dennoch weiterpflegen.<sup>20</sup>

---

**18** | Ebd., S. 218 f. Vgl. auch ausführlich: Hildebrandt: Gewerkschaften im geteilten Deutschland, S. 514–521.

**19** | Vgl. zum letzten Punkt etwa: Podest und Rinnstein. In: Der Spiegel 18 (1964), H. 45, S. 117–118; ansonsten: Helmut Altrichter: Kleine Geschichte der Sowjetunion 1917–1991, 4. aktualis. u. erw. Aufl., München 2013, S. 151–171.

**20** | Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1964–1969, S. 227 (Bundesvorstandssitzung, 2.11.1965).

Die damit ausgesprochene widerwillige Duldung weiterer Versuche der ÖTV, zur »Aussöhnung« mit dem Osten beizutragen, wäre im DGB-Vorstand mit Sicherheit gescheitert, wenn die Mitglieder des Gremiums gewusst hätten, dass Heinz Kluncker in Karlsbad insgeheim auch einen Gewerkschafter aus der »Sowjetzone« getroffen hatte: Eines seiner »Kontaktgespräche« führte er mit Martin Döring, dem stellvertretenden Vorsitzenden der »Gewerkschaft Gesundheitswesen« im »Freien Deutschen Gewerkschaftsbund« (FDGB) der DDR. Offensichtlich plante Kluncker in dieser Unterredung sogar schon die Zukunft: Für 1966 avisierte er eine weitere Reise in die CSSR, auf der es dann erneut ein geheimes Treffen mit Vertretern des FDGB geben sollte.<sup>21</sup>

Mit diesem Gespräch nahm sich Kluncker politisch sehr viel heraus: Handlungen, die – wie vermittelt auch immer – als Anerkennung der DDR und ihrer Institutionen gedeutet werden konnten, waren in der Bundesrepublik seinerzeit strikt tabuisiert. An diese politische Linie hielten sich auch die Gewerkschaften und der DGB. Im Oktober 1964 untersagte der Bundesvorstand des Dachverbandes einmal mehr ausdrücklich jeden offiziellen Kontakt mit Vertretern der SED, des FDGB oder auch der FDJ (dem Jugendverband der DDR).<sup>22</sup>

Mit dieser Abgrenzung betonte der DGB seine eigene gewerkschaftliche Identität: Er sah im FDGB keine Gewerkschaft, sondern ein Herrschaftsinstrument der SED und damit letztlich der russischen Kommunisten in der »Sowjetzone«. 1962 hieß es in einer offiziellen Stellungnahme des DGB-Bundesvorstandes betont giftig, der FDGB sei ganz im Gegensatz zu seinem Namen »weder frei noch deutsch«.<sup>23</sup> Rigorismus dieser Art erklärt sich nicht nur aus antikommunistischen Überzeugungen und Emotionen. Die DGB-Verbände durften die straff am Gängelband der SED geführten

21 | Hildebrandt: Gewerkschaften im geteilten Deutschland, S. 600.

22 | Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1964–1969, S. 98 (Bundesvorstandssitzung, 6.10.1964).

23 | Der FDGB. Erfüllungsgehilfe der SED. Hrsg. v. Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Frankfurt/Main 1962, S. 1. Trotz ihrer ähnlichen Namen waren FDGB und der bundesdeutsche DGB ganz unterschiedlich aufgebaut. Der FDGB war letztlich eine einheitliche Gewerkschaft; die Unterteilung in verschiedene, berufliche Untergliederungen hatte eher formale Bedeutung. Der DGB war hingegen ein Dachverband von eigenständigen Gewerkschaften, in dem nur die jeweiligen Verbandsleitungen miteinander berieten.

DDR-Gewerkschaften mit Recht als eine direkte Bedrohung verstehen, denn diese betrieben alle eine intensive »Westarbeit«, um insgeheim politisch in den DGB hineinzuwirken.<sup>24</sup>

Es ist nicht bekannt, warum sich Heinz Kluncker in Karlsbad dennoch mit einem hochrangigen DDR-Gewerkschafter zusammensetzte. Möglicherweise handelte er aus purer Neugier; vielleicht bewies er auch nur politische Naivität, denn das geheime Treffen hätte ihm persönlich schwer schaden können, wenn die Öffentlichkeit seinerzeit davon erfahren hätte. Sowohl intern im DGB als auch im Gespräch mit Journalisten hat der ÖTV-Vorsitzende sein verbotenes Gespräch stets verschwiegen. Er erläuterte sogar, warum solche Kontakte undenkbar seien: »Mit Helfershelfern von Mördern gibt es für mich keine Gespräche«, sagte er nach seiner Reise wörtlich dem gewerkschaftlichen Wochenblatt *Welt der Arbeit*.<sup>25</sup> Für die gewerkschaftliche »Ostpolitik« blieb diese merkwürdige Episode ohne Folgen. Vor dem Hintergrund der völlig offenen »Deutschen Frage« war ein anderer Ausgang auch gar nicht möglich.

Selbst in den nachfolgenden Jahren hat es keine offiziellen Treffen zwischen bundesdeutschen Gewerkschaften und den FDGB-Organisationen gegeben. 1967 unternahm Heinz Kluncker in dieser Sache zwar einen neuen Vorstoß – und diesmal tat er das sogar öffentlich. In einem Radio-Interview plädierte er im August für eine ergebnisoffene Debatte im DGB über gewerkschaftliche Kontakte auch in die DDR. Wenig später erklärte er im DGB-Bundesvorstand, es gehe ihm darum, mit solchen Verbindungen »zu einem geordneten Nebeneinander der beiden Deutschland[s] beizutragen«. Es sei absurd und politisch kontraproduktiv, die DDR auf Dauer unter eine umfassende Quarantäne zu stellen: »Wer in dieser Welt entspannen wolle [sic], kann es nicht an der DDR vorbei tun.«<sup>26</sup>

Mit diesen Ansichten gehörte Kluncker zu der damals noch recht überschaubaren Gruppe von bundesdeutschen Politikern, die das ritualisierte Denken und Handeln des auf strikte Abgrenzung setzenden »Kalten Krieges« überwinden wollten und deshalb nicht mehr vor der Konsequenz zu-

24 | Vgl. allgemein: Hildebrandt: Gewerkschaften im geteilten Deutschland, S. 173–260.

25 | Kluncker: Gespräche in Karlsbad. In: WdA, 17.9.1965.

26 | Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1964–1969, S. 514 (Bundesvorstandssitzung, 5.9.1967). Zu Klunckers Radio-Interview vgl. die Angaben ebd., S. 512.

rückschreckten, die SED als Gesprächspartner zu akzeptieren. Angst vor den politisch revolutionären Absichten und den subversiven Methoden der Kommunisten hatte er nicht. Eher hielt er eine offene Auseinandersetzung für lehrreich: »Es sei nicht zu bestreiten, daß wir es verlernt hätten, uns mit den Kommunisten auseinanderzusetzen und zu leben.«<sup>27</sup> Das zuvor öffentlich auch von Kluncker benutzte moralische Argument, Kontakte zur DDR dürfe es nicht geben, solange der »Schießbefehl« an der deutsch-deutschen Grenze gelte, fiel dabei aus realpolitischen Gründen stillschweigend unter den Tisch.

Seine öffentliche politische Initiative für gewerkschaftliche Kontakte mit der DDR verband Heinz Kluncker mit einem neuerlichen Versuch, als Geheimdiplomaten einen Weg nach Ost-Berlin zu finden. Über tschechische Gewerkschaftsfunktionäre unterbreitete er dem FDGB bereits im Juli 1967 das Angebot, zwischen der ÖTV und ihren gewerkschaftlichen Pendanten in der DDR eine »schriftliche Kontaktaufnahme« zu beginnen, um den Besuch einer ÖTV-Delegation unter seiner Leitung in Ost-Berlin vorzubereiten. Nach den Worten der tschechischen Mittelsmänner hatte Kluncker ihnen gegenüber angegeben, diese Selbsteinladung der Gewerkschaft sei mit Willy Brandt abgesprochen, der mittlerweile in der Bundesregierung das Amt des Außenministers bekleidete. Verifizieren lässt sich das nicht.<sup>28</sup>

Wie schon 1965 verpuffte auch diese geheime Aktion des ÖTV-Vorsitzenden. In der Machtelite der DDR erweckte Klunckers Kontaktstreben eher Misstrauen als Interesse. Beziehungen zwischen einzelnen Gewerkschaften standen auf dem politischen Programm der SED ohnehin nicht obenan: Sie strebte schon aus Prestige Gründen sowie im Interesse umfassender Kontrolle zunächst einmal nach Begegnungen auf möglichst hoher Ebene, bei denen politisch nichts Unvorhersehbares geschehen konnte. Kluncker hatte insofern falsch kalkuliert: Nach seinem erneuten Vorstoß zog sich der FDGB gegenüber der ÖTV und den anderen DGB-Gewerkschaften auf »eine risikoscheue Abgrenzungspolitik« zurück.<sup>29</sup>

27 | Ebd., S. 514.

28 | Ebd., S. 620 f. Auch hier gilt für das Politische Archiv des Auswärtigen Amtes das oben Gesagte. Im Willy Brandt-Archiv im Archiv der sozialen Demokratie in Bonn konnten ebenfalls keine Akten ermittelt werden, die Informationen über Beratungen in dieser Sache enthalten.

29 | Ebd., S. 622.

Klunckers »Ostpolitik«, so hieß es in einem internen FDGB-Papier zur Rechtfertigung dieser abwehrenden Strategie, sei nichts anderes als ein »Antikommunismus moderner Art«, der auf eine innere Zersetzung der DDR abziele: ÖTV-Funktionäre »der mittleren und örtlichen Ebene« suchten »mit Wissen Klunckers« Kontakt zu DDR-Gewerkschaftern und trafen diese auf privaten Reisen. Solche Begegnungen galten politisch offensichtlich als hoch riskant, weil sie den westdeutschen Gewerkschaftern die Gelegenheit boten, ihre »überholte bürgerliche Gewerkschaftstheorie« zu vertreten.<sup>30</sup> So schalteten die Kommunisten 1967 alle Signale für einen gewerkschaftlichen Austausch zwischen der DDR und der Bundesrepublik auf Rot – und diese Verweigerungshaltung zielte durchaus auch persönlich auf den ÖTV-Vorsitzenden: »Einer politischen Aufwertung Klunckers im DGB und in der Öffentlichkeit ist entgegenzutreten.«<sup>31</sup> Heinz Bartsch, der Vorsitzende der DDR-Gewerkschaft für den Öffentlichen Dienst, forderte den ÖTV-Chef daher 1968 öffentlich auf, er solle von seinem »Vorhaben der Liberalisierung« in den sozialistischen Staaten ablassen und lieber gegen die angeblich bereits weit fortgeschrittene »Renazifizierung« der Bundesrepublik kämpfen.<sup>32</sup>

Darüber hinaus scheiterte der »Ostpolitiker« Heinz Kluncker nicht nur gegenüber den DDR-Gewerkschaftern, sondern einmal mehr auch im DGB-Bundesvorstand. Ludwig Rosenberg wandte sich als Vorsitzender des Dachverbandes eindeutig gegen die von der ÖTV gewünschte Kurskorrektur gegenüber der DDR und der SED: Eine »Aufwertung« der Parteidiktatur jenseits der Elbe durch die bundesdeutschen Gewerkschaften dürfe es nicht geben. Mit großer Mehrheit bestätigte der Vorstand im September

**30** | Vorlage des Zentralvorstandes der Gewerkschaft für die Mitarbeiter der Staatsorgane und der Kommunalwirtschaft für das Sekretariat des FGBD-Bundesvorstandes zur Einschätzung der Führung der Gewerkschaft ÖTV, 11.10.1966. In: BArch Berlin, SAPMO, DY 34, 24912.

**31** | Taktik des FDGB-Bundesvorstandes und seiner Verbände zum Kontaktstreben der Gewerkschaft ÖTV, 23.8.1967. In: BArch Berlin, SAPMO, DY 34, 24913.

**32** | Heinz Bartsch: Die Aufgaben der Gewerkschaft der Mitarbeiter der Staatsorgane und der Kommunalwirtschaft bei der Gestaltung des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus in der DDR. Referat auf der III. Zentraldelegiertenkonferenz, Ost-Berlin 1968, S. 7f.

1967 diese Position und seine früheren Beschlüsse über die politische Quarantäne gegenüber den ostdeutschen Kommunisten.<sup>33</sup>

In der Folge entwickelte die ÖTV nur Kontakte in andere Länder jenseits des »Eisernen Vorhangs«. Klunckers erster Besuch in der CSSR öffnete ihm und »seiner« Gewerkschaft dort viele Türen. Rasch folgten Reisen des Vorsitzenden in die UdSSR, nach Polen und Ungarn sowie nach Jugoslawien, das im sozialistischen Lager erfolgreich eine Sonderrolle für sich beanspruchte und deshalb nicht zum »Warschauer Pakt« gehörte. Rasch beteiligten sich Ebenen unterhalb der obersten Leitung in der ÖTV an den Kontakten: Jugend- und Frauengruppen traten als Gastgeber auf, oder sie gingen selbst auf Reisen. Zumindest mit der CSSR entwickelten sich dabei intensive Beziehungen: Allein 1967 empfing die ÖTV fünf verschiedene Delegationen aus der Tschechoslowakei. Dazu kam je einmal offizieller Besuch aus der UdSSR, aus Ungarn und aus Jugoslawien.<sup>34</sup>

Ob es der Gewerkschaft gelang, bei solchen Kontakten den »Bazillus der Freiheit« zu übertragen, lässt sich nicht sagen. Selbstverständlich begegneten den ÖTV-Mitgliedern im Rahmen solcher Veranstaltungen als Besucher oder Gastgeber direkt jeweils nur Menschen, die sich in ihrem Land ideologisch und politisch vielfach als treue Gefolgsleute der herrschenden Kommunisten bewährt hatten. Zudem traf man immer in Gruppen aufeinander; die Notwendigkeit, Dolmetscher einzusetzen, schuf weitere Kontrollmöglichkeiten. Wenn überhaupt, dann mag sich das metaphorische Bakterium insgeheim im Kopf einzelner »Ostblock«-Gewerkschafter eingeknistet haben.

Das jähe Ende des »Prager Frühlings« bewirkte im August 1968 das ebenso abrupte Ende der stets prekären und komplizierten Beziehungen zwischen west- und osteuropäischen Gewerkschaften. Als sich der Reformkommunismus in der CSSR unversehens so rasch und dynamisch entwickelte, dass eine offene politische Diskussion und freie Wahlen möglich zu werden schienen, intervenierte bekanntlich die Sowjetunion: Mit militärischer Hilfe fast aller Staaten des »Warschauer Paktes« besetzte die Rote

**33** | Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1964–1969, S. 513 (Zitat Rosenberg) u. S. 517.

**34** | Aufstellung von Gastdelegationen aus sozialistischen Ländern nach Westdeutschland, 14.6.1967. In: BArch Berlin, SAPMO, DY 34, 24913. Diese Liste verzeichnet auch verabredete Besuche für das zweite Halbjahr. Vgl. auch: ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 17 f.

Armee die Tschechoslowakei und erzwang so ein Ende der Reformen. Dieser Gewaltakt machte weitere Treffen mit Repräsentanten der »Ostblock«-Staaten, die einer »Versöhnung« zwischen Ost und West dienen sollten, politisch unmöglich. Der DGB forderte umgehend den Abzug der »Okkupationsmächte« und beschloss, jeden Kontakt zu den Gewerkschaften dieser Länder abzubreaken. Besonders Otto Brenner, der einflussreiche Vorsitzende der IG Metall, der einer gewerkschaftlichen »Ostpolitik« ohnehin skeptisch gegenüberstand, hielt dies für alternativlos.<sup>35</sup>

Heinz Kluncker plädierte zwar selbst in dieser Situation noch dafür, den Gesprächsfaden nicht abreißen zu lassen: Der Sicherheit der Bundesbürger und »dem leidgeprüften tschechoslowakischen Volk« könne es nur nützen, wenn »wir unsere Bemühungen um Entspannung ohne falsche Anbieterungsversuche entschlossen fortsetzen«. Als Kluncker erkannte, wie wenig er seine Kollegen im DGB-Bundesvorstand mit diesen Statements beeindruckte, beugte er sich jedoch der Mehrheitsmeinung. Zwar galt der Beschluss erklärtermaßen nur »vorläufig«. Unter welchen Bedingungen er revidiert werden könnte, blieb jedoch offen.<sup>36</sup>

Abgesehen von dem Fazit, dass die Handlungsmöglichkeiten westlicher Demokraten gegenüber dem »real existierenden Sozialismus« in Osteuropa, der sich zur Herrschaftssicherung aller Machtmittel moderner Staaten bedienen konnte, zwangsläufig sehr gering ausfielen, bleibt als Resultat der gewerkschaftlichen »Ostpolitik«, die Heinz Kluncker 1965 einleitete, somit nur ein persönlicher Erfolg – der aber war unbestreitbar: Der ÖTV-Vorsitzende hatte sich mit seinen außenpolitischen Initiativen und Reisen fraglos als reformorientierter Gewerkschaftsvorsitzender profiliert, der öffentliche Debatten anstieß und bestimmte.<sup>37</sup>

---

**35** | Jens Becker/Harald Jentsch: Otto Brenner. Eine Biografie, Göttingen 2007, S. 317; Klaus Kemper: Eugen Loderer und die IG Metall. Biografie eines Gewerkschafters, Filderstadt 2003, S. 180–185.

**36** | Heinz Kluncker: Kommt es zu einer Neuorientierung der gewerkschaftlichen Ostpolitik? In: Der Volkswirt 22 (1968), H. 35, S. 23. Der DGB-Beschluss in: DGB 1964/69, S. 732 (Bundesvorstandssitzung, 28.8.1968). Bei einer Vorabstimmung hatte nur die ÖTV dafür plädiert, Kontaktmöglichkeiten aufrecht zu erhalten; anschließend stimmte sie dann mit der Mehrheit (ebd.). Da Rumänien sich an der Besetzung der CSSR nicht beteiligt hatte, hatte der DGB-Beschluss für dieses »Ostblock«-Land keine Bedeutung. Vgl.: Müller: DGB, S. 225.

**37** | Vgl. etwa zusammenfassend: Lutz: Ostpolitiker aus Passion, S. 104–109.

Diese Feststellung will keineswegs die zynische Schlussfolgerung nahelegen, es sei Heinz Kluncker bei seinen Gesprächen mit osteuropäischen Gewerkschaftern vor allem darum gegangen, einen persönlichen Effekt in der Bundesrepublik zu erzielen. Nichts im Denken und Handeln Klunckers lässt daran zweifeln, dass ihm die »Versöhnung« mit den von deutschen Soldaten verwüsteten Ländern jenseits des »Eisernen Vorhangs« wirklich wichtig war, weil es seiner Überzeugung zufolge nur so gelingen konnte, Europa auf Dauer zu einem friedlichen Kontinent zu machen. Dennoch ist Politik zu einem guten Teil immer auch symbolisches Handeln – und dieser symbolische Anteil ist im Bereich der Außenpolitik besonders groß, wenn es dabei nicht gerade um handfeste Regelungen wie Zölle oder Grenzkontrollen geht. Wenngleich es Kluncker in dieser außenpolitischen Frage erkennbar nicht zentral um persönliche Profilierung ging, so demonstrierte er mit der ÖTV-Ostpolitik doch seine außergewöhnlichen Fähigkeiten im politischen Geschäft, zu dem es eben auch gehört, auf der Klaviatur der Symbolpolitik zu spielen.

### **Die Position der ÖTV im Streit um die Notstandsgesetze und Heinz Klunckers Verhältnis zur SPD**

Auch in der Frage der Notstandsgesetze vertrat Heinz Kluncker in den Jahren nach 1964 Positionen, mit denen er im DGB aneckte. Diese eigensinnige Haltung, die er wiederum gezielt öffentlich vortrug, prägte sein politisches Profil und seine Wahrnehmung durch die politisch interessierten Zeitgenossen aus zwei Gründen vielleicht noch stärker als sein Engagement für eine Entspannung zwischen Ost und West. Zum einen korrigierte der neu gewählte Vorsitzende in dieser Sache offizielle Beschlüsse der ÖTV; zum anderen handelte es sich bei den Notstandsgesetzen um ein Thema, das die bundesdeutsche Gewerkschaftsbewegung über Jahre hin stark erregte. Um die politische Bedeutung von Klunckers Verhalten deutlich zu machen, sei vorab der Kontext etwas ausführlicher skizziert.

Die im Mai 1968 vom Bundestag verabschiedeten Notstandsgesetze sind heute weitgehend unbekannt und vergessen, obwohl sie nach wie vor geltendes Recht sind. In der Bundesrepublik gehörte dieses Gesetzespaket, das im Parlament eine verfassungsändernde Zweidrittel-Mehrheit brauchte, um in Kraft zu treten, für lange Zeit – zwischen den späten 1950er Jahren und 1968 – zu den politisch am stärksten umstrittenen Themen. Die oft

leidenschaftlich geführte Debatte prägte das innenpolitische Klima; ohne sie hätte sich die studentische Revolte, die unter der Chiffre »68« heute als epochemachender Einschnitt in der Entwicklung der bundesdeutschen Gesellschaft gilt, nicht so entwickelt, wie sie es tat. Eine ausführliche Darstellung dieser Streitigkeiten ist hier nicht möglich. Kurz gesagt ging es um den Versuch der Bundesregierung, die Arbeit von Legislative und Exekutive gesetzlich auch für den Ausnahmezustand zu regeln, in denen das normale Prozedere nicht mehr funktionieren konnte oder aber zu langwierig sein würde. Krieg (das heißt in der Bundesrepublik nach der Verfassung: die Verteidigung gegen Angreifer) und schwere Naturkatastrophen galten als solche »Notstände«, dazu kam dann aber noch ein so unpräzise definiertes Phänomen wie »innere Unruhen«.<sup>38</sup>

Diese Planungen der Bundesregierung wurden in den frühen 1960er Jahren vielfach scharf kritisiert. Vergleiche mit der legal verbrämten »Machtergreifung« der Nationalsozialisten im Jahr 1933 gehörten dabei zu den Standardargumenten. Gerade in den DGB-Gewerkschaften war die Empörung groß, denn in den Gesetzentwürfen gab es unter anderem Bestimmungen, die es erlaubten, das Streikrecht einzuschränken und eine »Dienstpflicht« für bestimmte Arbeitnehmer zu verfügen. Als Gewerkschaft für die Beschäftigten öffentlicher Versorgungsunternehmen fühlte sich die ÖTV von solchen Überlegungen ganz besonders betroffen: Es lag auf der Hand, dass gerade solche Betriebe in Krisenzeiten überragend wichtig waren.<sup>39</sup>

---

**38** | Als knappe Zusammenfassung nützlich: Kleßmann: Zwei Staaten, S. 245–250. Vgl. auch: Wolfgang Kraushaar: Die Furcht vor einem »neuen 33«. Protest gegen die Notstandsgesetzgebung. In: Dominik Geppert/Jens Hacke (Hrsg.): Streit um den Staat. Intellektuelle Debatten in der Bundesrepublik 1960–1980, Göttingen 2008, S. 135–150; Boris Spornol: Notstand der Demokratie. Der Protest gegen die Notstandsgesetze und die Frage der NS-Vergangenheit, Essen 2008. Als detaillierteste Darstellung vgl. nach wie vor: Michael Schneider: Demokratie in Gefahr? Der Konflikt um die Notstandsgesetze: Sozialdemokratie, Gewerkschaften und intellektueller Protest (1958–1968), Bonn 1986.

**39** | Vgl. zu diesem Zusammenhang etwa A. Kummernuss in: Protokoll ÖTV-GT 1961, S. 85. Vgl. ebd., S. 86 u. 88, auch den Vergleich mit der NS-Machtergreifung. Die Frage der Notstandsgesetze besaß für die ÖTV auch insofern besondere Bedeutung, weil sie seit 1965 (d.h. praktisch seit dem Amtsantritt von H. Klunker) für das Recht stritt, auch Berufssoldaten zu organisieren. Im August 1966 gestattete ein Erlass des Verteidigungsministeriums solche Mitgliedschaften. Vgl.

Die ÖTV gehörte daher – neben der IG Metall – zu den DGB-Gewerkschaften, die sich nach 1960 offiziell darauf festlegten, den Überlegungen der Bundesregierung ein radikales »Nein« entgegenzusetzen: Gesetzliche Regelungen für »Notstände« seien schlicht überflüssig, weil das geltende Recht voll und ganz ausreiche, um auch solche schwierigen Situationen zu bewältigen. Bleibe die Regierung trotzdem bei ihrem Vorhaben, beweise sie damit ihre autoritären politischen Absichten; als gewerkschaftliche Reaktion müsse deshalb selbst ein politischer Streik in Betracht gezogen werden, um die bedrohte Demokratie zu verteidigen.<sup>40</sup> Die Delegierten des DGB-Bundeskongresses verzichteten im Oktober 1962 zwar auf eine Streikdrohung; die Gesetzentwürfe aber verwarfen sie dennoch in Bausch und Bogen als Gefährdung der demokratischen Grundrechte.<sup>41</sup>

Wie das Beispiel der ÖTV zeigt, empörten sich keineswegs nur die leitenden gewerkschaftlichen Funktionäre über die Gesetzentwürfe. 1961 lagen dem Gewerkschaftstag zu diesem Thema insgesamt 14 Entschließungsanträge vor, die von einzelnen Bezirks- und Kreisverwaltungen sowie von mehreren Konferenzen verschiedener Hauptabteilungen stammten und den Plan der Bundesregierung sämtlich verwarfen. Keine andere Frage hatte die Organisation bei der Vorbereitung des Kongresses so breit beschäftigt. Einige dieser Resolutionen, die der Gewerkschaftstag alle pauschal und ohne Diskussion annahm, verlangten ausdrücklich, die ÖTV solle »mit allen Mitteln« oder auch »mit schärfsten Mitteln« gegen die »drohende Vergewaltigung des Grundgesetzes« kämpfen. Mehrfach wurden Streiks empfohlen.<sup>42</sup>

Die SPD verfolgte hingegen einen ganz anderen Kurs: Sie hielt den Grundgedanken, die Bundesrepublik brauche besondere gesetzliche Regelungen für Notsituationen, durchaus für richtig. Dementsprechend beteiligte sie sich nach einem Beschluss des Parteitag von 1960 im Bundestag

---

zu diesem seinerzeit heftig umkämpften Thema ausführlich: Wilhelm Trottenberg: Bundeswehr und Gewerkschaften (1945–1966). Ende einer hundertjährigen Feindschaft, Hamburg 1995, insbes. S. 304–32 u. 351–387.

40 | Schneider: Demokratie, S. 60 f. u. 73–77.

41 | Vgl.: ebd., S. 95–98.

42 | Protokoll ÖTV-GT 1961, Anträge und Entschließungen, S. 142–148, Zitate: S. 144 (Entschließung der Konferenz der Hauptabt. V) u. S. 147 (Entschließung der Kreisverwaltung Mainz).

und in seinen Ausschüssen konstruktiv an der Ausarbeitung der Gesetzentwürfe – unter anderem, um sie so umzuformulieren, dass die Bedenken des DGB entfielen.<sup>43</sup>

In dieser Auseinandersetzung ging es verdeckt auch sehr grundsätzlich um das Verhältnis zwischen der Partei und den politisch und personell mit ihr so eng verbundenen DGB-Gewerkschaften. Das Stichwort »Godesberger Programm« bezeichnet die damals noch ganz neue Wandlung in dieser Beziehung, die den Streit anheizte: Als selbst deklarierte »Volkspartei«, die gezielt und planvoll nach Regierungsmacht strebte, beanspruchte die SPD deutlich größere politische Handlungsspielräume und Entscheidungsfreiheiten. In den Planungen der Parteiführung genossen die Belange der Gewerkschaften damit zwangsläufig nicht mehr den gleichen Rang wie zuvor. Konflikte waren so gleich auf doppelte Weise programmiert: Zum einen immer dann, wenn organisatorische Eigeninteressen der Gewerkschaften zur Debatte standen; zum anderen dadurch, dass traditionell linke Sozialdemokraten Gewerkschaftskongresse nutzen konnten, um »ihre wahre Meinung zur Politik der Partei aus[zu]drücken«, ohne dabei »den eigentlichen Adressaten offen anzusprechen«. Die scharfen Resolutionen gegen die Notstandsgesetze, die etwa die IG Metall und die ÖTV auf ihren Kongressen in den Jahren 1960 und 1961 verabschiedeten, lassen sich wohl berechtigt in diesem Sinne deuten.<sup>44</sup>

Erst in diesem Kontext gewinnen die Äußerungen, mit denen sich Kluncker seit dem Sommer 1965 in die Debatten über die Notstandsgesetze einschaltete, ihre Bedeutung. Für sich selbst betrachtet, wirken sie nämlich einfach nur unspektakulär und fast prosaisch nüchtern. Im DGB-Bundesvorstand sprach sich der ÖTV-Vorsitzende mehrfach dagegen aus, den Dissens zwischen SPD und Gewerkschaften weiterhin so stark zu betonen, wie das bisher geschehen war. So hielt er nichts von öffentlichen Kundgebungen der Gewerkschaften oder von Unterschriftensammlungen gegen die Gesetzentwürfe. Der DGB, so sein Rat, tue besser daran, über deren Details mitzureden, als immer nur pauschal seine Ablehnung zu erklären. Ohnehin widme der gewerkschaftliche Dachverband dem Thema viel Energie, »obwohl es zur Zeit wichtige ökonomische Fragen gibt, die be-

---

43 | Ebd., S. 68–73 u. 84–89.

44 | Otto Stolz: Kummernuss macht der SPD Kummer. In: Christ und Welt, 3.6.1961.

antwortet werden müssten. Nach seiner Auffassung wird in den Betrieben und Verwaltungen über andere Fragen als Notstandsgesetze diskutiert.«<sup>45</sup>

Im Oktober 1965 machte Kluncker in einer Rede in West-Berlin dann erstmals öffentlich deutlich, dass er beim Blick auf die Gesetzesvorhaben in Sachen Notstand weder einen Angriff auf das Grundgesetz noch die Gefahr entdecken konnte, Gewerkschafter könnten wieder in KZs geworfen werden. Zwar sei es die Aufgabe des Gesetzgebers, Regelungen zu verabschieden, die »keinen Argwohn hervorrufen und nicht von vornherein zu einem Nein zwingen«. An der Notwendigkeit der Notstandsgesetze gebe es aber keinen Zweifel.<sup>46</sup> Der ÖTV-Vorsitzende nahm damit eine Position ein, die der DGB-Bundesvorstand bislang stets verworfen hatte. Auf Nachfragen der Presse erklärte Kluncker, im DGB und seinen Verbänden müsse es »eine Versachlichung der Diskussion« über die Notstandsgesetze geben. Bleibe sie aus, bestehe »die Gefahr, daß die Entwicklung an uns vorübergeht«.<sup>47</sup>

Anders als viele andere führende Gewerkschaftsfunktionäre zweifelte Kluncker zudem nicht an der demokratischen Einstellung der CDU: Es gebe keinen Grund zu glauben, dass die Christdemokraten es darauf anlegten, eine Notstandsregelung »gegen den Widerstand der Gewerkschaften durch[zu]peitschen«.<sup>48</sup> Als die Delegierten des DGB-Bundeskongresses im Mai 1966 dennoch erneut mit klarer Mehrheit jede gewerkschaftliche Mitarbeit an den Gesetzentwürfen ablehnten, ging Kluncker öffentlich auf Distanz: Der Beschluss entspreche »nicht den Realitäten«, denn alle drei im Bundestag vertretenen Parteien bejahten im Prinzip gesetzliche Bestimmungen, wie Legislative und Verwaltung bei gravierenden Notständen funktionieren sollten. Konstruktive Mitarbeit sei daher der bessere Weg, die eigenen Interessen zu wahren, als sture Ablehnung.<sup>49</sup>

45 | Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1964–1969, S. 205 (Bundesvorstandssitzung v. 1.6.1965), S. 297 (Bundesvorstandssitzung v. 13.6.1966), Zitat: S. 361 (Bundesvorstandssitzung v. 25.11.1966). Vor dem ÖTV-HV sagte Kluncker im Frühjahr 1967, vier Fünftel der für Beratungen in den DGB-Gremien zur Verfügung stehenden Zeit werde mit Debatten über die Notstandsgesetze verbracht. Protokoll über die 11. Sitzung des HV, 16./17.3.1967. In: AdsD, 5/ÖTVB130014.

46 | ÖTV-Vorsitzender Kluncker durchbricht das Notstands-Tabu. In: Handelsblatt, 14.10.1965.

47 | Ändern die Gewerkschaften ihre Haltung? In: Die Welt, 2.3.1966.

48 | Notstand – mehr Ja als Nein. In: Die Welt, 22.3.1966.

49 | Kluncker: Beschluss des DGB unrealistisch. In: Die Welt, 20.6.1966.

Für diese pragmatische Einstellung, die im DGB seinerzeit nur von einer Minderheit der Gewerkschaftsführer geteilt wurde, öffneten sich im weiteren Verlauf dann allerdings doch die meisten Mitglieder im DGB-Bundesvorstand. Die von Heinz Kluncker bislang vergeblich angemahnte konstruktive Mitarbeit der Gewerkschaften an den Gesetzentwürfen intensivierte sich 1967 und 1968 rasch, je näher die Verabschiedung der Notstandsgesetze im Bundestag rückte. Entscheidend gefördert wurde diese Wende durch die Bildung der Großen Koalition zwischen CDU/CSU und SPD im November 1966: Da die Sozialdemokraten Regierungsverantwortung übernahmen und der Koalitionsvertrag sie eindeutig auf eine positive Haltung gegenüber den Notstandsgesetzen festlegte, ließ sich kaum noch darauf hoffen, man könne die notwendige Zweidrittel-Mehrheit im Bundestag verhindern, indem man auf die SPD-Fraktion einwirkte.<sup>50</sup>

Auch in der letzten Phase der langwierigen Streitigkeiten über die Notstandsgesetze fanden die DGB-Verbände jedoch nicht zu einer wirklich einheitlichen Haltung: Insbesondere die IG Metall und ihr Vorsitzender Otto Brenner beschworen nach wie vor »die tödlichen Gefahren« der Notstandsgesetze für die bundesdeutsche Demokratie.<sup>51</sup> Die Metallgewerkschaft beteiligte sich aktiv an den Protestaktionen und Demonstrationen, die während der abschließenden parlamentarischen Beratung der Gesetzentwürfe immer zahlreicher und lautstärker wurden. Auf ihrem Höhepunkt, im Mai 1968, führten diese Proteste bundesweit etwa 150.000 Menschen auf die Straßen.<sup>52</sup>

Wenn Heinz Kluncker in dieser Phase der politischen Zuspitzung an seiner Überzeugung festhielt, bei den Notstandsgesetzen gehe es nicht um eine grundsätzliche Entscheidung für Demokratie oder Diktatur, und wenn er im DGB zudem davor warnte, Gewerkschafter dürften ihren »Abwehrkampf« in dieser Sache nicht »mit den falschen Verbündeten« (nämlich: mit selbst undemokratisch denkenden Linksradikalen) führen, dann formte er damit entscheidend das politische Profil, das ihn in seiner Kar-

---

**50** | Vgl.: Schneider: Demokratie, S. 190–195; speziell zum Beitrag der ÖTV etwa auf Anhörungen verschiedener Bundestagsausschüsse vgl.: ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 16 f.; Sachverständig zum Bundeswehr-Einsatz bei innerem Notstand. In: FAZ, 1.12.1967.

**51** | Vgl. Becker/Jentsch: Brenner, S. 264–275, Zitat: S. 266.

**52** | Vgl. ausführlich: Schneider: Demokratie, S. 239–267.

riere fortan begleiten sollte: Kluncker stand in dieser Sache im politischen Spektrum des DGB in der öffentlichen Wahrnehmung eindeutig nicht bei der IG Metall und damit auf der »linken« Seite, sondern »rechts«.<sup>53</sup>

Wie hilfreich diese Label grundsätzlich sind, muss hier nicht diskutiert werden. Zu betonen ist jedoch, dass der ÖTV-Vorsitzende stets entschieden darauf pochte, nur eine rechtsstaatlich einwandfreie Fassung der Notstandsgesetze sei akzeptabel. Gravierende Einschränkungen der bürgerlichen Grundrechte – etwa durch eine staatlich verhängte »Dienstpflcht« – dürfe es nicht geben. Kluncker argumentierte dabei auch mit dem außenpolitischen Projekt, den osteuropäischen Staaten die Hand zur »Versöhnung« zu reichen: Diese Friedenspolitik könne nicht vorankommen, wenn es im Ausland ernsthafte Zweifel an der zivilen Ordnung der Bundesrepublik gebe.<sup>54</sup>

Im Endeffekt unterschieden sich die verabschiedeten Notstandsgesetze deutlich von den vorangegangenen Entwürfen, weil viele Bestimmungen auf Druck der SPD und der Gewerkschaften anders gefasst wurden. Ob diese reformierte Version wirklich keine antiliberalen und verfassungsrechtlich fragwürdigen Elemente mehr aufweist, ist dennoch schwer zu beurteilen und stark umstritten.<sup>55</sup>

Kaum zu bestreiten ist jedoch, dass es die erreichten Änderungen ohne die gewerkschaftliche Kritik an den Planungen der Bundesregierung nicht gegeben hätte – und diesen Beitrag leisteten sowohl »rechte« Gewerkschafter wie Heinz Kluncker als auch »linke« wie Otto Brenner, denn erst gemeinsam erreichten sie ihre Wirkung. Rückblickend kann der interne Streit im DGB, wie man auf die autoritären Tendenzen in den ersten Gesetzentwürfen reagieren solle, daher eher als ein gemeinsamer Kampf mit verteilten Rollen denn als unversöhnlich ausgetragene Kontroverse gelten. Die zeitgenössische Wahrnehmung allerdings sah anders aus: Gerade enga-

**53** | Das Zitat aus: Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1964–1969, S. 494 (Bundesvorstandssitzung v. 5.7.1967).

**54** | Vgl. etwa: Referat H. Kluncker auf der außerordentlichen Bundes-Jugendkonferenz der ÖTV, 18.6.1966. In: AdsD, Depositum Kluncker, Reden und Referate November 1964–September 1969; Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1964–1969, S. 494 (Bundesvorstandssitzung v. 5.7.1967).

**55** | Unterschiedlich abwägende Urteile vgl. etwa in: Schneider: Demokratie, S. 273–280; Becker/Jentsch: Brenner, S. 273–275; Spornol: Notstand, S. 88–92.

gierte Kritiker, die jede Form der Notstandsgesetzgebung für überflüssig und politisch gefährlich hielten, empfanden sich am Ende als gescheitert, ja als »betrogen«, weil die IG Metall im Mai 1968 trotz ihrer stets scharf formulierten Resolutionen doch nicht zum politischen Streik aufgerufen hatte.<sup>56</sup>

Der Streit über die Notstandsgesetze hinterließ ein recht ambivalentes politisches Erbe. So kann diese langwierige Auseinandersetzung zwar berechtigt als »Reifeprüfung« der bundesdeutschen Demokratie gelten, weil sich der Gesetzgeber ernsthaft bemühte, abweichende Meinungen nicht nur zu hören, sondern auch zu bedenken.<sup>57</sup> Aber in dieser Debatte hatten sich argumentative und rhetorische Muster gebildet und stabilisiert, die noch lange fortlebten und das politische Klima in der Bundesrepublik auf ungute Weise beeinflussten: Der bedenkenlose Vergleich des Landes mit dem »Dritten Reich«, den so viele Kritiker der Notstandsgesetze gezogen hatten, verschwand selbst dann nicht in der Abstellkammer für unbrauchbare politische Polemik, als sich nach dem Mai 1968 zeigte, dass die bundesdeutsche Demokratie trotz der neuen Regelungen unangefochten fortbestand. Im Gegenteil: Gerade im linken Milieu verfestigte sich das Bild, es fehle nicht mehr viel für eine neue Diktatur.<sup>58</sup>

Die komplexen Ursachen für diese Entwicklung stehen hier nicht zur Debatte. Wer über die politischen Leistungen Heinz Klunckers in seiner Zeit als ÖTV-Vorsitzender urteilen möchte, sollte sich jedoch daran erinnern, dass Kluncker in der Debatte über die Notstandsgesetze früh dazu geraten hat, die Kritik an den Gesetzentwürfen weniger emotional und dramatisierend vorzutragen. Der politischen Kultur des Landes hätte es sicher gutgetan, wenn der DGB und die ihm angeschlossenen Verbände diesen Rat rascher und konsequenter beachtet hätten.

Mit dieser Bemerkung könnte man hier abbrechen, da die Notstandsgesetze mit den zentralen gewerkschaftlichen Aufgaben der ÖTV nur sehr vermittelt zu tun hatten. Dennoch lohnt sich ein zweiter Blick auf Klunckers Kurs in dieser Sache, weil er sich als Gewerkschafter und Politiker dadurch noch genauer beschreiben lässt: Er zeigt sich als gewiefter Taktiker,

---

56 | Schneider: Demokratie, S. 271.

57 | Ebd., S. 280.

58 | Vgl.: ebd., S. 244f.; Kraushaar: Furcht, S. 147–149.

der innerhalb der Organisation souverän die politischen Möglichkeiten nutzte, die sein Amt mit sich brachte.

Um Kluncker in der Sache der Notstandsgesetze als politischen Strategen zu erkennen, muss man sich nur an die scharf ablehnenden Beschlüsse des ÖTV-Gewerkschaftstages von 1961 zu dieser Frage erinnern. Der Kongress von 1964 bestätigte dieses Votum noch einmal.<sup>59</sup> Wenn der neue Vorsitzende etwa ein Jahr später eine andere Haltung einnahm und allgemein den Gewerkschaften empfahl, sich konstruktiv an der Beratung der Notstandsgesetze zu beteiligen, dann wich er damit von der demokratisch ermittelten Position seiner eigenen Organisation ab. Politisch wurde das möglich, weil Kluncker rückblickend entdeckte, dass der Kongress von 1961 nicht sehr sorgfältig gearbeitet hatte. Zu den 14 damals pauschal angenommenen Anträgen gegen die Notstandsgesetze gehörte auch eine EntschlieÙung, die bei genauer Lektüre nicht zu den anderen Texten passte: Sie forderte nämlich die Gremien der ÖTV auf, »geeignete Maßnahmen« zu ergreifen, »damit eine Notstandsgesetzgebung zustande kommt, die die sozialen und demokratischen Grundrechte der Arbeitnehmer und Gewerkschaften nicht zerstört«. Mit den Appellen in den 13 weiteren Anträgen, »mit allen Mitteln« und eventuell auch mit Streiks gegen die Gesetzesentwürfe zu kämpfen, hatte dieser politische Auftrag zu Verhandlungen nichts gemein.<sup>60</sup>

Bei den Beratungen im Sommer 1961 war dieser Widerspruch entweder niemandem aufgefallen, oder aber Antragskommission und Kongressleitung war es ganz recht gewesen, dass er unentdeckt blieb, weil sie so eine kontroverse und politisch heikle Debatte kurz vor dem Ende der Veranstaltung vermeiden konnten. Diskussionsbedarf hatte jedenfalls niemand gesehen – und auch auf dem Gewerkschaftstag von 1964 blieb es dabei. Insofern war es doch recht überraschend, dass Heinz Kluncker im Oktober 1965, mehr als vier Jahre nach den ersten Beschlüssen der ÖTV zu den Notstandsgesetzen, im geschäftsführenden Hauptvorstand plötzlich forderte, man müsse die Position der ÖTV in dieser Frage »klären«, weil das Votum

**59** | Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 397; Anträge und EntschlieÙungen, S. 161. Dieser Antrag bezog sich auf die ebenfalls scharf ablehnende Resolution des DGB-Bundeskongresses von 1962; er wurde ohne Debatte angenommen.

**60** | Protokoll ÖTV-GT 1961, Anträge und EntschlieÙungen, S. 142 f. (Antrag 260, beschlossen von der Konferenz der Hauptabt. I).

von 1961 nicht eindeutig sei. Wie der Vorsitzende es vorschlug, revidierte das Gremium daraufhin nach kurzer und kaum strittiger Debatte die Mehrheitsbeschlüsse von gleich zwei Gewerkschaftskongressen.<sup>61</sup> Politisch gab es gute Gründe für diese Entscheidung. Ob sie auch als Teil gelebter gewerkschaftlicher Demokratie gelten kann, darüber lässt sich aber wohl trefflich streiten.

Wenn Klunckers Kurswechsel in der ÖTV zu Protesten führte, dann hat das keine großen Wellen verursacht. Auf dem Gewerkschaftstag von 1968 – als die Notstandsgesetze bereits verabschiedet waren – spielte diese Angelegenheit keine Rolle mehr.<sup>62</sup> Zwar äußerte der sozialdemokratische Bundestagsabgeordnete Fritz Bütter im Mai 1968 in einem Brief an Kluncker, die Erklärungen des ÖTV-Vorsitzenden zu den Notstandsgesetzen seien für viele Mitglieder der Organisation »Anlaß gewesen [...], der ÖTV den Rücken zu kehren«.<sup>63</sup> In der Mitgliederstatistik lassen sich solche Abwanderungen jedoch nicht nachweisen. Wenn es sie gab, handelte es sich offensichtlich nur um ein begrenztes Phänomen. Auch Resolutionen und Beschlüsse von Untergliederungen der Organisation, die den Kurs der Verbandsführung offen kritisierten, sind nur in Einzelfällen dokumentiert.<sup>64</sup> Klunckers Urteil, die Notstandsgesetze seien in den Betrieben kein wichtiges Thema, wirkt wegen dieser Lücke durchaus überzeugend.

Zudem zeigt sich an der Politik des ÖTV-Vorsitzenden mit Blick auf die Notstandsgesetzgebung, wie er über das politische System der Bundesrepublik dachte. Klunckers Strategie einer pragmatischen Mitarbeit war anders motiviert als bei einigen seiner Kollegen im Kreis der DGB-Gewerkschaftsführer, die schon frühzeitig ähnlich argumentierten. Bei Georg Leber etwa liegt es auf der Hand, dass der Vorsitzende der IG Bau Spannungen zwischen den DGB-Gewerkschaften und der Sozialdemokratie vermeiden

---

**61** | ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 14f.

**62** | Schneider: Demokratie, S. 270.

**63** | Fritz Bütter an Heinz Kluncker, 17.5.1968 (Abschrift). In: AdsD, Helmut Schmidt-Archiv (HSA), 1/HSA 005357. Bütter war diesem Schreiben zufolge selbst ÖTV-Mitglied.

**64** | Schneider: Demokratie erwähnt etwa einen Beschluss der ÖTV-Gruppe in den Stadtwerken Offenbach, der im Mai 1968 für Streiks plädierte (S. 258). Die wenigen Streiks, die tatsächlich stattfanden (vgl. ebd., S. 259f.), berührten offensichtlich keine staatlichen Einrichtungen oder Betriebe.

wollte. Leber saß selbst als SPD-Abgeordneter im Bundestag; zudem war er Mitglied des Parteivorstandes. Walter Arendt, Vorsitzender der IG Bergbau, sowie Philipp Seibert, der die Gewerkschaft der Eisenbahner leitete, gehörten ebenfalls zur sozialdemokratischen Fraktion in Bonn.<sup>65</sup> Wenn die Mehrheit im DGB die Notstandsgesetze grundsätzlich ablehnte, so mussten diese drei Gewerkschaftsführer schon deshalb widersprechen, weil die parlamentarische Fraktionsdisziplin sie auf eine andere Linie festlegte.<sup>66</sup>

Heinz Kluncker fühlte sich der SPD zwar ohne Frage eng verbunden. Er war ihr 1946 »aus Überzeugung« beigetreten und beteiligte sich auch noch in den frühen 1950er Jahren aktiv am Parteileben. 1954 schickte ihn die Stuttgarter SPD als einen ihrer Delegierten auf den Bundesparteitag, und dort stritt er sich mit dem Hamburger Professor Karl Schiller, der sich bemühte, die Partei von ihrem traditionellen sozialistischen Dogmatismus in Fragen der Wirtschaftspolitik abzubringen.<sup>67</sup> Spätestens seit seiner Berufung zum ÖTV-Arbeitersekretär im Jahr 1958 beschränkte sich Kluncker jedoch auf die Rolle eines einfachen Parteimitglieds.<sup>68</sup>

Die persönliche politische Glaubwürdigkeit stand in seinem Fall daher – anders als bei Leber, Arendt oder Seibert – nie zur Debatte, wenn er über die »richtige« gewerkschaftliche Haltung zu den Notstandsgesetzen sprach. Wenn er die Empörung der engagierten Kritiker nicht teilte, so ergab sich das zu einem guten Teil wohl schlicht aus einem weniger aufgeregten Blick auf die komplizierten juristischen Formulierungen, um die gestritten wurde. Dazu kam ein insgesamt positives Urteil über die demokratische

65 | Hirche: Gewerkschafter im 5. Deutschen Bundestag, S. 710.

66 | Schneider: Demokratie, S. 96f.

67 | Zitat: Hemmer/Simon: Wirkung, S. 146. Zu Klunckers Auftritt auf dem Parteitag vgl. Nützenadel: Stunde, S. 240. Allerdings wird Kluncker hier als »Gewerkschaftsführer« bezeichnet, was er 1954 definitiv noch nicht war.

68 | Als ÖTV-Vorsitzender war er allerdings selbstverständlich per se kein wirklich »einfaches« Parteimitglied. Zweimal – 1969 und 1979 – übertrug ihm die Partei ein politisches Ehrenamt: Sie entsandte ihn in die Bundesversammlung, die den Bundespräsidenten wählt (vgl.: Die Bundesversammlungen 1949–1994. Eine Dokumentation aus Anlaß der Wahl des Bundespräsidenten am 23. Mai 1999, Bonn 1999, S. 158 u. 240). Auch an Versammlungen des SPD-Kreisverbandes Stuttgart hat Kluncker wohl zumindest gelegentlich teilgenommen. Vgl. etwa den Bericht über eine Diskussion mit Helmut Schmidt in: Die SPD wirbt um Verständnis. In: FAZ, 5.12.1966.

Stabilität der jungen Bundesrepublik. So verstehe ich Klunckers oben angeführte Bemerkung, es gebe keinen Grund, der CDU pauschal undemokratische Absichten zu unterstellen; so deute ich auch seinen Wunsch an den DGB, dieser möge sich bei Stellungnahmen zu den Gesetzentwürfen auf die Fragen beschränken, »die wir als Arbeitnehmer primär, mit anderen Worten aus dem Sozialauftrag, zu vertreten haben«.<sup>69</sup>

Wenn die Gewerkschaften also nicht Kontrolleure des gesamten politischen Prozesses in der Bundesrepublik waren, sondern daran teilhatten, indem sie die sozialen Interessen ihrer Mitglieder vertraten, dann mussten sie die politische Prerogative der Parteien und des Bundestages akzeptieren: Die Selbstermächtigung gegenüber dem Parlament, die in vielen der radikal ablehnenden Stellungnahmen gegen die Notstandsgesetze auch von gewerkschaftlicher Seite anklang, war Heinz Kluncker offensichtlich suspekt.

Hierin sehe ich den Kern seiner pragmatischen Politik gegenüber den Gesetzentwürfen – und dabei spielte sein Alter, das ihn in den 1960er Jahren zu einem »jungen« Gewerkschaftsvorsitzenden machte, vielleicht doch eine wichtige Rolle. Adolph Kummernuss und Otto Brenner etwa, die beide deutlich älter waren, bezogen sich mit ihren dramatischen Warnungen vor den Regierungsplänen ja expressis verbis immer wieder auf das Jahr 1933, in dem alle bürgerlichen Parteien Deutschlands den Nationalsozialisten auf schmachvolle Weise zur Macht verholfen hatten. Kluncker gehörte hingegen zu einer Generation, für die das Ende der Weimarer Republik nicht mehr Teil der bewussten persönlichen Erfahrung war – und damit fiel es ihm wohl leichter, die Emotionalität zu vermeiden, mit der Kummernuss und Brenner über die Notstandsgesetze sprachen.

Für das politische Profil Klunckers als ÖTV-Vorsitzender ist all dies wichtig, weil man seine Haltung gegenüber den Gesetzentwürfen nicht als gezielte Annäherung an die SPD deuten sollte. Generell hielt Kluncker wenig davon, gewerkschaftliches Engagement eng mit politischer Arbeit für eine Partei zu verbinden. So kritisierte er in einem intern gebliebenen Vortrag mit dem gewichtigen Titel »Das Zukunftsbild der ÖTV« im Februar 1966 dezidiert die mangelnde parteipolitische Neutralität vieler Funktionsträger in der Organisation: Vor allem bei Kommunalwahlen

---

**69** | Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1964–1969, S. 494 (Bundesvorstandssitzung v. 5.7.1967).

neigten ÖTV-Ortsverwaltungen zu »überbetontem Engagement für eine Partei« – und damit war selbstverständlich die SPD gemeint. Stärker noch als bei anderen DGB-Gewerkschaften sei parteipolitische Neutralität jedoch für die ÖTV unerlässlich. Als »Interessenwahrer« der Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes müsse die Gewerkschaft in der Lage sein, mit allen politischen Gruppierungen zusammenzuarbeiten, die »Rathausfraktionen« stellten: Deshalb gehöre die ÖTV nicht »an das Gängelband einer Partei«. <sup>70</sup>

Eine konsequente Haltung in dieser Sache fiel allerdings auch dem Vorsitzenden der Gewerkschaft nicht ganz leicht. Er musste sie sich selbst offensichtlich erst erarbeiten. Ende 1968 nämlich berichtete Helmut Schmidt als damaliger Fraktionsvorsitzender der SPD im Bundestag dem Parteivorsitzenden Willy Brandt erfreut von einem politischen Coup, der für die Sozialdemokraten »ein außerordentlicher Gewinn« sei: In einem persönlichen Gespräch mit Heinz Kluncker habe sich gezeigt, dass der ÖTV-Chef »in keiner Weise abgeneigt wäre, ein Bundestagsmandat in Baden-Württemberg anzunehmen«. Da ein Direktmandat wegen Klunckers zeitlicher Belastung im Beruf nicht in Frage komme, solle ihn die baden-württembergische Parteiorganisation »in einer sicheren Stellung auf der Landesliste platzieren«. <sup>71</sup>

Wie es zu dieser überraschenden Entwicklung kam, konnte im Rahmen dieses Projektes nicht geklärt werden. Klar ist nur, dass sich Kluncker fast unmittelbar nach seiner Unterhaltung mit Schmidt vehement korrigiert haben muss. In Schriftstücken des SPD-Landesverbandes Baden-Württemberg, die detailliert beschreiben, wie die Parteigliederung im Frühjahr 1969

**70** | Referat von Heinz Kluncker »Das Zukunftsbild der ÖTV« für die Arbeitstagung des ÖTV-Bezirks Bayern, 10./12.2.1966. In: AdsD, Depositum Kluncker, Reden und Referate November 1964–September 1969.

**71** | Helmut Schmidt an Willy Brandt u. Heinz Bühringer, 20.12.1968. In: AdsD, HSA, 1/HSA 005357. Bühringer war Vorsitzender des SPD-Landesverbandes Baden-Württemberg. Kluncker hat rückblickend für die Zeit nach 1969 von einer »Wunschvorstellung« Erwin Schoettles, des SPD-Abgeordneten für den Wahlkreis Stuttgart I, berichtet, Kluncker solle den Wahlkreis »übernehmen«. Er habe abgelehnt, »weil ich nicht daran dachte, mich in der Fraktion von Herbert Wehner disziplinieren zu lassen« (Hemmer/Simon: Wirkung, S. 145). Wehner übernahm den SPD-Fraktionsvorsitz mit dem Wechsel Schmidts in die Bundesregierung bei Bildung der ersten sozialliberalen Koalition nach der Bundestagswahl von 1969.

ihre Kandidatenliste für die anstehende Bundestagswahl zusammenstellte, ist von einer möglichen Kandidatur der ÖTV-Vorsitzenden mit keinem Wort und an keiner Stelle die Rede.<sup>72</sup>

Tatsächlich hat Heinz Kluncker weder 1969 noch in einer der nachfolgenden Wahlen für den Bundestag kandidiert. Es sei dahingestellt, ob Schmidts Schreiben ein simples Missverständnis dokumentiert, oder ob Kluncker für einen Moment doch über eine aktive politische Rolle in der SPD nachgedacht hat. Nur wenig später bezog er in dieser Sache eindeutig Position gegen eine doppelte Rolle des ÖTV-Vorsitzenden. Im Dezember 1969, als die SPD mit Willy Brandt erstmals den Bundeskanzler stellte, ließ Kluncker in einer Rede vor der Großen Tariffkommission der Gewerkschaft keinen Zweifel daran, dass die ÖTV die sozialen Interessen ihrer Mitglieder auch gegenüber »einer von vielen Gewerkschaftsmitgliedern erhofften Regierungskonstellation« entschlossen vertreten werde: »unser Selbstverständnis verbietet jede Art von Disziplinierung« – und damit verbot sich für ihn logischer Weise auch eine parlamentarische Tätigkeit.<sup>73</sup>

Wenn Heinz Kluncker im Jahr 1968 wirklich darüber nachgedacht haben sollte, für die SPD in den Bundestag zu gehen, dann kann es sich dabei nur um eine politische Versuchung gehandelt haben, aus der er gestärkt hervorging, weil sie ihm half, eine knifflige Frage zu klären. Ob die ÖTV den Anspruch, als Gewerkschaft für den Öffentlichen Dienst gegenüber regierenden Sozialdemokraten genauso zu handeln wie gegenüber konservativen Politikern, in den Tarifverhandlungen auch konsequent verwirklicht hat, ist allerdings eine andere Frage, der weiter unten nachgegangen wird.

---

72 | Vgl. die entsprechende Sammlung von Schriftstücken im Nachlass von Alex Möller, der seinerzeit zum Landesvorstand gehörte. In: BArch Koblenz, N 1369, 1721.

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

## 2. Kein richtig grüner Zweig: Die internen Probleme der ÖTV

### Überalterung und Fluktuation

Die Gewerkschaft, deren Leitung Heinz Kluncker im Sommer 1964 übernahm, war auf den ersten Blick ohne Frage eine eindrucksvolle Organisation: Rund 980.000 Mitglieder machten die ÖTV zur zweitgrößten bundesdeutschen Gewerkschaft (nur die IG Metall zählte noch mehr Köpfe). Ihr Jahresetat betrug mehr als 55 Millionen DM; etwa 1.100 Beschäftigte standen in ihren Diensten; das Gesamtvermögen summierte sich auf fast 61 Millionen DM.<sup>74</sup> Alle Daten, die Organisationsstärke messen können, hatten sich seit 1950 kontinuierlich positiv entwickelt. So wuchsen etwa die Beitragseinnahmen allein von 1961 bis Anfang 1964 um 23 Prozent; im gleichen Zeitraum nahm die Gewerkschaft fast 200.000 neue Mitglieder auf.<sup>75</sup> Bei den Betriebsratswahlen ließ sie problemlos alle mit ihr konkurrierenden Verbände wie die etwa die DAG hinter sich: 1965 stellte die ÖTV 81 Prozent der gewählten Betriebsräte im Öffentlichen Dienst und in der privaten Verkehrsbranche; die DAG kam nur auf magere 4,5 Prozent.<sup>76</sup>

Zahlen können allerdings auch dann einen falschen Eindruck vermitteln, wenn sie korrekt erhoben und wiedergegeben werden. Das Bild einer florierenden, starken ÖTV, das die eben angeführten Daten entwerfen, zeigte etliche Schönheitsfehler und Risse, wenn man etwas genauer hinsah und nach weiteren Informationen suchte. Heinz Kluncker tat genau dies in den ersten Wochen nach seiner Amtsübernahme. Was er dabei entdeckte, missfiel ihm. Vor dem Hauptvorstand fällte er im Oktober 1964 daher ein überraschend negatives Urteil über den organisationalen Zustand der Gewerkschaft.

Nicht falsch, aber in mancher Hinsicht doch recht irreführend war bereits die Zahl der organisierten Mitglieder, denn sie umfasste auch zahl-

---

**74** | Der Vermögensbestand nach: Protokoll der 6. Sitzung des HV, 17./18.4.1963. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45. Rund die Hälfte des Gesamtvermögens bestand aus Bargeld auf Bankkonten.

**75** | Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 95. Die Zahlen gelten für die drei Jahre 1961 bis Ende 1963.

**76** | ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 484f. Die auf 100 Prozent fehlenden Sitze gingen vor allem an unorganisierte Bewerber. Insgesamt gab es im Zuständigkeitsbereich der ÖTV 5.342 Betriebe mit Betriebs- und Personalratsgremien.

reiche Pensionäre und Rentner. Für die gewerkschaftlichen Kernaufgaben waren solche Mitglieder eher unwichtig: Sie zahlten lediglich geringe Beiträge und konnten bei Arbeitskämpfen bestenfalls Hilfsdienste leisten. Die ÖTV aber hatte im Jahr 1964 rund 120.000 Mitglieder im Ruhestand, d. h. als Kampforganisation war sie bei weitem nicht so stark, wie es bei einem oberflächlichen Blick scheinen konnte.<sup>77</sup>

Fasste man das Bild noch etwas weiter, dann ließ sich unschwer ein weiteres Problem erkennen: Die ÖTV war insgesamt eine recht »alte« Organisation, die Schwierigkeiten damit hatte, Nachwuchs anzuwerben. 1963 gehörten 42 Prozent aller Mitglieder in die Altersgruppen jenseits des 50. Lebensjahres; die Gruppe der wirklich jungen ÖTVler (d. h. derjenigen, die unter 25 Jahre alt waren) war mit 93.000 Köpfen deutlich kleiner als die der Rentner und Rentnerinnen. Selbst der offizielle Geschäftsbericht der Gewerkschaft konstatierte eine »Überalterung unserer Organisation« oder – zugespitzter formuliert – einen »Vergreisungsprozess«.<sup>78</sup>

Zwar konnten die Anmeldezahlen an sich durchaus als erfreulich gelten. Allerdings verzeichnete die ÖTV jedes Jahr auch zahlreiche »Abgänge«: Mitglieder starben oder wechselten den Wohnort, ohne ihre neue Anschrift mitzuteilen; andere traten aus oder zahlten einfach ihre Beiträge nicht mehr. All dies gehörte für jede freiwillige Vereinigung zum Alltagsgeschäft; es erreichte bei der ÖTV jedoch problematische Größenordnungen. Die fast 200.000 Neuaufnahmen der Jahre 1961 bis Ende 1963 etwa schrumpften auf einen effektiven Gewinn von nur 22.000 neuen Kollegen und Kolleginnen zusammen, wenn man alle Verluste abzog. 31.000 »ÖTVler« waren in diesen drei Jahren gestorben; zudem strich die Organisation

77 | Protokoll der 1. Sitzung des HV, 29.9./1.10.1964. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45.

78 | In der Reihenfolge der Zitate: ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 499 (die Zahlen der Rentner und Mitglieder unter 25 Jahren: ebd., S. 616); ÖTV-Geschäftsbericht 1955/57, S. 337. Die im Folgenden skizzierten Probleme der ÖTV waren keine Besonderheit dieser Organisation: Die bundesdeutschen (Industrie-) Gewerkschaften hatten in den 1960er Jahren mit ähnlichen und teilweise identischen Problemen zu kämpfen; auch sie reagierten mit organisationalen Reformen. Vgl. dazu am Beispiel der Gewerkschaften Bau, Bergbau, Chemie, Handel, Banken und Versicherungen, Metall und Textil: Wolfgang Streeck: Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie, Königstein/Taunus 1981.

1963 nach einer großangelegten Überprüfung sämtlicher Beitragskonten mehr als 12.000 Namen aus ihren Listen, weil diese Mitglieder ihre Zahlungen schon seit längerem eingestellt hatten. Somit muss es im gleichen Zeitraum 155.000 weitere »Abgänge« durch Austritt gegeben haben.<sup>79</sup>

Eine Zuwachsrate in dieser Höhe war zu gering, um die ungünstige Altersstruktur der Mitgliedschaft zu verbessern; die ÖTV musste folglich Anfang der 1960er Jahre schon aus biologischen Gründen damit rechnen, dass sich das Verhältnis zwischen Verlusten und erfolgreich neu geworbenen Beitragszahlern in der Zukunft weiter verschlechtern werde. In seiner ersten Rede als Chef der Organisation vor dem Hauptvorstand verwies Heinz Kluncker eindringlich auf das Problem: Die Zahl der Neuaufnahmen sei viel zu klein – vor allem auch, weil der effektiv erreichte Gewinn an Mitgliedern »dem Zuwachs der Beschäftigten in unserem Organisationsbereich bei weitem nicht entspricht«.<sup>80</sup> Die drohende »Vergreisung« der ÖTV bedrohte ihre Position als Interessenvertretung von Arbeitnehmern also gleich auf mehrfache Weise.

Besonders bedenklich wirkte dabei die Tatsache, dass gerade die starken Bezirke der Organisation zwischen 1961 und 1963 mehrheitlich fast stagnierten. Weniger als ein Prozent betrug der effektive Zuwachs an Mitgliedern etwa in Baden-Württemberg, im Bezirk Nordrhein-Westfalen I und in Berlin; Hessen lag mit einem Plus von 1,15 Prozent nur knapp darüber. Hamburg verzeichnete sogar einen leichten Verlust.<sup>81</sup>

Eine Gewerkschaft, die ihre Basis in drei Jahren der Hochkonjunktur ausgerechnet in den wirtschaftlichen Zentren der boomenden Bundesrepublik nur noch so gering verstärken konnte, hatte offensichtlich ein

**79** | Berechnet nach: ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 6 (Zahl der Toten) u. S. 502; zur Überprüfung der Mitgliedschaft durch einen Austausch der Beitragshefte, der die Beschäftigten der ÖTV »außerordentlich in Anspruch« nahm, vgl. Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 93–96 (Zitat: S. 93).

**80** | Protokoll der 1. Sitzung des HV, 29.9./1.10.1964. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45.

**81** | Berechnet nach: ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 475–483. Als einziger der mitgliederstarken Bezirke wuchs »Nordrhein-Westfalen II«, die größte Teilorganisation der ÖTV, die vor allem das Ruhrgebiet umfasste: Mit fünf Prozent (ein Plus von 6.371 Mitgliedern) gab es hier sogar einen besonders starken Zuwachs (ebd., S. 479). Eine Erklärung für diese Sonderentwicklung (gerade auch im Vergleich mit NRW I) bietet der Geschäftsbericht nicht an.

ernsthaftes Problem. Selbst ein aufwendiger Versuch, die vorhandenen Mitglieder als aktive »Werber« für die Gewerkschaft zu rekrutieren, führte 1963 trotz ausgedienter Geldprämien und attraktiver Preise (wie etwa mehrtägiger Reisen nach London) nur zu bescheidenen Ergebnissen. Frustriert kommentierte die Verbandsleitung, bei den meisten Kollegen sei die Bereitschaft, sich aktiv für die eigene Gewerkschaft einzusetzen, leider »immer noch zu gering, viel zu gering«.<sup>82</sup>

Nun war das Nebeneinander von Neuaufnahmen und Mitgliederverlusten durch Austritt oder schlichtes Desinteresse und Verweigerung der Beiträge weder eine Besonderheit der ÖTV noch historisch neu. Im Gegenteil: Die Anwerbung neuer Beitragszahler war für Gewerkschaften seit eh und je Sisyphusarbeit gewesen, denn keineswegs jedes Mitglied, das der Organisation beitrat, blieb ihr auch auf Dauer treu. Über diese »Fluktuation« und ihre Ursachen sowie über mögliche Abhilfe hatten sich schon Generationen von engagierten Gewerkschaftern den Kopf zerbrochen; Neues gab es in dieser Debatte wohl beim besten Willen nicht mehr zu sagen.<sup>83</sup>

Letztlich ließ sich das ganze Problem darauf zurückführen, dass der Beitritt zu einer Gewerkschaft vielfach nicht als das grundsätzliche Bekenntnis zum Gedanken der Solidarität verstanden wurde, der er nach dem Selbstverständnis der Gewerkschaften eigentlich sein sollte. Daher fürchteten die Organisationen den Eigensinn ihrer Mitglieder; vielfach agierten sie äußerst vorsichtig, wenn es darum ging, mit Forderungen und Ansprüchen an diejenigen heranzutreten, für deren Interessen sie stritten.

Bei der ÖTV lässt sich diese Scheu exemplarisch belegen. So war eine Kündigung der Mitgliedschaft nach ihrer Satzung jeweils sofort wirksam: Termine und Fristen mussten dabei nicht eingehalten werden. 1964 diskutierte der Gewerkschaftstag ausführlich über die Frage, ob es nicht sinnvoll sei, dies zu ändern. Kündigungsfristen gab es bei den meisten anderen DGB-Gewerkschaften; in der ÖTV-Satzung hatte man sie bei der Gründung der Organisation 1949 offenbar schlicht vergessen. Die zusätz-

---

**82** | ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 544.

**83** | Vgl. nur für das Kaiserreich etwa: Klaus Schönhoven: Expansion und Konzentration. Studien zur Entwicklung der freien Gewerkschaften im Wilhelminischen Deutschland 1890 bis 1914, Stuttgart 1980, S. 150–221; ders.: Selbsthilfe als Form der Solidarität. Das gewerkschaftliche Unterstützungswesen im Deutschen Kaiserreich bis 1914. In: Archiv für Sozialgeschichte 20 (1980), S. 147–193.

liche Hürde, so hofften die Antragsteller, werde die Zahl der »Abgänge« deutlich reduzieren: Fehle sie, dann seien »die Austrittsschleusen der ÖTV unbewacht und weit offen«. Ausgerechnet die Antragskommission, d. h. letztlich die Verbandsführung, aber widersprach. Die vorgeschlagene Satzungsänderung sei »psychologisch unklug«: Sie werde die Mitglieder stärker verärgern und verschrecken als binden. Nach langer Diskussion blieb daher (zunächst einmal) alles beim Alten.<sup>84</sup>

Die ÖTV ignorierte damit Erfahrungen anderer Verbände. So hatte etwa die Gewerkschaft Textil und Bekleidung 1960 eine dreimonatige Kündigungsfrist eingeführt und zugleich auch damit begonnen, Mitglieder zu mahnen, wenn ihre Beitragszahlungen ausblieben (auch dies gab es bei der ÖTV nicht). Wie die Verbandsführung 1963 berichtete, gelang es so, zahlreiche Kollegen wieder an die Organisation zu binden, die schon auf dem Absprung gewesen waren: Es wirke sich positiv aus, »wenn unsere Mitglieder in allen Phasen ihrer Mitgliedschaft spüren, daß die Organisation nichts Anonymes ist, sondern ihr Tun und Handeln beachtet«.<sup>85</sup>

### **Knauserige Mitglieder: Der Streit um den richtigen Beitragssatz**

Noch kniffliger und umstrittener als die Kündigungsfrist waren alle Fragen, die mit den Beiträgen der »ÖTVler« und deren Höhe zu tun hatten. Auch bei diesem Thema behandelte die Organisation ihre Mitglieder mit Samthandschuhen, weil sie Austritte fürchtete. Sie nahm daher finanzielle Nachteile in Kauf und duldete es, dass die eigene Basis die demokratisch beschlossene Satzung unterließ.

Bei ihrer Gründung hatte sich die ÖTV ein ehrgeiziges Ziel gesetzt: Wer ihr angehörte, sollte pro Woche den Bruttolohn einer Arbeitsstunde

**84** | Vgl. zu diesem Problem: Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 224–232, Zitate S. 225 u. 226; die Abstimmung S. 232.

**85** | Protokoll des 8. Ordentlichen Gewerkschaftstages der Gewerkschaft Textil – Bekleidung vom 16. bis 20. September 1963 in Hannover, Düsseldorf 1963, S. 75. Auch die IG Bau führte 1960 eine Kündigungsfrist ein und berichtete später, es handele sich um eine wirkungsvolle Maßnahme, um »Mitglieder in der Organisation zu halten« (Geschäftsbericht IG Bau – Steine – Erden 1963/65, S. 125). 1968 fügte dann auch die ÖTV eine Kündigungsfrist in ihre Satzung ein. Das Problem der Fluktuation beschäftigte die Organisation dennoch weiter. Siehe dazu unten Kapitel III.

als Beitrag zahlen. Bei einer Wochenarbeitszeit von 48 Stunden, wie sie seinerzeit in den meisten Bereichen des Öffentlichen Dienstes üblich war, entsprach das einem Beitragssatz von rund zwei Prozent auf den Bruttoverdienst. Allerdings handelte es sich bei dieser Bestimmung um ein auf längere Sicht angelegtes Projekt. Viele der Regionalverbände und Teilorganisationen, die sich 1949 zur ÖTV zusammenschlossen, hatten deutlich weniger verlangt; teilweise gab es einen vom individuellen Verdienst unabhängigen Einheitsbeitrag von einer DM pro Monat. Von den zwei Prozent für Alle war das denkbar weit entfernt. Die neue Gewerkschaft musste ihre Mitglieder also davon überzeugen, deutlich mehr zu zahlen als zuvor: Aus der Sicht der Verbandsführung war dies »die dringendste Aufgabe unserer Bezirkskassierer und Orts- und Kreisverwaltungen«.<sup>86</sup>

Über die Fragen, was geschah, um diese Aufgabe zu bewältigen, und welche Erfolge dabei gelangen, hat die ÖTV in den nachfolgenden Jahren kaum gesprochen, geschweige denn kontrovers diskutiert. Sowohl die Ausführungen des Hauptkassierers Fritz Müllé auf den Gewerkschaftstagen als auch die langen Abschnitte in den Geschäftsberichten, die teilweise pedantisch genau über die Finanzlage der Gewerkschaft informierten, können in dieser Beziehung als Muster detail- und wortreicher Unklarheit gelten.<sup>87</sup>

Dabei stand fest, dass die Gewerkschaft Beiträge in satzungsgemäßer Höhe nur erreichen konnte, wenn die Mitglieder ihr Einkommen ehrlich selbst deklarierten. Zwar befand sich die ÖTV in dieser Sache – im Vergleich mit den Industriegewerkschaften – grundsätzlich in einer günstigen Position: Der Öffentliche Dienst kannte keine individuell bemessenen übertariflichen Zahlungen und damit keine Differenz zwischen den Tarifentgelten und dem effektiven Verdienst der Beschäftigten.<sup>88</sup> Zumindest für

---

**86** | ÖTV-Geschäftsbericht 1949, S. 36. 1955 bekannte sich auch der DGB zu einem Beitrag von zwei Prozent des Bruttolohns und empfahl allen angeschlossenen Verbänden, soviel zu verlangen. Vgl. dazu: ÖTV-Geschäftsbericht 1955/57, S. 140–144.

**87** | Vgl. beispielhaft etwa: ÖTV-Geschäftsbericht 1952/54, S. 542–575, vor allem S. 544f., wo vage »Bemühungen um Herbeiführung der Beitragsehrlichkeit« erwähnt werden, sowie ÖTV-Geschäftsbericht 1955/57, S. 124–140, wo die Frage gar nicht mehr erwähnt wird.

**88** | In Industrie und Gewerbe war die »Lohndrift« hingegen so weit verbreitet, dass die effektiv gezahlten Löhne teilweise erheblich über den Tariflöhnen lagen. Vgl. zu diesem Phänomen auch oben S. 333 f.

ihre Mitglieder, die »beim Staat« arbeiteten, hätte die ÖTV also einfach auf Lohn- und Gehaltstabellen zurückgreifen können, um festzustellen, ob jeweils der »richtige« Beitrag gezahlt wurde. Aber der Gewerkschaft fehlte schlicht das Personal, um das bewährte Prinzip »Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser« auch innerorganisatorisch anzuwenden.

Auf Hilfe der Arbeitgeber konnte die ÖTV nicht hoffen. Die Bundesrepublik war in den 1950er Jahren und im größeren Teil der nachfolgenden Dekade ein Land fast ohne EDV und ohne bargeldlosen Zahlungsverkehr; Lohnbuchhaltung gehörte zu den aufwendigsten Verwaltungsarbeiten.<sup>89</sup> Schon aus Zeitgründen hatten die Lohnbüros von Behörden und staatlichen Betrieben daher Besseres zu tun, als auch noch die Beiträge der ÖTV auszurechnen und einzubehalten. Da nur wenige Bundesbürger ein Girokonto besaßen, spielten Daueraufträge und Einzugsermächtigungen ebenfalls nur eine ganz untergeordnete Rolle. Im Wesentlichen musste die Gewerkschaft also ihr Geld selbst eintreiben. Bei diesen Transaktionen in bar war die ÖTV vollständig darauf angewiesen, dass sich die Beitragszahler in der Tabelle der Einkommen und Monatsbeiträge wahrheitsgemäß einordneten.<sup>90</sup>

**89** | Vgl. die Klage darüber in: Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 161. Anfang der 1970er Jahre konnte sich die individuelle Bezahlung im Öffentlichen Dienst aus bis zu 80 verschiedenen »Teilelementen« ergeben (Wilhelm Bierfelder: Personalführung und Personalverwaltung in alten Gleisen? In: Hans-Dietrich Genscher et al.: Der öffentliche Dienst am Scheideweg, Bonn 1972, S. 77–121, hier: S. 106).

**90** | Anfang 1963 überwiesen rund 46.000 Mitglieder der ÖTV (4,7 Prozent) ihren Beitrag per Dauerauftrag (Protokoll der 6. Sitzung des HV, 17./18.4.1963. In: Archiv Ver.di, Bestand Klunker, 45). Gewerkschaftsmitglieder kauften (meist einmal im Monat) »Beitragsmarken« in den Geschäftsstellen oder auch bei Kassierern, die sie im Auftrag der Organisation entweder zu Hause oder auch am Arbeitsplatz besuchten. Erst diese in ein Heft geklebten Marken machten den Angeworbenen oder die Angeworbene wirklich zum Mitglied der Organisation. Noch 1963 stammten 96 Prozent der ÖTV-Beitrageinnahmen aus dem Verkauf solcher Marken (Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 95). Bezeichnenderweise sah es in den Industriegewerkschaften, in deren Organisationsbereich Großbetriebe dominierten, teilweise schon ganz anders aus, weil diese Firmen ihre Lohnbuchhaltung bereits modernisiert hatten. Dank der Kooperation der Betriebe kamen etwa bei der Textilgewerkschaft im gleichen Jahr bereits 42,5 Prozent der Beiträge durch das »Lohnabzugsverfahren« in die Gewerkschaftskasse (Protokoll des

Vor diesem Hintergrund ist es erstaunlich, wie konsequent das Thema »Gewerkschaftsbeitrag«, das für die Organisation und ihre Handlungsmöglichkeiten von großer Bedeutung war, sowohl auf den Gewerkschaftstagen als auch in den Beratungen von Hauptvorstand und gHV über Jahre hinweg kleingehalten wurde.

Im Jahr 1961 brach dieses Schweigen erstmals auf. Dabei zeigte sich, dass die Realität mit den Bestimmungen in der ÖTV-Satzung wenig bis gar nichts zu tun hatte. Bei ihrer Vorbereitung auf den Gewerkschaftstag im Sommer 1961 formulierten nicht weniger als 15 Untergliederungen der Organisation Anträge, die sich mit der »Beitragsordnung« der ÖTV befassten. Sie alle ließen kaum ein gutes Haar an den geltenden Regelungen, die ganz offenbar nur auf dem Papier standen: »Der Großteil der Mitgliedschaft ist nicht bereit, die bisher festgelegten Beitragssätze zu zahlen«, so hieß es etwa im Antrag der Bezirksverwaltung Uelzen; die Konferenz des Bezirks Nordrhein-Westfalen I erklärte, der verlangte Beitrag sei viel zu hoch und führe bei der Mitgliederwerbung zu »unüberwindlichen Schwierigkeiten«; der Bezirk Baden-Württemberg verlangte »realistischere Monatsbeiträge« und dachte dabei an Werte um ein Prozent.<sup>91</sup>

Auch die Beratungen des Kongresses bestätigten den Eindruck, dass mit diesen Anträgen ein lange aufgestauter Ärger losbrach. Ein Delegierter aus Kassel, der die Resolutionen zusammenfassend begründete, klagte, die »Beitragsfrage« sei in allen unteren Gliederungen und Gremien der ÖTV jahrelang immer wieder »Gegenstand heftigster Debatten« gewesen: Viele Mitglieder zahlten der ÖTV de facto lediglich einen »Anerkennungsbeitrag« und weigerten sich, davon abzugehen. Man könne das kritisieren, erreiche damit aber nichts: »Aus der mangelnden Beitragsehrlichkeit kann man schließen, daß die Beiträge einfach zu hoch sind.« Bezeichnender-

---

9. Ordentlichen Gewerkschaftstages der Gewerkschaft Textil – Bekleidung vom 11.–15.10.1965 in der Liederhalle in Stuttgart, Düsseldorf 1966 [im Folgenden: Protokoll GT Textil 1965], S. 60). Dieser hohe Anteil ist insofern bemerkenswert, als die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände das Lohnabzugsverfahren als »Begünstigung der Gewerkschaften« ablehnte (Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1. Dezember 1963–30. November 1964. Vorgelegt der Mitgliederversammlung in Bad Godesberg am 2. Dezember 1964, Düsseldorf 1964, S. 66).

91 | Protokoll ÖTV-GT 1961, Anträge, S. 6–16, hier in der Reihenfolge der Zitate S. 15 u. 12f.

weise seien es insbesondere gutverdienende Kollegen, denen die ÖTV mit ihrem offiziell geltenden Beitragssatz viel zu teuer sei. Wenn die ÖTV auch höhere Beamte und beruflich qualifizierte Angestellte binden wolle, dann dürfe sie Änderungen in dieser Sache nicht aufschieben.<sup>92</sup>

Da die so lange verborgene Katze damit endlich aus dem Sack war, hielt plötzlich auch die Verbandsführung eine Reform für unerlässlich. Allerdings gelang es ihr doch, dem Zorn der Basis die Spitze zu nehmen. Obwohl mehrere Anträge vorlagen, die eine umfassend ausgearbeitete neue Beitragsordnung enthielten, wurde eine Entscheidung vertagt: Mit dem Argument, man müsse den Kongress wohl »um acht Tage verlängern«, wenn es eine Sachdiskussion über die »richtige« Beitragshöhe gebe, erreichte die Antragskommission ein sofortiges Ende der Debatte. Die Mehrheit der Delegierten legte die Frage in die Hände einer Kommission, die der gHV »im Benehmen mit den Bezirksleitern« berufen sollte. Der Gewerkschaftsbeirat sollte dann bis zum April 1962 über eine neue Beitragsordnung der ÖTV beschließen.<sup>93</sup>

Wegen fehlender Dokumente lässt sich nicht sagen, wie daraufhin im engeren Kreis der leitenden Funktionäre diskutiert und gestritten wurde. Am Ende standen jedenfalls grundlegend neue Bestimmungen, die zum 1. April 1963 in Kraft gesetzt wurden: Die ÖTV-Mitglieder sollten nun in der Regel 1,3 Prozent ihres monatlichen Bruttoverdienstes als Obolus an die Gewerkschaft abführen.<sup>94</sup> Zwar lag dem Gewerkschaftstag von 1964 ein Antrag vor, noch weiter zu gehen und nur noch ein Prozent vom Bruttoverdienst zu verlangen. Er wurde jedoch abgelehnt, weil die Verbandsleitung erfolgreich argumentierte, es sei besser, in dieser Frage nach der gerade erst in Kraft gesetzten Reform »Ruhe eintreten« zu lassen, »damit sich die Mitgliederverhältnisse konsolidieren«.<sup>95</sup>

92 | Ebd., S. 362 f. (Heinz Mayfarth).

93 | Ebd., S. 361 f. u. 364 (Zitate). Zu Funktion und Kompetenzen des Gewerkschaftsbeirats vgl. die Bestimmungen in der Satzung: Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 234.

94 | Ein verwaltungstechnisch orientierter Abriss der Kommissionsarbeit findet sich in: ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 692–695.

95 | Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 232 f., u. ebd., Anträge, S. 10 (der Antrag stammte von der Kreisverwaltung Uelzen). Die neue Beitragstabelle in: ebd., S. 217. Lediglich besonders schlecht entlohnte Mitglieder (bis 250 DM brutto monatlich)

Die Debatte über interne Defizite und Schwachstellen der ÖTV wurde damit allerdings nicht beendet, sondern nur in eine andere Richtung gelenkt: Fast einstimmig beauftragten die Delegierten die Verbandsführung, über »erstrebenswerte innerorganisatorische Verbesserungen« nachzudenken und bis spätestens Ende 1966 darüber zu berichten. Der für den Sommer 1968 angesetzte nächste Gewerkschaftstag sollte dann über eventuell nötige Änderungen der Satzung beschließen. Bis dahin wollte man mit einem Urteil über die neue Beitragsordnung warten.<sup>96</sup>

Errechnet man für die Beitragszahlungen aller ÖTV-Mitglieder einen Durchschnittsbetrag, dann lag dieser im Jahr 1964 bei 4,88 DM pro Monat. 1962 – vor der Reform – waren es 4,46 DM gewesen. Ob damit die bislang so unzulänglich entwickelte »Beitragshehrlichkeit« der Organisierten bereits erreicht war, konnte niemand sagen. Kurzfristig verzeichnete die Gewerkschaft jedenfalls keine auffällig höheren Einnahmen, nachdem sie ihre finanzielle Forderung an das einzelne Mitglied abgesenkt hatte: Die Zuwachsraten von 1962 auf 1964 beim Durchschnittsbeitrag sowie auch bei den Einnahmen insgesamt unterschieden sich nicht signifikant vom Niveau der vorangegangenen Jahre.<sup>97</sup>

Unbestreitbar leisteten die Mitglieder der ÖTV finanziell deutlich weniger für ihre Gewerkschaft als die Beitragszahler anderer DGB-Gewerkschaften. 1964 betrug die durchschnittliche Monatszahlung der Mitglieder in der Textilgewerkschaft etwa 5,17 DM, in der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen 5,85 DM sowie in der IG Metall 6,20 DM.<sup>98</sup> Selbst

---

zahlten mit 1,2 Prozent etwas weniger; ähnliche Sätze galten auch für besonders gut Verdienende (ab 1.050 DM monatlich).

**96** | Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 267–274, u. ebd., Anträge, S. 37 (die Zuständigkeit der kommenden Gewerkschaftstage wurde erst auf Antrag eines Delegierten Teil des Antrags). 1968 wurden mit dem gleichen Argument dann erneut verschiedene Anträge abgelehnt, die eine Reduzierung des Beitragssatzes auf ein Prozent des Bruttolohns forderten (Protokoll 6. Ordentlicher Gewerkschaftstag München 1968 [der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr], 2 Bde., Stuttgart 1968 [im Folgenden Protokoll ÖTV-GT 1968], Bd. 1, S. 190).

**97** | ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 760; ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 699.

**98** | Protokoll GT Textil 1965, S. 59; Protokoll des 7. Ordentlichen Gewerkschaftstages der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen 15. September bis 20. September 1968 in Bremen, Bochum 1969, S. 150; Geschäftsbericht 1962, 1963 und 1964 des Vorstandes der IG Metall für die Bundesrepublik Deutschland,

die Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten verzeichnete mit 5,44 DM im Jahr 1964 einen Durchschnittsbeitrag, der deutlich über dem Resultat der ÖTV lag – und im Organisationsbereich dieses Verbandes gab es überhaupt keine Beamten und erheblich weniger qualifizierte Beschäftigte.<sup>99</sup>

Dies war der Stand der Dinge, als Heinz Kluncker die Leitung der ÖTV übernahm. Die Beitragsfrage sprach er bei seiner kritischen Bestandsaufnahme des organisationalen Zustandes der Gewerkschaft nicht direkt an. Nach dem Beschluss des Gewerkschaftstages von 1964 hielt er das wohl für vergebliche Mühe. Gleichzeitig aber hielt er die Art und Weise, wie der Verband bisher mit seinen Mitgliedern über einen angemessenen Beitragssatz kommuniziert hatte, offensichtlich für falsch. Seine Bemerkung auf der Vorstandssitzung Ende September 1964, in der ÖTV fehle »das für eine demokratische Organisation vielleicht lebensnotwendige Element der Gewaltenteilung«, lässt sich so deuten.<sup>100</sup> Etwas später klagte er sehr viel deutlicher, in der ÖTV gebe es bei internen Beratungen »noch zu viele obrigkeitliche Züge«.<sup>101</sup>

---

Frankfurt/Main 1965, S. 394. Noch höher lag der Durchschnittsbeitrag bei der IG Bau: 1965 betrug er 8,33 DM (für 1964 konnte keine Angabe ermittelt werden; Protokoll über den 7. Ordentlichen Gewerkschaftstag der Industriegewerkschaft Bau – Steine – Erden für die Bundesrepublik Deutschland, Stadthalle Bremen vom 20. bis 25. Juni 1966, Frankfurt/Main 1966, S. 93). Allerdings verteilte sich, wie bereits in Kapitel I erwähnt, die Basis der ÖTV in der Verdienstskaala auch anders als in den meisten Industriegewerkschaften: Sie hatte besonders viele Mitglieder in den niedrigsten Einkommens- und Beitragsklassen, für die selbst geringe Summen hohe Belastungen darstellten. Lässt man Sonderbeiträge für Lehrlinge und Rentner beiseite, dann begann die Beitragstabelle der IG Metall bezeichnenderweise erst bei 5,20 DM – die der ÖTV jedoch bei 2,50 DM. Sicher ergab sich diese spezielle Struktur auch aus dem stark abweichenden Lohngefüge und -niveau des Öffentlichen Dienstes. Die Frage, ob bei der Beitragszahlung eventuell auch eine besonders stark entwickelte habituelle Knausrigkeit der ÖTV-Kollegen eine Rolle spielte, lässt sich nicht eindeutig beantworten.

**99** | Jahrbuch 1964/65. Geschäftsbericht der Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten, Hamburg 1966, S. 255.

**100** | Protokoll der 1. Sitzung des HV, 29.9./1.10.1964. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45.

**101** | Referat von Heinz Kluncker »Das Zukunftsbild der ÖTV« für die Arbeitstagung des ÖTV-Bezirks Bayern, 10./12.2.1966. In: AdsD, Depositum Kluncker,

Nun war Kluncker spätestens seit seiner Wahl zum Arbeitersekretär 1958 selbst Teil der Führungsmannschaft, die diese hierarchische und unfreie Diskussionskultur verantwortete. Offensichtlich hat er sich als Nachwuchskraft in der ÖTV-Zentrale und dann nach 1961 auch als Mitglied im geschäftsführenden Hauptvorstand konsequent strategisch verhalten und kritische Gedanken stets für sich behalten. Wenn sich Adolph Kummernuss bei seinem Abschied auf dem Gewerkschaftstag 1964 selbst dafür lobte, dass es im gHV unter seinem Vorsitz in 15 Jahren keine einzige Abstimmung gab, weil man sich stets so gut verstand, »daß es nicht erforderlich war«, dann kennzeichnet dies treffend die internen Strukturen der Organisation, in der Heinz Kluncker Karriere gemacht hatte: Die Einigkeit, auf die Kummernuss so stolz war, existierte nur deshalb, weil die Leitung wichtige, aber konfliktträchtige Fragen einfach nicht besprach. Auch Kluncker, der sich persönlich mit dem alternierenden Vorsitzenden wohl eher schlecht verstand, hat sich hier eingeordnet.<sup>102</sup> Immerhin ging der junge Mann als neuer Vorsitzender der ÖTV dann zügig daran, die interne Diskussion offener zu gestalten – und diese Initiative war für die Geschichte der Gewerkschaft letztlich sehr viel wichtiger als sein vorheriges taktisches Schweigen.<sup>103</sup>

---

Reden und Referate November 1964–September 1969. Ähnlich auch: ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 23f.

**102** | Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 368f. Ein kritischer Hinweis auf die große Macht leitender Funktionäre über die Karrieren von Nachwuchskräften, der für die Gewerkschaften typisch sei, findet sich in: Klaus Dörre: Gewerkschaftseliten nach 1945 – Kontinuität und Wandel der Führungsgruppen deutscher Gewerkschaften: Das wiederbelebte Interesse an den gewerkschaftlichen Führungsgruppen. In: Mitteilungsblatt des Instituts für soziale Bewegungen, Bd. 35 (2006), S. 7–27, hier: S. 17–f.

**103** | Um nur ein Beispiel zu nennen: Bereits im April 1963 konstatierte Hauptkassierer Müllé vor dem HV unmissverständlich, der jährliche Vermögensgewinn der ÖTV sei »bei unseren Größenverhältnissen in diesem Umfang absolut unzureichend«. Nachfragen und eine Diskussion blieben jedoch aus (Protokoll der 6. Sitzung des HV, 17./18.4.1963. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45). Zum persönlichen Verhältnis Kummernuss – Kluncker vgl.: Hemmer/Simon: Wirkung, S. 104f.; Interview Hajo Graf Vitzthum, 14.6.2014.

## Finanzielle Engpässe und ihre Folgen

Da es nicht sinnvoll war, die Frage der Beitragshöhe sofort wieder auf die Tagesordnung zu setzen, beschränkte sich Heinz Kluncker bei seiner ÖTV-kritischen Bilanz auf Bemerkungen zu den Ausgaben der Organisation, denn sie entwickelten sich seit Anfang der 1950er Jahre deutlich dynamischer als die Beitragsleistungen der Mitglieder. Schon drei Zahlen belegen das damit verbundene Problem: 1952 hatte die Gewerkschaft 86,5 Prozent ihrer gesamten Einnahmen noch im gleichen Jahr wieder ausgegeben; 1961 betrug dieser Anteil 91,8 Prozent und 1964 bereits 98,3 Prozent. Nur der verbliebene kleine Rest wurde noch einbehalten, um die Rücklagen für Arbeitskämpfe und langfristig angelegte Investitionen zu stärken. Diese Entwicklung hielt Kluncker für »ungesund«. Der erste unter seiner Ägide erstellte Geschäftsbericht formulierte es daher ganz eindeutig: »Die Finanzlage bedarf der Konsolidierung«.<sup>104</sup>

Ein vergleichender Blick auf die IG Metall, die einzige DGB-Gewerkschaft mit mehr Mitgliedern als die ÖTV, zeigt, wie berechtigt dieses Urteil war. Der erwirtschaftete Überschuss, den die ÖTV am Ende des Jahres an ihre Vermögensverwaltung überweisen konnte, betrug 1964 lediglich zwei Millionen DM – gegenüber etwas mehr als 25 Millionen bei der IG Metall. Hier lagen finanzielle Welten zwischen den beiden Organisationen, die sich nicht aus den unterschiedlichen Mitgliederzahlen erklären konnten, denn die Metallgewerkschaft war ja »nur« doppelt so kopfstark wie ihre gewerkschaftliche »Schwester«. Zudem handelte es sich bei den genannten Zahlen nicht um Zufallsergebnisse für ein besonders ungünstig bzw. günstig verlaufenes Jahr: In nur drei Jahren, zwischen 1962 und 1964, bildete die IG Metall neue Rücklagen von 76,2 Millionen DM – und diese Summe übertraf das gesamte Vermögen der ÖTV, das sie seit 1949 angesammelt hatte. Im Vergleich kam die ÖTV daher nur auf »eine extrem niedrige Rückstellungsquote pro Mitglied«.<sup>105</sup>

**104** | ÖTV-Geschäftsbericht 1952/54, S. 544 (die Zahl für 1952); ÖTV-Geschäftsbericht 1958/60, Nachtrag, S. 18 (die Zahl für 1960); Niederschrift über die gemeinsame Sitzung von Hauptvorstands- und Beiratsmitgliedern, des Bezirksvorstandes und der Bezirkssekretäre NRW II, 18.5.1965. In: AdsD, ÖTV-NW II, 5/ÖTVC022005; ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 23.

**105** | Lutz: Ostpolitiker aus Passion, S. 105. Die Zahlen für die ÖTV aus: ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 803; die Jahresangabe von 25 Millionen DM für die

Wenn die ÖTV immer stärker von der Hand in den Mund lebte, dann lag das zum Teil an allgemeinen Kostensteigerungen, die es selbstverständlich auch im westdeutschen Wirtschaftswunderland gab. Die Produktion von Zeitschriften, Broschüren und Werbematerial etwa verteuerte sich in den 1950er Jahren ganz erheblich durch stark steigende Papierpreise und höhere Gebühren der Nachrichtenagenturen sowie durch höhere Löhne für das Personal der Druckereien. Allein von 1958 bis 1960 wuchsen die Ausgaben der ÖTV für ihr Mitgliedermagazin und andere Druckprodukte um nicht weniger als 66 Prozent, von 1,53 Millionen auf 2,55 Millionen DM. 1963 waren es dann schon 3,5 Millionen DM. Diese enorme Verteuerung ergab sich allerdings auch aus Bemühungen, das Magazin attraktiver zu gestalten, etwa durch eine größere Zahl von Abbildungen und durch mehrfarbigen Druck.<sup>106</sup>

Kaum Einfluss hatte die ÖTV hingegen auf einen anderen großen Ausgabenposten: auf ihre eigenen Beiträge, die an den DGB sowie – in deutlich geringerem Umfang – an jene internationalen gewerkschaftlichen Organisationen gingen, denen sie sich angeschlossen hatte. Die Beitragszahlungen wuchsen automatisch mit der Mitgliederzahl und stiegen daher zwischen 1958 und 1963 von 5,5 Millionen auf 7,7 Millionen DM.<sup>107</sup>

Ein weiterer großer, allerdings anders gearteter Ausgabenblock im Budget bestand aus den Unterstützungen, die einzelnen Mitgliedern in sozialen Notlagen gewährt wurden. Solch eine aus den normalen Beitrags-einnahmen finanzierte Hilfe hatte nichts mit der Streikunterstützung zu tun. Vielmehr kannten diese Solidarmaßnahme alle Gewerkschaften schon

---

IG Metall berechnet nach: Geschäftsbericht IG Metall 1962/64, S. 353 (es handelt sich hierbei um einen Durchschnittswert für die Jahre 1962 bis 1964); ebd. auch die Angabe zum gesamten Vermögenszuwachs.

**106** | ÖTV-Geschäftsbericht 1958/60, Nachtrag, S. 20; ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 705. Um Kosten zu sparen, wurde das »ÖTV-Magazin« seit 1963 auf Papier aus Finnland gedruckt, was der Gewerkschaft scharfe Proteste sowohl der IG Druck und Papier als auch der IG Chemie eintrug: Es sei unverantwortlich, dass die ÖTV »bei dieser hohen Auflage vom deutschen Papier weggegangen ist« (Protokoll der 6. Sitzung des HV, 17./18.4.1963. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45).

**107** | Ebd. Die beiden wichtigsten internationalen Gewerkschaftsbünde, denen die ÖTV angehörte, waren die IÖD (für Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes) sowie die ITF (für Gewerkschaften der Transportbranchen).

seit dem Kaiserreich. Leistungen und Anspruchsvoraussetzungen waren in den jeweiligen Satzungen detailliert festgelegt. Meist handelte es sich um Zahlungen an kranke sowie an invalide Kollegen; auch ein »Sterbegeld« (d. h. ein Zuschuss zu den Bestattungskosten, der an die Angehörigen ging) wurde gezahlt. Im Kern handelte es sich um versicherungsähnliche Leistungen, denn den vollen Anspruch erwarb immer nur das Mitglied, das der Gewerkschaft langfristig treu blieb.<sup>108</sup>

Die ursprünglich starken Hoffnungen, mit der Einführung solcher Unterstützungen werde die leidige »Fluktuation« der Mitglieder verschwinden oder zumindest stark zurückgehen, hatten sich zwar nicht erfüllt, dennoch standen diese Extraleistungen nie ernsthaft zur Disposition, weil sie als praktizierte gewerkschaftliche Solidarität galten. Die Delegierten auf Gewerkschaftskongressen diskutierten und beschlossen sogar ausgesprochen gern Verbesserungen dieser Hilfen. Die »ÖTVler« machten da keine Ausnahme: 1952 etwa lagen dem Verbandskongress 56 verschiedene Anträge vor, in denen es durchweg darum ging, den Bezug der Hilfen zu erleichtern und sie großzügiger zu gestalten. Zwar konnte die Verbandsführung bremsend eingreifen, die offensichtlich starken Erwartungen innerhalb der Organisation auf entsprechende Beschlüsse aber waren damit nicht aus der Welt.<sup>109</sup>

Auf den nachfolgenden Gewerkschaftstagen wiederholte sich daher das Spiel. Schrittweise kam es zu einem Ausbau der Hilfsangebote, obwohl die Verbandsführung mehrfach über die Bereitschaft der Delegierten klagte, höhere Ausgaben zu beschließen, ohne gleichzeitig auch über deren Finanzierung zu sprechen.<sup>110</sup> So wuchsen die Unterstützungszahlungen der ÖTV an Mitglieder kontinuierlich von 2,7 Millionen DM 1952 über 5,4 Millionen im Jahr 1959 auf 6,7 Millionen 1963.<sup>111</sup>

**108** | Vgl. grundlegend: Schönhoven: Selbsthilfe.

**109** | Die Anträge finden sich in: Protokoll des 1. Ordentlichen Gewerkschaftstages der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr vom 18. bis 22. Februar 1952 in Hamburg, Stuttgart 1952 (im Folgenden: Protokoll ÖTV-GT 1952), S. 363–407. Sie wurden vorwiegend als »Material« an den Hauptvorstand überwiesen. Auf die Frage, wie die Mehrleistungen zu finanzieren seien, ging keiner der Anträge ein.

**110** | Vgl. etwa (auch im Rückblick auf die vorherigen Kongresse): Protokoll ÖTV-GT 1964, S. 232 f. (Gert Kasch als Sprecher der Antragskommission).

**111** | ÖTV-Geschäftsbericht 1952/54, S. 553; ÖTV-Geschäftsbericht 1958/60, Nachtrag, S. 20; ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 705.

Den größten Einzelposten in der Wirtschaftsrechnung der ÖTV bildeten jedoch mit 16,3 Millionen DM (1963) die Personalkosten: Sie allein verschlangen rund ein Drittel der gesamten Ausgaben.<sup>112</sup> Dabei zahlte die Gewerkschaft keine besonders üppigen Gehälter. Angesichts des damaligen Mangels an Verwaltungsfachleuten und qualifizierten Bürokräften konkurrierte die ÖTV mit allen anderen Arbeitgebern der Republik, konnte aber mit ihren begrenzten finanziellen Mitteln in diesem Wettbewerb nicht wirklich mithalten. In ihrem Geschäftsbericht für die Jahre 1964 bis 1967 deutete sie dies an: »In einer Reihe von Fällen« sei das Gehaltsniveau, das die Gewerkschaft bieten könne, »zu niedrig [...], um eine bessere Personalauslese zu ermöglichen«.<sup>113</sup>

Bei einfachen Tätigkeiten sah es offensichtlich noch schlechter aus: Intern hatte die Verbandsführung den Hauptvorstand schon 1961 informiert, teilweise sei die ÖTV als Arbeitgeber von der allgemeinen Lohnentwicklung abgehängt und daher »heute nicht mehr konkurrenzfähig«.<sup>114</sup> Anteilig waren Personal und Verwaltung der ÖTV zudem seit Mitte der 1950er Jahre nicht deutlich teurer geworden. In absoluten Zahlen hatten sich diese Kosten zwar seit dem Jahr 1955 glatt verdoppelt; prozentual aber waren sie nur geringfügig gewachsen.

Dennoch setzte die ÖTV genau bei diesen Ausgaben an, als sie sich Mitte der 1960er Jahre endlich eingestand, dass sie dringend etwas tun musste, um ihre prekäre Finanzsituation zu verbessern. »Straffung und Rationalisierung« des Apparates und aller Verwaltungsarbeiten, so lautete die Devise, die Heinz Kluncker der Gewerkschaft nach der Bestandsaufnahme vorgab, mit der er seine Arbeit als Vorsitzender begann. Entlassungen oder verordnete Umsetzungen, die den Betroffenen widerstrebten, sollte es dabei allerdings nicht geben.<sup>115</sup>

Geschuldet war dieser Umbau des eigenen Stabes organisationalen Zwängen und unternehmenspolitischen Überlegungen, denn alle anderen wichtigen Etatposten waren entweder dem Willen der Führung entzogen

---

112 | ÖTV-Geschäftsbericht 1961/63, S. 705.

113 | ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 23.

114 | Protokoll der 11. Sitzung des HV, 18./19.4.1961. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45. Konkret bezieht sich diese Bemerkung auf Service- und Hilfskräfte in den vier Erholungsheimen der Gewerkschaft.

115 | ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 22.

oder aber sie dienten dazu, die Gewerkschaft attraktiv zu präsentieren und Mitglieder zu binden. Die ÖTV war sich allerdings bewusst, dass eine dauerhafte Konsolidierung über eine bloße Senkung der Verwaltungskosten kaum möglich sein würde, und strebte gleichzeitig danach, die Einnahmen zu verbessern. So setzte sie die Werbung neuer Mitglieder und die Klärung der Frage, wie eine korrekte Beitragszahlung erreicht werden könnte, mit gleicher Dringlichkeit auf die Agenda.

Für den frisch gewählten Gewerkschaftsführer Heinz Kluncker bedeutete die notwendige Reform der Gewerkschaft die eigentliche Bewährungsprobe, denn eine erfolgreiche interne Neuaufstellung war für die Zukunft der ÖTV letztlich weitaus wichtiger als Stellungnahmen des Vorsitzenden zu politischen Themen wie der Entspannungspolitik oder den Notstandsgesetzen.

### **3. »Es muß uns gelingen, näher an die Betriebe heranzukommen«: Reformbemühungen, ein Rückschritt und tatsächliche Modernisierungen in der ÖTV**

#### **Wie verbessert man die berufliche Betreuung in einem gewerkschaftlichen »Völkerbund«?**

Da recht unterschiedliche Probleme hinter dem geringen Wachstum der ÖTV und ihrer unbefriedigenden finanziellen Situation standen, waren Lösungen schwierig und kaum rasch zu erreichen. Heinz Kluncker versuchte deshalb, zunächst die interne Diskussion in der Gewerkschaft neu zu beleben, die unter Adolph Kummernuss offensichtlich weitgehend eingeschlafen war. Im Oktober 1964 initiierte Kluncker eine breit angelegte Beratung über die aktuelle Situation der ÖTV. Da der vorangegangene Gewerkschaftstag die Leitung beauftragt hatte, innerorganisatorische Reformen vorzubereiten, bildete der Hauptvorstand zwölf »Sachkommissionen«, die jeweils einen wichtigen Aspekt der gewerkschaftlichen Arbeit kritisch betrachteten. Auch Funktionäre anderer Verbandsgrremen und -ebenen wurden zu diesen Debatten hinzugezogen. Gemeinsam hatten die Kommissionen nach Klunckers Worten keine geringere Aufgabe als die, eine »neue Ordnung« der ÖTV zu entwerfen, um ihre Stagnation zu überwinden. Damit legte er den Antrag, den die Delegierten auf dem Kongress im Juli 1964 angenommen hatten, denkbar weit aus. Bei den Mitgliedern

des Hauptvorstandes fand dieses Projekt viel Beifall.<sup>116</sup> Als koordinierende Instanz entstand dort ein besonderer Ausschuss. Der dazugehörige Geschäftsbericht der ÖTV vermerkte, Kluncker habe sich dessen Leitung »selbst vorbehalten«.<sup>117</sup>

Die folgenden Beratungen zeigten allerdings, dass gute Vorsätze oft mit banalen Alltagsproblemen kollidieren, wenn sie realisiert werden sollen. So konnten sich die ehrenamtlichen Mitglieder im Hauptvorstand nicht so regelmäßig und intensiv an der Arbeit der Sachkommissionen beteiligen, wie sie das selbst wünschten, weil sie beruflich stark eingebunden waren. Gleichzeitig klagten hauptamtliche Funktionäre wie etwa die Bezirksvorsitzenden über die zusätzliche Arbeit. Zentrale Elemente der »neuen Ordnung« scheinen daher doch eher im engsten Kreis der ÖTV-Führung in Stuttgart als in einer wirklich breiten innerverbandlichen Debatte entstanden zu sein. Die Basis der Organisation hat so oder so offensichtlich kaum mitgeredet.<sup>118</sup>

Als zentrales Problem der ÖTV galt bei dieser kritischen Revision des Status quo die berufsfachliche Betreuung der Mitglieder. Die ÖTV, so ließe sich ein Fazit formulieren, wisse als Gewerkschaft zu wenig darüber, was den Beschäftigten an ihren Arbeitsplätzen wirklich wichtig sei und welche konkreten Verbesserungen sie sich erhofften: Sie sei zu sehr eine Gewerkschaft für abstrakte Gebilde wie »Öffentlicher Dienst« oder »Transport und Verkehr« und zu wenig eine Gewerkschaft für einzelne Berufsgruppen mit ihren spezifischen Sorgen. Ohne eine »stärkere Bindung der Organisation an berufsfachliche Anliegen«, so resümierte Heinz Kluncker, werde es wohl kaum gelingen, die ÖTV wieder zu einer dynamisch wachsenden Gewerkschaft zu machen, die effektiv für die Interessen der Beschäftigten

**116** | Protokoll der 1. Sitzung des HV, 29.9./1.10.1964. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45.

**117** | ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 671.

**118** | Vgl.: Niederschrift über die gemeinsame Sitzung von Hauptvorstands- und Beiratsmitgliedern, des Bezirksvorstandes und der Bezirkssekretäre NRW II, 18.5.1965. In: AdsD, ÖTV-NW II, 5/ÖTVC022005 (H. Kluncker spricht hier mit Blick auf die Sachkommissionen von »entmutigenden Erfahrungen«); ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 671 (hier heißt es, die Debatte habe »weniger beim Mitglied als bei den [...] Vertrauensleuten, Funktionären und Vorständen regionaler wie auch fachlicher Gliederungen« stattgefunden).

eintreten könne: »Wir tun so, als seien wir [eine] Bewegung und sind eine nicht immer gut funktionierende Verwaltung.«<sup>119</sup>

Da Interessenvertretungen von Arbeitnehmern nun einmal als Organisationen mit festen internen Strukturen arbeiten, führte diese Problemanalyse zwingend zu einer Reformdebatte, in der es im Wesentlichen um den institutionellen Aufbau der ÖTV ging. Dieser Streit um die Organisationsstruktur der Gewerkschaft war jedoch kein Selbstbeschäftigungsprogramm der Funktionäre. Verhandelt wurde dabei vielmehr die Frage, wie die ÖTV als Gewerkschaft attraktiver werden konnte, um mit mehr Mitgliedern und besseren Finanzen erfolgreicher für die sozialen Belange von Arbeitnehmern eintreten zu können. Optimierte bürokratische Strukturen waren ein unerlässliches Mittel für diesen Zweck.

In mehreren Regionalkonferenzen, auf denen Heinz Kluncker ab dem Frühjahr 1965 die Probleme der Organisation mit haupt- und ehrenamtlichen Funktionären der einzelnen ÖTV-Bezirke diskutierte, gab der Vorsitzende jeweils sehr klar den Kurs vor, der bei einer internen Reform nach seiner Meinung einzuschlagen war: »Es muß uns gelingen, näher an den Betrieb heranzukommen und mehr in den Betrieb hineinzugelangen.« Dafür sei es unerlässlich, die eigene Organisation fachlich klarer zu gliedern.<sup>120</sup>

Konkret hielt Kluncker die oben in der Einleitung kurz vorgestellten acht Hauptfachabteilungen der ÖTV schlicht für »entbehrlich«. Ihre Abgrenzung gegeneinander sei teilweise willkürlich, ja unlogisch und daher ein Hindernis bei der tarifpolitischen Arbeit.<sup>121</sup> Spöttisch fragte der Vorsitzende, welchen konstruktiven Beitrag zur internen gewerkschaftlichen Diskussion denn wohl eine Fachabteilung leisten solle, die unter anderem Feuerwehrleute, Sparkassenangestellte und Friedhofsgärtner gleicherma-

**119** | In der Reihenfolge der Zitate: ebd.; Protokoll über die 7. Sitzung des HV, 20./21.1.1966. In: AdsD, 5/ÖTVB130014.

**120** | Niederschrift über die gemeinsame Sitzung von Hauptvorstands- und Beiratsmitgliedern, des Bezirksvorstandes und der Bezirkssekretäre NRW II, 18.5.1965. In: AdsD, ÖTV-NW II, 5/ÖTVC022005.

**121** | Ebd.

ßen zu vertreten habe: So etwas sei ein »Wischi-Waschi-Völkerbund«, aber keine funktionsfähige Organisationseinheit.<sup>122</sup>

Wie bei anderen Großorganisationen mit eingespielten internen Strukturen waren grundlegende Veränderungen jedoch auch bei der ÖTV eher zähe Angelegenheiten. Jedenfalls setzte sich in der langwierigen Debatte, in der auch radikale Reformvorschläge diskutiert wurden,<sup>123</sup> schließlich die Überzeugung durch, eine Reform könne »nur schrittweise« erfolgen. Die »neue Ordnung« der ÖTV, deren Details schließlich Ende 1966 ausgearbeitet vorlagen, unterschied sich scheinbar sogar nur unwesentlich von den alten Strukturen: Aus den acht Hauptfachabteilungen wurden neun »Hauptabteilungen«.

Als Resultat mehrjähriger Beratungen mag das zunächst eher lächerlich als eindrucksvoll wirken. Die Bedeutung der Reform zeigt sich aber bei einem genaueren Blick. So bildeten die Beschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden nun jeweils eine eigene separate Sparte, während die zuvor bestehende Hauptfachteilung I gleichzeitig für den Bund und für die Länder zuständig gewesen war. Logischer geordnet und untereinander abgegrenzt waren auch die nachfolgenden neuen Sektionen für die Beschäftigten der Sozialversicherungsträger, der Polizei, des Gesundheitswesens, der Energie- und Wasserversorgung, des Nahverkehrs und von »Transport und Verkehr«.<sup>124</sup> Diese Umorganisation allein hätte allerdings nicht ausgereicht, um dem eigentlichen Ziel der Reformbemühungen – die Mitglieder intensiver und betriebsnäher betreuen zu können – näherzukommen. Zu-

**122** | Referat von Heinz Kluncker »Das Zukunftsbild der ÖTV« für die Arbeitstagung des ÖTV-Bezirks Bayern, 10./12.2.1966. In: AdsD, Depositum Kluncker, Reden und Referate November 1964–September 1969.

**123** | Erneut fehlen Quellen, die uns detaillierte Einblicke in die internen Debatten der Gewerkschaft bieten könnten. Offensichtlich diskutierten die Funktionäre untereinander durchaus auch radikale Neuordnungspläne wie etwa den Vorschlag einer »regionalen Reform«, die ganz auf den Versuch verzichten wollte, die verschiedenen Berufsgruppen in der ÖTV auf überregionaler Ebene zu größeren organisatorischen Einheiten zusammenzufassen. Damit hätte man die Bezirks- und Kreisverwaltungen enorm aufgewertet – aber sie zugleich mit neuen anspruchsvollen Aufgaben belastet. Ob das praktikabel sei, daran zweifelte offensichtlich nicht nur die Verbandsspitze. Einen Abriss der internen Debatten vgl. in: ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 671–680, Zitat: S. 673.

**124** | Ebd., S. 679f.

gleich wollte die ÖTV mit der neuen Struktur bewusst künftig auf einen kosten- und zeitintensiven Strang der internen Beratungen verzichten: Bislang hatten die Hauptfachabteilungen bei der Vorbereitung der Gewerkschaftstage eine wichtige Rolle gespielt, indem sie darüber in jeweils 96 regionalen Fachabteilungskonferenzen und acht weiteren Hauptkonferenzen berieten. De facto hatte die ÖTV damit eine gewisse Doppelstruktur etabliert, denn parallel diskutierte man auch noch in den Ortsvereinen, Kreis- und Bezirksverwaltungen und stimmte dort ab.<sup>125</sup> Dieser überaus komplizierte Meinungsbildungsprozess war eingeführt worden, um das nur alle vier Jahre kurzfristig tagende »Parlament« der ÖTV besser an die Organisation zu binden; er sollte nun aber weitaus straffer verlaufen und im Wesentlichen nur noch in den regionalen Gremien stattfinden. Vor allem ließ sich so Zeit sparen – und zwar die Zeit der ehrenamtlichen und hauptberuflichen Funktionäre, die innerhalb der Organisation oft genug Doppelt- und Dreifachrollen übernommen hatten. Diese Zeit (sowie auch die Gelder, die durch den Verzicht auf die vielen Konferenzen frei wurden) wollte die ÖTV nutzen, um die »berufliche und fachliche Betreuung« ihrer Mitglieder zu optimieren.<sup>126</sup>

Wie wichtig diese Sache genommen wurde, zeigte sich, als der Gewerkschaftsbeirat den zweiten Teil der Reform bereits im Dezember 1966 »vorläufig« in Kraft setzte. Die Funktionäre der ÖTV trafen sich in der Folge bereits weitaus seltener, um den Gewerkschaftstag von 1968 vorzubereiten, als dies bei den früheren Kongressen der Fall gewesen war.<sup>127</sup> Kritik, die eine Einschränkung der innerverbandlichen Diskussion beklagte, kam kaum auf. Vielmehr bestätigte der Gewerkschaftstag, der im politisch stürmischen Sommer 1968 tagte, trotz intensiver Diskussionsrunden, die den Kongress insgesamt 17 Stunden lang beschäftigten, mit großer Mehrheit die gesamte »neue Ordnung« der ÖTV und den vorgezogenen Beschluss des Beirats.<sup>128</sup>

125 | Vgl. ebd., S. 674.

126 | Ebd., S. 674 (Zitat) u. S. 678.

127 | Ebd., S. 675–679.

128 | Die Diskussion ist dokumentiert in: Protokoll ÖTV-GT 1968, Bd. 1, S. 148–235. Die neue Satzung ist abgedruckt in: Protokoll ÖTV-GT 1968, Bd. 2, S. 489–508. Vgl. auch Nachtmann: 100 Jahre ÖTV, S. 368 f.

Beim zentralen Reformziel, die Mitglieder stärker an die Gewerkschaft zu binden und so die Fluktuationsrate zu verringern, handelte es sich um ein Langzeitprojekt, dessen Wirkungen sich nicht kurzfristig beurteilen ließen. Unmittelbar veränderte sich mit dem Umbau der internen Strukturen das innere Machtgefüge der ÖTV, was allerdings nicht offen zutage trat: Mit den alten Hauptfachabteilungen verschwand auch das Wahlverfahren für deren Leiter, denn die Spitzen der neuen Hauptabteilungen wurden vom ÖTV-Hauptvorstand berufen. Infolgedessen gewannen die Bezirksvorsitzenden in der Führung der Gewerkschaft stark an Gewicht, denn sie besaßen nach wie vor ein direktes Votum »ihrer« jeweiligen Basis, während das für die Hauptabteilungsleiter nicht mehr galt. Die beiden nordrhein-westfälischen Bezirke, die allein ein Viertel aller ÖTV-Mitglieder stellten, konnten nach der Reform von 1966/68 bei internen Debatten eine »gewisse Dominanz« für sich beanspruchen, denn gerade im Ruhrgebiet lag der Organisationsgrad der ÖTV in den Kommunen und Kommunalbetrieben besonders hoch. Wie es um die Streikfähigkeit der Gewerkschaft stand, das entschied sich zu einem guten Teil in dieser Region. Bayern, Baden-Württemberg und Hessen waren weitere »Schwergewichte« mit besonderem innerverbandlichen Einfluss.<sup>129</sup>

Zugleich und ebenso unmittelbar stärkte die »neue Ordnung« auch die eigentliche Führung der ÖTV, d. h. vor allem den geschäftsführenden Hauptvorstand und dessen Vorsitzenden. Da das starre Schema der zwingend vorgeschriebenen Fachkonferenzen obsolet wurde und die neuen Hauptabteilungen intern nur noch unregelmäßig über konkrete Sachthemen berieten, konnten Heinz Kluncker, der gHV und der Hauptvorstand zwischen den Gewerkschaftstagen politisch freier agieren als zuvor.<sup>130</sup> Mitten im Jahr 1968, in dem Jugendproteste auch in der Bundesrepublik so viele Autoritäten grundlegend in Frage stellten, verwandelte sich die ÖTV also in eine deutlich straffer geführte Organisation.

---

**129** | Interview Walter Eberhardt, 16.12.2013 (Zitat); die Zahlen für das Jahr 1967 nach: ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 849. Auf Bayern entfielen 16 Prozent der ÖTV-Mitglieder, auf Baden-Württemberg 11,7 Prozent und auf Hessen 10,4 Prozent.

**130** | Vgl. zu diesem Zusammenhang H. Kluncker in: Protokoll ÖTV-GT 1968, Bd. 1, S. 68f.

Heinz Kluncker hatte mit diesem Verstoß gegen den Zeitgeist kein Problem, ja er sah in der Stärkung der Verbandsführung sogar einen ausgesprochen positiven Nebeneffekt der neuen Satzung. Bei einem Gewerkschafter, der zeitgleich über »obrigkeitliche Züge« im Verhalten vieler »ÖTVler« klagte und sich für die politisch seinerzeit teilweise recht radikal auftretende Gewerkschaftsjugend ausdrücklich ein »Optimum an Freiheit« wünschte, mag das inkonsequent und widersprüchlich wirken.<sup>131</sup>

Dennoch sollte man den jungen Vorsitzenden nicht für einen verkappeten Gegner der innergewerkschaftlichen Demokratie halten. Kluncker war vielmehr ein Freund klar definierter Rollen. Um als Gewerkschaft erfolgreich zu sein, brauchte die ÖTV aus seiner Sicht ebenso offene Diskussionen, freie Abstimmungen und Wahlen wie auch die Arbeit einer zielbewussten Führung, die klare Vorgaben machte: »Die ÖTV bedarf einer starken zentralistischen Leitung«, so formulierte er es ganz unmissverständlich im Mai 1965 auf einer Funktionärstagung in Nordrhein-Westfalen. Einmal dabei, Rollen und Funktionen innerhalb der Organisation abzugrenzen, nannte Kluncker gleich noch eine Zahl: »80 % der Gewerkschaftspolitik« lagen nach seiner Überzeugung in der Verantwortung der Verbandsleitung.<sup>132</sup>

Wie diese Ziffer zustande kam, hat er nicht erläutert. Ihr Wert ist sicher fragwürdig und retrospektive Kritik daran wohlfeil. Die Vehemenz, mit der Kluncker an dieser Stelle argumentierte, beweist jedoch, wie stark ihn die Furcht umtrieb, die beruflich so heterogene ÖTV könne in der Öffentlichkeit als uneinig und ziellos erscheinen. Den »Wisch-Waschi-Völkerbund« hielt er offensichtlich für eine reale Gefahr – und damit hatte er insofern fraglos recht, als mit der 1968 in Kraft gesetzten Strukturreform nicht das Problem beseitigt wurde, dass die ÖTV gleichzeitig für höchst unterschiedliche Berufsgruppen einzutreten hatte. Konkret gab es etwa nach wie vor eine Hauptabteilung, in der Feuerwehrmänner, Sparkassenangestellte und Friedhofsgärtner zugleich beraten und betreut werden sollten.<sup>133</sup>

**131** | DGB 1964/68, S. 709 (H. Kluncker auf der DGB-Bundesvorstandssitzung v. 19.6.1968).

**132** | Niederschrift über die gemeinsame Sitzung von Hauptvorstands- und Beiratsmitgliedern, des Bezirksvorstandes und der Bezirkssekretäre NRW II, 18.5.1965. In: AdsD, ÖTV-NW II, 5/ÖTVC022005.

**133** | Dies war die neue Hauptabteilung »Gemeinden«. ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 680.

Gerade dieses Beispiel aber hatte Kluncker in den Beratungen zur »neuen Ordnung« der ÖTV benutzt, um sein negatives Urteil über die bislang bestehende Organisation der Gewerkschaft zu begründen. Deren Klientel war nun einmal beruflich höchst disparat – und dies ließ sich auch durch eine noch so ausgeklügelte interne Reform nicht aus der Welt schaffen. Eine zentrale Führung, die den Verband zwischen den Gewerkschaftstagen politisch klar dominierte, galt dem ÖTV-Vorsitzenden unter diesen Voraussetzungen offensichtlich als unerlässlich. Für ebenso selbstverständlich hielt er allerdings das Recht der Mitglieder, im »Parlament« der Organisation rückblickend über den Kurs der Leitung zu urteilen und – wenn nötig – auch personelle Konsequenzen zu ziehen.<sup>134</sup>

### **Emanzipation ohne »Minderheitenschutz«? Der Verzicht der ÖTV auf eine Frauenquote und eigenständige Frauenkonferenzen**

Mit Verabschiedung der neuen Satzung 1968 gab es einen weiteren Nebeneffekt: Die Gewerkschaft verzichtete fortan auf spezielle Frauenkonferenzen und Frauenausschüsse auf allen Ebenen der Organisation. Diese Maßnahme verfolgte ebenfalls das Ziel, den Aktivisten des Verbandes – inklusive den weiblichen – mehr Zeit für die Betreuung der Mitglieder zu geben.<sup>135</sup> Doch damit befand sich die ÖTV erneut gar nicht im Einklang mit dem Zeitgeist, denn im Kontext der Studentenrevolte dieser Jahre entstand in der Bundesrepublik eine neue Frauenbewegung, die selbstbewusst begann, die im Grundgesetz postulierte Gleichheit der Geschlechter aktiv einzufordern. Separate Diskussionen ohne männliche Mitwirkung und eigene Frauenorganisationen galten dabei als die ersten, unverzichtbaren Schritte, um Frauen aus ihrer gesellschaftlich inferioreren Stellung zu befreien.<sup>136</sup>

Diese Entscheidung, auf einen autonomen weiblichen Bereich und gleichzeitig auch auf jede Frauenquote für ihre Gremien zu verzichten, sollte nicht als Anti-Feminismus gedeutet werden. Vielmehr handelte es sich um einen Ausdruck von Ratlosigkeit: Die Gewerkschaft wollte etwas

---

**134** | Siehe dazu auch unten S. 521–535.

**135** | Protokoll ÖTV-GT 1968, Bd. 1, S. 70.

**136** | Als knappen Überblick vgl. etwa: Axel Schildt/Detlev Siegfried: Deutsche Kulturgeschichte. Die Bundesrepublik – 1945 bis zur Gegenwart, München 2009, S. 379–383.

Neues auszuprobieren, weil die gutgemeinten alten Regelungen sich nicht bewährt hatten. Gleichwohl muss diese Maßnahme in historischer Perspektive wohl als politischer und institutioneller Rückschritt gelten.

Wie erwähnt spielten Frauen in den Gremien der ÖTV eine marginale Rolle, obwohl sie doch fast 20 Prozent der Mitglieder stellten. Auf dem Gewerkschaftstag im Sommer 1968 konstatierte Heinz Kluncker, die bislang geltende Vorschrift in der Satzung, Frauen sollten »ihrem Anteil entsprechend« an allen Konferenzen beteiligt sein und auch in allen Beschlussgremien mindestens je einen Sitz erhalten, habe seit der Gründung der ÖTV »weder den Frauen noch der Gewerkschaftsorganisation Vorteile gebracht«. Schon ein Blick in den Saal bewies das: Frauen stellten nur noch drei Prozent der Delegierten, die Versammlung war damit männlicher als je zuvor.<sup>137</sup>

Der Vorsitzende plädierte daher dafür, in der neuen Satzung auf jede »Minderheitenprivilegierung« der Frauen zu verzichten: So vermeide man die »Isolierung« der ÖTV-Kolleginnen in der Organisation, die es wegen der speziellen Frauenkonferenzen und der verschiedenen Frauenausschüsse in den Kreisen und Bezirken der Gewerkschaft bis dato gegeben habe.<sup>138</sup>

Dieser Vorschlag resultierte aus den Debatten über die inneren Strukturen der ÖTV, die nach dem Gewerkschaftstag von 1964 begonnen hatten. Frauen spielten bei diesen Beratungen aber lediglich eine Nebenrolle: Nur in vier der zwölf »Sachkommissionen«, die der Hauptvorstand im Herbst 1964 zur Vorbereitung der Reform bildete, saß jeweils eine Frau neben sechs bis acht Männern; acht Kommissionen waren rein männlich. Zwar vertrat Ilse Brieke als Hauptvorstands-Mitglied die ÖTV-Frauen im achtköpfigen koordinierenden Ausschuss, den Heinz Kluncker leitete; von einer angemessenen Beteiligung der Kolleginnen kann insgesamt dennoch nicht die Rede sein.<sup>139</sup>

**137** | Protokoll ÖTV-GT 1968, Bd. 1, S. 70 f.; der Prozentsatz der weiblichen Delegierten nach ebd., S. 81; die Satzung zit. nach: Protokoll ÖTV-GT 1961, Anträge, S. 215.

**138** | Ebd., S. 71. Ausführlich zu der im Folgenden skizzierten Debatte vgl.: Kasel: Frauenpolitik der ÖTV, S. 56–69.

**139** | Vgl. die Namenslisten der Kommissionen und des Ausschusses in: ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 827–830. Bei den Kommissionen mit Frauenbeteiligung handelte es sich um die Kommission für Sozialpolitik (Ingeborg Tönnessen), für »gewerkschaftliche Verwaltungs- und Organisationsfragen« (Hertha Peters), für Personalpolitik (Ilse Brieke, Herne) sowie für Werbung (Rosemarie Nemitz, die

Für die wenigen Frauen, die in den speziell weiblichen Ausschüssen und Konferenzen der Gewerkschaft aktiv waren, bedeuteten die weitgehend nicht mit ihnen, sondern über ihre Köpfe hinweg geführten Gespräche der ÖTV-Reformer eine schwere Enttäuschung. Selbst der offizielle Geschäftsbericht vermerkte rückblickend »schockierende, sogar deprimierende Auswirkungen« der Debatte, in der die dominierenden Männer sich offenbar sehr rasch auf das Ergebnis einigten, die Frauengremien seien entbehrlich.<sup>140</sup>

Immerhin entwickelte sich auf dem ÖTV-Kongress im Sommer 1968 ein kurzer Streit zumindest über den Plan, in der Gewerkschaft zukünftig auch auf jede Quote für die Frauen zu verzichten. Allerdings handelte es sich um einen Streit mit vertauschten Rollen: Ausgerechnet eine der 15 anwesenden Frauen begrüßte den Vorschlag der Verbandsführung, und ausgerechnet einer der 499 stimmberechtigten Männer kritisierte ihn. Die Delegierte Marie-Luise Smeets aus Düsseldorf hielt die neue Regelung für emanzipatorisch: Frauen seien so selbstverständlich Teil der ÖTV, dass sie »keinen Minderheitenschutz mehr nötig« hätten. Von einer Gleichberechtigung der beiden Geschlechter ließe sich erst dann sprechen, »wenn es bei Wahlvorgängen wirklich keine Rolle mehr spielte, ob Männer oder Frauen zur Wahl stehen, sondern wenn allein die Tüchtigkeit entscheiden [...] würde«.<sup>141</sup> Widerspruch kam vom Delegierten Gert Kasch aus Uelzen: Verschwinde die Vorschrift, jeweils mindestens eine Frau in jedes Beschlussgremium der Gewerkschaft zu berufen, dann würden die Frauen in der ÖTV jeden Einfluss verlieren, denn bei ganz freien Wahlen seien Kandidatinnen gegenüber Männern de facto chancenlos.<sup>142</sup>

Eine damit drohende Grundsatzdebatte über den »richtigen« Weg zur Gleichberechtigung war jedoch nicht im Sinne der Verbandsführung: Heinz Kluncker intervenierte mit der Erklärung, die neue Regelung sei keineswegs als emanzipationspolitisches Statement gedacht. Es gehe lediglich

---

allerdings bereits im August 1965 ausschied, ohne dass eine Ersatzfrau nachrückte). Rein männlich besetzt waren damit u. a. die thematisch zentralen Bereiche »Finanz- und Vermögensfragen der ÖTV«, Tarifpolitik sowie »Gewerkschafts- und Gesellschaftspolitik«. Biografische Angaben zu Ilse Brieke finden sich in ihrem Nachruf in: Trauer um engagierte Hernerin. In: WAZ, 27.1.2009.

140 | ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 743.

141 | Protokoll ÖTV-GT 1968, Bd. 1, S. 85.

142 | Ebd., S. 104.

darum, »einmal einen anderen Weg zu versuchen«, weil das bislang geltende Privileg die weibliche »Aktivität« in der Gewerkschaft leider nicht »auf eine breitere Basis gestellt« habe.<sup>143</sup>

Nun ist die Frage, die Marie-Luise Smeets und Gert Kasch auf dem ÖTV-Kongress von 1968 so unterschiedlich beantworteten, bis heute heftig umstritten: Die Auseinandersetzung in Politik und Gesellschaft, ob eine Quote für Frauen in den Führungsetagen von Unternehmen nötig und nützlich sei, hat es kürzlich wieder gezeigt. Insofern ist es zu einfach, die interne Reform der ÖTV, die der Gewerkschaftstag 1968 mit so großer Mehrheit beschloss, nur als Resultat einer Männerherrschaft zu deuten. Das von der Verbandsleitung vorgeschlagene Experiment, ob Frauen besser in die Organisation integriert werden könnten, wenn sie eben keinen garantierten Sonderstatus genossen und nicht separat berieten, war sicher gut gemeint. Doch gerade deshalb hätte eine verbindliche Erfolgskontrolle dieser Neuorientierung nahegelegen. Da ein solcher Beschluss ausblieb, verschwanden die speziellen Frauenkonferenzen und -ausschüsse der Gewerkschaft, ohne dass neue Foren für spezifisch weibliche Anliegen in der ÖTV entstanden.

Zumindest vereitelten die Delegierten den Plan der Verbandsführung, einen neuen, verkleinerten geschäftsführenden Hauptvorstand wählen zu lassen, in dem keine Frau mehr sitzen sollte. Anders als die Verbandsführung hielten sie auch in einem weniger kopfstark besetzten gHV eine »deutlich sichtbare Repräsentanz« des weiblichen Geschlechts für unverzichtbar.<sup>144</sup> Erstmals in der Geschichte der Organisation gab es eine Kampfabstimmung um einen der Plätze in der ÖTV-Führung, die Hanna Simon als kurzfristig aufgestellte Kandidatin mit klarer Mehrheit für sich entschied. Der geschlechterpolitische »Rollback«, den die ÖTV mit ihrer

143 | Ebd., S. 145.

144 | Protokoll ÖTV-GT 1968, Bd. 1, S. 123. Über die fehlende Nominierung einer Frau für den neuen gHV hatte der Hauptvorstand vor dem Kongress kontrovers diskutiert: Willi Kuhlmann hatte den Vorschlag kritisiert; die Mehrheit aber folgte Klunckers Vorschlag. Allerdings erregte das Thema bei den HV-Mitgliedern bei weitem keinen so großen Diskussionsbedarf wie die Nominierung von Karl Heinz Hoffmann als dem neuen CDU-Vertreter im gHV, der als Person stark umstritten war. Protokoll über die 14. Sitzung des HV, 1.2.1968. In: AdsD, 5/ÖTVB130015.

organisatorischen Reform vollzog, fiel daher doch nicht ganz so radikal aus, wie es die Leitung geplant hatte.<sup>145</sup>

Die ÖTV demonstrierte damit aber vermutlich nur ihre grundsätzliche Aufgeschlossenheit für Minderheitenschutz. So privilegierten die Delegierten parallel auch eine andere Minderheit unter ihren Mitgliedern (die wahrscheinlich noch deutlich kleiner war als die Gruppe der Frauen): Der Gewerkschaftstag entsandte Karl Heinz Hoffmann ebenfalls in den gHV – und dies geschah eindeutig vor allem deshalb, weil Hoffmann als Hauptgeschäftsführer der »Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft« ein prominentes CDU-Mitglied war. Besonderes Engagement in der ÖTV hatte er bislang nicht gezeigt. Innerhalb der Organisation gab es verdiente Funktionäre, die meinten, Hoffmann fehlten »wesentliche Voraussetzungen« für sein neues Amt wie etwa »Kenntnis der ÖTV und notwendige Erfahrungen im Organisationsbereich«. Dennoch wurde er nicht nur in den gHV gewählt, sondern zugleich zum Stellvertretenden Vorsitzenden bestellt.<sup>146</sup>

Ob sich die ÖTV mit dem Verzicht auf ihre Frauenkonferenzen einen Gefallen tat, darf man mit Blick auf den Aufschwung, den die neue Frauenbewegung in der Bundesrepublik in den 1970er Jahren erlebte, bezweifeln. Gerade für selbstbewusste Frauen präsentierte sich die Gewerkschaft in ihrer neuen Gestalt in diesem Jahrzehnt alles andere als modern und fortschrittlich. Der Versuch, die Mitgliederbetreuung zu verbessern, forderte daher durchaus einen Preis. Zwar blieb das zentrale Frauensekretariat bestehen und auch auf den unteren Ebenen der Organisation gab es nun spezielle Anlaufstellen für weibliche Anliegen. Die männliche Dominanz in der Hierarchie der ÖTV tangierte das jedoch kaum: 1972 waren lediglich fünf der insgesamt zwölf »Frauensekretäre« in den Bezirksverwaltungen

**145** | Vgl. dazu: Kassel: Frauenpolitik der ÖTV, S. 66–68; die Formulierung vom »Rollback« ebd., S. 56.

**146** | Protokoll ÖTV-GT 1968, Bd. 1. S. 517–523; das Zitat aus: Niederschrift der Bezirksvorstandssitzung NRW II, 3.5.1968. In: AdsD, ÖTV-NW II, 5/ÖTVC02002. Zu den Vorbehalten gegenüber Hoffmann, der angeblich nur »wegen des Prinzips der Einheitsgewerkschaft [...] eingekauft« werde, vgl. auch schon: Protokoll über die 14. Sitzung des HV, 1.2.1968. In: AdsD, 5/ÖTVB130015. Auf Kritik stieß nicht so sehr seine Nominierung für den gHV, sondern vornehmlich der Vorschlag, Hoffmann gleich auch zum Stellvertretenden Vorsitzenden zu wählen.

der Gewerkschaft weiblich; sieben dieser Positionen wurden von Männern besetzt.<sup>147</sup>

## Die neue Medien- und Werbearbeit der ÖTV

In den ersten Jahren seiner Amtszeit initiierte Heinz Kluncker ein ganzes Bündel an Neuerungen und Reformen, die die ÖTV stärken und dynamisieren sollten. Dabei kümmerte er sich selbst um Kleinigkeiten. So empörte er sich etwa darüber, dass zahlreiche Orts- und Kreisverwaltungen der Gewerkschaft auf das offizielle Logo der ÖTV verzichteten, wenn sie Flugblätter, Pressemitteilungen oder andere Drucksachen herausbrachten. Teilweise benutzten sie sogar eigene Embleme, was Kluncker scharf urteilte: »Jede Markenartikelfirma legt Wert auf ein geschlossenes Erscheinungsbild, nur eine Gewerkschaft kapiert das nicht.«<sup>148</sup>

Eine solche Aussage, in der die hehre Sache einer Arbeiterorganisation mit den schnöden Geschäften eines Wirtschaftsunternehmens verglichen wurde, hätte ältere Gewerkschafter wie etwa Adolph Kummernuss wohl sprachlos zurückgelassen. Heinz Kluncker aber dachte pragmatisch und zeitgemäß: Er forderte eine aktive Pressearbeit, gezielte Werbung und ein einheitliches öffentliches Auftreten der ÖTV ein. Zu den im Herbst 1964 eingerichteten »Sachkommissionen« gehörte folgerichtig ein spezielles Gremium nur für Werbung.<sup>149</sup>

Bereits im Sommer 1965 verabschiedete diese Kommission eine Art Grundsatzbeschluss: Zentrales Ziel der künftigen Öffentlichkeitsarbeit sollte es sein, »ein ÖTV-Erscheinungsbild (Image)« zu schaffen. Um das zu erreichen, müssten »Öffentlichkeitsarbeit, Werbung und Information« bewusst voneinander unterschieden, aber doch koordiniert werden. Ferner beschloss die Kommission inhaltliche Vorgaben für die zu intensivierende Mitgliederwerbung: Der »Charakter des »Service«, der Dienst am Mitglied»,

---

**147** | Kassel: Frauenpolitik der ÖTV, S. 68f. Zur Entwicklung des Frauensegments in der ÖTV nach 1968 siehe unten S. 411–420.

**148** | Referat von Heinz Kluncker »Das Zukunftsbild der ÖTV« für die Arbeitstagung des ÖTV-Bezirks Bayern, 10./12.2.1966. In: AdsD, Depositum Kluncker, Reden und Referate November 1964–September 1969.

**149** | ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 830. Im Mai 1966 übernahm Heinz Kluncker persönlich die Leitung der Kommission.

sollte »stärker betont« werden; daneben wünschten sich die Vorstandsmitglieder bei Werbeaktionen einen genaueren Bezug auf einzelne Berufsgruppen und ihre Belange. Zudem sollte die ÖTV dazu beitragen, dass der Öffentlichen Dienst und die beim Staat beschäftigten Arbeitnehmer allgemein »mit Mitteln der Werbung aufgewertet werden«. Um dieses Konzept zu realisieren, wurden sogar zusätzlich Gelder in Höhe von immerhin 200.000 DM bereitgestellt.<sup>150</sup>

Darüber hinaus engagierte die ÖTV-Hauptverwaltung im Frühjahr 1966 mit dem damals 37-jährigen Siegfried Bußjäger eigens einen neuen Mitarbeiter, der sich vor allem um das »Erscheinungsbild« der Organisation kümmern sollte. Bußjäger hatte zuvor in München die Pressestelle des DGB-Landesbezirks Bayern geleitet und besaß Erfahrungen, wie man Gewerkschaften, ihre Anliegen und ihre Arbeit öffentlich präsentieren konnte.<sup>151</sup> Bei der Gestaltung der ÖTV-Werbung arbeitete er eng mit Fachleuten der »Reklame« zusammen: Eine Werbeagentur mit Sitz in Köln, die auch für den DGB arbeitete, entwickelte zwischen 1966 und 1969 verschiedene ÖTV-Werbematerialien, die sie unter dem Titel »Werbung für eine Gewerkschaft« schließlich »voll Stolz« in einer eigenen Hochglanzbroschüre zusammenfasste. Nicht ganz uneigennützig dekretierte die Agentur darin, Werbung sei »ein wesentlicher Bestandteil aktiver Gewerkschaftspolitik. Sie ist ein Führungsmittel und verlangt vorausschauende Planung, Konzentration, adäquate Mittel und versierte Fachleute.«<sup>152</sup>

Als Blickfänge benutzten diese selbsternannten Experten der »Creativität« [sic] etwa Fotos von Menschen in sofort zu identifizierender Berufskleidung (der Polizist, die Krankenschwester, die Schaffnerin). Die ÖTV insgesamt wurde als »Tarif-Lokomotive« bezeichnet – und dementsprechend fand sich direkt

---

**150** | Ebd., S. 718f.

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

**152** | ACON[-Gesellschaft für Werbung und Kommunikation]: Werbung für eine Gewerkschaft, Köln o.J. [Zitat S. 1 – die Broschüre ist nicht paginiert]. Ein Exemplar dieser wohl nicht in den Buchhandel gebrachten Publikation findet sich in der Bibliothek der Ver.di-Hauptverwaltung in Berlin. Die meisten der hier abgebildeten Motive wurden als Plakate, die in Betrieben aushingen, als Broschüren sowie als Flugblätter eingesetzt. Anzeigen in Publikumszeitschriften wie etwa dem »Spiegel« schaltete die ÖTV erstmals 1971 (ÖTV: Geschäftsbericht 1968–1971. Hrsg. v. der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr – Hauptvorstand, Stuttgart 1972 [im Folgenden: ÖTV-Geschäftsbericht 1968/71], S. 41).

unter diesem Wort das Bild einer Lokomotive, die aus starker Untersicht gezeigt wird und daher kraftvoll und dynamisch wirkt. Dabei tat es offensichtlich nichts zur Sache, dass die ÖTV gar nicht für die Bahn zuständig war. Entsprechend den disparaten Berufsgruppen der ÖTV waren einzelne Motive bewusst nur für Beamte, für Angestellte oder für Arbeiter gestaltet. Auch für Frauen gab es speziell gestaltete Plakate, Anzeigen oder Broschüren.<sup>153</sup>

Durchgängig erschien die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft als ein Ausdruck von Selbstbewusstsein und Selbstbestimmung, als etwas, das für einen »modernen« Menschen selbstverständlich sein sollte. »Frauen von heute« etwa hatten nach den Worten der ÖTV-Werber »wenig Sinn für fruchtlose Umwege. Frauen handeln praktisch« – und deshalb würden sie Mitglied der Gewerkschaft. Materielle Vorteile wurden teilweise ganz handfest versprochen und illustriert (eine Hand streckt dem Betrachter drei 100-DM-Geldscheine entgegen); die Gewerkschaft kämpfe aber um so etwas nur, weil es sich um ein wohlverworfenes Recht der Berufstätigen handele.<sup>154</sup>

Besonders modern gab sich die ÖTV bei der Werbung für junge Mitglieder: Für sie gestalteten die Kölner Werber 1969 gleich mehrere Motive in dem grell-bunten »Flower-Power«-Look, der seinerzeit in der ganzen westlichen Welt die aktuelle Jugendkultur symbolisierte. Auch eine Comic-Figur, die an Superman erinnert, tauchte auf; der damit symbolisierte ÖTV-Jugendvertreter wurde für seine »Fighter- und Tischcrackerqualitäten« [sic] gelobt.<sup>155</sup>

Wie wirkungsvoll diese neuartigen Werbebemühungen waren, lässt sich zwar im Nachhinein nicht mehr eruieren, aber in ihrem Streben nach Professionalität und Zielgenauigkeit gehörte die ÖTV zu den gewerkschaftlichen Vorreitern auf diesem Gebiet. Bis dato hatten sich alle DGB-Verbände auf traditionelle Weise vor allem als Gesinnungsgemeinschaften verstanden. Professionell gestaltete »Reklame«, wie sie von gewinnorientierten Unternehmen betrieben wurde, galt in dieser Welt nicht als legitimes Mittel, um potenzielle »Kunden« auf sich aufmerksam zu machen, sondern als Betrug und Täuschung, auf die man selbst nicht angewiesen sei.<sup>156</sup>

153 | ACON: Werbung, S. 27 u. 5.

154 | Ebd., S. 26 (Zitat) u. S. 7.

155 | Ebd., S. 21 f. u. 15 (Zitat).

156 | Vgl. etwa: Willi Bongard: Männer machen Märkte. Mythos und Wirklichkeit der Werbung, Oldenburg und Hamburg 1963, S. 35 f.

Erst nach 1962 öffneten sich die Gewerkschaftsführer zunehmend für den Gedanken, eine gute Sache brauche auch gute Werbung. So plädierte der DGB-Kongress von 1962 ausdrücklich für eine »zeitgerechte Propaganda« und für eine Zusammenarbeit mit »Fachkräften« der Werbebranche.<sup>157</sup> Vor allem eine allgemeine »Sympathiewerbung« galt als wichtig, sowohl um neue Mitglieder zu werben als auch um Austritte zu verhindern: »Das Gefühl, einer Institution anzugehören, die respektiert wird und angesehen ist, gibt den Mitgliedern ein zusätzliches Maß an Vertrauen und Rückhalt.« Die Imagewerbung der Gewerkschaften müsse daher »in besonderem Maße modern sein«.<sup>158</sup>

Bewusst auf die bundesdeutsche Gesellschaft als moderne Mediengesellschaft bezog sich die Arbeit von Siegfried Bußjäger im Dienst der ÖTV in einer weiteren Hinsicht: Wie er selbst rückblickend formuliert, hat er, gemeinsam mit Rudi Wörl, der nach der Ära Kummernuss Pressereferent der Gewerkschaft blieb, »die ÖTV in der Person Kluncker personalisiert, weil Gremien [den Massenmedien – K.C.F.] ja nicht zu verkaufen sind, und ich denke, wir haben mit einigem Erfolg gearbeitet«.<sup>159</sup>

In der bundesdeutschen Presse hatte schon in den 1950er Jahren eine zunehmende Personalisierung in der Berichterstattung eingesetzt. Der gewaltige Erfolg der 1952 gestarteten *Bild*-Zeitung von Axel Springer, die bereits 1962 täglich rund vier Millionen Exemplare verkaufte und damit wohl mehr als zehn Millionen Leser und Leserinnen erreichte, prägte den Markt, ob das den Redaktionen und Journalisten der anderen Blätter nun passte oder nicht. Ein stärkerer »human touch« (auch durch die fotografische Abbildung von Personen) war eines der Rezepte, die viele Zeitungen benutzten, um ihre Auflage trotz der neuen Konkurrenz hoch zu halten.<sup>160</sup>

**157** | Protokoll 6. Ordentlicher Bundeskongress [des Deutschen Gewerkschaftsbundes], Hannover, 22. bis 27. Oktober 1962, Düsseldorf 1963, S. 280 u. 925 f. (der Text der angenommenen EntschlieÙung).

**158** | Geschäftsbericht des Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes 1962 bis 1. Halbjahr 1965, Düsseldorf 1965, S. 89.

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

**160** | Vgl. zu diesen Zusammenhängen etwa: Karl Christian Führer: *Medienmetropole Hamburg. Mediale Öffentlichkeiten 1930–1960*, Hamburg 2008, S. 523–531 u. 570–580. Bei einer Würdigung von »Bild« sollte stets bedacht werden, dass der Erfolg des Blattes nach seiner Gründung die positive Auflagenentwicklung bei anderen Tageszeitungen keineswegs pauschal schwächte oder umkehrte.

Engagierte Gewerkschafter – wie generell alle »Linken« in der Bundesrepublik – fürchteten gerade *Bild* als mächtigen publizistischen Feind, obwohl sich die Zeitung in mancher Hinsicht keineswegs in ein simples »Rechts-Links«-Schema einordnen ließ.<sup>161</sup> Politische Themen waren für *Bild* vor allem dann interessant, wenn sie auch emotionalen »Stoff« boten. Über die Gewerkschaften und deren Arbeit berichtete das Blatt eher selten; allerdings machte es sich die Parolen der Bundesregierung zu eigen, »Maßhalten« sei wirtschaftspolitisch geboten, und für Streiks fand *Bild* stets kritische Worte.<sup>162</sup>

Die führenden Männer im DGB und in den einzelnen Gewerkschaften revanchierten sich mit geballter Abneigung. Auch in der ÖTV schaute die Leitung äußerst skeptisch auf Springers so enorm erfolgreiche Boulevardzeitung. Adolph Kummernuss etwa spottete 1964, der »geistige Inhalt« von *Bild* bestehe »zu einem großen Teil aus fetten Überschriften«. Heinz Kluncker klagte zwei Jahre später etwas konkreter, wenn mittlerweile auch Gewerkschaftsmitglieder der Meinung seien, steigende Preise gingen auf steigende Löhnen zurück, so handele es sich um »das Ergebnis einer un-

---

Der Niedergang der SPD-nahen Tagespresse vollzog sich zwar zeitlich parallel, hatte aber andere Gründe. Vgl. dazu etwa grundlegend: Stefan Appelius: Heine. Die SPD und der lange Weg zur Macht, Essen 1999.

**161** | So kann man »Bild« in den 1950er und 1960er Jahren eine wichtige Rolle bei der Kritik antisemitischer Tendenzen zuschreiben; zugleich tat das Blatt viel für die öffentliche Erinnerung an die NS-Verbrechen. Vgl. dazu: Karl Christian Führer: Schuld und »Selbstbesinnung«. Axel Springers Bild-Zeitung und die Juden in den 1950er und 1960er Jahren. In: Fritz Backhaus/Dimitrij Belkin/Raphael Gross (Hrsg.): Bild dir dein Volk! Axel Springer und die Juden, Göttingen 2012, S. 17–25. Auch Heinz Kluncker hielt grundsätzlich Distanz gegenüber »Bild« und den anderen Springer-Zeitungen: »Es gibt seriöse Zeitungen und es gibt die Springer-Presse« – das sagte er im Sommer 1966 vor dem ÖTV-HV (Protokoll über die 8. Sitzung des HV, 30.6./1.7.1966. In: AdsD, 5/ÖTVB130014).

**162** | Vgl. dazu etwa den Abriss eines Konflikts zwischen »Bild« und der IG Bau im Frühjahr 1962 in: Zentner: Georg Leber, S. 181 f. Die Gewerkschaft agierte dabei recht ungeschickt, weil sie versuchte, die Zeitung mit »getürkten« Leserbriefen zu beeinflussen – was aufflog und von »Bild« prompt enthüllt wurde.

informierten Gesellschaft [...], die ihre Informationsquellen aus der Bildzeitung liest [!].<sup>163</sup>

Dennoch reagierte die ÖTV seit 1966 auf die Veränderungen des publizistischen Marktes und auf die besondere Stellung von *Bild*, indem sie ihren Vorsitzenden nun so oft es ging gezielt ins Rampenlicht rückte. Heinz Kluncker eignete sich dafür allein schon wegen seiner auffälligen Erscheinung – und er sperrte sich auch nicht gegen eine profilierte öffentliche Rolle: »Eitel war er schon«, konstatiert nüchtern sein enger Mitarbeiter Walter Eberhardt.<sup>164</sup> Wenn Kluncker in den 1970er Jahren in den Medien unangefochten als Symbol für die ganze ÖTV und oft sogar für alle bundesdeutschen Gewerkschaften galt, so war dies auch ein Ergebnis bewusster PR-Arbeit (wie man heute vielleicht sagen würde), bei der ein Plan, Talent und Einsatz erfolgreich zusammenwirkten.

### Stärkung der Zentrale

Im Rahmen seines Bemühens, die ÖTV durch ein professionelleres Auftreten und eine leistungsfähigere Organisation wieder zu einer dynamisch wachsenden Gewerkschaft zu machen, forderte der neue Vorsitzende im Herbst 1964, die in Stuttgart angesiedelte Hauptverwaltung zu stärken. Bislang war diese äußerst schwach besetzt: Noch 1966 füllte die Liste der Beschäftigten und ihrer Telefonnummern nur eine DIN-A4-Seite.<sup>165</sup> Zwangsläufig fand die Verwaltungsarbeit der Organisation im Wesentlichen in den 175 Kreis- und zwölf Bezirksverwaltungen statt. Dort wurden die Mitgliederlisten geführt und die Beiträge eingetrieben; erst diese Zuarbeit und die Informationen der unteren Gliederungen machten die ÖTV-Zentrale als Verwaltung des Verbandes handlungsfähig. Heinz Kluncker hielt diesen Zustand für völlig falsch. Analyse und Zielvorgabe formulierte er denkbar knapp: Wenn man ihn frage, ob die Verwaltung der ÖTV rationell arbeite – so erklärte er im Frühjahr 1966 –, dann »muß ich dreimal Nein sagen«,

---

**163** | Referat von Heinz Kluncker »Das Zukunftsbild der ÖTV« für die Arbeitstagung des ÖTV-Bezirks Bayern, 10./12.2.1966. In: AdsD, Depositum Kluncker, Reden und Referate November 1964–September 1969.

**164** | Interview Walter Eberhardt, 16.12.2013. Siehe dazu unten ausführlicher auch den Abschnitt über Kluncker als »symbolischen Körper«.

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

denn von Effizienz könne in dieser Beziehung erst gesprochen werden, wenn die ÖTV »eine zentrale Mitgliederkartei, einen zentralen Materialversand und ein zentrales Beitragsinkasso« habe.<sup>166</sup>

Nun lässt sich die interne Verwaltung einer Organisation mit fast einer Million Mitgliedern wohl selbst dann nicht kurzfristig umkrempeln, wenn alle Beteiligten an einem Strang ziehen und Geld keine Rolle spielt. Da die ÖTV finanziell sehr limitiert war, konnte sie sich intern allein aus diesem Grund lediglich schrittweise modernisieren. Zudem leuchtete das Projekt, entscheidende Teile der Verwaltungsarbeit in Stuttgart zu zentralisieren, keineswegs allen Funktionären und Angestellten ein. Der Gedanke, finanziell zukünftig ganz von Abrechnungen und Überweisungen der Zentrale abhängig zu sein, beunruhigte gerade die kopf- und finanzstarken Orts- und Bezirksverwaltungen, obwohl die Hauptverwaltung damit lockte, man wolle die Kollegen und Kolleginnen in den unteren Gliederungen ja vor allem deshalb entlasten, damit sie sich »besser und intensiver dem speziellen Anliegen der Mitgliederwerbung und Mitgliederbetreuung widmen können«.<sup>167</sup>

Es passte nach dem Selbstverständnis vieler engagierter »ÖTVler« nicht zum Wesen einer Gewerkschaft, wenn die Mitglieder ihre Beiträge an eine anonyme Zentralkasse leisteten: Mit den Kassierern und den Kassen vor Ort verschwinde ein wichtiges Band zwischen den einfachen Gewerkschaftern und der Organisation.<sup>168</sup> Selbst das für die Gewerkschaft enorm kostensparende »Lohnabzugsverfahren«, bei dem der Arbeitgeber den Obolus der gewerkschaftlich Organisierten einbehielt und weiterleitete, stieß bei ÖTV-Funktionären auf Bedenken: Damit mache sich die Organisation ja von ihren Kontrahenten abhängig. Heinz Kluncker weigerte sich, diese Sorgen ernst zu nehmen: Es handle sich um den untauglichen Versuch, in einer Frage »Ideologie zu machen«, die rein pragmatisch zu prüfen sei. Wer

**166** | Referat von Heinz Kluncker »Das Zukunftsbild der ÖTV« für die Arbeits-tagung des ÖTV-Bezirks Bayern, 10./12.2.1966. In: AdsD, Depositum Kluncker, Reden und Referate November 1964–September 1969.

**167** | ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 698.

**168** | Gerhard Weiß: Die ÖTV. Politik und gesellschaftspolitische Konzeptionen der Gewerkschaft ÖTV von 1966 bis 1976, 2. Aufl., Marburg 1978, S. 30 f.

die Finanzlage der ÖTV verbessern wolle, der müsse bereit sein, auch ganz neue Wege zu gehen.<sup>169</sup>

Zwar setzte sich diese Position letztlich gegen die Einwände der Bedenkenträger durch. Dennoch blieb die Zentralisierung der ÖTV-Verwaltung ein auf lange Sicht angelegtes Projekt. Die im Sommer 1967 gegründete »Abteilung Zentrale Datenverarbeitung« in Stuttgart übernahm zunächst nur die Beitragsabrechnung für die Kreisverwaltung Ludwigsburg-Waiblingen in Baden-Württemberg. Durch eine kontinuierliche Expansion sollten nach fünf bis maximal sieben Jahren etwa zwei Drittel der Mitglieder zentral erfasst werden.<sup>170</sup>

Eine eigene Computeranlage kaufte die ÖTV allein schon deshalb nicht, weil sie die hohen Anfangsinvestitionen nicht stemmen konnte. Sie verpflichtete daher zunächst IBM als Dienstleister und benutzte seit dem Sommer 1969 dann das Rechenzentrum der gewerkschaftlichen Bank für Gemeinwirtschaft. Finanziell erwies sich die neue Technik rasch als einträglich: Betrugen die Verwaltungskosten pro Mitglied bei den herkömmlichen Verwaltungsmethoden im Durchschnitt jährlich 13,32 DM, so schrumpfte dieser Betrag auf ein Drittel zusammen, wenn der Computer benutzt wurde – und weitere Einsparungen waren fast sicher zu erwarten, weil die Leistungsfähigkeit der elektronischen Geräte rasch zunahm.<sup>171</sup> Nachrichten dieser Art konnte die hart geplagte Finanzabteilung der ÖTV gut gebrauchen.

In vielerlei Hinsicht hat die ÖTV also nach 1964 unter ihrem neuen Vorsitzenden einen Reformkurs eingeschlagen, um die Organisation zu stärken. Ein »schwerer Tanker« nahm damit wieder Fahrt auf – und das tat er zunächst immer noch mit Musik: 1968 wurde der Gewerkschaftstag, wie bislang alle Kongresse der ÖTV, erneut feierlich mit dem Auftritt eines Symphonieorchesters eröffnet. Mit der »Oberon«-Ouvertüre von Carl-Maria von Weber spielten die Musiker dieses Mal ein wesentlich schwungvolleres Stück, als 1964 mit dem »Air« von Bach auf dem Programm gestanden hatte.<sup>172</sup> 1972 allerdings brach die Verbandsleitung mit

---

**169** | Referat von Heinz Kluncker »Das Zukunftsbild der ÖTV« für die Arbeitstagung des ÖTV-Bezirks Bayern, 10./12.2.1966. In: AdsD, Depositum Kluncker, Reden und Referate November 1964–September 1969.

**170** | ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 705–708.

**171** | ÖTV-Geschäftsbericht 1968/71, S. 486 f.

**172** | Protokoll ÖTV-GT 1968, Bd. 1, S. 10.

dieser Tradition. Der Kongress begann nun ganz nüchtern, indem Heinz Kluncker an das Mikrophon trat und die Delegierten begrüßte. Man geht wohl nicht fehl, wenn man auch diesen Verzicht den von Heinz Kluncker angestoßenen Bemühungen zuordnet, die ÖTV moderner zu machen, als sie bislang gewesen war.<sup>173</sup>

#### **4. Nur ein Ritual? Einige allgemeine Bemerkungen zum strategischen Handeln in Tarifrunden**

##### **Das schlechte Image von Tarifverhandlungen**

Gewerkschaftliche Tarifpolitik vollzieht sich auf zwei Ebenen: intern als ein Prozess, in dem Forderungen formuliert und Verhandlungsergebnisse geprüft werden, sowie extern in Form von Verhandlungen mit den Arbeitgebern, den Partnern der Tarifverträge. Im Folgenden geht es vor allem um diese zweite Ebene, über die viele negative Urteile im Umlauf sind. Solche Beratungen galten (und gelten) vielfach als ein Ritual, das mit großem Aufwand jedes Jahr neu wieder zu vorhersehbaren Resultaten führt. In den 1960er und 1970er Jahren bezog sich diese Kritik vielfach expressis verbis gerade auf die Lohn- und Gehaltsrunden für den Öffentlichen Dienst.

Zumal langwierige Streitigkeiten, die sich über mehrere Runden erstreckten und erst in einer finalen Marathonsitzung endeten, firmierten in der Presse etwa als »Klamauk«, als »Theater« oder eben als sinnloses »Ritual«. An anderer Stelle finden sich Vergleiche mit einem Poker-Spiel, bei dem bekanntlich das »Bluffen« der Kontrahenten eine große Rolle spielt, oder auch mit Verhandlungen auf einem Bazar, bei denen mit allen nur denkbaren Finten und Tricks »gefeilscht« werde.<sup>174</sup>

---

**173** | Mit diesem Verzicht auf die feierliche Kongress-Eröffnung mit klassischer Musik ging die ÖTV durchaus eigene Wege: Die IG Metall etwa hielt bis 1988 an einem klassischen Musikprogramm vor Kongressbeginn fest. Auf dem Gewerkschaftstag von 1992 trat dann erstmals eine Pop-Musik-Band auf.

**174** | Wolfgang Krüger: Lohnpolitik ohne Klamauk. In: Die Zeit, 18.1.1963; »In der Liebe und im tariflosen Zustand ist alles erlaubt«. In: FAZ, 19.2.1975 (der Theater-Vergleich); Wozu der Unfug? In: Handelsblatt, 8.2.1982 (dito); Kurt Pentzlin: Die organisierte Unzufriedenheit. Eine »Rolle« der Gewerkschaften, Stuttgart 1973, S. 82 (hier die Formulierung vom »Ritual«); Klaus Müller-Münter: Tarifpoker beendet. In: StZ, 14.2.1974; Sieg der Vernunft. In: NRZ, 18.2.1975 (auch

Ähnliche Vokabeln finden sich aber auch, wenn ganz allgemein von der Tarifautonomie die Rede ist. Auf einer wissenschaftlichen Tagung des renommierten »Vereins für Socialpolitik« etwa klagte einer der Diskussteilnehmer im Jahr 1968 über »das unwürdige Gesellschaftsspiel [...], das sich zwischen den Tarifparteien herausgebildet hat«: Erst nach langen und oft theatralisch inszenierten Streitigkeiten einigten sich Arbeitgeber und Gewerkschaften auf einen Kompromiss, der stets »ungefähr in der Mitte« liege, und deshalb schon vor Verhandlungsbeginn problemlos zu erkennen gewesen sei.<sup>175</sup> Fast zur gleichen Zeit konstatierte ein ehemaliges Vorstandsmitglied der IG Druck und Papier, in Deutschland gelte die Auseinandersetzung der Tarifparteien um Löhne und Arbeitsbedingungen allgemein als weitgehend sinnlose »Zeit- und Kraftvergeudung«; der Daimler-Benz-Manager Hanns-Martin Schleyer, ein wichtiger Mann in den Arbeitgeberverbänden, hatte schon einige Jahre zuvor geklagt, die Bundesbürger benutzten stets »Schlagworte vom orientalischen Teppichhandel«, wenn von Tarifverhandlungen die Rede sei.<sup>176</sup>

---

hier der Poker-Vergleich); Kraftprobe zwischen Schmidt und Kluncker. In: SZ, 15.1.1975 (dito); In der Klemme. In: Bonner Generalanzeiger, 17.2.1975 (dito); Wie Maihofer im Tarif-Poker gegen das Umfallen kämpft. In: Die Welt, 26./27.2.1977; Tarif-Poker wie eh und je. In: Saarbrücker Zeitung, 28.3.1980; Den Rückzug vorbereiten. In: Die Zeit, 9.4.1982 (mit der gleichen Formulierung); Arndt mahnt Gewerkschaft zur Vernunft. In: Handelsblatt, 9.10.1970 (der Bazar-Vergleich).

**175** | Helmut Arndt (Hrsg.): Lohnpolitik und Einkommensverteilung. Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, in Berlin 1968, Berlin 1969, S. 179. Zitiert wird hier ein Dr. Pentzlin. Er selbst präsentierte sich dem Kongress als jemand, der 40 Jahre »Lohnpolitik praktisch betrieben« habe, aber dennoch ein »Amateur« sei (ebd., S. 174). Wahrscheinlich handelt es sich um den Unternehmer Kurt Pentzlin, den Inhaber eines Maschinenbauunternehmens, der auch zu Fragen der technischen Rationalisierung und zu allgemeinen wirtschaftspolitischen Themen publizierte. Vgl. etwa die würdigenden Beiträge in: Burkhardt Huch/Carl Martin Dolezalek (Hrsg.): Angewandte Rationalisierung in der Unternehmenspraxis. Ausgewählte Beiträge zum 75. Geburtstag von Kurt Pentzlin, Düsseldorf und Wien 1978.

**176** | Egon Lutz: Zwischen Kampf und Kooperation – Kritische Bemerkungen aus gewerkschaftlicher Sicht. In: Mühlbradt/Lutz: Zwang, S. 145–167, hier: S. 154; Hanns-Martin Schleyer: Tarifautonomie in der Praxis. In: Tarifautonomie in gesamtwirtschaftlicher Verantwortung. Geschäftsführerkonferenz der Deutschen Arbeitgeberverbände vom 4.–6. Juni 1964 in Berlin, Düsseldorf 1964, S. 16–29,

Diese negative Sicht auf die praktizierte Tarifaufonomie wird in der vorliegenden Literatur zur Gewerkschaftsgeschichte vollständig ignoriert, und auch in anderen Disziplinen wie etwa in der Soziologie und in den Wirtschaftswissenschaften, die sich mit den Aktionen von Gewerkschaften und deren Konsequenzen beschäftigten, gerät sie nicht in den Blick.<sup>177</sup> Dabei gibt es meiner Meinung nach gute Gründe, genauer zu fragen, was hinter solchen abschätzigen Urteilen steht – gerade wenn man sich für Gewerkschaften und ihre Erfolge oder auch Misserfolge im Streit mit den Arbeitgebern interessiert.

Da Tarifverhandlungen in der Regel so verlaufen, dass Vertreter von Arbeitnehmern etwas von den Arbeitgebern fordern, das dann fast durchweg nur teilweise erfüllt wird, war es vor allem ihre Arbeit, die mit den zitierten negativen Begriffen kritisiert wurde.<sup>178</sup> Zudem galten Tarifverhandlungen offensichtlich auch bei gestandenen Gewerkschaftern als ein

---

hier: S. 27. Egon Lutz war 1967 als geschäftsführendes Vorstandsmitglied der IG Druck ausgeschieden; seitdem arbeitete er als politischer Redakteur bei den »Nürnberger Nachrichten«.

**177** | Als Beispiele für die bemerkenswerte Fähigkeit von modellhaft denkenden Soziologen und mathematisch arbeitenden Wirtschaftswissenschaftlern, Tarifverhandlungen so abstrakt zu behandeln, dass jeder konkrete ökonomische oder soziale Bezug fehlt, vgl. etwa: Bernhard Külp: Tarifverhandlungen: Strategie und Taktik. In: Arndt: Lohnpolitik, S. 157–173; ders.: Streik und Streikdrohung. Ihre Rolle in der Volkswirtschaft und im Sozialprozeß, Berlin 1969; Heinz-Dieter Hardten/Hans Friedrichs: Das Collective-Bargaining-Modell von Pen. In: Wirtschaftswissenschaftliche Studien 11 (1982), S. 145–151; Walter B. Nelson/Gerald W. Stone/J. Michael Swint: An Economic Analysis of Public Sector Bargaining and Strike Activity. In: Journal of Labor Research 2 (1981), S. 77–98. Einen kritischen Überblick speziell für Tarifverhandlungen im Öffentlichen Dienst bietet: Lothar Pelz: Theorie und Empirie des Collective Bargaining und die Verdienstdynamik des öffentlichen Sektors, Oldenburg 1984 (Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung, Arbeitspapier 1984/8).

**178** | Zwar gewährt die Tarifaufonomie selbstverständlich auch den Arbeitgebern die Freiheit, einen Tarifvertrag zu kündigen und für die neue Abmachung Lohnkürzungen zu verlangen. In den 1960er Jahren stellte dies aber nur noch eine historische Erinnerung dar; die Wahrscheinlichkeit, dass es noch einmal (wie in den Jahren der Weltwirtschaftskrise nach 1929) zu solchen Forderungen komme könne, galt wegen der optimistischen Konjunkturerwartungen allgemein als äußerst gering. Konkret musste die ÖTV im hier untersuchten Zeitraum nur einmal

unerfreuliches Geschäft. Entsprechende Äußerungen sind zwar nicht gerade zahlreich zu finden (vielleicht auch, weil sich bislang niemand die Mühe gemacht hat, systematisch danach zu suchen), aber doch aussagekräftig genug.

Auf dem Gewerkschaftstag der IG Druck etwa kritisierten im Jahr 1965 gleich mehrere Delegierte die Tatsache, dass die öffentlich genannten Forderungen der Gewerkschaft offensichtlich gar nicht ernst gemeint seien. »Entweder ist unsere Forderung gerechtfertigt oder sie ist nicht gerechtfertigt«, so formulierte es einer der Basisvertreter. Eine Organisation, die zwölf Prozent mehr Lohn verlange, dann aber 7,1 Prozent akzeptiere (wie die IG Druck es im Frühjahr 1965 getan hatte), handle »unwahr«. Einer seiner Kollegen schlug in die gleiche Kerbe: Wer zwölf Prozent als sein Ziel nenne, der solle für dieses Ergebnis kämpfen, anstatt geduldig mit den Arbeitgebern zu diskutieren, um dann fast auf die Hälfte seiner Forderung zu verzichten, wenn die andere Tarifpartei ihr Ausgangsangebot (4,5 Prozent) um 2,6 Prozent erhöhte: »Wir lassen mit uns 19 Stunden verhandeln. Ist das nicht schmächtig? Ist das nicht schändlich?«<sup>179</sup>

Die oben zitierte Bemerkung von Adolph Kummernuss aus dem Jahr 1960, die ÖTV müsse mit einer 15-Prozent-Forderung in die Verhandlungen gehen, wenn sie zehn Prozent mehr Lohn durchsetzen wolle, und sein nachfolgender Satz, es sei »eine andere Sache«, ob »uns dies schmeckt«, thematisierten das gleiche Problem, boten als Reaktion darauf aber nur ein resigniertes Achselzucken.<sup>180</sup>

Auf der eben schon erwähnten Tagung des »Vereins für Socialpolitik« von 1968 störte sich ein Funktionär der DAG an den »Fensterreden«, mit denen Arbeitgeber wie Gewerkschafter Tarifverhandlungen in die Länge zögen und an dem fehlenden »Mut«, den in der Regel doch recht einfach zu findenden Kompromiss auch zügig anzusteuern. Im Kern gehe es bei sol-

---

(bei der Tarifrunde 1981/82) auf eine solche Forderung (die sie als unerhörten Tabubruch empfand) reagieren. Siehe dazu genauer unten in Kapitel IV.

**179** | In der Reihenfolge der Zitate: Protokoll des 7. Ordentlichen Gewerkschaftstages [der IG Druck und Papier] 1965, vom 26. September bis 2. Oktober 1965 in Berlin, Berlin o.J., S. 249 (der Delegierte Konrad Keller aus Neuwied) u. S. 250 (der Delegierte Franz Rotter aus Augsburg). Ähnlich auch noch der Delegierte Werner Hansen aus Hamburg (ebd., S. 256 f.).

**180** | Siehe oben S. 115.

chen Streitigkeit gar nicht um die Sache, sondern für beide Seiten nur um die Frage: »Wie bekomme ich die Kuh vom Eis, ohne nach links und rechts das Gesicht zu verlieren.«<sup>181</sup> 1972 schließlich rechtfertigte die Führung der IG Bau das von ihr nach wie vor verfolgte Konzept, die Tarifverhandlungen mit statistischen Daten »zu versachlichen« (das oben schon erwähnt wurde), mit dem Argument, Lohnpolitik solle und dürfe »kein raffiniertes Pokerspiel sein«.<sup>182</sup> Fünf Jahre später berichtete eine Funktionärin der Gewerkschaft Nahrung – Genuss – Gaststätten, die zur Tarifkommission des Verbandes gehört hatte, im Rückblick, Tarifverhandlungen seien von ihr und ihren Kollegen »oft als ein ›levantinischer Teppichhandel‹ bezeichnet« worden.<sup>183</sup>

Wenn selbst Gewerkschaftsfunktionäre und engagierte Verbandsmitglieder Tarifverhandlungen als ein so anrüchiges Geschäft ansahen oder gleich ganz an ihrem Sinn zweifelten, dann lohnt es sich im Rahmen einer Gewerkschaftsgeschichte, nach den Gründen für diese Abneigung zu fragen. In gewisser Hinsicht ist dies im Fall der ÖTV vielleicht sogar besonders sinnvoll, denn Heinz Kluncker kann fast als eine Art Kronzeuge für all jene gelten, die den Aushandlungsprozess von Tarifverträgen grundsätzlich für moralisch suspekt halten.

»Gauner betrügen einander nicht« – diesen Satz hat der ÖTV-Vorsitzende in internen Beratungen wohl im Herbst 1965 dem damaligen Bundesinnenminister Hermann Höcherl entgegengehalten. 1982 wurde dieser Ausspruch, der zuvor offensichtlich in Gewerkschaften und Parteien vielfach mündlich kolportiert wurde, durch einen Presseartikel öffentlich bekannt. Journalisten haben ihn danach gern zitiert, wenn es um Kluncker, die ÖTV und ihre Tarifverhandlungen ging.<sup>184</sup>

**181** | Arndt: Lohnpolitik, S. 194 f. (Herr Bormeister von der DAG).

**182** | So der Vorsitzende Rudolf Sperner in: Protokoll über den 9. Ordentlichen Gewerkschaftstag der Industriegewerkschaft Bau – Steine – Erden für die Bundesrepublik Deutschland, Rheingoldhalle Mainz vom 25. bis 30. September 1972, Frankfurt/Main o.J., S. 72 f.

**183** | Irmgard Tiemann: Mehr Frauen in die Tarifkommissionen. In: Frauen und Arbeit (1977), H. 2, S. 6–7, hier: S. 6. Die Autorin, die mittlerweile die Frauenabteilung im DGB-Landesbezirk Niedersachsen-Bremen leitete, äußerte zugleich, die Verhandlungen seien »heute« nicht mehr so stark taktisch geprägt »wie früher« (ebd.).

**184** | Erika Mertens: Der Schreck in der Abendstunde. In: Die Zeit, 22.1.1982.

Nun handelte es sich hierbei selbstverständlich um einen Scherz, der die Atmosphäre auflockern sollte und von Höcherl auch so verstanden wurde.<sup>185</sup> Etliche der Vorgänger und Nachfolger des Ministers hätten wahrscheinlich anders reagiert. Selbst als spaßige Randbemerkung, die ein konkretes kommunikatives Ziel verfolgte, gehört der Satz von den Gaunern und ihrer speziellen Ehre – zumindest auf den ersten Blick – jedoch zu den oben zitierten negativen Wertungen der Tarifverhandlungen: Er setzt sie voraus und treibt sie auf die Spitze, um einen komischen Effekt zu erreichen. Allerdings lässt sich der Satz auch anders verstehen – nur muss man sich paradoxerweise von der grundsätzlich negativen Sicht lösen, Tarifverhandlungen seien ein »unwürdiges Gesellschaftsspiel«, um diesen verborgenen Sinn zu erkennen.

Im Kern störten sich die zitierten Kritiker der Tarifrunden, so scheint es mir, durchweg vor allem daran, dass diese Beratungen so stark strategisch geprägt sind: Die Gewerkschaften beginnen sie mit unrealistisch hohen Forderungen, und die Arbeitgeber antworten darauf mit ebenso unrealistisch niedrig angesetzten Angeboten, weil beide Seiten hoffen, so in der letztlich ausgehandelten Einigung »ungefähr in der Mitte« einen Vorteil zu erringen.

Unter den vielen zitierten Metaphern für Tarifverhandlungen ist daher wohl der Vergleich mit dem, was zwischen Käufer und Verkäufer auf einem Bazar geschieht, noch am treffendsten: Auch diese Protagonisten ringen in einem »psychologischen Duell« um einen für beide Seiten akzeptablen ökonomischen Kompromiss und operieren dabei in einem dramatischen »Spiel der Über- und Unterbewertung« mit Offerten, die sie gar nicht ernst meinen, weil sie genau wissen, dass der Geschäftspartner darauf nicht eingehen wird (was beiden Seiten selbstverständlich durchweg bewusst ist). Dieses diskursive Aushandeln eines Vertrages durch »Feilschen« spielt in der stark geordneten Welt westlicher kapitalistischer Gesellschaften kaum

---

**185** | Die beiden Männer verstanden sich offensichtlich persönlich sehr gut und blieben auch nach Höcherls Ausscheiden aus dem Amt des Innenministers freundschaftlich verbunden (Interview Walter Eberhardt, 14.12.2013). Nach den Angaben von Höcherls Biograf war auch Wirtschaftsminister Erhard anwesend, als der zitierte Satz fiel: Erhard sei so verärgert gewesen, »daß er den Saal verlassen hätte – wäre er nicht von Höcherl in seinen Sessel zurückgedrängt worden« (Reiner Vogel: Hermann Höcherl. Annäherungen an einen politischen Menschen, Regensburg 1988, S. 33).

noch eine Rolle, obwohl es in vormoderner Zeit selbstverständlich auch in Europa den Alltag dominierte – und gerade in dieser Feststellung sehe ich einen sinnvollen Ansatz, um das schlechte Image von Tarifverhandlungen zu erklären.<sup>186</sup>

Thesenhaft und zunächst einmal sehr allgemein gesagt hat der moderne Kapitalismus gemeinsam mit dem modernen Verwaltungs- und Fürsorgestaat das freie Verhandeln weitgehend in ziemlich genau abgegrenzte soziale Segmente und Nischen abgedrängt.<sup>187</sup> Da es zunehmend nicht mehr gebraucht wurde, war der Weg frei, diese traditionsreiche soziale Interaktion falsch zu verstehen und sie als moralisch fragwürdig oder sogar als »fremd« zu deklarieren.<sup>188</sup>

In Tarifverhandlungen aber wurde und wird »gefeilscht« – mit enormen ökonomischen und sozialen Folgen. Mitte der 1960er Jahre verhandelten Arbeitgeber und Gewerkschaften in der Bundesrepublik jedes Jahr neu über rund 5.000 Tarifverträge. Gemeinsam regelten diese Abmachungen die Löhne und Beschäftigungsbedingungen von fast 20 Millionen Arbeit-

**186** | Laurence Fontaine: Bemerkungen zum Kaufen als soziale Praxis. Feilschen, Preise festlegen und Gütern ersteigern in frühneuzeitlichen Europa. In: *Historische Anthropologie* 14 (2006), S. 334–348, hier: S. 337.

**187** | Für das »unternehmerische Selbst« blieb die Fähigkeit, eigene Interessen in freien Verhandlungen selbst zu verfechten, selbstverständlich zentral. Vgl. dazu grundlegend: Ulrich Bröckling: *Das unternehmerische Selbst. Soziologie einer Subjektivierungsform*, Frankfurt/Main 2007. Geradezu als Synonym für das »Feilschen« und dessen angeblich moralisch fragwürdiges Wesen diente vielfach der Viehhandel. Real spielte Vertrauen allerdings auch bei Verhandlungen in diesem speziellen ökonomischen Segment eine zentrale Rolle. Vgl. dazu ausführlich am konkreten Beispiel: Stefanie Fischer: *Ökonomisches Vertrauen und antisemitische Gewalt. Jüdische Viehhändler in Mittelfranken 1919–1939*, Göttingen 2014, insbes. S. 94–199.

**188** | So beklagte etwa Fritz Paepow, der Vorsitzende des sozialdemokratischen Bauarbeiterbundes, 1920 seine Rolle in Tarifverhandlungen u.a. auch mit den Worten, er müsse als Gewerkschafter in solchen Runden »ja leider immer noch so handeln wie der Jude, dass wir immer mehr fordern, als wir haben wollen«. Der Vergleich mit dem Bazar fällt im europäischen Kontext nicht ganz so diskriminierend aus, funktioniert aber doch nach demselben Schema. Das Zitat nach: Karl Christian Führer: *Tarifbeziehungen und Tarifpolitik als Gegenstand der Geschichtswissenschaft*. In: ders. (Hrsg.): *Tarifbeziehungen und Tarifpolitik*, S. 7–25, hier: S. 17.

nehmern. Die gesamte Lohnsumme, um die es in den jährlichen Tarifrunden ging, überstieg 200 Milliarden DM.<sup>189</sup>

Das Unbehagen, das zum Ausdruck kommt, wenn Tarifstreitigkeiten als »Theater«, »Klamauk« oder auch als »Gesellschaftsspiel« bezeichnet werden, erwächst – so denke ich – aus der Spannung zwischen dieser großen Bedeutung des Geschehens und dem vormodernen Charakter der dabei benutzten Verhandlungsmethoden: Mit unseriösen Tricks, so mag es scheinen, werden in diesen Beratungen in einem irrationalen »Geschachere« Entscheidungen gefällt, die für die weitere Entwicklung der kapitalistischen Gesellschaft grundlegend wichtig sind.

### **Kompromissfindung mit verschiedenen Akteuren. Wie Tarifverträge zustande kommen**

Dabei gibt es – nüchtern betrachtet – keinen Grund, das »Feilschen« für moralisch anrühlich zu halten. Kurz gesagt sind freie Verhandlungen, in denen rhetorisches Talent und strategisches Denken eine wichtige Rolle spielen können, auf allen Märkten unverzichtbar, auf denen nicht-standardisierte Waren gehandelt werden und Kunde wie Produzenten und Verkäufer nur über sehr lückenhafte Informationen verfügen.<sup>190</sup>

Anders als das negativ konnotierte deutsche Wort es suggeriert, geht es beim »Feilschen« in der vormodernen Gesellschaft nicht darum, den Partner »über den Tisch zu ziehen«. Das Verkaufsgespräch wird von beiden Seiten vielmehr in der Erwartung geführt, mit der konkret berede-

---

**189** | Arndt: Lohnpolitik, S. 185. Vgl. auch: Bernhard Külp: Lohnbildung im Wechselspiel zwischen politischen und wirtschaftlichen Kräften, Berlin 1965, S. 340f.

**190** | Vgl. hierzu grundlegend: Clifford Geertz: Suq: The Bazar Economy in Seffrou. In: ders./Hildred Geertz/Lawrence Rosen: Meaning and Order in Moroccan Society, Cambridge/MA u. a. O. 1979, S. 123–244. Der Kaufinteressent verzichtet daher auf den (weitgehend aussichtslosen) Versuch, einen Marktüberblick zu gewinnen, und lotet seine Optionen stattdessen intensiv mit einem einzelnen Anbieter oder mit einer sehr begrenzten Zahl von Anbietern aus. Auf dem Bazar gibt es also keinen wirklich nennenswerten Wettbewerb zwischen den verschiedenen Produzenten oder den Verkäufern: Der »competitive stress« entfaltet sich vielmehr zwischen dem einzelnen Kunden und dem Händler, dem der Interessent gerade gegenübersteht (ebd., S. 223).

ten Transaktion eine dauerhafte Geschäftsbeziehung zu stiften oder fortzuschreiben: Bazarhandel fußt auf stabilen sozialen Beziehungen und auf dem unausgesprochenen Vertrauen, dass beide Verhandlungspartner bereit sind, die Kerninteressen der jeweils anderen Seite zu respektieren, obwohl sie versuchen, den eigenen Vorteil durchzusetzen.<sup>191</sup> Klunckers Satz von den »Gaunern« und ihrer speziellen Ehre scheint mir – recht verstanden – genau diesen Kodex zu postulieren.

Um Kompromisse durch ein gegenseitiges Geben und Nehmen zu erleichtern, geht es im Verkaufsgespräch auf dem Bazar typischerweise gleichzeitig um viele verschiedene Aspekte der angestrebten Abmachung. In dieser Form dient das freie Verhandeln beiden Seiten: Es macht Geschäfte auf einem Markt möglich, der wegen der fehlenden Normierung der gehandelten Waren und der Geschäftsbedingungen ansonsten von Misstrauen und Unsicherheit gelähmt würde.<sup>192</sup>

Diese kurze Skizze enthält indirekt bereits die Erklärung, warum das »Feilschen« in modernen westlichen Gesellschaften kaum noch alltagsrelevant ist: Standardisierung, Normierung und eine immer genauer werdende Verrechtlichung des sozialen Lebens gehören zu den Grundprozessen, die den Siegeszug der kapitalistischen Wirtschaftsweise, die das jeweilige Verhältnis von Kunden und Verkäufern zunehmend unpersönlich gestaltet, ermöglicht und vorangetrieben haben. Details sind an dieser Stelle entbehrlich. Wichtig ist nur das Resultat: Moderne Märkte sind eben keine »Welt des Ungefähren« mehr, sondern weitgehend vereinheitlicht, transparent (bzw.: zur Transparenz verpflichtet), rechtlich exakt kodifiziert und damit weitgehend rational berechenbar.<sup>193</sup>

**191** | Ebd., S. 217–219 u. 260f. Daraus ergibt sich allerdings zwingend, dass Außenseiter – wie etwa Auswärtige und Reisende aus anderen Ländern – als Kunden auf dem Bazar strukturell massiv benachteiligt sind.

**192** | Geertz spricht von einem »multidimensional character« der Verhandlungen (ebd., S. 223). Sie beziehen sich also nicht nur auf den Preis, sondern auch auf alle überhaupt nur denkbaren Konditionen der Lieferung sowie vor allem auch auf die Zahlungsbedingungen. Deshalb wird der Kauf fast immer durch einen Kredit des Verkäufers finanziert.

**193** | Fontaine: Bemerkungen, S. 334. Der hoch komplexe Prozess der Waren- und Marktnormierung als Teil der europäischen Modernisierungsgeschichte bleibt historiographisch noch darzustellen. Einige grundlegende Bemerkungen dazu finden sich etwa schon in: Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Sozio-

Spätestens seit Beginn des 20. Jahrhunderts sorgten in Deutschland auch die Gewerkschaften dafür, dass persönlich geführte Verhandlungen um den eigenen Vorteil gesellschaftlich immer seltener wurden. Die Tarifverträge, für die sie stritten (und die sie zumindest in einigen Branchen auch schon vor 1914 durchsetzen konnten), befreiten Arbeitnehmer von dem Zwang, den Preis für ihre Arbeitskraft selbst zu vereinbaren, bzw. sie ermöglichten es ihnen, nur noch über individuelle Abweichungen »nach oben« zu verhandeln.<sup>194</sup> Seit dem November 1918 garantierte der deutsche Staat die Kollektivverträge, die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände aushandelten. Gleichzeitig schuf er mit der »Allgemeinverbindlichkeitsverklärung« sogar die Möglichkeit, auch Unternehmer auf die Tariflöhne zu verpflichten, die keiner Arbeitgebervereinigung angehörten.<sup>195</sup>

---

logie. Unvollendet 1919–1920. Hrsg. v. Knut Borchardt/Edith Hanke/Wolfgang Schluchter, Tübingen 2013 (Max Weber-Gesamtausgabe I/23), S. 627 f. Vgl. auch (mit einem Fokus auf Globalisierungsprozesse): Jürgen Osterhammel: Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts, München 2009, S. 1012–1055. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht vgl. grundlegend etwa: Hubert Menze: Markttransparenz in Theorie und Wettbewerbsrecht. In: Wirtschaft und Wettbewerb 13 (1963), S. 578–590; Arno Sölter: Der unvollständige Wettbewerbsbegriff. Zur Bedeutung von Markttransparenz und Marktinformationsverfahren für den Wettbewerbsprozess, Heidelberg 1975.

**194** | Vgl. grundlegend: Thilo Ramm: Die Parteien des Tarifvertrags, Stuttgart 1961. Konkret zur Tarifsituation vor 1914 vgl.: Klaus Schönhoven: Arbeitskonflikte in Konjunktur und Rezession. Gewerkschaftliche Streikpolitik und Streikverhalten der Arbeiterschaft vor 1914. In: ders.: Arbeiterbewegung und soziale Demokratie in Deutschland. Ausgewählte Beiträge. Hrsg. v. Hans-Jochen Vogel/Michael Ruck, Bonn 2002, S. 165–182, hier: S. 168–172.

**195** | Vgl. dazu etwa am Beispiel der Chemieindustrie: Werner Plumpe: Tarifsystern und innerbetriebliche Konflikte in der Weimarer Republik. In: Karl Christian Führer (Hrsg.): Tarifbeziehungen und Tarifpolitik in Deutschland im historischen Wandel, Bonn 2004, S. 26–63; zur »Allgemeinverbindlichkeitsverklärung«, deren Bedeutung in der Weimarer Republik in der Literatur massiv unterschätzt wird, vgl. einige Angaben in: Karl Christian Führer: Von der Selbstbestimmung der Tarifparteien zur staatlichen Verantwortung für die Lohnbildung. Das tarifliche Schlichtungswesen des Baugewerbes in der Weimarer Republik 1924–1932. In: ebd., S. 64–113, hier: S. 98–110. Kurz gesagt konnte das Arbeitsministerium die Allgemeinverbindlichkeit auf Antrag der Tarifparteien verfügen, wenn der in Rede stehende Tarifvertrag mehr als 50 Prozent der Arbeitnehmer der jeweili-

Dank der gesetzlich abgesicherten Tarifaufonomie fügte sich somit auch der Arbeitsmarkt in den allgemeinen gesellschaftlichen Trend, die ökonomische Sphäre möglichst transparent, geordnet und exakt berechenbar zu gestalten. Bei den Tarifverhandlungen, auf kollektiver Ebene, aber blieb das »Feilschen« wichtig. Wenn dies als irritierend und fragwürdig wahrgenommen wurde, so zeigt sich daran nur, wie weitgehend das rationalisierte und reglementierte Wesen moderner wirtschaftlicher und sozialer Beziehungen als selbstverständlich und »normal« galt.

Verabschiedet man sich von darin enthaltenen, nicht explizit gemachten moralischen Wertungen, dann hilft das Bild vom Bazar, auf dem »gefeilscht« wird, jedenfalls durchaus dabei, Tarifverhandlungen ganz allgemein und auch speziell für den Öffentlichen Dienst genauer zu beschreiben und zu verstehen – gerade auch deshalb, weil die Metapher (wie fast alle Vergleiche) bei bestimmten Aspekten nicht mehr funktioniert. Auf einige dieser Ähnlichkeiten und Abweichungen möchte ich im Folgenden kurz hinweisen.

Frei verhandelt wird bei Tarifverhandlungen, weil beide Parteien – ähnlich wie Käufer und Verkäufer auf dem Bazar, wie er auch heute noch etwa in der arabischen Welt existiert – nur über unsichere und unvollständige Informationen verfügen: Sie reden ja über die Zukunft, denn Tarifverträge legen die Löhne und Arbeitsbedingungen jeweils prospektiv, aber doch bindend fest, meist für zwölf Monate bei der Bezahlung, teilweise auch für deutlich längere Zeiträume bei Manteltarifverträgen, die grundsätzliche Fragen des Beschäftigungsverhältnisses regeln. Die Arbeitgeber »kaufen« sich dabei kalkulatorische Sicherheit für die Laufzeit des Vertrages und Schutz vor Streiks, indem sie den Beschäftigten einen fixen Anteil an dem prognostizierten wirtschaftlichen Zuwachs zusagen.

Allerdings gibt es bei diesen Beratungen keine vollständige Freiheit der Akteure. Spätestens seit dem Erlass der Tarifvertragsverordnung im Dezember 1918, die das Prinzip der Tarifaufonomie in Deutschland rechtlich zweifelsfrei etablierte, können die Verhandlungen von Arbeitgebern und Gewerkschaften als ein Musterbeispiel der »regulierten Selbstregulierung« gelten. Dieser Begriff mag sperrig klingen; er ist aber doch hilfreich, um das Geschehen systematisch zu erfassen. In Bereichen der regulierten Selbstregulation verzichtet der Staat auf konkrete Entscheidungskompetenzen und delegiert

---

gen Branche oder der Region erfasste. »Tariffucht« einzelner Unternehmer wurde dann juristisch unzulässig.

sie an nichtstaatliche Institutionen, fixiert per Gesetz oder in Verordnungen gleichzeitig aber den Rahmen, in dem diese Organisationen und Gremien zu handeln haben, und das Prozedere ihrer Auseinandersetzungen.<sup>196</sup>

Darüber hinaus wirken die Gerichte darauf ein, wie Arbeitgeber und Gewerkschaften miteinander umgehen. Vor allem die Fragen, wer unter welchen Voraussetzungen mit welchen Methoden wie intensiv streiken darf und wie die Arbeitgeber darauf reagieren dürfen, können juristisch geprüft und entschieden werden. Dabei spielt auch die Auslegung nicht exakt definierter Begriffe eine wichtige Rolle. Zudem regeln die Gewerkschaften diese für sie zentral wichtigen Entscheidungen sehr genau in ihren eigenen Satzungen.<sup>197</sup> So sind die Kontrahenten in Tarifverhandlungen bei ihren Beschlüssen vielfältig gebunden. Kündigungsfristen und die Friedenspflicht bei einem noch laufenden Vertrag müssen gewahrt werden; bei Arbeitsk Kampfmaßnahmen ist jeweils zu prüfen, ob sie juristisch zulässig sind und auch satzungsgemäß beschlossen wurden.

Für den Inhalt ausgehandelter Verträge aber sind allein die letztlich unterzeichnenden Parteien zuständig. Insofern genießen sie eben doch große Freiheiten.<sup>198</sup> Das rhetorische »Spiel der Über- und Unterbewertung«, das die Verhandlungspartner bei solchen Beratungen inszenieren, bezieht sich bei Tarifverhandlungen im Kern auf die Zukunft und nur vermittelt auf Gegenwart und Vergangenheit (weil diese selbstverständlich die Prognose prägen). Grundsätzlich tendieren die Vertreter der Gewerkschaften bei diesem »Spiel« dazu, im Interesse ihrer Mitglieder von maximal posi-

---

**196** | Vgl. dazu grundlegend etwa: Hansjörg Weitbrecht: Effektivität und Legitimität der Tarifaufonomie. Eine soziologische Untersuchung am Beispiel der deutschen Metallindustrie, Berlin 1969; Gerd Bender: Tarifaufonomie, Regulierte Selbstregulation, Korporatismus. Eine Skizze. In: Peter Collin et al. (Hrsg.): Regulierte Selbstorganisation im frühen Interventions- und Sozialstaat, Frankfurt/Main 2012, S. 53–67.

**197** | Zur deutschen Streik-Rechtsprechung nach 1945 vgl. als Überblick: Michael Kittner: Arbeitskampf. Geschichte, Recht, Gegenwart, München 2005, insbes. S. 596–629; zu den gewerkschaftlichen Regelungen vgl. etwa: ebd., S. 629–647.

**198** | Gesetzliche Regelungen gelten dabei selbstverständlich genauso wie bei allen anderen Vertragsabschlüssen. Als ein Beispiel lässt sich etwa anführen, dass Tarifverträge, die einen »closed shop« schaffen, in Deutschland rechtlich nicht zulässig sind, weil solche Abmachungen u. a. als Verstoß gegen das Grundrecht der Koalitionsfreiheit gelten. Siehe dazu oben S. 44.

ven Entwicklungen auszugehen, um sich dann schrittweise auf realistischere Werte »herunterhandeln« zu lassen.<sup>199</sup> Spiegelbildlich scheint das dem Beginn eines Verkaufsgesprächs auf dem Bazar zu entsprechen.<sup>200</sup>

Gerade in diesem Punkt hilft der Vergleich allerdings doch nur begrenzt weiter: Eine Gewerkschaft, die Tarifverhandlungen beginnt, indem sie ihre Forderungen formuliert, verfügt keineswegs über jene Freiheit, auch mit willkürlich oder vielleicht sogar provokativ gewählten Zahlen zu operieren, die Händler auf dem Bazar besitzen. Zwar existiert die populäre Vorstellung, Gewerkschaftsarbeit sei eigentlich ganz einfach: Sie erschöpfe sich darin, »mehr« zu verlangen.<sup>201</sup> Tatsächlich ist die Sache jedoch deutlich komplizierter. Vor der Großen Tarifkommission der ÖTV hat Heinz Kluncker im Jahr 1969 die Anforderungen aufgelistet, die an sinnvolle Tarifforderungen zu stellen seien: Sie müssten »den Erwartungen der Mitglieder entsprechen, sie müssen für die Betroffenen überschaubar sein, sie müssen in der öffentlichen Auseinandersetzung darstellbar und vor allem realisierbar sein«. Ausdrücklich warnte der Vorsitzende vor gut klingenden Maximalforderungen: Gemessen werde die ÖTV von ihren Mitgliedern wie von der Öffentlichkeit »nicht an der Höhe der Forderungen, sondern an den Ergebnissen. Und dabei spielt auch die Spanne zwischen Forderung und Ergebnis eine Rolle.«<sup>202</sup>

**199** | Vgl. etwa die Angaben eines Tarifexperten der IG Metall (Dipl.-Volkswirt Schmidt): Arndt: Lohnpolitik, S. 188 f.

**200** | Spiegelbildlich, weil auf dem Bazar das erste Gebot nach den ungeschriebenen sozialen Gesetzen dieses Marktes stets vom Kaufinteressenten kommt – das dementsprechend so niedrig wie möglich angesetzt wird. Erst dann nennt der Verkäufer den Preis, den er (angeblich) verlangt. Vgl. Geertz: Suq, S. 227.

**201** | Der legendäre US-amerikanische Gewerkschaftsführer Samuel Gompers, Vorsitzender des Dachverbandes »American Federation of Labor« von 1886 bis 1924, hat die Tätigkeit von Gewerkschaften und ihren Funktionären tatsächlich einmal so definiert. Das vollständige Zitat (aus einer Rede in Louisville vom Mai 1890) lautet: »We do want more, and when it becomes more, we shall still want more. [...] And we shall never cease to demand more until we have received the results of our labor.« (Samuel Gompers: The Samuel Gompers Papers. Vol. 2: The Early Years of the American Federation of Labor, 1887–90. Edited by Stuart B. Kaufman, Urbana and Chicago 1987, S. 313)

**202** | Protokoll der Sitzung der GTK, 4.12.1969. In: AdsD, Depositum Kluncker, Reden und Referate November 1969–Februar 1972.

Vor allem dieser komplizierte und kaum systematisch zu fassende Außenbezug, der in verschiedener Form Rücksichtnahme erzwingt, unterscheidet das »Feilschen« der Tarifunterhändler von der »reinen« Form solcher Verhandlungen auf dem Bazar, bei der beide Parteien jeweils nur für sich selbst und ganz direkt in eigener Sache agieren. Schon die Abstimmung mit der jeweils »eigenen« Klientel ist kompliziert genug. Nach den Worten Hermann Höcherls befindet sich ein Unterhändler bei Tarifverhandlungen durchweg mindestens »in doppelter Frontstellung«: Beide Seiten müssen eben nicht nur den Tarifpartner im Auge behalten, sondern sich bei taktischen Entscheidungen auch »nach innen« absichern.<sup>203</sup>

Konkret brauchte Heinz Kluncker als Verhandlungsführer der ÖTV stets ein positives Votum der Großen Tarifkommission, in der mehr als einhundert vornehmlich ehrenamtliche Funktionäre saßen, bevor er Abstriche an den ursprünglichen Forderungen des Verbandes verbindlich zusagen konnte. Um die Beratungen zu beschleunigen, gab es zusätzlich noch eine »Verhandlungskommission« mit nur 16 Mitgliedern, in der vorläufige Abstimmungen stattfanden. Darin waren – anders als in der Große Tarifkommission – alle Bezirke der ÖTV gleichberechtigt mit je einer Stimme vertreten. Ein positives Votum der »Verhandlungskommission« bedeutete daher keineswegs zwingend ein gleiches Ergebnis auch in dem größeren Gremium, das von den kopfstarken Bezirken der Organisation dominiert wurde.<sup>204</sup> Bei den Arbeitgebern mussten Bund, Länder und Gemeinden ihre keineswegs einheitlichen Interessen so weit auf einen Nenner bringen, dass sie gemeinsam auftreten konnten. Ging es um Kompromisse, entstand in diesen drei Delegationen zudem rasch die Notwendigkeit, sich zusätzlich intern neu zu beraten.<sup>205</sup>

Gerade in ihrer Endphase verliefen Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst daher typischerweise nach dem »Stop-and-go«-Prinzip: Beratungen in paritätisch besetzten kleineren Gremien oder im engsten Kreis der wichtigsten Männer beider Seiten wurden mehrfach unterbrochen, um den Tarifparteien die Möglichkeit zu geben, sich den jeweils aktuel-

---

**203** | Zit. nach: Vogel: Höcherl, S. 33.

**204** | Beschlussprotokoll der Sitzung der GTK, 30.5.1967. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 12. Neben den Vertretern der zwölf Bezirke saßen in der »Verhandlungskommission« noch vier Mitglieder des Hauptvorstandes.

**205** | Zu diesen Interessengegensätzen siehe schon oben Kapitel I.

len Verhandlungsstand erst einmal »innen« absegnen zu lassen.<sup>206</sup> Zählt man die Beteiligten auf beiden Seiten zusammen, so waren in den 1960er und 1970er Jahren in der Schlussphase von Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst insgesamt fast 300 Personen mit jeweils sehr unterschiedlichen Rechten und Aufgaben an diesen Abstimmungen beteiligt, weil durchweg gleichzeitig für Bund, Länder und Gemeinden verhandelt wurde.<sup>207</sup>

Die gewerkschaftliche Basis konnte auch in solchen Endrunden durchaus noch sehr präsent sein: Zumindest bei kontrovers verlaufenden Verhandlungen versuchten häufig einzelne Gliederungen der ÖTV auch noch in letzter Minute, mit Telefonanrufen und Telegrammen auf die Tarifkommission und auf die Verbandsführung einzuwirken. In der Regel erhoben sie in solchen Einreden die Forderung, »hart zu bleiben«.<sup>208</sup>

Die Frage, wann welche Informationen über den Verlauf der Beratungen jeweils der »eigenen Seite« mitgeteilt wurden, gehörte daher zu den strategisch wichtigsten Entscheidungen, über die der enge Kreis der Verhandlungsführer befinden musste. Monika Wulf-Mathies, die 1982 zur Nachfolgerin Heinz Klunckers wurde und die auch dessen Rolle in den Tarifverhandlungen der ÖTV übernahm, formuliert dies im Rückblick so: »Sie führen auch Tarifverhandlungen mit der eigenen Kommission und

**206** | Um ein konkretes Beispiel zu nennen: In der Tarifrunde für den Öffentlichen Dienst 1968/69 wurde die fünfte (und vorletzte) Verhandlungsrunde, die vom 17. Januar, 11 Uhr vormittags, bis zum 18. Januar, 4 Uhr 35 morgens, dauerte, insgesamt dreimal für längere separate Besprechungen unterbrochen. Die GTK beriet dabei etwa von 1 Uhr 15 bis 3 Uhr morgens offensichtlich sehr kontrovers allein darüber, ob die Angebote der Arbeitgeber eine ausreichende Basis für weitere Verhandlungen böten (Bericht des Tarifsekretariats über die Tarifvertragsverhandlungen, 17./18.1.1969. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 13).

**207** | Ralf Krumsiek: Alle Jahre wieder. In: Der Städtetag 31 (1978), S. 332–335, hier: S. 323. Krumsiek nahm seit 1969 für die VKA an den Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst teil; seit 1975 war er deren Verhandlungsführer.

**208** | Siehe dazu beispielhaft: Zweikampf zwischen Klett und Kluncker. In: StZ, 26.9.1969, sowie auch die Ausführungen zum Streik im Februar 1974 in Kapitel III. Die Möglichkeit einer »Inszenierung« ist selbstverständlich nicht von der Hand zu weisen, d. h. auch der Druck »von außen« mag mit der Gewerkschaftsführung abgesprochen sein. Diese Unsicherheit zeigt einmal mehr, wie problematisch es ist, das Handlungsgefüge von Tarifverhandlungen zu schematisieren.

müssen die Mitglieder von den Träumen über wunderbare Ergebnisse langsam in die Realität zurückholen.« Die Rücksprache mit den Vertretern der Basis war daher genau zu überlegen: Deutete sich die Möglichkeit an, mit den Arbeitgebern eine ausgewogene Gesamtlösung zu erreichen, dann »hat man eher Zwischenschritte vermieden, die Nervosität hätten verursachen können. Wenn man den Arbeitgebern zeigen wollte, das geht gar nicht, da gibt's Ärger, dann hat man das auch in der Großen Tariffkommission entsprechend kommuniziert.«<sup>209</sup>

Dazu kommt noch eine weitere Dimension des Außenbezugs speziell von Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst: In diesem Segment der Arbeitswelt geht es keineswegs zwingend so zentral oder ausschließlich um die ökonomischen Interessen der Tarifpartner wie bei Lohnverhandlungen in der Privatindustrie. Wird für die Beschäftigten des Staates verhandelt, so übernehmen Politiker die Rolle der Arbeitgeber, die nur als Mitglied einer gewählten politischen Führung in diese Position gekommen sind. Anders als Unternehmer (oder deren professionelle Vertreter in den Arbeitgeberverbänden), die jeweils direkt »pro domo« handeln, verfolgen diese politischen Würdenträger nicht nur ökonomische und betriebswirtschaftliche Ziele. Sie haben vielmehr zugleich – oder vielleicht sogar: vor allem – eine politische Agenda und stehen bei den Wählern sowie bei der Partei im Wort, der sie angehören. Auch mit den Medien müssen sie zu recht kommen. Dieser indirekte, zugleich aber doch sehr starke Außenbezug konnte eine Einigung der Verhandlungspartner sowohl erheblich erschweren als auch beschleunigen.<sup>210</sup>

Besonders deutlich wird dieser Zusammenhang, wenn ein Streik droht. Im Öffentlichen Dienst hat dieses stärkste Kampfmittel einer Gewerkschaft nicht ganz den gleichen Charakter wie bei Tarifstreitigkeiten in Industrie und Gewerbe. In der Privatwirtschaft verlieren Unternehmer unmittelbar Geld, wenn die Beschäftigten ihre Arbeit niederlegen. Bei einem längeren Ausstand können produzierende Betriebe Lieferverträge nicht einhalten, was Kunden verärgert und auf Dauer vertreiben kann. In der Industrie führen Gewerkschaften und Arbeitgeber bei Streiks (und auch bei Aus-

---

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

**210** | Das Musterbeispiel dafür bietet nach wie vor die Tarifrunde für den Öffentlichen Dienst von 1973/74, die in dem ÖTV-Streik gipfelte. Siehe dazu ausführlich Kapitel III.

sperrungen durch die Unternehmer) ihren Streit daher letztlich nur noch mit wirtschaftlichen Mitteln: Es geht um die Frage, ob ein Ausstand für die Unternehmer so »teuer« sein kann, dass sie die bislang abgelehnten gewerkschaftlichen Forderungen trotz der langfristigen ökonomischen Folgen als das kleinere Übel akzeptieren. Zwangsläufig wird dieses Spiel auch mit sehr hohen Einsätzen gespielt, weil die Gewerkschaften nur so hoffen können, mit einer kurzfristigen Kampfmaßnahme langfristig weiterwirkende Zugeständnisse zu erringen.<sup>211</sup>

Arbeitsniederlegungen in einem Ministerium oder einer anderen Behörde verursachen demgegenüber zunächst einmal überhaupt keinen präzise zu benennenden wirtschaftlichen Schaden, weil sich der »Betriebszweck« ökonomisch gar nicht oder allenfalls sehr grob messen lässt.<sup>212</sup> Auch bei öffentlichen Versorgungsunternehmen haben Streiks nicht die gleichen Konsequenzen wie bei Privatfirmen, die ohne regelmäßigen Absatz nicht existieren können: Als Monopolbetriebe müssen sie keine Abwanderung verärgelter Kunden fürchten; vielfach laufen ihre Einnahmen auch dann weitgehend unverändert weiter, wenn sie die Produktion deutlich drosseln. Wegen der fehlenden Konkurrenz können sie steigende Arbeitskosten

**211** | Vgl. als ein Beispiel den Streik (mit nachfolgender Aussperrung) in der baden-württembergischen Metallindustrie im März 1978: Er verursachte einen Lohnausfall von 450 Millionen DM, einen Umsatzausfall von geschätzt 4,5 Milliarden DM (aus dem sich dann ein Steuerausfall von ebenfalls geschätzten 390 Millionen DM ergab). Die IG Metall zahlte 130 Millionen DM Streikunterstützung; die drei beteiligten Arbeitgeberverbände unterstützten bestreikte und aussperrende Betriebe mit 252 Millionen DM aus ihren Arbeitskampffonds. Alle Zahlen aus: Florian Schilling: Der Einigungsprozess bei Tarifverhandlungen. Eine Darstellung am Beispiel der Tarifrunde 1978 in der bundesdeutschen Metallindustrie, Berlin 1984, S. 86.

**212** | Dies galt zumal in der hier untersuchten Periode, in der betriebswirtschaftliche Methoden zur Kostenkontrolle, die auch Verwaltungsvorgänge ökonomisch zu bewerten versuchen, noch unbekannt waren. Vgl. zum Beginn dieser konsequenten Ökonomisierung auch des Öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik, der sich auf die späten 1980er Jahre datieren lässt, etwa die Beiträge in: Jürgen Weber/Otto Tylkowski (Hrsg.): Controlling – eine Chance für öffentliche Unternehmen und Verwaltung, Stuttgart 1988.

zudem relativ einfach und gefahrlos durch Preiserhöhungen ausgleichen. Dafür braucht es »nur« das Placet der zuständigen politischen Gremien.<sup>213</sup>

Gleichzeitig aber tangieren solche Arbeitsniederlegungen in öffentlichen Dienstleistungsbetrieben den Alltag der Bürger ganz unmittelbar. Damit geht es kurzfristig ganz konkret um »Ordnung« und die Fähigkeit von Ministern und/oder Bürgermeistern, diese zu sichern; längerfristig geht es auch um die Preise, die von den Bürgern für öffentlich erbrachte Dienstleistungen gefordert werden, und um die Verantwortung, die Politiker dafür tragen – das heißt, es geht auf doppelte Weise um Politik. Dieser besondere Zusammenhang kann für die Tarifstrategie der öffentlichen Arbeitgeber so unterschiedliche Folgen haben, dass ein Versuch, Generalisierungen zu formulieren, meiner Meinung nach nur untaugliche Resultate liefern kann.<sup>214</sup>

Festzuhalten ist jedoch der spezielle, oft stark und vielschichtig politisch geprägte Charakter speziell von Tarifverhandlungen für den Öffent-

**213** | Zusammenfassend zu der vergleichsweise guten ökonomischen Position von öffentlichen Versorgungsbetrieben bei Streiks vgl. etwa: Berndt Keller: Lohnbestimmung im öffentlichen Dienst. In: Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Arbeitskonflikte in der Bundesrepublik. Fachwissenschaftliche Analysen, Unterrichtsempfehlungen, Opladen 1978, S. 44–52, hier: S. 45 f. Wegen der Notdienste, denen die ÖTV zustimmte, kam eine völlige Stilllegung im hier untersuchten Zeitraum gar nicht vor. Lediglich Verkehrsbetriebe, die vor allem Einzelfahrkarten verkaufen, sind durch einen Streik unmittelbar ökonomisch zu treffen. Ansonsten sinken die Einnahmen wegen der üblichen langfristigen Lieferverträge (mit Monatszahlungen der Kunden) nur geringfügig. Erinnert sei an die Hamburger Wasserwerke, die beim Streik der ÖTV 1954 während der Arbeitsniederlegung einen zusätzlichen Gewinn verzeichneten, weil sie die hohen Personalkosten sparten. Siehe oben S. 66.

**214** | Vgl. als unzulänglichen Versuch in dieser Richtung etwa: Berndt Keller: Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände, Frankfurt/Main und New York 1983, insbes. S. 255–284. In dieser rein modellhaften Argumentation bleibt etwa die Möglichkeit, dass ein Politiker bei Streiks gerade deshalb »hart« bleibt, um Wähler zu binden, völlig unberücksichtigt. Dabei können Politiker wie Margaret Thatcher (seit Mai 1979 britische Premierministerin) und François Mitterrand (seit Mai 1981 französischer Präsident) als fast zeitgleiche Extrembeispiele dafür dienen, wie stark politische Programme das konkrete Verhalten in Tarifstreitigkeiten für den Öffentlichen Dienst und in Gewerkschaftsangelegenheiten allgemein prägen können.

lichen Dienst. Wenn ein Kompromiss bei Tarifstreitigkeiten (wie im Verkaufsgespräch auf dem unreglementierten Bazar) immer beiden Seiten die Möglichkeit geben muss, selbst dann »ihr Gesicht zu wahren«, wenn sie nachgeben, dann muss dieser Prozess zwangsläufig umso komplexer und unberechenbarer werden, je stärker es dabei nicht nur um ökonomische Interessen geht.

Möglichkeiten, Kompromisse zu schließen, um einen neuen Tarifvertrag möglich zu machen, gab es zwar viele. Tarifverhandlungen waren (und sind) in der Regel multidimensionale Verhandlungen: Es geht dabei stets um viele Bestimmungen gleichzeitig, da diese Abmachungen seit ihrer Erfindung im späten 19. Jahrhundert im Laufe der Zeit immer detaillierter und genauer wurden.<sup>215</sup> In dieser Beziehung funktioniert der Vergleich mit Verhandlungen auf dem Bazar wieder sehr gut, denn auch dort wird ja stets »multidimensional« beraten.

Allerdings handelt es sich bei Tarifverträgen vielfach um eine so komplexe und unübersichtliche Materie, dass die schiere Fülle der potenziellen »Stellschrauben« eine Einigung vermutlich eher erschwert als erleichtert. Ein Beispiel mag genügen, um das Problem zu illustrieren: In der Tarifrunde für den Öffentlichen Dienst von 1968/69 verhandelte die ÖTV eben nicht nur über eine allgemeine Lohn- und Gehaltserhöhung von acht Prozent (das darauf antwortende Angebot der Arbeitgeber betrug vier Prozent). Gleichzeitig ging es auch noch um die Höhe der Zuschläge für Überstunden, für Bereitschaftsdienste und erschwerte Arbeiten (die für Arbeiter und Angestellte jeweils getrennt geregelt waren), um die Dienstalterszulagen (sie gab es in fünf Stufen, ebenfalls separat für Arbeiter und Angestellte) sowie um eine Abstufung des Sozialzuschlages (der in den verschiedenen Ortsklassen unterschiedlich hoch bemessen war) je nach der Kinderzahl sowie darüber hinaus auch noch um die »Lohngruppenspannen« zwischen beruflich verschieden qualifizierten Personengruppen der beim Staat be-

**215** | Schon in der Weimarer Republik konstatierte ein Experte, Tarifverträge seien in Deutschland mittlerweile so »fein ausgebaut« und »bis ins letzte durchdachte Instrumente« zur Regelung der Arbeitsbedingungen, dass sie nur noch in »minuziöser und angespannter Arbeit« neu auszuhandeln seien (Richard Sternberg-Raasch: Die Bedeutung der Kommunen als Arbeitgeber und ihre besonderen Probleme, Berlin 1928, S. 11).

schäftigten Arbeiter.<sup>216</sup> Nur »ausgezeichnete Kenner« der Materie konnten bei solchen Beratungen sinnvoll mitreden.<sup>217</sup>

Die Öffentlichkeit nahm diese Komplexität jedoch nicht zur Kenntnis – und konnte dies auch gar nicht. Gewerkschaften und Arbeitgeber präsentierten ihre Verhandlungen vielmehr fast ausschließlich als Streit um Lohn- und Gehaltsprozentpunkte, der dann in der Tat »in der Mitte« (1968/69 konkret mit einer Einigung auf sechs Prozent) gelöst wurde und dementsprechend banal wirkte.<sup>218</sup> Solche Simplifizierungen waren in mancher Hinsicht ohne Frage sinnvoll: Sie machten komplexe Tarifverhandlungen für die Medien fassbar und halfen gerade den Gewerkschaften, ihre Mitglieder für eine »überschaubare« Forderung zu mobilisieren. Andererseits aber mussten Funktion und Wert der Tarifautonomie wohl zwingend unklar bleiben, wenn sie als soziale Praxis stets nur so grob vereinfacht dargestellt wurde.<sup>219</sup>

Verhandlungsrunden von 19 Stunden Dauer (oder auch mehr), die bei Tarifauseinandersetzungen nicht selten sind, haben also keineswegs nur den rein symbolisch-performativen Charakter, der ihnen oft nachgesagt wird.<sup>220</sup> Sie ziehen sich vielmehr auch deshalb so in die Länge, weil es den Arbeitge-

---

**216** | Bericht des Tarifsekretariats über die Tarifvertragsverhandlungen, 17./18.1.1969; Bericht des Tarifsekretariats über die Tarifvertragsverhandlungen, 28./29.1.1969. Beide in: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 13.

**217** | So schon die resignierte Feststellung des Bezirksvorsitzenden für Bayern, Christoph Friedrich (Protokoll über die 9. Sitzung des HV, 9./10.11.1960. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45).

**218** | ÖTV-Geschäftsbericht 1968/71, S. 79; eine Aufstellung der ergänzend vereinbarten, durchweg sehr unterschiedlich bemessenen Veränderungen bei den verschiedenen Zuschlägen findet man ebd., S. 78–91.

**219** | Als rare Beispiele für Versuche, die Komplexität der Verhandlungen journalistisch genau zu beschreiben, vgl. etwa: Zweikampf zwischen Klett und Kluncker. In: StZ, 26.9.1969; Hermann Rudolph: Langwierige Einleitung eines Milliarden-Vergleichs. Stuttgarter Nächte – Die Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst. In: FAZ, 8.2.1975.

**220** | Vgl. als ein Beispiel für diese Sicht die Formulierung der FAZ von 1967, Marathonsitzungen gehörten nur mit Blick auf die jeweils »eigene« Seite »zur tarifpolitischen Etikette. Wer es kürzer macht, setzt sich anscheinend dem Vorwurf aus, zu weich verhandelt zu haben.« (Der öffentliche Dienst bleibt vom Streik verschont. In: FAZ, 4.12.1967)

bern schwer fällt, die finanziellen Konsequenzen einzelner Zugeständnisse abzuschätzen, und die Gewerkschaften Mühe haben, angebotene Vergünstigungen so gegeneinander abzuwägen, dass möglichst viele Mitglieder möglichst stark profitieren. Die Aushandlung einer »Paket«-Lösung aber ist der Königsweg, um einen Kompromiss zu finden, der Gewerkschaft wie Arbeitgeber zufrieden stellt. In den 1960er und 1970er Jahren, als sich Informationen noch nicht mit ein paar Klicks im Internet abrufen ließen und komplizierte Rechenoperationen nicht in Sekundenschnelle elektronisch gelöst wurden, agierten beiden Seiten wohl zwangsläufig sehr im Vagen, wenn sie von ihren Ausgangsforderungen abgingen, um einen Abschluss möglich zu machen.<sup>221</sup>

Wenn exakt durchdachte und rationale Entscheidungen aber so erschwert sind, dann gewinnt die Taktik der Verhandlungspartner stark an Bedeutung: Sie kann helfen, die zögerliche Haltung der Gegenseite aufzubrechen, und Entscheidungen fördern, die eben noch als ein zu großes Risiko galten. Bei einer Befragung der Unterhändler beider Seiten in der württembergischen Metallindustrie hat ein Soziologe in den späten 1970er Jahren ermittelt, dass Verhandlungserfolge in Tarifrunden zentral vom »timing« abhängen. Gerade in der Endphase einer Tarifrunde, in der Gewerkschaft wie Arbeitgeber zunehmend unter dem Druck stehen, sich »zu bewegen«, entscheide vielfach der Zeitpunkt, zu dem bestimmte Angebote gemacht werden, über Annahme oder Ablehnung.<sup>222</sup>

Dabei erfüllt auch die Nachtsitzung, die pausenlos bis in den frühen Morgen fortgeführt wird, eine wichtige Funktion: Müdigkeit und Erschöpfung sowie der Stress, stundenlang in stark verräucherten Konferenzräumen (denn bei solchen Beratungen durfte seinerzeit – wie allgemein in der deutschen Öffentlichkeit – selbstverständlich geraucht werden) mit den gleichen Leuten über die gleichen Fragen zu streiten, können auf beiden Seiten Bedenken überwinden, die einer Einigung hartnäckig im Weg stan-

221 | Vgl. die Klage, die verfügbaren »Personalstrukturdaten« seien in der Regel mehr als ein Jahr alt und damit überholt. In: BMdI und BKA, 19.1.1972. In: BAArch Koblenz, B 136, 5107. Monika Wulf-Mathies erinnert sich, dass selbst in den 1980er Jahren teilweise keine präzisen Angaben darüber vorlagen, wie viele Beamte und Angestellte es in einzelnen Beschäftigtengruppen gab (Interview Monika Wulf-Mathies, 7.4.2015).

222 | Schilling: Einigungsprozess, S. 169 f.

den. Diesen »Sieg des Hinterns über den Geist« akzeptierten Gewerkschaften wie Arbeitgeber, weil es um ihre Erfolgsaussichten bei diesem speziellen finalen Wettstreit grundsätzlich gleich gutstand.<sup>223</sup>

Heinz Kluncker als der Chefunterhändler der ÖTV war offensichtlich sehr versiert darin, gegen Ende einer langen Verhandlungsrunde psychologisch auf die Vertreter der Arbeitgeber einzuwirken. Als er nicht mehr selbst mit Kluncker beraten musste, lobte Hermann Höcherl anerkennend die »darstellerische Kraft« des ÖTV-Vorsitzenden: Dieser könne das Verlassen des Verhandlungsraumes (und damit das Ende der Einigungsversuche) in mindestens »28 Stufen« zelebrieren, die sich vom »Rascheln mit dem Papier« und »Papier in die Tasche stecken und wieder herausnehmen« schrittweise steigerten, bis schließlich »gemessenes Schreiten zur Tür in Erwartung eines weiteren Kompromißangebots« das letzte Warnsignal aussandte.<sup>224</sup>

Auch Monika Wulf-Mathies betont rückblickend die Bedeutung solch kleiner Gesten gerade in der Schlussphase der Beratungen: »Natürlich belauert man sich auch. Man guckt, welche Wirkung welche Bemerkung hat, und versucht, daraus seine Schlüsse zu ziehen.« Dabei gehe es darum, auch noch auf die »Körpersprache und Nebensätze« zu achten. Die Nachtsitzung und die Müdigkeit aller Beteiligten sei als Element der Kompromissfindung von großer Bedeutung: »Es gehört ein gewisses Maß an Erschöpfung dazu, sich selbst zu prüfen, was kann man denn noch anbieten, damit man zu einem Ergebnis kommt«. Zudem entscheiden ja nicht allein die Verhandlungsführer: »Es müssen auch die Kommissionen das Gefühl haben, nun geht wirklich nichts mehr – und das ist eben mittags um Zwölf nicht so.«<sup>225</sup>

Strategie spielt bei Tarifverhandlungen offensichtlich eine zentral wichtige Rolle. Berücksichtigt man dazu das Resultat der eben zitierten empirischen Studie, die sachlichen Argumente der Gegenseite seien in Tarifverhandlungen weder für die Gewerkschafter noch für die Arbeitgeber wirklich wichtig, weil ihre jeweiligen Grundüberzeugungen nicht zu erschüttern sind, dann mag sich doch wieder ein negatives Urteil über diese Beratungen aufdrängen.<sup>226</sup>

223 | Ebd., S. 175 f. (Zitat: S. 176).

224 | Zit. nach: Vogel: Höcherl, S. 34.

225 | Interview Monika Wulf-Mathies, 7.4.2015.

226 | Schilling: Einigungsprozess, S. 212.

Die vorangegangenen Seiten sollten jedoch gezeigt haben, wie verfehlt pauschalisierende abschätzige Schlagworte in diesem Zusammenhang sind. Tarifverhandlungen sind ein Prozess der Kompromissfindung, in dem beide Seiten keine »Exit«-Option haben: Auf dem Bazar steht es Verkäufern wie Käufern frei, auf ein Geschäft zu verzichten, um es mit anderen Partnern neu zu versuchen. Gescheiterte Verhandlungen sind im Tarifgeschäft aber nur der Beginn weiterer Beratungen in gleicher Konstellation: Keine Gewerkschaft kann auf Dauer einen tariflosen Zustand wollen, und auch den Arbeitgebern liegt ihre kalkulatorische Sicherheit sehr am Herzen.<sup>227</sup> Wer um Löhne und Arbeitsbedingungen »feilscht«, der übernimmt daher eine hochkomplexe Aufgabe, die nur dann erfolgreich bewältigt werden kann, wenn großes Wissen, Geduld, Einsatzbereitschaft und Stehvermögen zusammenkommen. Die konservative britische Tageszeitung *The Times* hat 1964 Tarifverhandlungen in einem Artikel über Lohnverhandlungen für den Öffentlichen Dienst entsprechend respektvoll als »more an art than a science« – »eher eine Kunst als Wissenschaft« – bezeichnet.<sup>228</sup>

**227** | Heinz Kluncker hat durchweg stark betont, dass es bei Tarifverhandlungen – und sogar beim Streik – immer darum gehe, einen Konflikt friedlich durch einen Kompromiss beizulegen. Vgl. etwa: Wenn Richter über Streiks urteilen ... In: Die Zeit, 30.7.1971 (ein Interview mit dem ÖTV-Vorsitzenden); Heinz Kluncker: Tarifaufonomie im Widerstreit der Interessen. In: Heinz Flohr/Klaus Lompe/Lothar F. Neumann (Hrsg.): Freiheitlicher Sozialismus. Beiträge zu seinem heutigen Selbstverständnis, Bonn 1973, S. 213–216, hier: S. 214. Ob auch die ÖTV-Mitglieder einen Streik so beurteilten, ist eine andere Frage. Siehe dazu in Kapitel III die Ausführungen zum Streik von 1974.

**228** | What is the cost? In: The Times, 25.7.1964. Der englische Begriff »science« bezeichnet – anders als das sehr viel weiter zu verstehende Wort »Wissenschaft« im Deutschen – nur die Naturwissenschaften.

## **5. Tarifpolitik in turbulenten Zeiten: Die Lohnrunden für den Öffentlichen Dienst in den Jahren der Großen Koalition 1966 bis 1969**

### **Die Wirtschaftskrise von 1966/67, die Konjunkturpolitik der Bundesregierung und die Tarifrunde für den Öffentlichen Dienst**

Ein ganzer Tag war für die Beratungen der Tarifparteien eingeplant; tatsächlich aber dauerten sie nur wenige Minuten. Bundesinnenminister Paul Lücke (CDU) hatte kaum das zentrale Lohnangebot der Arbeitgeber – ein Plus von zwei Prozent, das erst nach einer Wartezeit von mehr als einem Jahr wirksam werden sollte – vorgestellt, als Heinz Kluncker ihn unterbrach: Diese Offerte sei eine »Provokation«, sagte er; Gespräche darüber werde es nicht geben. Dann verließ der ÖTV-Vorsitzende gemeinsam mit den anderen anwesenden Gewerkschaftern den Saal – ohne diesen Abgang auf die sonst übliche Weise mimisch oder gestisch irgendwie vorbereitet zu haben. Verblüfft blieben die versammelten Vertreter von Bund, Ländern und Gemeinden allein zurück. Da sie nach einer internen Debatte mitteilten, es werde kein anderes Angebot geben, erklärte die ÖTV die Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst umgehend für gescheitert. Gleichzeitig wurde ein Termin für die Urabstimmung über einen Streik bekannt gegeben.<sup>229</sup>

So ungewöhnlich dieser Vorgang, der sich am 17. November 1967 in Köln ereignete, auch war – wirklich bemerkenswert wurde er erst durch die anschließende Reaktion des Innenministers. Im Bundeskabinett fand Lücke nur freundliche und anerkennende Worte für die ÖTV: Seit Anfang Juni sei ein neuer Lohn- und Gehaltstarif für den Öffentlichen Dienst nun schon überfällig; die Gewerkschaft aber habe sich dennoch stets »vernünftig und staatsbewußt« verhalten. Selbst der Eklat in Köln und die bevorstehende Urabstimmung über einen Streik der ÖTV mitten in der Vorweihnachtszeit irritierten den Minister der Großen Koalition, die seit dem Dezember 1966 in Bonn regierte, nicht. Lücke hielt die brusche Reaktion der Gewerkschaft auf das von ihm vorgetragene Angebot vielmehr für »absolut verständlich«. Unzufrieden war er hingegen mit den Vertretern der

---

**229** | Streikgefahr im öffentlichen Dienst, FR, 18.11.1967. Vgl. auch: Vorschuß auf den Mai. In: Der Spiegel 21 (1967), H. 49, S. 32–34; ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 57f.

Länder und der Kommunen, mit denen er gemeinsam als Kontrahent der Gewerkschaft zu agieren hatte: Deren Verhalten sei unflexibel und kontraproduktiv. So habe die VKA etwa »trotz dringender Bitten« keinen Vertreter zu einer Besprechung entsandt, auf der Lücke über ein gemeinsames besseres Angebot von Bund, Ländern und Gemeinden an die Gewerkschaft beraten wollte, und dadurch einen Beschluss torpediert, mehr als die mageren zwei Prozent zu offerieren, die zudem erst 1969 ausgezahlt werden sollten.<sup>230</sup>

Auch der Wirtschaftsminister sympathisierte mit der ÖTV. Ein Plus von 3,5 Prozent bereits für 1968, so erklärte der Sozialdemokrat Karl Schiller, sei »wirtschaftspolitisch richtig«. Wenn TdL und VKA für das kommende Jahr und rückwirkend für die Monate seit Juli 1967 eine lohnpolitische Nullrunde für den Öffentlichen Dienst forderten, weil die Etats von Ländern und Kommunen in ihrer Sicht kaum noch finanziellen Spielraum ließen und bei größeren Zugeständnissen ihre Investitionen bedroht seien, dann handelten sie »konjunktur- und zinspolitisch falsch«. Schließlich sei es allen Gebietskörperschaften problemlos möglich, durch »die weitere Aufnahme von Krediten [...] die Investitionsausgaben trotz Erhöhung der Löhne und Gehälter aufrechtzuerhalten«. Leider aber machten Länder und Gemeinden »von dieser Möglichkeit nur zögernd Gebrauch«.<sup>231</sup>

In der Tarifrunde für den Öffentlichen Dienst von 1967/68 galten offensichtlich besondere Bedingungen: Vertreter der Bundesregierung, die für die staatliche Lohn- und Gehaltspolitik entscheidend wichtig waren, solidarisierten sich mit den Forderungen der ÖTV und haderten mit ihren Kollegen in den Bundesländern und in den Gemeinden, die sich ausgesprochen knauserig gaben, während doch ansonsten gerade die Kommunen bei einem drohenden Streik im Öffentlichen Dienst stets als allzu nachgiebig galten. Die große Bedeutung der Politik und deren enge Verbindung mit der aktuellen wirtschaftlichen Situation in den Tarifverhandlungen der ÖTV wird in dieser Tarifrunde im ersten Jahr der Großen Koalition besonders gut sichtbar. Dies gilt im Prinzip ebenfalls für die unter den Vorzeichen von »Wilden Streiks« durchgeführten Lohnverhandlungen im

**230** | Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 20: 1967. Bearb. v. Walter Naasner/Christoph Seeman, München 2010 (im Folgenden: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1967), S. 553 u. 551 (Sondersitzung des Kabinetts v. 27.11.1967).

**231** | Ebd., S. 553 f.

Sommer 1969, wenngleich sie unter anderen ökonomischen Rahmenbedingungen mit entsprechend differenzierten politischen Prägewirkungen stattfanden. Im Folgenden steht deshalb die jeweilige politische Dimension der Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst im Fokus der Darstellung. Gleichzeitig wird gezeigt, wie stark sich das öffentliche Image des ÖTV-Vorsitzenden Heinz Kluncker – und damit auch das Bild der von ihm geführten Organisation – entscheidend gerade in diesen beiden Lohnverhandlungen formte, weil sie für eine im Prinzip so friedfertige Gewerkschaft wie die ÖTV jeweils ungewöhnlich konfrontativ verliefen.

1967 erlebte die Bundesrepublik ihre erste echte wirtschaftliche Krise: Die Konjunktur brach ein, das Bruttosozialprodukt sank. Die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer schrumpfte um 800.000; zum ersten Mal seit 1950 ging es zwischen Rhein und Elbe nicht mehr wie bisher immer weiter wirtschaftlich bergauf. So klappte etwa im Bundeshaushalt unversehens ein Milliardenloch. Nach dem langen ökonomischen Aufschwung empfanden Politik, Medien und Öffentlichkeit diese Probleme als dramatischen Einschnitt. Sowohl der Sturz des glücklosen Bundeskanzlers Ludwig Erhard durch seine eigene Partei wie auch die Bildung der Großen Koalition zwischen CDU/CSU und den Sozialdemokraten mitten in der Legislaturperiode gehörten bereits zu den Auswirkungen der sich spätestens seit Herbst 1966 stark zuspitzenden ökonomischen Krise. Zu einem guten Teil entstand sie durch mangelnde wirtschaftspolitische Koordination zwischen einer Bundesregierung, die im Wahljahr 1965 großzügig Wahlgeschenke verteilt hatte, und der Bundesbank, die mit ihren Instrumenten restriktiv gegensteuerte.<sup>232</sup>

Die SPD übernahm also im Dezember 1966 erstmals politische Verantwortung im Bonner Kabinett – und sie ging zügig daran, ein grundlegend neues wirtschaftspolitisches Konzept umzusetzen. Ihr ehrgeiziger Wirtschaftsminister Karl Schiller setzte nicht einfach nur auf aktive konjunkturpolitische Maßnahmen des Staates; er entwickelte gleich ein umfassendes Modell, das eine dauerhaft möglichst krisenfreie wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung zur zentralen politischen Aufgabe der Bundesregierung und aller staatlicher Institutionen erklärte. Der um eine einprägsame Formulierung ebenso wie um eindrucksvoll klingende englische Vokabeln nie verlegene Minister sprach von einer »Globalsteuerung« des wirtschaft-

---

232 | Vgl. zusammenfassend etwa: Kleßmann: Zwei Staaten, S. 197–209.

lichen Geschehens, in deren Zentrum eine klug geplante und stets antizyklisch angelegte »fiscal policy« zu stehen habe.<sup>233</sup>

So sollte aus der »früheren, naiven Marktwirtschaft« der Bundesrepublik, die vor allem »mit Appellen, Seelenmassagen, Maßhaltebeschwörungen und ähnlichem« gearbeitet hatte, eine »aufgeklärte Marktwirtschaft« werden, deren Steuerung auf der Basis der »volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung« fast wissenschaftlichen Charakter trug.<sup>234</sup> Ohne Frage setzte Schiller mit dieser Strategie eine »Zäsur in der Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik«, CDU und CSU saßen – anders als man vielleicht denken könnte – dabei mit im Boot: Ihre wichtigsten Männer teilten den Planungsoptimismus der Sozialdemokraten; auch sie glaubten, nur eine statistisch informierte und aktiv lenkende staatliche Wirtschaftspolitik entspreche den »Erfordernissen einer hochentwickelten Industriegesellschaft«.<sup>235</sup>

Konkret brauchte die Bundesrepublik nach dem Urteil Karl Schillers im Jahr 1967, »auf der Talsohle eines Konjunkturtiefs«, vor allem staatliche Investitionen (für die auch Schulden gemacht werden durften) sowie zusätzlich eine »Stärkung der Massenkauftkraft«, damit die Konjunktur wie-

**233** | So Schiller vor dem Bundesrat am 2.6.1967 (Verhandlungen des Bundesrates 1967. Stenographische Berichte von der 304. Sitzung am 10. Februar 1967 bis zur 318. Sitzung am 15. Dezember 1967, Bonn 1967 [im Folgenden: Verhandlungen BR 1967], S. 103). Zum Konzept der »Globalsteuerung« insgesamt vgl.: Johann Welsch: Globalsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1980; Tim Schanetzky: Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland 1966 bis 1982, Berlin 2007, S. 55–160; Ulfried Weißer: Die Bundesrepublik Deutschland. Ein Erfolgsprojekt, Berlin 2015, S. 249–252.

**234** | Karl Schiller: Gewerkschaften als Verbündete der Wirtschaftspolitik. In: ders.: Wachstum, Stabilität, Gleichgewicht. Vorträge, Reden, Aufsätze. Hrsg. v. Detlef W. Prinz, Berlin 2007, S. 207–243, hier: S. 220. Es handelt sich hier um eine Rede, die Schiller am 18.5.1968 auf der Landesbezirkskonferenz der Gewerkschaft HBV hielt.

**235** | So der baden-württembergische Ministerpräsident Werner Schwarz (CDU) vor dem Bundesrat am 2.6.1967 (Verhandlungen BR 1967, S. 96). Vgl. im Rückblick selbstkritisch auch: Hans Filbinger: Regierungsplanung – Euphorie und Wirklichkeit. In: Robert Schwebler (Hrsg.): Jahre der Wende 1968–1978. Bestandsaufnahme eines Jahrzehnts. Alex Möller zum 75. Geburtstag, Karlsruhe 1978, S. 95–105.

der ansprang.<sup>236</sup> Letzteres fiel stark in die Zuständigkeit der Tarifparteien – und auch sie gehörten selbstverständlich in Schillers Großen Plan.

Regelmäßige Konsultationen von Gewerkschaftern, Arbeitgebern und Vertretern der Bundesregierung, für die das Wirtschaftsministerium die Bezeichnung »Konzertierte Aktion« erfand, sollten helfen, ein »gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten« aller drei Gruppen zu erreichen. Einerseits wurden die Tarifparteien so offiziell an der »Vorformung der Wirtschafts- und Finanzpolitik« beteiligt; andererseits erhielt das Wirtschaftsressort ein Forum, um Arbeitgeber und Gewerkschaftern »Orientierungsdaten« für eine ökonomisch positiv wirkende Lohn- und Gehaltspolitik an die Hand zu geben.<sup>237</sup> Begeistert lobte sich der Minister selbst, er habe mit der »Konzertierten Aktion« und seinen öffentlichen Erklärungen für eine höhere Massenkauftkraft eine »negative Lohnpolitik« in der Krise verhindert: »Wann ist das früher gewesen? Ich glaube nie. Jede Lohnbewegung wurde früher von der Obrigkeit und von der Regierung als »Sünde gegen den heiligen Geist der Marktwirtschaft« angesehen.«<sup>238</sup>

Die ÖTV stimmte Schiller hier zu: Heinz Kluncker äußerte, die Zusammenarbeit mit dem sozialdemokratischen Wirtschaftsminister biete »ein völlig neues Gefühl für uns Gewerkschafter – nach all den Jahren mit Erhard«, der bekanntlich gerade die Organisationen der Arbeitnehmer immer nur zum »Maßhalten« gedrängt hatte.<sup>239</sup> Karl Schiller wollte die Zahlungsfähigkeit der Lohnabhängigen hingegen gezielt auch durch Lohn- und Gehaltserhöhungen für den Öffentlichen Dienst steigern: Bei

**236** | So Schiller im Rückblick auch auf 1967 in: Protokoll des 8. Ordentlichen Gewerkschaftstag der Industriegewerkschaft Druck und Papier, Koblenz 1968, Frankfurt/Main 1968 (im Folgenden: Protokoll GT IG Druck 1968), S. 254.

**237** | Karl Schiller: Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer Affluent Society. In: Robert Schwebler/Walter Föhrenbach (Hrsg.): Jahre der Wende. Festgabe für Alex Möller zum 65. Geburtstag, Karlsruhe 1968, S. 61–72, hier: S. 70 f. Zur »Konzertierten Aktion« allgemein vgl.: Christian Kaiser: Korporatismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine politikfeldübergreifende Übersicht, Marburg 2006, S. 169–234.

**238** | Schiller: Gewerkschaften, S. 216.

**239** | Heinz Kluncker in: Protokoll ÖTV-GT 1968, Bd. 1, S. 57. Deutlich distanzierter hingegen die Wertung Schillers in: Geschäftsbericht des Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes 2. Halbjahr 1965 bis 1968, Düsseldorf 1968 (im Folgenden: Geschäftsbericht BV DGB 1965/68), S. 251–256.

der Planung des Etats für 1968 setzte das Wirtschaftsressort 724 Millionen DM ein, die eine »tarifliche und besoldungsmäßige Verbesserung« für alle Beschäftigten des Bundes finanzieren sollten. Grob gerechnet entsprach das einem Lohn- und Gehaltsaufschlag von etwa vier Prozent für 1968. Für das dann nachfolgende Jahr hielt das Ministerium sogar ein Plus von fünf Prozent für wirtschaftspolitisch sinnvoll.<sup>240</sup>

Unter diesen Voraussetzungen durfte die ÖTV eigentlich eine recht gespannte Tarifrunde erwarten – es kam dann aber doch ganz anders. Die Verhandlungen, die erst im Sommer 1967 begannen, weil der im Frühjahr 1966 abgeschlossene Lohntarif für die Staatsbediensteten ungewöhnlicher Weise über eine Laufzeit von anderthalb Jahren galt, verliefen zunächst ausgesprochen schleppend. Bei den ersten Besprechungen machten die Arbeitgeber kein konkretes Angebot; die ÖTV aber verhielt sich abwartend, ja fast passiv. Diese Untätigkeit hatte einen doppelten Hintergrund. Zum einen fuhr die unerwartet hereinbrechende Wirtschaftskrise allen Gewerkschaftern gehörig in die Knochen: Da es erstmals seit Beginn des »Wirtschaftswunder« in den frühen 1950er Jahren wieder eine wirklich nennenswerte Zahl von Arbeitslosen gab, hatten die Gewerkschaften in den Tarifverhandlungen der Privatwirtschaft für 1967 nur die bescheidene Hoffnung, »wenigstens die bestehenden Einkommen zu sichern«.<sup>241</sup>

**240** | Vermerk v. Referat I/3 für die Kabinettsitzung, 11.9.1967. In: BArch Koblenz, B 136/5202.

**241** | So Heinz Kluncker rückblickend in: Protokoll ÖTV-GT 1968, Bd. 1, S. 57f. (Zitat: S. 58). Zum Ziel der Lohnsicherung vgl. auch: Geschäftsbericht BV DGB 1965/68, S. 253. Die Zahl der registrierten Erwerbslosen erreichte im Januar 1968 – auch durch saisonale Effekte – mit etwa 673.000 ihren Höhepunkt. Bis Ende April 1968 ging sie aber bereits auf 331.000 zurück. Vgl. Hans Hofbauer/Lothar Schuster/Werner Dadzio: Die Arbeitssuchenden in der Bundesrepublik Deutschland im Frühjahr 1968. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1 (1968) 4, S. 177–197, hier S. 181. Ein größerer Anstieg blieb aus, weil in der Krise rund 500.000 »Gastarbeiter« wieder aus der Bundesrepublik abwanderten. Arbeitslose: Im Jahresmittel 1967 waren es offiziell nur knapp 460.000, 1968 nur noch etwa 323.500 (Geschäftsbericht BV DGB 1965/68, S. 242). Die lange Laufzeit des Tarifvertrags vom März 1966 stand im Zusammenhang mit der gleichzeitig vereinbarten Einführung des »Bewährungsaufstiegs« für Angestellte. Siehe dazu S. 281–286.

Zwar tangierte der Konjunktureinbruch die öffentlichen Betriebe und Unternehmen nicht so stark wie zentral wichtige privatwirtschaftliche Branchen. Die Furcht vor der zuvor fast vergessenen Arbeitslosigkeit aber prägte die Stimmung auch der ÖTV-Mitglieder: »Die Kollegen sprechen z. Zt. nicht so sehr über Lohnerhöhungen, desto sorgenvoller aber über den Erhalt der bislang gewährten Leistungen und über den Erhalt ihrer Arbeitsplätze« – so berichtete ein Betriebsvertreter im Hauptvorstand.<sup>242</sup> Expansive Lohnforderungen mochte die ÖTV deshalb nicht entwickeln, zumal die Arbeitgeber öffentlich betonten, wie privilegiert die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes mit ihren vielfach unkündbaren Arbeitsverhältnissen in einer Wirtschaftskrise doch seien.<sup>243</sup>

Zum anderen nahm die Gewerkschaft offensichtlich bewusst Rücksicht auf die neu gebildete Regierung, die mitten in einer Krise einen grundlegenden Kurswechsel vollzog: Wie Heinz Kluncker sagte, sollte die Große Koalition eine »faire Chance« bekommen, »um die Trümmer der Erhard'schen Wirtschaftspolitik zu beseitigen«.<sup>244</sup> So konnte die Gewerkschaft der erstmals in Bonn mitregierenden SPD helfen, ohne sich gleich dem Vorwurf auszusetzen, sie vernachlässige die Interessen ihrer Mitglieder. Die Verhandlungen über den am 1. Juli 1967 ausgelaufenen Lohn- und Gehaltstarifvertrag dümpelten daher über Monate träge vor sich hin. Die Tarifparteien trafen sich nur in weiten zeitlichen Abständen und gingen dann jeweils unverrichteter Dinge wieder auseinander.<sup>245</sup>

Gleichzeitig aber formierte sich in VKA und TdL Widerstand gegen die Planungen der Bundesregierung. Besonders die im Etatentwurf enthaltenen konkreten Zahlen für 1968 erregten bei den Haushaltspolitikern der Länder und der Gemeinden heftigen Unwillen. Zum Teil ging es dabei

---

**242** | Erich Rüttel (Dortmund) in: Protokoll über die 11. Sitzung des HV, 16./17.3.1967. In: AdsD, 5/ÖTVB130014. Ähnlich auch Willi Kuhlmann (Düsseldorf) in: ebd. Beide gehörten zu den ehrenamtlichen Mitgliedern des HV.

**243** | Vgl. etwa den schleswig-holsteinischen Finanzminister Hans-Hellmuth Qualen (FDP) in: Qualen: Kein Grund zum Streik. In: FAZ, 22.11.1967. Wegen dieser sicheren Arbeitsplätze, so Qualen, sei den Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes »ein gewisses Abwarten« bis zur nächsten Lohn- und Gehaltserhöhung ja wohl zuzumuten.

**244** | Rede Heinz Kluncker auf der ÖTV-Protestkundgebung in München, 14.11.1967. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 12.

**245** | Vgl.: ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 57.

ums Prinzip: Landes- und Kommunalpolitiker fühlten sich in einer finanziell höchst bedeutsamen Angelegenheit schlicht »überfahren«, weil die oben genannten Vorgaben ohne Konsultationen mit TdL und VKA allein im Bonner Regierungsapparat entstanden waren.

Als Sprecher der Länder erklärte der niedersächsische Finanzminister Alfred Kubel (SPD) im Oktober 1967 im Bundesrat: »Wir müssen verlangen, daß sich der Bund, bevor er Besoldungserhöhungen in dieser Form in Aussicht stellt, vergewissert, wie weit Länder und Gemeinden überhaupt zu folgen in der Lage sind.«<sup>246</sup> Mit ähnlichen Worten verwahrten sich auch die Gemeinden gegen eine indirekte Einschränkung ihrer Haushaltsrechte durch Bonner Planungen.<sup>247</sup>

Da die Bundesregierung fast zeitgleich versprach, sie werde künftig über Lohn- und Gehaltsfragen des Öffentlichen Dienstes nur noch »im engsten Einvernehmen« mit Ländern und Gemeinden entscheiden, wäre dieser Konflikt eigentlich leicht beizulegen gewesen.<sup>248</sup> Tatsächlich aber eskalierte er zu einem gravierenden wirtschaftspolitischen Streit, als der Bundesrat am 13. Oktober 1967 ebenso überraschend wie konkret für eine radikal andere Lohnpolitik der Öffentlichen Hand votierte: Die Länder wollten die im Bundeshaushalt für eine bessere Bezahlung der Staatsdiener vorgesehenen 724 Millionen DM um nicht weniger als 674 Millionen DM kürzen. De facto forderten sie damit, in den beiden kommenden Jahren

**246** | Verhandlungen BR 1967, S. 191. Vgl. ebd., S. 160 f. u. 168 f., auch die ähnlichen Klagen Kubels schon am 1.9.1967.

**247** | Bericht des BMDI zur tarifpolitischen Lage im Öffentlichen Dienst, 23.11.1967. In: BArch Koblenz, B 136, 5202; Gemeinden erwarten Finanzhilfe vom Bund. In: Frankfurter Neue Presse, 29.11.1967. Hinter diesen Positionen stand auch die Vorstellung, die Gemeinden seien – anders als der Bund – allein schon wegen fehlenden Fachwissens grundsätzlich nicht für die Konjunkturpolitik zuständig. Vgl. grundlegend dazu sowie zu neuen Konzepten, die Konjunkturpolitik als eine gesamtstaatliche Aufgabe definierten, etwa: Ernst Helmut Wilms: Probleme einer konjunkturgerechten Gestaltung der Gemeindefinanzen, rechts- u. staatswiss. Diss., Universität Freiburg/Breisgau 1968; Alfons Schmidt: Entwicklung und Bedeutung der Gemeindefinanzen in der BRD mit einem Vergleich dreier strukturtypischer Gemeinden: 1950–1968, rechtswiss. Diss., Universität Freiburg (Schweiz) 1971.

**248** | Das Zitat aus der Rede von Bundesfinanzminister Franz Josef Strauß schon am 1.9.1967 im Bundesrat (Verhandlungen BR 1967, S. 169).

auf jede Lohn- und Gehaltsverbesserung für Beschäftigte des Staates zu verzichten.<sup>249</sup>

Die in der VKA zusammengeschlossenen Gemeinden sekundierten: Ihr Hauptziel sei es, in der aktuellen Wirtschaftskrise Defizite in den kommunalen Haushalten zu vermeiden. Deshalb gehe es nicht an, die Personalkosten der Städte gerade jetzt zu erhöhen.<sup>250</sup> Komme es 1968 und 1969 dennoch zu Lohn- und Gehaltsverbesserungen, dann müsse man unweigerlich die kommunalen Sachinvestitionen kürzen.<sup>251</sup>

Wie oben schon zitiert wurde, reagierte das Bundeswirtschaftsministerium auf diese Kritik mit dem Hinweis, wer Kredite aufnehme, der könne sehr wohl gleichzeitig investieren und die Kaufkraft der beim Staat beschäftigten Menschen stärken: In der gegebenen ökonomischen Situation sei dieses staatliche »deficit-spending« genau das richtige Rezept. Wenn die Öffentliche Hand in der Krise sparsam agiere, verstärke sie hingegen den wirtschaftlichen Einbruch; die Angst vor Schulden entspringe »einem nicht-adäquaten gesellschaftlichen Bewusstsein«.<sup>252</sup> Ergänzend betonten sowohl Wirtschaftsminister Schiller als auch der Finanzminister Franz Josef Strauß (CSU), für die von allen Seiten gewünschte konjunkturelle Belebung sei der vorgesehene Lohn- und Gehaltszuschlag für den Öffentlichen Dienst eine »notwendige Voraussetzung«.<sup>253</sup>

Die Gemeinden aber wollten von diesem wirtschaftspolitischen Rezept der Großen Koalition nichts wissen. Weitere kommunale Schulden, so er-

**249** | Vgl. die Empfehlungen der BR-Ausschüsse: Drucksache 480/1/67, S. 24. In: Drucksachen des Bundesrates 1967 (451/67–500/67); Einigungsvorschläge der Länderfinanzminister. In: FAZ, 6.10.1967; Der Bundesrat will Änderungen im Haushaltsentwurf. In: FAZ, 14.10.1967; Harter Dienstherr. In: FR, 20.10.1967. Die verbleibenden 50 Millionen DM sollten für zusätzliche Stellen verwandt werden.

**250** | Vgl. etwa: Realistisch. In: Der Städtetag 20 (1967), S. 683; Bericht des ÖTV-Tarifsekretariats Nr. 94/67, 26.9.1967. In: AdsD, 5/ÖTVB130015 A.

**251** | Bericht des BmDI zur tarifpolitischen Lage im Öffentlichen Dienst, 23.11.1967. In: BArch Koblenz, B 136, 5202; Gemeinden erwarten Finanzhilfe vom Bund. In: Frankfurter Neue Presse, 29.11.1967.

**252** | Schiller: Gewerkschaften, S. 210 f.

**253** | So Strauß am 24.10.1967 im Bundestag. In: Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 5. Wahlperiode. Stenographische Berichte, Bd. 65, Bonn 1966, S. 6429. Vgl. auch: Das Kabinett hält an höherer Beamtenbesoldung fest. In: FAZ, 19.10.1967.

klärten zahlreiche Bürgermeister und die VKA, könnten nicht akzeptiert werden, denn leider seien die bundesdeutschen Städte bereits »am Ende ihrer Verschuldungsmöglichkeiten«: Die laufenden Kosten für die Verzinsung und Tilgung von Krediten dürften nicht noch weiter steigen.<sup>254</sup>

Tarifpolitisch wirklich aktiv wurde die ÖTV im Jahr 1967 erst, als dieser Streit unter den Arbeitgebern voll entbrannt war. Bis zu dem demonstrativ radikalen Kürzungsbeschluss des Bundesrates vom Oktober scheint die Gewerkschaft immer noch gehofft zu haben, die Gegenseite werde sich schon »zusammenraufen« und den Vorschlägen der Bundesregierung folgen. Nun aber begann sich die ÖTV zu wehren. Mit einer Serie von öffentlichen Protestveranstaltungen in 15 größeren Städten der Republik warb sie um öffentliche Aufmerksamkeit. Mit starken Worten stützte Heinz Kluncker dabei etwa in München die Bundesregierung. Er kritisierte »die falsche Analogie von Staatswirtschaft und privatem Haushalt«, die vor allem die VKA benutze, wenn sie sich gegen den Vorschlag wehre, Kredite aufzunehmen: Nötig sei ein Abschied von dieser »überholten Fiskalpolitik«, die »gegen alle wirtschaftliche Vernunft« verstoße.<sup>255</sup>

Insbesondere die Bundesregierung sah Kluncker in der Verantwortung: Ihre »Globalsteuerung« wie auch die mit so viel Selbstlob auf den Weg gebrachte »Konzertierte Aktion« sei doch nichts weiter als eine »Farce«, wenn es Wirtschaftsminister Schiller noch nicht einmal gelinge, die öffentlichen Arbeitgeber auf seine konjunkturpolitischen »Orientierungsdaten« festzulegen.<sup>256</sup>

In einem Beitrag für die Gewerkschaftszeitung *Welt der Arbeit* argumentierte der ÖTV-Vorsitzende noch grundsätzlicher, der Hinweis auf »leere Kassen« des Staates sei für die von ihm geführte Organisation unerheblich: »Die Tarifpolitik kann und darf sich deshalb nicht an den Haushalten orientieren. Sie wird vielmehr von den Notwendigkeiten bestimmt, die sich aus der sozialen und wirtschaftlichen Lage der Arbeitnehmer er-

**254** | Aus den Haushaltsreden 1968. In: Der Städtetag 21 (1968), S. 26–31, hier: S. 30. Vgl. auch: Die Gemeindefinanzmasse muß um vier Milliarden DM verstärkt werden. In: ebd. 20 (1967), S. 527–530.

**255** | Rede Heinz Kluncker auf der ÖTV-Protestkundgebung in München, 14.11.1967. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 12. Zu der Serie von 15 Protestversammlungen vgl. auch: Lücke folgt Klunckers Ultimatum. In: FAZ, 7.11.1967.

**256** | Streik im öffentlichen Dienst? In: StZ, 18.11.1967.

geben. Die Arbeitgeber müssen dafür in den Haushalten genauso Mittel bereitstellen wie für alle anderen Aufgaben.« Im Übrigen seien die Kassen von Ländern und Gemeinden »keineswegs leer. Es ist durchaus Geld da, aber es wird für andere Zwecke verwendet.«<sup>257</sup>

Politisch waren diese gewichtigen Formulierungen wohl alles andere als geschickt. Die darin implizit enthaltene Aufforderung, der Staat – d. h. Regierung und Parlament – sollten doch bitte andere öffentliche Ausgaben einschränken, um die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes besser zu bezahlen, war zumal in einer ökonomischen Krisensituation wohl kaum geeignet, die Sympathiewerte der ÖTV in der allgemeinen Öffentlichkeit zu verbessern. Zudem verdeckten die zitierten Worte, wie stark sie sich auf die konkrete ökonomische Situation des Jahres 1967 bezogen, in der ein konjunktureller Anstoß durch »deficit-spending« der Öffentlichen Hand in der Tat als höchst sinnvoll gelten durfte. Sie postulierten daher gar kein ehernes tarifpolitisches Konzept der ÖTV, wurden in der Presse teilweise aber dennoch gerade in diesem Sinne verstanden und negativ als selbstge-rechte Ignoranz gegenüber den Folgen des eigenen Tuns vermerkt.<sup>258</sup> Für Klunckers öffentliches Image als Gewerkschaftsführer hatte dieses Missverständnis – wie noch zu zeigen sein wird – langfristige Folgen, handelte es sich doch um die erste offen konfrontative Tarifrunde für den Öffentlichen Dienst seit seinem Amtsantritt.

Wenn die ÖTV im Herbst 1967 – scheinbar – ihre grundsätzliche finanzpolitische Gleichgültigkeit erklärte, dann verhielt sie sich auch deshalb ungeschickt, weil bei näherem Hinsehen deutlich zu erkennen war, dass die öffentlichen Arbeitgeber untereinander im Kern gar nicht über das Prinzip stritten, staatliche Ausgaben unter Umständen auch mit Krediten zu finanzieren.

Das Argument von den angeblich ohnehin schon »zu hohen« öffentlichen Schulden, das vor allem die Kommunen ins Feld führten, verschlei-erte vielmehr das wahre politische Ziel, das VKA und TdL im Herbst 1967 verfolgten: Sie verstellten der konjunkturpolitisch tatendurstigen Großen

**257** | Heinz Kluncker: Der Haushalt des Staates ist keine heilige Kuh. In: WdA, 17.11.1967.

**258** | Vgl. als scharf negativen Kommentar etwa: Klunckers Polit-Logik. In: SZ, 18.11.1967. Hier werden die zitierten Formulierungen als »blanke Dummheit« bewertet.

Koalition den Weg, um die Bundesregierung zu zwingen, im Finanzausgleich günstigere Regelungen für Länder und Gemeinden zu akzeptieren. Deshalb agierte der Bundesrat ausgerechnet im Jahr 1967 als Gegenspieler der Bonner Regierung, als das zum ersten Mal geschmiedete Bündnis von CDU/CSU und SPD eine oppositionelle Haltung der Länder politisch ganz unwahrscheinlich machte.

In der Bundesrepublik wurde (und wird) das Steueraufkommen nach äußerst komplizierten Regeln auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Da die Steuerhoheit fast ausschließlich beim Bund liegt, sitzen Länder und die Kommunen in diesem System grundsätzlich am kürzeren Hebel. Politisch wurde über den Finanzausgleich nahezu permanent gestritten, seitdem er in den bis heute gültigen Grundzügen in den ersten Jahren der Weimarer Republik entstand, denn Länder und Gemeinden fühlten sich finanziell stets benachteiligt.<sup>259</sup> Die Geschichte des Systems ist daher eine Geschichte vieler kleinerer Korrekturen und einiger weniger »großer« Reformen. Die bundesdeutsche Politik setzte eine solche umfassende Überarbeitung, die den Finanzausgleich gerechter machen sollte, bereits 1957 auf die Agenda. 1967 wurde in dieser Angelegenheit immer noch beraten. Ein Abschluss, der auch eine Veränderung des Grundgesetzes (für die im Bundestag eine Zwei-Drittelmehrheit der Stimmen erforderlich war) umfassen sollte, war aber für 1969 geplant und damit fast zum Greifen nah.<sup>260</sup>

Vor diesem Hintergrund enthüllt sich die plötzliche lohnpolitische Knauserigkeit von Ländern und Gemeinden in den Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst als der Versuch, die Bundesregierung finanzpolitisch unter Druck zu setzen. So sagte der oben bereits zitierte niedersächsische Finanzminister Kubel im Bundesrat ganz offen, die Länder würden sich so lange gegen Lohn- und Gehaltszuschläge für die Beamten und alle anderen Staatsbediensteten im Jahr 1968 sperren, solange sie keine

**259** | Als Überblick vgl. etwa: Manfred Schüler et al.: Zur Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. Tatsachen, Probleme, Möglichkeiten, Hannover 1964, S. 15–40; Alex Möller: Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. In: Kommunale Finanzreform, Hannover 1962, S. 49–62.

**260** | Vgl. als Zusammenfassung etwa: Fritz Neumark: Probleme und Aspekte einer Finanzreform. In: Die Finanzreform und die Gemeinden, Stuttgart u. a. O. 1966, S. VII–XVI; Schüler et al.: Finanzreform.

Zusagen hätten, »wie weit der Bund bereit ist, einer neuen Entwicklung zu folgen und einen besseren Ausgleich [d.h.: einen besseren Finanzausgleich – K. C. F.] aufzubauen«. <sup>261</sup>

Für die finanziellen Wünsche von Ländern und Gemeinden gab es gute Gründe. So hatten Bundesregierung und Bundestag in den frühen 1960er Jahren gleich mehrfach staatliche Leistungen für Bürger erhöht oder neu eingeführt, deren Kosten die Länder mitzutragen hatten. Drängende politische Aufgaben wie etwa die Anpassung der bundesdeutschen Infrastruktur an die rasch wachsende Zahl von Privatautos oder der Ausbau der Krankenhäuser und des Bildungswesens mussten in beträchtlichem Umfang von den Ländern finanziert werden. Gleichzeitig gingen verschiedene Steuerreformen, die Unternehmen und Privathaushalte besserstellten, aber vor allem zu Lasten der Länderkassen. <sup>262</sup>

Da sie zudem durchschnittlich etwas mehr als 40 Prozent ihrer Etats für Personalkosten aufwandten (statt nur elf Prozent wie der Bund), ließ sich kaum bestreiten, dass die von der Bundesregierung für 1968 geplante Lohn- und Gehaltsverbesserung die Finanzpolitiker der Länder vor ein echtes finanzielles Problem stellte. <sup>263</sup> Zwar sah es mit den Geldnöten im Einzelnen durchaus sehr unterschiedlich aus. Die Finanzminister der ökonomisch und finanziell schwächsten Länder – das waren seinerzeit Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein – setzten sich mit ihrem Widerstand gegen die Haushaltsplanung der Bundesregierung im Bundesrat jedoch gegen ihre Kollegen aus den florierenden Regionen der Bundesrepublik durch: Die 724 Millionen DM, die Wirtschaftsminister

**261** | Verhandlungen BR 1967, S. 206.

**262** | Vgl. etwa den knappen Überblick durch Finanzminister Kubel in: ebd., S. 192 f., sowie: Bayern erwartet mehr Geld vom Bund. In: FAZ, 9.11.1967. Ein Beispiel für diese neuen Sozialleistungen ist etwa das 1961 eingeführte Wohngeld für finanziell schwache Mieter: Seine Kosten mussten zu 50 Prozent von den Ländern getragen werden. Vgl. dazu: Jens Alber: Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950–1983, Frankfurt/Main 1989, S. 63 u. 68–76. Die Ausgaben für das Wohngeld stiegen durch die allgemeine Erhöhung der Mieten in den 1960er Jahren stark an, vgl. Bruno Felberg: Das Wohngeld. Eine Untersuchung seiner wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung und ein Vergleich mit anderen Subventionen, Bonn 1972, S. 71. Zu den Investitionsaufgaben vgl. etwa: Schüler et al.: Finanzreform, S. 53–58.

**263** | Zu diesen Unterschieden siehe schon S. 46.

Schiller ausgeben wollte, sollten fast ganz gestrichen werden, um die Länder vom politischen Zwang zu befreien, ihre Beschäftigten ebenfalls besser zu stellen.<sup>264</sup>

Auch die Gemeinden sahen sich finanziell stark bedrängt. Sie waren im Finanzausgleich ohnehin die »Stiefkinder« und mussten machtlos mit ansehen, wie ihr prozentualer Anteil am gesamten deutschen Steueraufkommen immer weiter schrumpfte.<sup>265</sup> Die erwähnten dringenden Investitionsaufgaben der 1960er Jahre aber betrafen sie ebenfalls: Zumal in den Großstädten stammten zentrale Elemente der städtischen Infrastruktur sowie die Ausstattung von Ämtern und öffentlichen Versorgungseinrichtungen oft noch aus dem Kaiserreich oder aus den 1920er Jahren.<sup>266</sup> Nach den damals geltenden finanziellen Regeln und Kriterien war ihr Kreditspielraum zudem tatsächlich ausgeschöpft. Die dramatische Feststellung des Deutschen Städtetages von 1968, die bundesdeutschen Kommunen hätten »jeden finanziellen Spielraum verloren«, war also keine Übertreibung.<sup>267</sup>

**264** | Der Stadtstaat Hamburg hatte eine 50-prozentige Kürzung vorgeschlagen, konnte sich damit aber nicht durchsetzen (Verhandlungen BR 1967, S. 198 u. 209).

**265** | Dieser Anteil sank von 37,2 Prozent im Jahr 1913 über 25,2 Prozent 1932 auf nur noch 13,5 Prozent im Jahr 1959. So die Angaben des CDU-Bundestagsabgeordneten Walter Eberhardt in: In letzter Stunde. Reden, Diskussionen und Beschluß der außerordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages am 26. November 1968 in Bonn, Stuttgart und Berlin 1968, S. 34. Vgl. auch: Willi Albers: Aufgabe und Stellung der Gemeinden im Finanzsystem der gesamten Öffentlichen Hand. In: Finanzarchiv N. F. 19 (1958/59), S. 399–426, hier: S. 402–424.

**266** | Vgl. etwa: 157 Milliarden. In: Der Städtetag 15 (1962), S. 229–230; Das Kind beim Namen genannt. In: Der Städtetag 17 (1964), S. 469–470. Ausführlicher: Bruno Weinberger: Das quantitative Problem der Gemeindefinanzreform. In: Die Finanzreform und die Gemeinden, Stuttgart u. a. O. 1966, S. 71–109, insbes. S. 76–84.

**267** | Alfred Dregger: Die Forderungen des Deutschen Städtetages. In: In letzter Stunde, S. 27–32, hier: S. 29. Der CDU-Politiker Dregger war seinerzeit Oberbürgermeister von Fulda und Vizepräsident des DStT. Nach heutigen Kriterien war der Schuldenstand der Gemeinden gering: Noch 1968 entfielen nur 4,2 Prozent ihrer gesamten Ausgaben auf Zinsen und Tilgung (Hermann Elsner: Das Gemeindefinanzsystem. Geschichte, Ideologie, Grundlagen, Köln u. a. O. 1979, S. 106). Die Bundesbank erklärte die öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik 1967 ausdrücklich für solide (Die Kreditfinanzierung der öffentlichen Hand aus der Sicht der Deutschen Bundesbank. In: Der langfristige Kredit 18 [1967], S. 487–488). Vor

Da die »Konjunkturbelebung« gleichzeitig das zentrale politische Ziel der Großen Koalition in Bonn darstellte, nutzten Länder und Gemeinden die Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst durchaus sehr geschickt als »Druckmittel« gegenüber der Bundesregierung. Die Sparsamkeit der VKA war nach dem Urteil des Bundesinnenministeriums »sehr stark, wenn nicht sogar ausschließlich« durch die Hoffnung der Kommunalpolitiker zu erklären, mit diesem Hebel im Finanzausgleich einen größeren Gemeindeanteil am Steueraufkommen durchzusetzen. Weil die Bundesregierung die öffentlich bereits angekündigte bessere Besoldung für die Staatsbediensteten im Herbst 1967 als eine Frage ihrer eigenen »Glaubwürdigkeit« betrachtete, stand sie politisch in dieser Sache unter starkem Druck.<sup>268</sup>

Wirtschaftsminister Schiller bekräftigte nach dem eingangs geschilderten Eklat bei den Tarifverhandlungen in Köln entschieden seine Ansicht, ohne eine echte Gehaltsaufbesserung für den Öffentlichen Dienst noch 1968 sei »das projizierte wirtschaftliche Wachstum nicht zu er-

---

dem Hintergrund der sehr restriktiven Vorschriften der Deutschen Gemeindeordnung, die de facto eine strenge »Schuldendienstgrenze« enthielt und die Aufnahme von Krediten nur zuließ, wenn der Etat fortlaufend mit einem Gewinn abschloss, konnte allerdings auch schon der oben genannte Wert als bedenklich gelten, weil solche Überschüsse zunehmend sanken oder auch schon ganz fehlten. Zudem waren noch 1965 nur 2,5 Prozent der Ausgaben auf den Schuldendienst entfallen. Zu den Details vgl. etwa: Alfons Schreml/Josef Dietl: Die Berechnung der gemeindlichen Schuldengrenze, München 1960, insbes. S. 10 f. u. 43 f.; die Zahl für 1965 nach: Elsner: Gemeindefinanzsystem, S. 106. Eine Geschichte der öffentlichen Schuldenwirtschaft in der Bundesrepublik ist noch zu schreiben. Vgl. als knappen Abriss etwa: Roland Sturm: Staatsverschuldung. Ursachen, Wirkungen und Grenzen staatlicher Verschuldungspolitik, Opladen 1998; Marc Hausmann: Vor dem dritten Staatsbankrott? Der deutsche Schuldenstaat in historischer und internationaler Perspektive, 2. durchges. Aufl., München 2012.

**268** | In der Reihenfolge der Zitate: Vermerk v. Referat I/3 für die Kabinettsitzung, 21.11.1967. In: BArch Koblenz, B 136/5202; Bericht des BMdI zur tarifpolitischen Lage im Öffentlichen Dienst, 23.11.1967. In: ebd.; Vermerk v. Referat I/3 für die Kabinettsitzung, 11.9.1967. In: ebd. Zum Hintergrund vgl. auch: Mirko Abresch/Sven Leunig: 1962–1969: Dominanz föderaler Konflikte. In: Sven Leunig/Hendrik Träger (Hrsg.): Parteipolitik und Landesinteressen. Der deutsche Bundesrat 1949–2009, Münster 2012, S. 79–106.

reichen«. <sup>269</sup> Zugleich aber erklärte er, ein »Junktim« zwischen den Lohn-tarifen für den Öffentlichen Dienst und bestimmten Regeln im Finanz-ausgleich dürfe »nicht hingenommen werden [...], da dieses Problem keinesfalls zur Tarifpolitik gehöre«. <sup>270</sup>

Weil sich keine Seite bewegte, sah es im November 1967 eine Zeit lang tatsächlich so aus, als werde die ÖTV von den Arbeitgebern quasi zum Streik gezwungen, weil Bund, Länder und Gemeinden unfähig zu sein schienen, ihre interne Uneinigkeit ohne Druck von außen zu überwinden. <sup>271</sup> Die Basis der ÖTV war zu diesem Zeitpunkt ohne Frage streikbereit: Fast 95 Prozent Ja-Stimmen bei der Urabstimmung am 29. und 30. November do-kumentierten dies. <sup>272</sup>

Die Perspektive, die Bürger ausgerechnet in der Vorweihnachtszeit mit stillgelegten öffentlichen Verkehrsmitteln und nicht geleerten Mülltonnen zu konfrontieren, bewog jedoch zumindest die VKA zum Einlenken, die sich noch am Tag vor der Urabstimmung ganz unnachgiebig gezeigt hatte. Zudem drohte die Bundesregierung, sie werde anderenfalls allein weiter-verhandeln. Öffentlich bezeichnete ein Regierungssprecher die bislang so rigide lohnpolitische Haltung von TdL und VKA als »schwer verständlich und unfreundlich«. <sup>273</sup>

So kam es am 2. Dezember 1967 nach 22-stündigen Verhandlungen, die immer wieder für interne Beratungen der Arbeitgeber unterbrochen wur-den, schließlich doch noch zu einer Tarifeinigung, die den Angestellten und Arbeitern des Staates fast unverzüglich höhere Löhne und Gehälter

**269** | Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1967, S. 553 (Sondersitzung des Kabi-netts v. 27.11.1967).

**270** | Ebd.

**271** | Vgl. etwa: Länder und Kommunen sollen ihre Haltung überprüfen. In: FAZ, 22.11.1967; Spitze der Unpopularität. In: FAZ, 22.11.1967; Bonn dringt auf neues Angebot für öffentlichen Dienst. In: FAZ, 24.11.1967; Noch kein neues An-gebot im öffentlichen Dienst. In: FAZ, 27.11.1967.

**272** | ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 57. Der Anteil der abstimmenden Mit-glieder betrug 84 Prozent bei den Arbeitern und Arbeiterinnen sowie 82 Prozent bei den Angestellten.

**273** | Kein gemeinsames Angebot mehr im öffentlichen Dienst? In: FAZ, 26.11.1967; Gemeinden erwarten Finanzhilfe vom Bund. In: Frankfurter Neue Presse, 29.11.1967. Zur scheinbar unnachgiebigen Haltung der VKA vgl.: Klett im Kreuzfeuer. In: StZ, 28.11.1967.

bescherte: Ihre Bezahlung stieg mit Beginn des nachfolgenden Jahres um 3,5 Prozent. Zudem vereinbarten die Tarifpartner für 1969 eine einstündige Arbeitszeitverkürzung, der zum 1. Januar 1972 eine weitere Reduzierung auf dann insgesamt nur noch 42 Stunden pro Woche folgen sollte.<sup>274</sup> Wenig später verzichtete der Bundesrat ganz offiziell auf weiteren Widerstand gegen die Haushaltsplanung der Bundesregierung; die 724 Millionen DM für die Besoldungsverbesserung blieben als Etatposten daher unangetastet.<sup>275</sup>

Damit hatte die ÖTV zwar einen Lohn- und Gehaltsstopp im Jahr 1968 verhindert. Zudem war der Öffentliche Dienst auf mittlere Sicht nun nicht mehr der »Naturschutzpark für überlange Arbeitszeiten«, über den Heinz Kluncker zuvor gespottet hatte.<sup>276</sup> Der eindeutige Gewinner dieser Tarifrunde war jedoch die Bundesregierung: Sie erhielt fast genau den Abschluss, den sie sich gewünscht hatte. Lediglich die fest zugesagte zweite Stufe der Arbeitszeitverkürzung behagte ihr nicht, weil solche Zukunftsabsprachen zwangsläufig den künftigen konjunktur- und tarifpolitischen Verhandlungsspielraum einengten.<sup>277</sup> Gleichzeitig war es ihr aber gelungen, Länder und Gemeinden mit dem vagen Versprechen abzuspeisen, ihre finanziellen Interessen würden im System des kommenden Finanzausgleichs selbstverständlich angemessen gewürdigt.<sup>278</sup>

---

**274** | ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 58. Die zweistufige Verkürzung galt auch für das Gesundheitswesen; sie bezog sich aber auf die dort bislang übliche 48-Stunden-Woche.

**275** | Bundesrat unterstützt die Finanzpolitik der Regierung. In: FAZ, 16.12.1967.

**276** | Rede Heinz Kluncker auf der ÖTV-Protestkundgebung in München, 14.11.1967. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 12. In der Privatwirtschaft arbeiteten im Jahr 1967 bereits vier Fünftel aller Beschäftigten weniger als 44 Stunden pro Woche.

**277** | Vgl. dazu BMdI Lücke in: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1967, S. 553 (Sondersitzung des Kabinetts, 27.11.1967).

**278** | So Finanzminister Franz Josef Strauß schon am 1.9.1967 im Bundesrat (Verhandlungen BR 1967, S. 169). Zu der 1969 verabschiedeten Finanzreform, die Länder und Gemeinden tatsächlich stärkte, von diesen aber doch nur als halber Erfolg gewertet wurde, vgl. etwa: Franz Josef Strauß: Die Finanzreform 1969. In: Robert Schwebler (Hrsg.): Jahre der Wende 1968–1978. Bestandsaufnahme eines Jahrzehnts. Alex Möller zum 75. Geburtstag, Karlsruhe 1978, S. 43–53.

Allerdings blieben auch die Länder nicht ganz erfolglos: Ungewöhnlicher Weise wurden die Bestimmungen des Tarifvertrages nicht umgehend auf die Beamten übertragen. Deren Bezüge stiegen wegen einer Absprache von Bund und Ländern vielmehr erst ab dem 1. Juli 1968; die Gehaltsaufbesserung betrug für sie demnach lediglich zwei Prozent, wenn man sie für das ganze Jahr berechnete. Damit wurde de facto nur die Teuerung ausgeglichen. Bei den Beschäftigten des Staates, die sich nicht mit einem Streik wehren konnten, kam die Bundesregierung den finanziellen Interessen der Länder also durchaus entgegen.<sup>279</sup>

In der ÖTV gab es im Dezember 1967 keine Triumphgefühle. Die Große Tarifkommission stimmte dem Verhandlungsergebnis erst nach stundenlangen Beratungen zu. Offensichtlich waren etliche ihrer Mitglieder der Ansicht, mit einem Streik könne die Organisation ein noch deutlich besseres Ergebnis erreichen. Letztlich setzte sich der gHV, der einen Arbeitskampf vermeiden wollte, aber durch.<sup>280</sup> Was dafür den Ausschlag gab, muss mangels aussagekräftiger Quellen offen bleiben. Die Furcht, das Image der ÖTV könne durch einen Arbeitskampf in der Adventszeit Schaden nehmen, mag sich mit der Abneigung vermengt haben, der neuen, an so prominenter Stelle mit Sozialdemokraten besetzten Regierung genau zu dem Zeitpunkt Probleme zu bereiten, an dem sich die Hoffnung breitmachte, die staatliche »Konjunkturankurbelung« könne Erfolg haben.

An der Basis der Organisation stieß der neue Tarifvertrag jedoch auf recht breite Skepsis: Von den Arbeitern und Arbeiterinnen, auf deren Schultern der gerade eben noch vermiedene Streik der ÖTV gelegen hätte, stimmten in der zweiten Urabstimmung 46 Prozent gegen die Vereinbarung vom 2. Dezember 1967. Offensichtlich störten sich gerade unter den Arbeitern viele Mitglieder an der Tatsache, dass die Lohnerhöhung nicht

**279** | Scharfe Kritik daran, die auch stark konjunkturpolitisch argumentiert, findet sich etwa in: Entschließung des ÖTV-HV auf seiner 15. Sitzung, 24.4.1968. In: AdsD, 5/ÖTVB130015 A; Geschäftsbericht BV DGB 1965/68, S. 651–665, insbes. S. 658 f.

**280** | Vgl. dazu die Hinweise in: Der öffentliche Dienst bleibt vom Streik verschont. In: FAZ, 4.12.1967. Wichtig für die Zustimmung der GTK war offensichtlich die Zusage der Arbeitgeber, noch 1968 den Lohnzuschlag und Sozialzuschlag für Arbeiter und Arbeiterinnen neu zu verhandeln. Die beiden Zuschläge wurden daher ab dem 1.7.1968 heraufgesetzt. Vgl. dazu: ÖTV-Geschäftsbericht 1968/71, S. 78.

auch rückwirkend für die Zeit galt, die seit dem Ablauf des alten Lohn-  
tarifs vergangen war.<sup>281</sup>

Gleichzeitig aber stand die Gewerkschaft in den Medien einmal mehr  
am Pranger. Wie bereits bei den Streiks von 1954 und 1958 meldeten Zei-  
tungen und Rundfunk auch diesmal fast unisono, die ÖTV treibe mit ihrer  
Tarifpolitik die Gebühren für öffentliche Dienstleistungen in die Höhe.<sup>282</sup>  
Material dafür lieferten die VKA und der Deutsche Städtetag, die selbst  
nach dem Abschluss des Tarifvertrages vom Dezember 1967 nicht davon  
abließen, ihre Forderungen für die Finanzreform mit den Personalkosten  
des Öffentlichen Dienstes zu begründen. Die Lohn- und Gehaltserhöhung,  
so erklärte es das Präsidium des Städtetages, zwingt die Gemeinden zu  
Mehrausgaben von 350 Millionen DM allein im Jahr 1968. Damit habe sich  
ihre Finanzlage »aufs schärfste« verschlechtert; »Steuer-, besonders aber Ge-  
bührenerhöhungen« seien unabwendbar, wenn nicht der Bund einspringe.<sup>283</sup> Widerspruch von Wirtschaftsminister Schiller oder Finanzminister  
Strauß, die als Konjunkturpolitiker eben noch so entschlossen für die Be-  
soldungsverbesserung gestritten hatten, blieb jedoch aus. Ausgerechnet  
eine Tarifrunde, in der die ÖTV kaum mehr getan hatte, als den Vorga-  
ben der Bundesregierung zu folgen, förderte also ihr negatives öffentliches  
Image.

Politik, so lehrt es die Soziologie, ist zu einem guten Teil »Komplexi-  
tätsreduktion«: Amtsinhaber und Parteivertreter erklären komplizierte  
Probleme und Aufgaben so stark vereinfacht, dass alle politisch überhaupt  
interessierten Bürger und Wähler bei Wahlen und Abstimmungen in der  
Lage sind, als rational und legitim empfundene Entscheidungen zu treffen,

---

**281** | Das Abstimmungsergebnis in: ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 58. Wie  
fast immer lag die Beteiligung auch bei dieser zweiten Urabstimmung deutlich  
niedriger als beim ersten Votum: Es beteiligten sich 70 Prozent der Arbeiter und  
67 Prozent der Angestellten (ebd.). Zur Mitgliederkritik an dem Vertrag vgl. die  
Hinweise des Delegierten Franz Drucks (Kreisverwaltung Osnabrück) sowie den  
Antrag der Bezirkskonferenz Hessen in: Protokoll ÖTV-GT 1968, Bd. 1, S. 93, u.  
Bd. 2, S. 317.

**282** | Vgl. die umfangreiche Presseschau in: Geht den Städten die Luft aus? In:  
Der Städtetag 21 (1968), S. 39–40.

**283** | Der Bund soll die Städte entlasten. In: Der Städtetag 21 (1968), S. 25–26,  
hier: S. 25.

obwohl ihre Sachkenntnisse doch meistens nicht sehr weit reichen.<sup>284</sup> Dieser Zusammenhang stellte eine so politik- und staatsnahe Gewerkschaft wie die ÖTV vor echte Probleme.

Gerade wenn es um in der Tat sehr schwierige Fragen wie etwa um den Finanzausgleich, die Gründe für die finanziellen Nöte der Gemeinden oder um das »vertretbare« Maß an öffentlichen Schulden ging, konnten Politiker anklagend auf die ÖTV und ihre Forderungen verweisen, um Etatprobleme auf ganz einfache Weise zu erklären. Bei diesem Hang zur Simplifizierung gab es keine parteipolitischen Unterschiede: Sozialdemokratische Bürgermeister trugen die Kampagne des Städtetages von 1967/68 für einen anderen Finanzausgleich, die mit Klagen über die Personalkosten operierte, ebenso wie konservative und liberale Kommunalpolitiker.<sup>285</sup> Sie alle wiesen der Gewerkschaft damit öffentlich mehr oder weniger direkt die Verantwortung für gravierende Problemen zu, die in Wirklichkeit auf ganz verschiedene und teilweise weit in der Vergangenheit liegende politische Entscheidungen zurückgingen. Die Möglichkeiten der ÖTV, dieses Bild zu korrigieren, waren jedoch gering, weil sie der wirkungsvollen »Komplexitätsreduktion« der Politiker keine vergleichbar schlüssigen Erklärungen entgegensetzen konnte.<sup>286</sup>

### **Fortsetzung mit neu verteilten Rollen: Der Streit um einen finanziellen Nachschlag für die Beschäftigten im Herbst 1968**

Die in vieler Hinsicht ungewöhnliche Tarifrunde des Jahres 1967 war auch insofern ein Fall für sich, als sie noch im Jahr 1968 zu einem Nachspiel führte, das die Lohn- und Gehaltserhöhung von 3,5 Prozent korrigierte, obwohl der darüber abgeschlossene Tarifvertrag noch lief. Bei den Arbeitgebern waren die Rollen dabei wieder anders verteilt als im Herbst 1967. Ei-

**284** | Vgl. etwa: Niklas Luhmann: Politische Soziologie. Hrsg. v. André Kieserling, Berlin 2010, S. 415.

**285** | Vgl. beispielhaft die Stellungnahmen des Frankfurter Oberbürgermeisters Willi Brundert (SPD) in: Am Beispiel Frankfurts. In: FAZ, 30.11.1967; Ohne Rücksicht auf Verluste. In: FAZ, 1.12.1967.

**286** | Vgl. etwa die defensiv formulierte EntschlieÙung des HV vom Dezember 1967, die Gemeinden machten es sich »zu einfach«, wenn sie nach der Einigung im Tarifstreit höhere Preise für öffentlichen Dienstleistungen ankündigten (EntschlieÙung des ÖTV-HV, 12./13.12.1967. In: AdsD, 5/ÖTVB130015 A).

nige Dokumente, die uns über diese besonderen Tarifverhandlungen informieren, illustrieren zudem einen Aspekt des Begriffs »Tarifpolitik«, der in den Quellen ansonsten schwer zu fassen ist: Sie belegen, dass ein Gewerkschaftsvorsitzender, der in zentralen Verhandlungen mit den Arbeitgebern selbst als Chefunterhändler seiner Organisation agiert, durchaus so etwas wie eine eigene Tarifpolitik verfolgen kann, die sich von den Vorgaben der Gewerkschaftsgremien löst. Auch deshalb lohnt sich ein genauerer Blick auf das tarifpolitische Nachspiel von 1968.

Die Gelegenheit (oder auch: die Notwendigkeit) für diese zweite Runde entstand, weil die bundesdeutsche Wirtschaft nach dem Dezember 1967 überraschend schnell und überraschend einheitlich auf den Wachstumspfad zurückfand, von dem sie nach dem Amtsantritt von Bundeskanzler Ludwig Erhard abgekommen war. Unversehens bot sich damit der ÖTV die Chance, einen »Nachschlag« zu den Tariflöhnen zu verlangen, die sie mit den Arbeitgebern in der letzten Phase des konjunkturellen Einbruchs vereinbart hatte. Da die Abmachung über die Löhne und Gehälter noch bis Ende 1968 lief, musste sie dazu allerdings auf ein anderes tarifliches Feld ausweichen. Dafür kam nur das »Weihnachtsgeld« in Frage, das Bund, Länder und Gemeinden jeweils im Dezember an ihre Beschäftigten zahlten: Der Tarifvertrag darüber lief nach mehrjähriger Dauer zufällig im Herbst 1968 ab. Die Gewerkschaft kündigte die Abmachung fristgerecht und gewann damit die Möglichkeit, das Einkommen der beim Staat beschäftigten Arbeitnehmer auf einem Umweg noch 1968 ein weiteres Mal zu verbessern.

Öffentlich trat die Gewerkschaft in dieser Sache sehr fordernd auf: Hatten die Beschäftigten des Staates seit 1964 jeweils ein Drittel ihrer individuellen monatlichen Bezüge gegen Jahresende als zusätzliche besondere »Zuwendung« erhalten, so sollten es künftig – und erstmals auch noch im laufenden Jahr – zwei Drittel sein. Diese Forderung begründete die ÖTV ausdrücklich mit der kurzfristig geänderten wirtschaftlichen Lage: Der 3,5-Prozent-Abschluss vom Dezember 1967 sei durch die seitdem eingetretene und »damals nicht vorhersehbare günstige wirtschaftliche Entwicklung [...] überholt«. Deshalb gebe es bei den Mitarbeitern des Öffentlichen Dienstes einen »Nachholbedarf« für 1968, den das erhöhte »Weihnachtsgeld« decken müsse.<sup>287</sup> Die Industriegewerkschaften, die mehrheitlich erst

---

**287** | Bericht des BMdl über die tarifpolitische Lage im öffentlichen Dienst für den Chef des Bundeskanzleramtes, 17.10.1968. In: BArch Koblenz, B 106, 37702.

im Frühjahr mit ihren Tarifverhandlungen begannen, erreichten in diesen Auseinandersetzungen in der Tat bessere Zahlen: Die durchschnittliche Lohn- und Gehaltserhöhung für Arbeiter und Angestellte betrug 1968 in der Bundesrepublik rund fünf Prozent.<sup>288</sup>

Zwar hätten Heinz Kluncker und die anderen gHV-Mitglieder wegen dieser Diskrepanz durchaus auf sich selbst zeigen können, denn schließlich hatten sie viel dafür getan, um Ende 1967 einen Streik des Öffentlichen Dienstes zu vermeiden, mit dem wohl ein höherer Lohnabschluss möglich geworden wäre. Da Selbstkritik bekanntlich schwer fällt, schimpfte die ÖTV-Führung aber lieber über Karl Schiller. Im internen Gespräch mit Vertretern des Innenministeriums, der TdL und der VKA sagte Heinz Kluncker im Oktober 1968, für ihn und alle anderen ÖTV-Funktionäre sei »der Gedanke unerträglich«, noch einmal in die Situation zu kommen, in der man jetzt stecke: Die Gewerkschaftsführung habe den Prognosen des Wirtschaftsministers vertraut und müsse sich nun sagen lassen, sie habe den lohnpolitischen »Spielraum« für 1968 nicht ausgeschöpft. Umso wichtiger sei für die ÖTV ein Erfolg beim »Weihnachtsgeld« noch im laufenden Jahr.<sup>289</sup>

Bevor die damit eingeleitete Auseinandersetzung skizziert wird, lohnt sich ein kurzer Blick auf die Geschichte dieser besonderen Form des Einkommens von lohnabhängigen Arbeitnehmern: An ihr zeigt sich, wie stark der Öffentliche Dienst trotz der zahlreichen dienstrechtlichen Unterschiede zwischen Beamten, Angestellten und Arbeitern schon in den 1950er und 1960er Jahren ein einheitliches System darstellte, in dem sich soziale Verbesserungen kaum auf nur ein Segment beschränken ließen.

---

Zudem hatte der Gewerkschaftstag im Sommer 1968 mehrere Anträge angenommen, die ein höheres Weihnachtsgeld forderten (Protokoll ÖTV-GT 1968, Bd. 2, S. 315 f.).

**288** | Geschäftsbericht BV DGB 1965/68, S. 290. In dieser Zahl ist der ÖTV-Abschluss vom Dezember 1967 mit enthalten.

**289** | Vermerk betr. Verhandlungen über die gesamte tarifpolitische Lage, 7.10.1968. In: BArch Koblenz, B 106, 37702. Schiller trat im Herbst 1968 öffentlich mehrfach mit dem Argument auf, die Gewerkschaften hätten bislang lohnpolitisch zu zurückhaltend agiert. Das Zitat von dem nicht ausgeschöpften »Spielraum« stammt aus einer Rede des Ministers vor dem Gewerkschaftstag der IG Druck und Papier (Protokoll GT IG Druck 1968, S. 253).

Der Ursprung der besonderen »Zuwendung«, für die sich im alltäglichen Sprachgebrauch rasch der Begriff »Weihnachtsgeld« einbürgerte, liegt in den frühen 1950er Jahren. In dieser Zeit versuchte die Öffentliche Hand mehrfach, die unbestreitbar vorhandene Diskrepanz zwischen dem Lohn- und Gehaltsniveau in Industrie und Gewerbe einerseits sowie dem Öffentlichen Dienst andererseits durch einmalig gewährte Zulagen für ihre Beschäftigten zu verringern. Die erste Zahlung dieser Art gehört zu den frühen tarifpolitischen Erfolgen der ÖTV: Sie wurde im Herbst 1950 zunächst mit den Ländern ausgehandelt und für die vier Monate von Oktober bis Ende Januar 1951 gezahlt. Der Bund übernahm diese Abmachung und dehnte sie zudem auf die Beamten aus. Zwar gab es im Kabinett durchaus Bedenken gegen diesen zweiten Schritt, der die Sonderzahlung wegen der zahlreichen verbeamteten Staatsdiener im Personal des Bundes deutlich in die Höhe trieb. Zulagen dürften Beamten, so monierte Innenminister Gustav Heinemann (damals noch CDU-Mitglied), nach dem geltenden Dienstrecht nicht pauschal, sondern »nur bei Erfüllung bestimmter Tatbestände« gezahlt werden. Damit aber setzte er sich nicht durch: Bundeskanzler Adenauer und die Mehrheit der Minister stimmten für eine allgemeine Sonderzahlung auch an die Beamten, weil es sich ja nur »um eine einmalige Übergangsmaßnahme« handle.<sup>290</sup>

Es folgten jedoch weitere Zulagen, weil der Öffentliche Dienst immer wieder neu den Anschluss an die allgemeine Entwicklung der Löhne und Preise zu verlieren drohte, die im beginnenden Wirtschaftsboom teilweise deutlich stiegen. So setzte die ÖTV als »Ausgleich für die gestiegenen Lebenshaltungskosten« bereits im Frühjahr 1952 ein zusätzliches »einmaliges halbes Monatsgehalt« durch – und diesmal kamen nach dem Tarifabschluss nicht nur die Beamten, sondern durch Beschluss der öffentlichen Arbeit-

---

**290** | Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 2: 1950. Bearb. v. Ulrich Enders/Konrad Reiser, Boppard 1984, S. 759 (Kabinettsitzung v. 4.10.1950). Die Tarifverträge über die Zulage veröffentlicht in: Geschäftsbericht der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr 1949–1951, Stuttgart 1952 (im Folgenden: ÖTV-Geschäftsbericht 1949/51), Bd. 2, S. 208–213. Die Zulage war sozial gestaffelt: Arbeiter der Öffentlichen Hand erhielten pauschal eine Zulage von 9 Pfennigen zu ihren jeweiligen Stundenlöhnen (die seinerzeit zwischen 75 und 85 Pfennigen gestaffelt waren). Angestellte mit einem Gehalt bis zu 350 DM monatlich erhielten durchweg 20 DM »Sonderzulage« pro Monat; höhere Gehälter durften nur auf maximal 370 DM aufgestockt werden.

geber auch noch die Pensionäre und Rentner des Staates in den Genuss der Sonderzahlung.<sup>291</sup>

Da sich der Preisauftrieb weiter fortsetzte, beschlossen Bund und Länder kaum ein halbes Jahr später eine nun offiziell so genannte »Weihnachtszuwendung«. Dabei liefen die Beratungen mit den Gewerkschaften und die politischen Entscheidungen über die Behandlung der Beamten bereits parallel. Einerseits gab es in der von CDU und CSU geprägten Bundesregierung große Sympathien gerade für eine Zuwendung an die Beamten. Die Bundestagsfraktion der beiden konservativen Parteien verlangte im Herbst 1952 gleich eine ganze Reihe von »Notstandsmaßnahmen« für Staatsdiener, weil es nach ihrem Urteil in Deutschland keine andere Bevölkerungsgruppe gab, »die relativ so stark hinter den Teuerungsverhältnissen zurückgeblieben ist, wie es bei der Beamtenschaft und bei den öffentlich Angestellten der Fall ist«.<sup>292</sup> Auch Bundeskanzler Adenauer erklärte, er »halte sich im Gewissen verpflichtet, etwas für die Beamten zu tun«. Andererseits gab es jedoch erneut Bedenken: Der Finanzminister sorgte sich wegen der Kosten; Adenauer fürchtete – Gewissen hin, Gewissen her –, es könne »ein Gewohnheitsrecht« entstehen.<sup>293</sup>

Die schließlich einheitlich für alle Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes gezahlte »Zuwendung« bestand aus Festbeträgen von 30 DM für Ledige und 50 DM für Verheiratete; dazu kam ein Zuschlag von 15 DM pro Kind. Es handelte sich also um eine sozial stark ausgleichend wirkende Maßnahme, die den Beziehern kleiner Einkommen sowie kopfstarken Familien besonders nützte, »um die Eltern in die Lage zu versetzen, den Kindern [zu Weihnachten – K.C.F.] eine besondere Freude zu bereiten«.<sup>294</sup>

**291** | Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 5: 1952. Bearb. v. Kai von Jena, Boppard 1989 (im Folgenden: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1952), S. 177 f. (Kabinettsitzung v. 18.3.1952) u. S. 356 f. (Kabinettsitzung v. 27.5.1952).

**292** | So der CDU-Abgeordnete Franz-Josef Wuermling im Bundestag am 26.11.1952. In: Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte Bd. 13, S. 10973.

**293** | Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1952, S. 655 f. u. 658 (Kabinettsitzung v. 5.11.1952).

**294** | So Staatssekretär Alfred Hartmann vom BMF in: ebd., S. 493 (Kabinettsitzung v. 1.8.1952). Die entsprechenden Tarifverträge veröffentlicht in: ÖTV: Wortlaut der überbezirklichen Tarifverträge des Jahres 1952, Stuttgart 1953 (im Folgenden: ÖTV-Tarifverträge 1952), S. 356–359.

Erklärtermaßen ging es um eine »Überbrückungsmaßnahme«, die als eine Art Abschlag auf die kommende und seit langem versprochene »große Besoldungsreform« für den ganzen Öffentlichen Dienst und insbesondere für die Beamtenschaft gedacht war.<sup>295</sup>

Ein Jahr später war diese »große« Reform wegen anhaltender Streitigkeiten aller Beteiligten zwar immer noch nicht beschlossen. Dennoch unternahm der Bundesrat im Herbst 1953 den ernsthaften Versuch, am Jahresende keine weiteren Sonderzulagen mehr zu zahlen. Die von der Ländervertretung angeführten, ausschließlich finanziellen Argumente überzeugten nicht nur den Bundesfinanzminister, sondern auch die ganze Bundesregierung. Anfang November beschloss das Kabinett, 1953 werde es keine »Weihnachtszuwendung« geben: Sie sei erstens wegen der zwischenzeitlich erfolgten Lohn- und Gehaltserhöhungen auch im Öffentlichen Dienst nicht mehr nötig und zweitens bei den Beamten unzulässig, weil diese keine pauschale »Gratifikation« erhalten dürften.<sup>296</sup>

Politisch stand dieser Beschluss allerdings auf wackeligen Beinen. So hatten sich die Gemeinden schon 1952 vertraglich verpflichtet, die Zulage auch in den nachfolgenden Jahren zu zahlen.<sup>297</sup> Zudem wusste Bundeskanzler Adenauer, es gebe im Bundestag in allen Fraktionen »wenig Verständnis für den Gedanken der Nichtzahlung von Weihnachtszuwendungen«.<sup>298</sup> Die scheinbar entschlossene Haltung von Bundesregierung und Bundesrat hatte daher nicht lange Bestand.

Als die Landtage von Bayern und Hessen (d.h. die Fraktionen der regierenden CSU bzw. der SPD) mit den Stimmen der jeweiligen Opposition fast einstimmig beschlossen, das »Weihnachtsgeld« auch im laufenden Jahr zu zahlen, griff die Bundesregierung zwar noch zu einem scharfen Mittel: Sie beantragte beim Bundesverfassungsgericht den Erlass einer Einstweiligen Verfügung gegen die beiden Landesregierungen. Deren Alleingang

**295** | So Bundesfinanzminister Fritz Schäffer im Bundestag am 26.11.1952 (Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 1. Wahlperiode. Stenographische Berichte, Bd. 13, Bonn 1952, S. 10975).

**296** | Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1953, S. 476–478 (Kabinettsitzung v. 3.11.1953).

**297** | ÖTV-Tarifverträge 1952, S. 366 f. (§ 9 des Vertrages).

**298** | Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1953, S. 477 (Kabinettsitzung v. 3.11.1953).

führe zu ungleichen Beamtengehältern und das verletze »ein legitimes Bundesinteresse«. Die höchsten Richter wiesen diesen Antrag jedoch umgehend ab: Es gehe nicht an, ein juristisches Instrument zu nutzen, um dem Verfassungsgericht die Entscheidung in einem politischen Streit zwischen Bund und Ländern »zuzuschieben«. Das Bundeskabinett gab daraufhin rasch nach.<sup>299</sup>

Zwar erreichte der um die öffentlichen Finanzen besorgte und auf Wahrung seines politischen Renommées bedachte Finanzminister eine deutliche Reduzierung der Zulage: Sie wurde 1953 nur noch an Beschäftigte mit Kindern gezahlt.<sup>300</sup> Dieser Beschluss war jedoch nichts anderes als ein politisches Rückzugsgefecht: Unabhängig von der konkret gezahlten Summe wurde das Weihnachtsgeld mit der Entscheidung vom Dezember 1953 für den Öffentlichen Dienst zu dem »Gewohnheitsrecht«, vor dem Konrad Adenauer ein Jahr zuvor gewarnt hatte.

Mehrere Bundesländer zahlten die Zulage bereits 1953 auf eigenen Beschluss in alter Form weiter. 1954 ging die TdL insgesamt zu dieser Praxis über; die Kommunen gewährten im gleichen Jahr sogar etwas mehr Geld.<sup>301</sup> 1955 schließlich konnte die ÖTV auch mit dem Bund einen Tarifvertrag aushandeln, der die besondere »Zuwendung« gegen Jahresende dauerhaft als Teil der Löhne und Gehälter im Öffentlichen Dienst sicherte.<sup>302</sup>

**299** | In der Reihenfolge der Zitate: Weihnachtsgeld auf eigene Gefahr der Länder. In: FAZ, 12.12.1953; Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 3 (1954), S. 52–58, hier: S. 52. Zu den Details vgl.: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1953, S. 565. (Kabinettsitzung v. 11.12.1953); S. 569 f. (Kabinettsitzung v. 18.12.1953). Zum Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht vgl. auch: Das Weihnachtsgeld vor dem Zweiten Senat. In: FAZ, 10.12.1953.

**300** | Pro Kind gab es 15 DM. Ausgeschlossen waren alle Beschäftigten, deren Lohn oder Gehalt mehr als 420 DM betrug (ebd., S. 570).

**301** | ÖTV-Geschäftsbericht 1952/54, S. 67; ÖTV: Wortlaut der überbezirklichen Tarifverträge des Jahres 1954, Stuttgart 1955. (im Folgenden: ÖTV-Tarifverträge 1954), S. 131 f. (für die TdL); ebd., S. 100–102 (hier vereinbarten ÖTV und VKA Zulagen von 40 DM für Ledige und 60 DM für Verheiratete. Der Kinderzuschlag betrug unverändert 15 DM pro Kind).

**302** | ÖTV-Geschäftsbericht 1955/57, S. 196; ÖTV: Wortlaut der überbezirklichen Tarifverträge des Jahres 1955, Stuttgart 1956 (im Folgenden: ÖTV-Tarifverträge 1955, S. 410 f. (wie bei der TdL wurden hier weiterhin 30 bzw. 50 DM vereinbart).

Die ursprünglich als befristete Notmaßnahme gedachte Sonderzahlung war damit unter tätiger Mithilfe der politischen Parteien sowie der Länder und Gemeinden zum sozialen Besitzstand aller Beschäftigten geworden, die für den Staat arbeiteten. Zwar durfte sich die ÖTV diese soziale Verbesserung durchaus mit einigem Recht an die eigene Fahne heften: Ihre Durchsetzungskraft gegenüber den Gemeinden half entscheidend, die Zulage im Herbst 1953 auf Dauer zu sichern. Zugleich aber ging es bei dieser Sache immer auch um die Interessen der Beamten und um die Bemühungen von Politikern sowohl der CDU/CSU wie auch der SPD, die eigene politische Gruppierung als Wohltäter dieser Staatsdiener und ihrer Familien zu profilieren.<sup>303</sup> Insofern hatte die ÖTV in ihrem gewerkschaftlichen Kampf nicht nur einflussreiche, sondern auch noch mit eigener Entscheidungskompetenz ausgestattete Verbündete, die den Industriegewerkschaften fehlten.

Bei ihren Zugeständnissen an die Beamten reagierten die Politiker zudem auf ein gravierendes ökonomisches und arbeitsmarktpolitisches Problem. Mit dem Wirtschaftsboom der 1950er Jahre entwickelte sich in der bundesdeutschen Privatwirtschaft eine erhebliche »Lohndrift«: Die meisten Beschäftigten erhielten übertarifliche Löhne, weil die Betriebe stark um Arbeitskräfte konkurrierten. Der Öffentliche Dienst kannte hingegen keinen Unterschied zwischen Tariflohn und effektiver Bezahlung: Löhne und Gehälter wurden mit all ihren Bestandteilen exakt nach den dafür geltenden Tabellen berechnet.<sup>304</sup> Wenn der Staat als Arbeitgeber dennoch

---

**303** | Diese Gemeinsamkeit zeigt sich exemplarisch etwa an der Bundestagsdebatte über die Zulage im November 1952, in der sich die Sprecher aller Parteien (inklusive der damals noch im Bundestag vertretenen KPD) bemühten, einander mit beamtenfreundlichen Forderungen und Formulierungen zu übertreffen (Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 1. Wahlperiode. Stenographische Berichte, Bd. 13, Bonn 1952, S. 10973–10992. Konkrete Forderungen an die Bundesregierung, gezielt die Beamtenschaft besser zu stellen, finden sich etwa in: CDU-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein an den Bundesminister des Innern, 13.9.1962; Beschluss der CSU-Landesgruppe im Bundestag, 29.9.1962. Beide in: BArch Koblenz, N 1407, 10.

**304** | Vgl. grundlegend: Bruno Gleitze: Die Lohndrift als Konjunkturindikator. In: Kurt Nemitz/Richard Becker (Hrsg.): Gewerkschaft, Wirtschaft, Gesellschaft. Beiträge zu wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegenwartsfragen, Köln 1963, S. 81–92; Harald Gerfin: Ausmass und Wirkung der Lohndrift. In: Lohnpolitik

attraktiv bleiben wollte, musste er nach Kompensationsmöglichkeiten suchen, und dafür eignete sich das Weihnachtsgeld, obwohl es – wie gesagt – gerade bei den Beamten überhaupt nicht zu den »hergebrachten« Regeln ihrer Bezahlung passte.

Da der Arbeitskräftemangel weiter zunahm, entwickelte sich die Sonderzahlung zum Jahresende im Öffentlichen Dienst schon in den frühen 1960er Jahren vollends zu einem eigenständigen Teil der Löhne und Gehälter. Anfang 1964 beschloss der Bundestag im Einvernehmen aller Parteien, auf das bis dahin praktizierte Ritual zu verzichten, das Weihnachtsgeld für die Beamten des Bundes jedes Jahr neu erst kurz vor dem Zahlungstermin zu beschließen.<sup>305</sup> Noch im gleichen Jahr vereinbarten ÖTV und Arbeitgeber außerdem einen separaten Tarifvertrag, mit dem sich der soziale Charakter der Zulage grundlegend wandelte. Die bislang gewährten festen Summen, die besonders den Interessen der Geringverdiener gedient hatten, verschwanden. Stattdessen erhielten Arbeiter und Angestellte jetzt im Dezember jeweils ein Drittel ihrer individuellen Bezüge zusätzlich.<sup>306</sup>

Darüber hinaus versprachen die Arbeitgeber, dies sei erst der Anfang: Auf mittlere Sicht werde die Zulage zu einem vollen 13. Gehalt ausgebaut. Nur die weiteren Etappen bis zu diesem Ziel blieben offen. Der Tarifvertrag enthielt sogar noch ein weiteres Zugeständnis, denn es gelang der ÖTV, einen Paragraphen durchzusetzen, in dem sich die Arbeitgeber verpflichteten, die für Arbeiter und Angestellte ausgehandelte Regelung ohne Abstriche auf die Beamten zu übertragen. Für die Gewerkschaft war dieser Part der Abmachung ein Triumph: Erstmals hatte sie mit einem Tarifvertrag »beamtenrechtliche Bestimmungen präjudiziert«.<sup>307</sup> In ihrer Werbung um Beamte strich die Organisation diesen Erfolg groß heraus: Wer sich

---

und Einkommensverteilung, Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Berlin 1968, Berlin 1969, S. 472–522.

**305** | Weihnachtsgeld für Bundesbeamte. In: FAZ, 29.10.1963; Bundesbeamte erhalten Weihnachtsgeld. In: FAZ, 23.1.1964.

**306** | ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 51. Vgl. dort auch Angaben zu den komplizierten Details, welche Zulagen und Zuschläge bei der Berechnung des Weihnachtsgeldes einbezogen bzw. ausgeschlossen wurden. Der Kinderzuschlag von 20 DM pro Kind blieb erhalten.

**307** | Sechs Prozent mehr Lohn und Gehalt im öffentlichen Dienst. In: FAZ, 26.11.1964. Vgl. auch: Grund zur Zufriedenheit. In: StZ, 27.11.1964.

immer noch frage, ob die Einheit von Arbeitern, Angestellten und Beamten in der ÖTV auch den nicht streikberechtigten Beamten nütze, der habe jetzt den Beweis, wie positiv die gewerkschaftliche Solidarität der drei Gruppen wirke.<sup>308</sup>

Nüchtern betrachtet verdankte sich der Tarifvertrag vom November 1964 jedoch einer besonders günstigen Situation. Zum einen kann dieses Jahr als einer der Höhepunkte des Nachkriegsbooms gelten. Damit verschärfte sich die Lohndrift in der Privatwirtschaft; dementsprechend wuchs die Sorge der staatlichen Arbeitgeber, in der Konkurrenz um qualifizierte Beschäftigte abgehängt zu werden.<sup>309</sup> Deshalb verschwand die bislang stark sozial orientierte Sonderzahlung gerade in diesem Jahr; deshalb trat eine lineare Lohn- und Gehaltserhöhung an ihre Stelle, die Besserverdienende bevorzugte.<sup>310</sup> Der vergleichende Blick auf die Privatwirtschaft enthüllt die arbeitsmarktpolitische Funktion des Tarifvertrags. Dort war ein Weihnachtsgeld zur gleichen Zeit nach wie vor »eher Ausnahme als Regel«. Juristisch verbindlich gesichert hatte es nur die Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen.<sup>311</sup>

Zum anderen ging die Großzügigkeit der Arbeitgeberseite stark auf das Konto der Bundesregierung. Die Koalition von CDU/CSU und FDP bereitete sich im Herbst 1964 schon auf die nächste Bundestagswahl vor, die im September 1965 anstand. Die CSU wünschte sich in dieser Situation einen handfesten und langfristig weiter wirkenden Beweis für die beam-

---

**308** | Vgl. etwa das speziell für Beamte formulierte Flugblatt »Ein offenes Wort«, das wahrscheinlich aus dem Dezember 1964 stammt. Ein Exemplar in: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45. Vgl. auch: ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 323.

**309** | Vgl. zusammenfassend etwa: ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 47.

**310** | Die Steuerprogression konnte diesen Effekt allerdings deutlich dämpfen. Genauere Informationen, die es erlauben würden, diesen Effekt präziser zu bestimmen, liegen allerdings nicht vor.

**311** | Wahlpolitik statt Wirtschaftspolitik. In: FAZ, 28.11.1964. Zu den Regelungen für die Beschäftigten von Banken und Versicherungen (die deutlich großzügiger ausfielen als im Öffentlichen Dienst) vgl. als Überblick: Banken zahlen bis zu 15 Gehälter. In: FAZ, 8.12.1964. Vertraglich vereinbart war zu diesem Zeitpunkt eine Sonderzahlung von 1,5 Monatsgehältern, die in drei Raten, verteilt über das Jahr, ausgezahlt wurde. Durch zusätzliche gewinnabhängige Vergütungen kamen viele Beschäftigte aber auf noch größere Summen.

tenfreundliche Haltung der christlichen Parteien.<sup>312</sup> Wie die konservative *FAZ* kritisch kommentierte, war die Umwandlung der Weihnachtzulage sowie das Versprechen, sie in der Zukunft noch weiter auszubauen, gleich auf doppelte Weise ein »Wahlgeschenk«, das die Etats dauerhaft belaste.<sup>313</sup> Auch das Wirtschaftsblatt *Industriekurier* klagte über die finanziellen Folgen und warnte, die öffentlichen Arbeitgeber würden mit ihrer Entscheidung »eine Bresche für das tarifliche Weihnachtsgeld in der gesamten Wirtschaft schlagen«.<sup>314</sup>

1968, als die ÖTV mit dem Auslaufen der Vereinbarung vom Herbst 1964 erstmals die Chance erhielt, erneut über das Weihnachtsgeld zu verhandeln, war der vertraglich abgesicherte Zuschlag zum Jahresende jedoch immer noch eine Besonderheit des Öffentlichen Dienstes und der Banken.<sup>315</sup> Gerade auch deshalb stieß die Gewerkschaft mit ihrer Forderung, die Sonderzahlung weiter aufzustocken, auf Widerstand. Von einflussreicher Seite wurde der Bundesinnenminister gewarnt, in dieser Angelegenheit nachzugeben: Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände entsandte zweimal eigens hochrangige Vertreter nach Bonn, um »dringend um Zurückhaltung der öffentlichen Hand« bei einer Erhöhung des Weihnachtsgeldes zu bitten. Werde dieser Wunsch ignoriert, sei mit Kompensationsforderungen der Industriegewerkschaften zu rechnen, insbesondere bei der »Vermögensbildung« für die Arbeitnehmer, um die es – dankenswerter Weise – mit der Wirtschaftskrise von 1967 »völlig still geworden« sei.<sup>316</sup>

**312** | Vgl.: Der Vorsitzende der CSU-Landesgruppe im Bundestag, Franz Josef Strauß, an Bundeskanzler Ludwig Erhard, 5.3.1964. In: BArch Koblenz, N 1407, 10.

**313** | Wahlpolitik statt Wirtschaftspolitik. In: *FAZ*, 28.11.1964.

**314** | Vorreiter. In: *Industriekurier*, 26.11.1964.

**315** | Vgl. den Überblick in: Am Weihnachtsgeld wird nicht gespart. In: *FAZ*, 2.12.1970. Zwar zahlten de facto offensichtlich mittlerweile viele Betriebe ein Weihnachtsgeld. Dabei handelte es sich aber nicht um tarifvertraglich gesicherte Leistungen, sondern um freiwillige Zahlungen, die jeder Arbeitgeber frei gestalten konnte. Üblich waren wohl nach Dauer der Betriebszugehörigkeit und auch nach dem Alter gestaffelte Zahlungen. Offizielle Statistiken über diese Bestandteile des Einkommens gibt es nicht.

**316** | Vermerk von StS Gumbel über die Besprechung mit dem Hauptgeschäftsführer u. Geschäftsführer der BDA, 21.3.1968. In: BArch Koblenz, B 106, 37702. Ähnlich auch: Vermerk über das Gespräch StS Gumbel mit Vertretern der BDA,

Im mehrmonatigen Verhandlungsprozess, in dem die öffentlichen Arbeitgeber und die Gewerkschaft im Sommer und Herbst 1968 über ein höheres Weihnachtsgeld stritten, akzeptierte die ÖTV am Ende einen Kompromiss: Die Sonderzuwendung für die Beschäftigten des Staates stieg nicht auf zwei Drittel der jeweils individuellen Bezüge, sondern nur auf 40 Prozent. Allerdings wurde sie noch 1968 in dieser Höhe ausgezahlt, d.h., der Lohn- und Gehaltsabschluss des Vorjahres wurde in der Tat nachträglich korrigiert, obwohl sich die Arbeitgeber dagegen anfangs noch heftig wehrten.<sup>317</sup>

Wie oben schon angedeutet wurde, verteilten sich die tarifpolitischen Rollen im Lager der Arbeitgeber in dieser Verhandlungsrunde ganz anders als 1967. Beim Bund war die ungewöhnliche Aktionseinheit von Innen-, Wirtschafts- und Finanzminister zerbrochen, die in der Krise des Vorjahres noch gemeinsam dafür gestritten hatten, den Öffentlichen Dienst trotz leerer staatlicher Kassen finanziell besser zu stellen. Franz Josef Strauß profilierte sich nun vielmehr in der klassischen Rolle eines Finanzministers, d.h. als Hüter des Etats und Prediger staatlicher Sparsamkeit. Auch der Innenminister zog nicht mehr mit dem Wirtschaftsminister an einem Strang. Vielmehr beklagte er sich, Karl Schiller bringe ihn »in eine äußerst mißliche und politisch schwierige Lage«, weil dessen volkswirtschaftlich orientierte Prognosen und Rezepte die staatlichen Finanznöte ignorierten. Die ökonomische Entwicklung schlage sich nun einmal »nicht sofort in den Kassen der öffentlichen Hand nieder«, d.h., Schillers »Orientierungs-

---

2.5.1968. In: BArch Koblenz, B 106, 37703. Zwischen diesen beiden Gesprächen wechselte die Amtsführung im Innenministerium, weil Paul Lücke von seinem Amt zurücktrat, als eines seiner politischen Lieblingsprojekte – die Einführung eines Mehrheitswahlrechts – scheiterte. Sein Nachfolger wurde der CDU-Politiker Ernst Benda. Auswirkungen auf die Verhandlungsführung in der Tarifrunde hatte dieser Wechsel nicht.

**317** | Vgl. dazu: Bericht des Tarifsekretariats über die Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst, 7.10.1968; Bericht des Tarifsekretariats, 16./17.10.1968. Beide in: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 13. Nach Angaben des Innenministers entsprach die Anhebung des Weihnachtsgeldes einer weiteren Lohn- und Gehaltserhöhung für 1968 von 0,6 Prozent (BMdI an den Chef des Bundeskanzleramtes, 17.10.1968. In: BArch Koblenz, B 106, 37702).

daten« für die Lohnfindung seien gerade für den Staat eher ein tarifpolitisches Problem als eine Hilfe.<sup>318</sup>

Länder und Gemeinden hingegen verzichteten auf einen weiteren Versuch, gegenüber der ÖTV eine betont »harte« Linie zu fahren. Gerade in der Endphase der Tarifverhandlungen zwangen sie vielmehr den widerstrebenden Bundesinnenminister, die Erhöhung auf 40 Prozent noch für 1968 zu akzeptieren, weil sie intern wissen ließen, man werde der ÖTV in separaten Verträgen mehr gewähren, wenn kein einheitlicher Vertrag zustande komme. Der Ablauf des Vorjahres wiederholte sich also mit vertauschten Rollen. Angesichts dieser Drohung fügte sich der Minister, obwohl er überzeugt war, es sei »ein Fehler«, der Gewerkschaft nachzugeben. Trotz einiger Kritik stimmte auch das Kabinett dem Verhandlungsergebnis zu, und es akzeptierte zugleich einen Stufenplan, der das bislang ganz vage Versprechen, die Zulage zu einem vollen 13. Gehalt auszubauen, etwas konkreter machte: 1971 sollten bereits zwei Drittel des individuellen Gehalts gezahlt werden.<sup>319</sup>

Nach kurzer Verzögerung wurden alle diese Bestimmungen wiederum auf die Beamten und die Ruhegeldempfänger ausgedehnt, obwohl die Angelegenheit zumal für Bund und Länder damit erst richtig teuer wurde. Wie schon einmal in den 1950er Jahren spielte dabei eine inoffizielle Ko-

**318** | In der Reihenfolge der Zitate: BMdI an Bundeskanzler Kurt-Georg Kiesinger, 20.3.1968. In: BAArch Koblenz, B 106, 37702; Bericht des Tarifsekretariats über die Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst, 7.10.1968. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 13. Vgl. auch: Vermerk von Referat D II 2 für das Spitzengespräch über die tarifpolitische Lage im öffentlichen Dienst, 17.9.1968. In: BAArch Koblenz, B 106, 37702. Zur Position des BFM vgl. etwa: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 21: 1968. Bearb. v. Christian Fabian/Uta Rössel, München 2011 (im Folgenden: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1968), S. 405 (Kabinettsitzung v. 16.10.1968).

**319** | Das Zitat aus: Stefan Marx (Bearb.): Der Kreßbronner Kreis. Die Protokolle des Koalitionsausschusses der ersten Großen Koalition aus CDU, CSU und SPD, Düsseldorf 2013, S. 194. Vgl. auch: BMdI an den Chef des Bundeskanzleramtes, 17.10.1968. In: BAArch Koblenz, B 106, 37702 (hiernach wollte die TdL eine Erhöhung auf 50 Prozent akzeptieren; in der VKA seien die Vertreter der Großstädte sogar bereit, bis zu zwei Drittel zu zahlen); Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1968, S. 418 f. (Kabinettsitzung v. 23.10.1968). Ende 1969 stieg das Weihnachtsgeld auf 50 Prozent der jeweiligen Bezüge. Auch dieser Schritt wurde im Tarifvertrag von 1968 fest vereinbart.

alition der hessischen SPD mit der CSU in Bayern eine wichtige Rolle: Auf Antrag der jeweiligen Regierungspartei (aber wiederum mit den Stimmen der Opposition) beschlossen die beiden Landtage die Gleichstellung der hessischen und bayerischen Landesbeamten, während die Bundesregierung sich noch bemühte, einer solchen Kostensteigerung zu entgehen – und daraufhin gab der Bund dann auch in diesem Fall seinen Widerstand auf.<sup>320</sup> Dabei hatten die Postbeamten wirkungsvoll geholfen: Sie praktizierten aus Protest gegen die restriktive Haltung der Regierung in Bonn einen »Dienst nach Vorschrift«, der an den Schaltern zu langen Schlangen führte. Die Vorstellung, dafür in der beginnenden Adventszeit verantwortlich gemacht zu werden, behagte Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger und seinen Ministern offensichtlich so wenig, dass sie alle finanziellen Bedenken beiseite schoben.<sup>321</sup>

Wie dieser Ablauf zeigt, herrschte in der Tarifrunde von 1968 – im Vergleich zum Vorjahr – auf der Seite der Arbeitgeber wieder der politische Alltag. Innen- und Finanzministerium des Bundes übernahmen ihre traditionellen Rollen offensichtlich sowohl aus wirtschaftlichen wie auch aus politischen Gründen. Da die Wirtschaftskrise überwunden war, hielten die beiden Ressortleiter weitere Konjunkturanstöße durch eine Expansion der staatlichen Ausgaben für entbehrlich. Wirtschaftsminister Schiller aber war damit beschäftigt, die Instrumentarien der ökonomischen »Globalsteuerung« dauerhaft zu etablieren. Anders als im Vorjahr enthielt er sich deshalb jeder direkten Intervention in den Tarifkonflikt zwischen ÖTV und Staat. Dazu kamen die parteipolitischen Spannungen innerhalb der Großen Koalition, die ja nur als Übergangs- und Notlösung entstanden war: Mit der im Spätsommer 1969 anstehenden Bundestagswahl wollten sowohl die Konservativen als auch die Sozialdemokraten das Experiment wieder beenden. Wenn CDU und CSU wieder auf eine sparsame Haushaltsführung pochten, bereiteten sie damit vermutlich schon den kommenden Wahlkampf vor.<sup>322</sup>

---

**320** | Vgl.: Weihnachtsgeld für hessische Beamte. In: FAZ, 30.10.1968; Weihnachtsgeld. In: FAZ, 19.11.1968; Bayern zahlt höheres Weihnachtsgeld. In: FAZ, 20.11.1968; Höheres Weihnachtsgeld für alle Beamten. In: FAZ, 26.11.1968.

**321** | Vgl. Theodor Eschenburg: Dienst nach Vorschrift. In: Die Zeit, 29.11.1968.

**322** | Zu den wachsenden Spannungen innerhalb der Koalition vgl. allgemein: Klaus Schönhoven: Wendejahre. Die Sozialdemokratie in der Zeit der Großen Ko-

Ländern und Gemeinden schließlich scheint in den Streitigkeiten des Vorjahres die Lust vergangen zu sein, Tariffragen mit dem Problem des Finanzausgleichs zu vermengen. Insofern dominierte bei diesen Akteuren – zumal bei den Gemeinden – nun wieder die traditionsreiche Furcht, das öffentliche Leben werde schwer gestört, wenn die Beschäftigten des Staates die Arbeit niederlegten. Die in dieser Tarifrunde wieder zu verzeichnende Bereitschaft von TdL und VKA, der ÖTV schon nach kurzem, hinhaltendem Widerstand nachzugeben, ist insofern bemerkenswert, als die Gewerkschaft – in Gestalt ihres höchsten Repräsentanten Heinz Kluncker – bei den Verhandlungen von 1968 erneut keineswegs massiv fordernd oder drohend auftrat. Sie hielt sich sogar eher noch stärker zurück als im Herbst 1967.

So erklärte der Gewerkschaftsvorsitzende im Juli 1968 bei einer inoffiziellen Besprechung mit Bundesinnenminister Ernst Benda ausdrücklich und ungefragt, die von der ÖTV verlangte Aufstockung des Weihnachtsgeldes auf einen Zwei-Drittel-Lohn noch im laufenden Jahr sei »nicht als ›unabdingbar‹ anzusehen. Verhandlungsspielraum sei durchaus gegeben.«<sup>323</sup> Im September sagte Kluncker bei einem »Spitzengespräch« mit Vertretern von Bund, TdL und VKA zur Vorbereitung der offiziellen Verhandlungen noch etwas deutlicher, »daß die Forderung auf Erhöhung auf zwei Drittel für 1968 nur eine Maximalforderung sei – womit er eigentlich schon mehr erklärt habe, als er eigentlich dürfe«.<sup>324</sup>

Das mit diesen Einladungen zu einem Kompromiss erreichte Angebot der Arbeitgeber, das Weihnachtsgeld auf 40 Prozent des Entgelts zu erhöhen, beeindruckte viele Mitglieder der Großen Tarifkommission überhaupt nicht. Nach dem Bericht des Tarifsekretariats über den Verlauf dieser Beratungen wurde »sehr kritisch« diskutiert: Der Aufschlag sei zu gering, der ursprünglich verlangte Zwei-Drittel-Satz werde zudem erst 1971 und damit viel zu langsam erreicht. Mit einem solchen Abschluss würden »die

---

alition 1966–1969, Bonn 2004, S. 429–486; Edgar Wolfrum: Die 60er Jahre. Eine dynamische Gesellschaft, Darmstadt 2006, S. 16f. u. 45; Arnulf Baring (in Zusammenarbeit mit Manfred Görtemaker): Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel, Stuttgart 1982, S. 27–62.

**323** | Vermerk des Referats D II 2 über die Besprechung von BMdI Benda mit dem ÖTV-Vorsitzenden Heinz Kluncker, 12.7.1968. In: BArch Koblenz, B 106, 37702.

**324** | Vermerk über das Spitzengespräch in Bonn, 19.9.1968. In: ebd.

Erwartungen der Kollegen nicht erfüllt«. Als Heinz Kluncker auf den finanziell motivierten Widerstand der Arbeitgeber verwies, hielten ihm die Delegierten genau das Argument von der politischen Formbarkeit der staatlichen Etats entgegen, das der Vorsitzende im Vorjahr in einer ganz anderen ökonomischen Situation formuliert hatte: »Es wurde betont, daß eben die Haushalte von vornherein anders hätten aussehen müssen oder aber Nachtragshaushalte eingebracht werden mußten.«<sup>325</sup>

Dennoch erreichte Heinz Kluncker schließlich ein mehrheitlich positives Votum. Eine Ablehnung des Vertrages durch die Große Tarifkommission, so warnte er, werde die Arbeitgeber nicht zu einem besseren Angebot bewegen. Dann müsse die Gewerkschaft zwangsläufig einen Streik organisieren – es sei aber doch sehr fraglich, wie stark die Kollegen sich daran beteiligen würden, wenn die Arbeitgeber gleichzeitig das Weihnachtsgeld in alter Höhe auszahlten. Da der Widerspruch auch nach diesen skeptischen Worten des Vorsitzenden noch nicht verstummte, schob Kluncker ein tarifpolitisches Versprechen nach: Er werde die Arbeitgeber auffordern, bereits 1969 die »Anspruchsvoraussetzungen« für das Weihnachtsgeld neu auszuhandeln. Erst daraufhin akzeptierte die Kommission das von Kluncker vereinbarte Ergebnis.<sup>326</sup>

Anschließend bat der Gewerkschaftsvorsitzende das Innenministerium tatsächlich um die Vorbereitung solcher Beratungen, wobei er betonte, es sei ihm »nur mit großer Mühe« gelungen, eine »ablehnende Haltung« der Großen Tarifkommission zu verhindern. Gleichzeitig aber trug er seine Forderung in einer Art und Weise vor, die wohl kaum den Beifall der Tarifkommission gefunden hätte. Es sei ihm klar, sagte Kluncker nach den Aufzeichnungen eines Ministerialbeamten, dass für 1969 »keine Änderung der Bemessungsgrundlage erreicht werden könne«, weil die Arbeitgeber dazu frühestens 1970 bereit seien. Verhandeln aber müsse man, damit »die Bedingung der Großen Tarifkommission als erfüllt anzusehen« sei. Das

**325** | Bericht des Tarifsekretariats über die Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst, 16./17.10.1968. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 13.

**326** | Ebd. Im Kern sollte es bei den verlangten Zusatzverhandlungen um die »Bemessungsgrundlage« gehen, d.h. um die Frage, welche Bestandteile der jeweils individuellen Bezüge in die Berechnung des Weihnachtsgeldes eingingen und welche nicht.

Ministerium möge deshalb bitte darauf verzichten, die gewerkschaftliche Forderung öffentlich schon vorab eindeutig abzulehnen.<sup>327</sup>

Der Vorsitzende vereinbarte also ein Vorgehen, das den Auftrag »seiner« Organisation nur formal erfüllte. Dieses Verhalten mag man befremdlich finden. Die oben gemachten Ausführungen über die Kunst des freien Verhandelns sollten allerdings helfen, moralisierende Urteile dieser Art zu relativieren. In der Tarifrunde um das Weihnachtsgeld, so denke ich, sehen wir, wie Heinz Kluncker versuchte, jenes Vertrauen zwischen den Tarifpartnern zu stiften und zu bestärken, das für die Suche nach Kompromissen in Tarifverhandlungen entscheidend wichtig ist. Offensichtlich räumte er der Erhöhung des Weihnachtsgeldes und stärker noch der Frage, wie dessen »Bemessungsgrundlage« aussehen solle, tarifpolitisch eine eher geringe Bedeutung ein, während diese Angelegenheit an der Basis der Organisation und auch in der Großen Tariffkommission als ziemlich wichtig galt. Dementsprechend nutzte er die Gelegenheit, um sich den Arbeitgebern als flexibler Partner zu präsentieren, der im internen Gespräch unter Umständen souverän von den Vorgaben der ÖTV-Gremien abweichen konnte.

Die Quellen sagen uns nicht, warum Heinz Kluncker so dachte und handelte. Möglicherweise ging es ihm darum, den Verhandlungsspielraum für die kurz bevorstehende eigentliche Lohn- und Gehaltsrunde möglichst nicht einzuschränken. 1969 wollte die ÖTV nicht einfach nur eine weitere Erhöhung; Sie verlangte vielmehr den Monatslohn für Arbeiter und Arbeiterinnen – und diese bereits ältere Forderung gehörte zu den zentralen strukturellen Zielen der Organisation.<sup>328</sup> Möglicherweise fürchtete Kluncker grundsätzlich, der Öffentliche Dienst könne in die Kritik geraten, wenn er der Privatwirtschaft beim Ausbau des tariflich gesicherten Weihnachtsgeldes weit vorausleite. Deutlich wird in jedem Fall der Drahtseilakt, den ein gewerkschaftlicher Verhandlungsführer zu bewältigen hatte, der tarifpolitisch hinter den Kulissen eigenmächtig handelte: Die Gremien der Organisation saßen ihm im Nacken; ihre Zustimmung zu Verhandlungsergebnissen war keinesfalls sicher.

**327** | Vermerk des Unterabteilungsleiters Abteilung D II über das vertrauliche Gespräch mit dem ÖTV-Vorsitzenden Heinz Kluncker, 23.10.1968. In: BArch Koblenz, B 106, 37702.

**328** | Siehe dazu genauer unten S. 307–312.

Insofern besaß ein Gewerkschaftsvorsitzender wie Heinz Klunker, der in zentral geführten Tarifrunden selbst mit den Arbeitgebern beriet, einerseits beträchtliche Gestaltungsmöglichkeiten. Andererseits aber musste er Eigenmächtigkeiten doch genau überlegen und planvoll dosieren, denn bei Konflikten drohte ein Gesichtsverlust nicht nur innerhalb der »eigenen« Organisation, sondern auch gegenüber den Tarifpartnern, denen der Vorsitzende unter der Hand entgegengekommen war. In Tarifverhandlungen war ein Gewerkschaftsvorsitzender daher paradoxerweise ein Autokrat, der sich schon im eigenen Interesse selbst streng zu kontrollieren hatte.

### **»Wilde Streiks«, ein gültiger Tarifvertrag und die Bundestagswahl von 1969**

Der SPD-Kanzlerkandidat war sehr besorgt. »Wenn es im öffentlichen Dienst zu Streiks kommt, dann kann das die SPD noch den Sieg kosten«, so klagte Willy Brandt im September 1969, nur wenige Tage vor der Bundestagswahl, für die alle Demoskopen ein knappes Resultat voraussagten, weil SPD und CDU/CSU bei Umfragen nahe beieinander lagen.<sup>329</sup> Kurz vor dem Ziel fürchtete Brandt, der zum dritten Mal kandidierte, die Eskalation eines Konfliktes, den es nach den Regeln des Tarifrechts gar nicht geben durfte: In mehreren bundesdeutschen Städten ignorierten kommunale Arbeiter und Angestellte die Friedenspflicht, die ein gültiger Tarifvertrag mit sich bringt. Sie legten auf eigene Faust die Arbeit nieder, um ad hoc Lohnforderungen durchzusetzen; eine Ausweitung dieser »wilden Streiks« galt als möglich.

Diese Perspektive erschreckte nicht nur die SPD, die um ihren Wahlsieg bangte, weil allgemein erwartet wurde, Störungen der öffentlichen Ordnung durch große Streiks etwa bei der Müllabfuhr, den kommunalen Versorgungsbetrieben oder auch im Nahverkehr würden unentschlossene Wähler zu den konservativen Parteien treiben. Die ÖTV fürchtete ebenfalls weitere spontane Arbeitsniederlegungen. Sie fürchtete sie als Gewerkschaft, deren Legitimität litt, wenn Arbeiter und Angestellte einen Ausstand ohne »ihre« institutionalisierte Interessenvertretung begannen; sie fürchtete sie als Organisation, die in all ihren Instanzen eng mit der SPD verflochten war und daher selbstverständlich einen Sozialdemokraten im Kanzleramt sehen wollte.

---

**329** | Gut für Rechts. In: Der Spiegel 23 (1969), H. 39, S. 100.

Unversehens stand die ÖTV deshalb im Spätsommer 1969 vor der Aufgabe, ihre eigene Basis gleichzeitig zu disziplinieren und materiell zufriedenzustellen. Dieser Zwickmühle entkam die Gewerkschaft allerdings rasch und ohne Schaden zu nehmen. Die Verflechtung der Organisation und ihrer gewerkschaftlichen Arbeit mit der Politik, die das Problem der »wild« Streiks im September 1969 so besonders gewichtig machte, sorgte für dieses glimpfliche Ende: Die Arbeitgeber agierten uneiniger als je zuvor – und das nutzte der Gewerkschaft. Damit erlebte die ÖTV zum dritten Mal seit 1967 Tarifverhandlungen, in denen sich die Gegenseite aus politischen Gründen anders gruppierte als im Jahr zuvor.

Die nicht gewerkschaftlich organisierten »September-Streiks« von 1969 waren keine Besonderheit des Öffentlichen Dienstes. Sie begannen vielmehr in der Privatwirtschaft und waren dort fast schon wieder vorbei, als auch Beschäftigte des Staates »wild« die Arbeit niederlegten. Die Zeitgenossen haben diese Welle spontaner Streiks, die niemand erwartet hatte, sehr ernst genommen. Sahen konservative Kreise die Bundesrepublik schon am Rande von Krawall und Chaos, so meinten viele Linke (gerade an den Universitäten und unter den Studenten), sie erlebten die Wiedergeburt der revolutionären Arbeiterklasse. Tatsächlich war diese doppelte Aufregung jedoch schlicht voreilig. Die »September-Streiks« zwangen zwar die Gewerkschaften, ihre Methoden der Interessenvertretung zu überdenken. Eine neue Phase in der bundesdeutschen Sozialgeschichte markierten sie jedoch nicht. Sie entstanden, weil viele Arbeiter dank der Hochkonjunktur und des Arbeitskräftemangels sehr selbstbewusst auftraten und weil das Gefühl um sich griff, nicht angemessen an den jüngsten wirtschaftlichen Erfolgen der Unternehmer beteiligt zu werden, während gleichzeitig die Lebenshaltungskosten stiegen.<sup>330</sup>

---

**330** | Vgl. zu den Streiks in der Privatwirtschaft: Peter Birke: *Wilde Streiks im Wirtschaftswunder. Arbeitskämpfe, Gewerkschaften und soziale Bewegungen in der Bundesrepublik und Dänemark*, Frankfurt/Main und New York 2007, S. 218–249; zu Veränderungen in den Gewerkschaften nach den Streiks vgl. etwa: Karl Lauschke: *Der Wandel in der betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretung nach den westdeutschen Septemberstreiks*. In: Bernd Gehrke/Gerd-Rainer Horn (Hrsg.): *1968 und die Arbeiter. Studien zum »proletarischen Mai« in Europa*, Hamburg 2007, S. 76–91.

Diese spontanen Arbeitsniederlegungen, an denen sich insgesamt rund 140.000 Arbeiter vor allem in Betrieben der Metallindustrie sowie im Bergbau in Nordrhein-Westfalen und in Baden-Württemberg beteiligten, fanden ein rasches Ende, weil Arbeitgeber und Gewerkschaften gemeinsam sehr flexibel reagierten: Die Gewerkschaften übernahmen die materiellen Forderungen der Streikenden; die Industriellen erklärten ihre Bereitschaft, in Lohnverhandlungen einzutreten, obwohl damit die laufenden Tarifverträge gebrochen wurden. Einzelne Betriebsleitungen (insbesondere in der florierenden Metallbranche) gewährten sogar umgehend mehr Geld, ohne groß zu verhandeln. Der »wilde« Protest wurde so erfolgreich besänftigt.<sup>331</sup>

Diese Entwicklung war – wie gesagt – bereits weit fortgeschritten, als am 10. und 11. September 1969 in Duisburg und Essen erstmals auch Beschäftigte des Öffentlichen Dienstes auf eigene Faust in den Streik traten. In Essen legten mehrere Hundert Mitarbeiter der städtischen Verkehrsbetriebe die Arbeit nieder; in Duisburg streikte die Mehrheit der Müllmänner. In beiden Fällen verlangten die Ausständigen eine sofort wirksam werdende Aufstockung ihrer Löhne um 100 oder auch 150 DM pro Monat.<sup>332</sup> Die ÖTV wurde von diesen Aktionen überrascht, obwohl es vergleichbare spontane Streiks in der Industrie schon seit mehr als einer Woche gab. Rückblickend konstatierte Heinz Kluncker, die Organisation habe – wie schon die Industriegewerkschaften – »die wirkliche Stimmung in den Betrieben« nicht gekannt: Weder von einem der Bezirksleiter noch von einer

---

**331** | Längere Ausstände blieben eine Ausnahme. Fast die einzigen Beispiele waren in den Stahlwerken von Klöckner in Bremen sowie bei der Howaldtswerft in Kiel zu verzeichnen. Vgl.: Birke: Streiks, S. 229.

**332** | Vgl. zusammenfassend den Bericht in: Protokoll über die gemeinsame Sitzung des HV und der GTK, 18.9.1969. In: AdsD, 5/ÖTVB130016 B. Anfang 1969 war für den Öffentlichen Dienst eine lineare Lohnerhöhung um sechs Prozent vereinbart worden. Nach den Angaben des Bundesinnenministers waren die in den Bundesetat eingestellten »Personalverstärkungsmittel« für Neueinstellungen und Besoldungsverbesserungen damit bereits »nahezu ausgeschöpft« (Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 22: 1969. Bearb. v. Walter Naasner/Christoph Seemann, München 2012 [im Folgenden: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1969], S. 76 (Kabinettsitzung v. 22.1.1969)). Zu den zahlreichen weiteren Punkten, die darüber hinaus in dieser Tarifrunde verhandelt worden waren, siehe bereits S. 215 f.

Betriebsgruppe habe es eine »Alarmmeldung« an die Verbandsführung gegeben.<sup>333</sup>

Allerdings reagierte die ÖTV sofort. In den beiden Ruhrgebietsstädten machte sie sich die Forderungen der Streikenden zu eigen, mahnte gleichzeitig aber zu gewerkschaftlicher Disziplin. In Essen ging der Streik damit zu Ende. Zeitgleich kündigte der gHV an, die ÖTV werde in Kürze die öffentlichen Arbeitgeber auffordern, zentral über einen Lohnzuschlag zu beraten. Eine außerplanmäßige Sitzung von Hauptvorstand und Großer Tariffkommission wurde angesetzt, um einen Forderungskatalog zu entwickeln; zudem begannen Gespräche mit der DAG über ein gemeinsames Vorgehen.<sup>334</sup> Um zu beweisen, wie ernst sie die »Stimmung« der Beschäftigten nahmen, verlangten die Vorsitzenden der beiden Gewerkschaften am 16. September 1969 in einem »Spitzengespräch« mit Bundesinnenminister Benda zügige Verhandlungen mit Bund, Ländern und Gemeinden, ohne sich dabei auf konkrete Zahlen festzulegen. Gäbe es keine raschen Gespräche, so sagte Heinz Kluncker, dann lehne die ÖTV »jede Verantwortung für die entstehenden Folgen ab«. Der Minister aber verwies abwehrend auf die geltenden Tarifverträge, die erst zum Jahresende ausliefen und – wie fast alle Lohn- und Gehaltsverträge – keine außerordentliche Kündigung zuließen. Zudem könne die Bundesregierung so kurz vor der Parlamentswahl, die am 28. September anstand, keine Beschlüsse mehr fällen, die das nachfolgende Kabinett finanziell banden.<sup>335</sup>

Diese juristische Begründung hielt die Gewerkschaften jedoch nicht davon ab, ihr Vorhaben zu konkretisieren. Am 18. September beschlossen Hauptvorstand und Tariffkommission der ÖTV gemeinsam, eine Lohnaufbesserung von pauschal 100 DM pro Monat für jeden Beschäftigten des Staates zu verlangen; die DAG, die nichts von »nivellierenden« Tarifforderungen hielt, legte sich hingegen auf ein lineares Plus von 15 Prozent fest.<sup>336</sup> Diese insistierenden Forderungen fielen den Organisationen keines-

**333** | Wortprotokoll der HV-Sitzung, 9.12.1969. In: AdsD, 5/ÖTVB130016 B.

**334** | ÖTV-Tarifgespräch am Dienstag. In: FAZ, 13.9.1969.

**335** | Stichwort-Protokoll des Tarifgesprächs im BMdI, 16.9.1969. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 17. Vgl. auch Bendas zusammenfassenden Bericht in: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1969, S. 257 f. (Kabinettsitzung v. 23.9.1969).

**336** | Jetzt Streikwelle im öffentlichen Dienst? In: FAZ, 19.9.1969. Zahlungsbeginn sollte jeweils der 1. Oktober 1969 sein.

wegs leicht. So gab es in den Beratungen der ÖTV-Gremien gleich mehrere Warnungen, die Gewerkschaft müsse mit Schadensersatzklagen rechnen, wenn sie trotz eines gültigen Tarifvertrages offiziell mehr Geld für die Beschäftigten verlange und es gleichzeitig zu weiteren Streiks im Öffentlichen Dienst komme. Andere Mitglieder des Hauptvorstandes und der Tarifkommission meinten jedoch, die ÖTV habe, wenn sie »in den nächsten Wochen bestehen« wolle, gar keine andere Handlungsoption, als sich »hinter die in Ausstand stehenden Kollegen zu stellen«. Einige Delegierte hegten sogar die Hoffnung, mit den spontanen Streiks entstehe eine neue Arbeiterbewegung: »Dies ist der Zeitpunkt, endlich eine aktive Mitgliedschaft im öffentlichen Dienst zu bekommen«, rief voller Enthusiasmus etwa Günter Noack als Vertreter des Bezirks Berlin.<sup>337</sup>

Nach kontroverser Debatte billigten Hauptvorstand und Große Tarifkommission die Forderung nach der pauschalen Zulage mit deutlicher Mehrheit. Vorschläge, den Arbeitgebern zugleich ein Ultimatum zu stellen und eine Urabstimmung anzusetzen, wurden jedoch abgelehnt. Auffälliger Weise hat sich Heinz Kluncker in diesen Streitigkeiten ganz bedeckt gehalten: Das Protokoll der Beratungen vermerkt keinen inhaltlich substanziellen Redebeitrag des Vorsitzenden.<sup>338</sup> Der Konflikt mit den öffentlichen Arbeitgebern so kurz vor der Bundestagswahl, den die ÖTV nach den ersten »wilden« Streiks zu ihrer Sache machte, war – so scheint es – keine Herzensangelegenheit des Vorsitzenden.

In einigen größeren Städten kam es unmittelbar nach dem offiziellen Beschluss der ÖTV-Gremien zu weiteren Arbeitsniederlegungen von kommunalen Beschäftigten. In West-Berlin etwa streikten 1.200 Beschäftigte der Müllabfuhr sowie weitere Arbeiter der Straßenreinigung und Fahrer von U-Bahnen und Omnibussen. In Offenbach, der Industriestadt vor den

---

**337** | Protokoll über die gemeinsame Sitzung des HV und der GTK, 18.9.1969. In: AdsD, 5/ÖTVB130016 B. Die Furcht vor juristischen Folgen bezog sich auf ein Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom Dezember 1963, das »wilde Streiks« als »nicht sozialadäquat« bewertete, sowie auch auf eine bereits ältere Entscheidung dieses Gerichts vom Dezember 1958, wonach es bei Verstößen gegen die Friedenspflicht eine »gesamtschuldnerische Haftung« der Ausständigen für entstehende Schäden gebe. Vgl. dazu in kritischer Perspektive: Thilo Ramm: Der wilde Streik. In: Arbeit und Recht 12 (1964), S. 353–362.

**338** | Ebd.

Toren von Frankfurt am Main, verursachte schon ein einstündiger Ausstand von 4.000 Arbeitern und Angestellten fast aller Bereiche des Öffentlichen Dienstes ein Verkehrschaos, wie es die Stadt noch nicht erlebt hatte, weil die Ampelanlagen abgeschaltet und Müllfahrzeuge sowie die Maschinen der Straßenreinigung in einem Demonstrationszug zum Rathaus gefahren wurden. Kleinere Aktionen gab es in Nürnberg, Kaiserlautern, Mannheim, Wanne-Eickel und Witten; in Duisburg verweigerten viele Müllmänner nach wie vor die Arbeit. In einigen Fällen wurden dabei sehr weitreichende Forderungen erhoben, etwa nach der sofortigen Einführung der 40-Stunden-Woche und nach einem Pensionsalter von 60 Jahren.<sup>339</sup> Zu diesem Zeitpunkt fielen die oben zitierten sorgenvollen Worte Willy Brandts.

Die Frage, wie »wild« diese Streiks waren, die alle erst nach der ÖTV-Vorstandssitzung vom 18. September 1969 begannen, ist wohl durchaus berechtigt. Öffentlich bestritt die Gewerkschaft zwar jede organisatorische Mitwirkung.<sup>340</sup> Andererseits aber hatte Günter Noack bei den eben zitierten internen Beratungen erklärt, es sei die Aufgabe aller ehrenamtlichen und hauptberuflichen Funktionsträger, so auf »die Bewegung in den Betrieben« einzuwirken, »daß die ÖTV sie in die Hand bekommt«. Da Kritik daran ausblieb, war dies offensichtlich die Ansicht der gesamten ÖTV-Führung. Im Dezember 1969 sprach auch Heinz Kluncker im Rückblick intern von einer »Unruhe [...], die von uns gewerkschaftlich gewollt und organisiert war«.<sup>341</sup>

**339** | Vgl.: Benda warnt den öffentlichen Dienst vor wilden Streiks. In: Berliner Morgenpost, 18.9.1969; Auf dem Kurfürstendamm verkehrte kein Bus mehr. In: Der Tagesspiegel, 19.9.1969; Die Männer von der Müllabfuhr bereiten Duisburgs Stadtvätern schwere Stunden. In: Die Welt, 18.9.1969; Wilde Streiks breiten sich aus. In: Handelsblatt, 19./20.9.1969; Wilder Streik des BVG-Personals verursachten ein Verkehrschaos. In: Die Welt, 19.9.1969; Streik führt in Offenbach zu Verkehrschaos. In: SZ, 20./21.9.1969; Mehr Geld auch im Staatsdienst? In: HAB, 19.9.1969; Jetzt Streikwelle im öffentlichen Dienst? In: FAZ, 19.9.1969; Ausstand in Duisburg und Witten. In: FAZ, 19.9.1969.

**340** | Vgl. etwa das Interview mit Heinz Kluncker in: »Wir sind keine Bremsklötze«. In: Der Spiegel 23 (1969), H. 40, S. 38.

**341** | In der Reihenfolge der Zitate: Protokoll über die gemeinsame Sitzung des HV und der GTK, 18.9.1969; Wortprotokoll der HV-Sitzung, 9.12.1969. Beide in: AdsD, 5/ÖTVB130016 B.

Offensichtlich versuchte sich die Gewerkschaft in der Woche vor der Bundestagswahl in einer Doppelrolle: Sie präsentierte sich als vertragstreue Organisation, die ihre Friedenspflicht »sehr, sehr ernst« nahm, und mahnte die Arbeitgeber gleichzeitig, trotz gültiger Tarifverträge mit ihr zu verhandeln, um größere Streiks und Störungen der öffentlichen Ordnung zu verhindern.<sup>342</sup> Gerade auf kommunaler Ebene entstand so eine wirkungsvolle Drohkulisse. In Frankfurt am Main etwa warnte der lokale ÖTV-Vorsitzende, er habe einen Streik der Gewerkschaftsmitglieder »nur mit Mühe verhindert«: Unter den Kollegen in den Betrieben und Ämtern herrsche »starke Erregung«. Die Stadt solle daher »guten Willen zeigen« und wenigstens den Lohn- und Gehaltszuschlag von 100 DM sofort zusagen.<sup>343</sup>

Diese Doppelstrategie war für eine Gewerkschaft, die eben gerade von ihrer eigenen Basis überrascht worden war, zwar nicht ohne Risiko. Auftrumpfende Forderungen der »wild« Streikenden wie etwa der Ruf nach der 40-Stunden-Woche, der einen weiteren gültigen Tarifvertrag korrigieren wollte, zeigen die Gefahr. Hilfe aber kam von der Seite, die in der gegebenen Situation am meisten zu verlieren hatte, nämlich von den mitten im Wahlkampf stehenden Sozialdemokraten. Der SPD-Parteivorstand verabschiedete eine scharf formulierte Erklärung, in der er Innenminister Benda und damit den Koalitionspartnern CDU/CSU unmissverständlich widersprach: Sofortige Verhandlungen über einen Lohnzuschlag für den Öffentlichen Dienst seien trotz der bevorstehenden Wahl selbstverständlich. Willy Brandt vertrat diese Position in seiner Rolle als Vizekanzler: Er reiste eigens kurzfristig aus den USA nach Bonn zurück, um im Bundeskabinett für solche Beratungen zu werben. Fast gleichzeitig schufen die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen, in denen die SPD dank einer absoluten parlamentarischen Mehrheit jeweils keine Rücksicht auf einen Koalitionspartner nehmen musste, bereits Fakten: Sie gewährten ihren Beschäftigten die zusätzlichen 100 DM für die Monate Oktober bis Dezember. In der VKA schließlich setzten die mehrheitlich von Sozialdemokraten geführten Großstädte separate Tarifverhandlungen der Vereinigung mit den Gewerkschaften durch, weil sich der Bund und die Mehrheit der Länder in der DtL

---

342 | »Wir sind keine Bremsklötze«. In: Der Spiegel 23 (1969), H. 40, S. 38.

343 | Brundert soll zahlen. In: FAZ, 20.9.1969.

nach wie vor mit juristischen Begründungen dagegen wehrten, von den gültigen Lohn- und Gehaltsverträgen abzugehen.<sup>344</sup>

Im Bundeskabinett stritten derweil die Minister. Franz Josef Strauß wandte sich strikt dagegen, den Forderungen der ÖTV nachzugeben. Dabei argumentierte er mit den konjunkturpolitischen Begriffen, die Karl Schiller als Wirtschaftsminister in die bundesdeutsche politische Debatte eingebracht hatte. Anders als Ende 1966, mitten in der Rezession, war eine Stärkung der Massenkaufkraft nach Strauß' Meinung in der aktuellen Situation völlig verfehlt: »Die Anerkennung gesamtwirtschaftlich nicht vertretbarer Lohnforderungen sei dem Ziel einer antizyklischen Finanzpolitik diametral entgegengesetzt und würde letztlich die Aufgabe der bisherigen Regierungspolitik bedeuten.«<sup>345</sup> Wirtschaftsminister Schiller sah das etwas anders. Zwar befand sich die bundesdeutsche Wirtschaft auch nach seinem Urteil in einer »Phase des überschäumenden Booms«, in der es gefährlich sein konnte, einen »allzu starken« zusätzlichen Konsumanreiz zu schaffen. Das rechte Maß lasse sich aber problemlos wahren, etwa indem man einen Teil der 300 DM, die nach dem Willen der ÖTV pauschal für Oktober bis Dezember 1969 zusätzlich gezahlt werden sollten, als »vermögenswirksame Leistung« gewähre.<sup>346</sup>

Diese Debatte endete mit einem Sieg der Sozialdemokraten, weil überraschender Weise auch Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger für sofortige Beratungen mit der ÖTV plädierte, um »den Arbeitsfrieden zu wahren«.<sup>347</sup> Allerdings reichte die Entscheidungskraft der auseinanderstrebenden Gro-

**344** | Vgl.: Koalitionsparteien uneinig über Zeitpunkt der Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst. In: FAZ, 22.9.1969; Letzte Belastungsprobe für die Große Koalition. In: FAZ, 23.9.1969; Vorschuß auf höhere Löhne und Gehälter. In: HAB, 24.9.1969; 300 Mark mehr im Staatsdienst. In: HAB, 25.9.1969.

**345** | Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1969, S. 358 (Kabinettsitzung v. 23.9.1969).

**346** | »Lohnerhöhungen sind die Folgen des Booms«. In: StZ, 23.9.1969 (das Zitat zur konjunkturellen Lage); Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1969, S. 359 (Kabinettsitzung v. 23.9.1969). Konkret dachte Schiller an 100 DM, die als langfristig gebundenes Sparguthaben gewährt werden sollten.

**347** | Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1969, S. 359f. Nur zwei Tage zuvor hatte Kiesinger noch öffentlich erklärt, es werde »keine Wahlgeschenke« für die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes geben (Ruhe vor dem Sturm im öffentlichen Dienst. In: StZ, 22.9.1969).

ßen Koalition nicht mehr so weit, den Innenminister auch mit einem konkreten Verhandlungsmandat auszustatten. Heinz Kluncker fühlte sich deshalb durch den Kabinettsbeschluss »verschaukelt«: Es handle sich um eine »Hinhaltetaktik«, die nur provozierend wirke. In mehreren Großstädten kam es daraufhin zu weiteren »wilden« Streiks im Öffentlichen Dienst (vornehmlich bei der Müllabfuhr).<sup>348</sup> *Bild*, das seinerzeit täglich von fast zwölf Millionen Deutschen gelesene Boulevardblatt des Axel Springer-Verlages, warnte mit dramatischen Worten, der Bundesrepublik drohe in den letzten Tagen vor der Bundestagswahl »das totale Chaos«.<sup>349</sup>

Nur mit der VKA konnte die ÖTV noch vor dem Wahlgang tatsächlich verhandeln. Nach 14 Stunden kontroverser Diskussionen kam es dabei am 25. September 1969 zu einer Einigung, die der Verhandlungsführer der Kommunen, der parteilose Stuttgarter Oberbürgermeister Arnulf Klett (der auch Mitglied der ÖTV war), anschließend scharf kritisierte: Er sprach von »Zugeständnissen, die schwer erträglich« seien und meinte, der »Kaufpreis«, den die Kommunen gezahlt hätten, um weitere Streiks zu verhindern, müsse als »teuer« gelten. Konkret erhielten alle Arbeiter und Angestellten der Gemeinden jeweils eine pauschale »Überbrückungszahlung« von 300 DM für die Monate Oktober bis Dezember 1969, die vollständig in bar ausgezahlt wurde. Insgesamt kostete das die Stadtkämmerer rund 180 Millionen DM.<sup>350</sup>

**348** | Handel ohne Angebot. In: Der Spiegel 23 (1969), H. 40, S. 36. Zu den neuen Streikaktionen (in München sowie noch einmal in Nürnberg) vgl. etwa: Müllabfuhr-Streik in München. In: FAZ, 25.9.1969; Wieder wilde Streiks. In: Bonner Rundschau, 25.9.1969.

**349** | 5 Tage vor der Wahl: Drohung mit wilden Streiks. In: Bild, 23.9.1969.

**350** | In der Reihenfolge der Zitate: Dreihundert Mark für jeden Arbeitnehmer der Gemeinden. In: FAZ, 26.9.1969; Gemeinde-Bedienstete erhalten 300 Mark. In: SZ, 26.9.1969. Die genannte Summe nach: Teures Experiment. In: FAZ, 26.9.1969. Die DAG stimmte dem Abschluss zwar zu, bemängelte aber zugleich, die Pauschalzahlung widerspreche dem Prinzip, »die Ordnung der Bezahlung nach Leistung zu bewahren«. Zit. nach: Dreihundert Mark für jeden Arbeitnehmer der Gemeinden. In: FAZ, 26.9.1969. Arnulf Klett war als Parteiloser unter den bundesdeutschen Oberbürgermeistern eine Ausnahme. Er war im Frühjahr 1945 von der französischen Besatzungsmacht ohne eine demokratische Abstimmung eingesetzt worden. Spätere Wahlen entschied er dann durchweg mit großen Mehrheiten für sich, so dass er das Amt bis zu seinem Tod im Jahr 1974 bekleidete. Zu

Die ÖTV feierte dieses Resultat als großen Erfolg, der besonders Geringverdienern nütze und jeden weiteren »wilden« Streik überflüssig mache. Wie sich denken lässt, sah die Gewerkschaft in der ausgehandelten Summe zudem »einen Maßstab« für die noch kommenden Verhandlungen mit Bund und Ländern. Der Abschluss bewiese, wie falsch Vorwürfe von linksradikaler Seite seien, die Organisation habe nach dem 10. September die Kampfbereitschaft der Beschäftigten geschwächt: »Durch die Gewerkschaft ÖTV werden die Interessen der Arbeiter, Angestellten und Beamten nicht manipuliert, sondern tatkräftig und wirksam vertreten.«<sup>351</sup>

Auf den ersten Blick schien sich die ÖTV bei der Abmachung von Stuttgart tatsächlich ohne Abstriche durchgesetzt zu haben. Das öffentliche Image des Vorsitzenden Heinz Kluncker als harter Kontrahent der Arbeitgeber verfestigte sich damit noch stärker. Das *Handelsblatt* etwa titulierte ihn nun schon als »starken Mann im Staate«, von dem es abhängе, »ob die politische Ordnung gesprengt wird oder nicht«; Kluncker habe die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes zu den angeblich spontanen Streiks »ermuntert« und auf diese Weise die Interessen »seiner Leute auf Kosten der Gesamtheit« durchgesetzt.<sup>352</sup>

Bei genauerer Prüfung des Resultats und des Ablaufs hätten allerdings andere Urteile nahegelegt. Schaut man auf die Details, so zeigt sich etwa, dass es der ÖTV keineswegs gelungen war, die Vorgaben der Großen Tarifkommission und der »wild« Streikenden exakt umzusetzen: Die 300 DM kamen nämlich nicht durch eine Erhöhung der monatlichen Bezüge zustande. Vielmehr handelte es sich um eine Einmal-Zahlung, d.h. mit Beginn des Jahres 1970 erhielten alle Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes wieder ihr vorheriges Gehalt. Damit bezogen sich auch die im neuen Jahr beginnenden regulären Tarifverhandlungen auf das niedrigere Lohnniveau. Bei diesem unscheinbaren, finanziell aber doch bedeutsamen

---

seiner Person vgl.: Paul Sauer: Arnulf Klett. Ein Leben für Stuttgart, Stuttgart 2003; dort (S. 262) auch der Hinweis auf seine ÖTV-Mitgliedschaft. 1972 erhielt er die »Ehrennadel« der ÖTV für 25 Jahre Mitgliedschaft.

**351** | Flugblatt »ÖTV-Tariferfolg«, o.D. [September 1969]. Ein Exemplar in: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 13.

**352** | Antonius John: Bendas zweite Linie. In: *Handelsblatt*, 25.9.1969.

Unterschied handelte es sich eindeutig um ein gut verstecktes Zugeständnis der Gewerkschaft an die Interessen der VKA.<sup>353</sup>

Noch weniger eindrucksvoll wirkt der Vertrag vom September 1969 bei genauerer Betrachtung, weil die ÖTV-Führung in dieser Sache de facto vor allem mit politisch Gleichgesinnten verhandelt hatte. Arnulf Klett als Verhandlungsführer der VKA kommentierte das Resultat nicht zuletzt deshalb so böse, weil er im Laufe der Beratungen realisieren musste, dass es keine einheitliche Verhandlungsposition der kommunalen Arbeitgeber gab: Diese war »gefährdet, wenn nicht [sogar] zerschlagen«, weil sich viele Bürgermeister fest entschlossen zeigten, ohne jeden Verzug einen Tarifvertrag zu vereinbaren, der weitere Streiks unwahrscheinlich machte. Warnmeldungen von ÖTV-Betriebsgruppen, in Essen, Braunschweig und Frankfurt am Main seien ganze Belegschaften von städtischen Betrieben entschlossen, schon am nächsten Tag nicht zu arbeiten, wenn es bis dahin keine für sie zufriedenstellende Vereinbarung gebe, steigerten die Nervosität der Kommunalpolitiker. Offensichtlich gingen bei der VKA während der Verhandlungen in Stuttgart Nachrichten ein, wonach Magistrat und Stadtverordnetenversammlung die 300 DM – nach dem Vorbild der drei Stadtstaaten – in mehreren Großstädten bereits fest zugesagt hatten.<sup>354</sup>

Politisch wäre es naiv, an dieser Stelle nicht an die sozialdemokratischen Oberbürgermeister von Städten wie etwa München, Frankfurt am Main, Düsseldorf, Essen, Hannover oder Nürnberg zu denken. Wenn die ÖTV unmittelbar vor der Bundestagswahl warnte, es könne »in den nächsten Tagen große Erschütterungen« geben (etwa durch Streiks im öffentlichen Nahverkehr), falls die Bediensteten der Kommunen nicht sofort materiell besser gestellt würden, konnten diese Politiker unter den besonderen Bedingungen des Jahres 1969 wohl nicht mehr als tarifpolitische Kontrahenten der Gewerkschaft gelten.<sup>355</sup> Der Abschluss trotz Friedenspflicht taugte daher kaum, um eine übermächtige Position der ÖTV zu belegen. Er bewies vielmehr ein weiteres Mal eindringlich, wie stark politische Interessen unter Umständen die Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst prägen konnten.

---

**353** | Vgl. zu den Details: Gemeinde-Bedienstete erhalten 300 Mark. In: FAZ, 26.9.1969; Zweikampf zwischen Klett und Kluncker. In: StZ, 26.9.1969.

**354** | Vgl.: ebd.

**355** | So zitiert durch Arnulf Klett in: Gemeinde-Bedienstete erhalten 300 Mark. In: FAZ, 26.9.1969.

1969 nutzte dieser Zusammenhang sowohl der ÖTV und den Beschäftigten des Staates als auch den Sozialdemokraten und konkret dem Kanzlerkandidaten Willy Brandt. Die Bundestagswahl am 28. September, die zur Bildung der ersten Koalitionsregierung von SPD und FDP führte, ging ruhig über die Bühne, ohne von Streiks im Öffentlichen Dienst gestört zu werden. Anschließend gelang es der ÖTV, ihre Abmachung mit der VKA auch bei Bund und Ländern durchzusetzen: Das nur noch geschäftsführend amtierende Kabinett der Großen Koalition übernahm die Regelung ebenso wie die TdL, weil die Kommunen nach den Worten von Bundeswirtschaftsminister Schiller ja ohnehin schon die »Preisführerschaft« übernommen hatten. Damit waren Beschlüsse, den Beamten ebenfalls eine »Überbrückungszahlung« zu gewähren, nur noch eine Formsache.<sup>356</sup>

Ende 1969 schaute die ÖTV-Führung daher sehr zufrieden zurück. Der Schreck der ersten, wirklich »wilden« Streiks im September war gründlich vergessen. Vor dem Hauptvorstand betonte Heinz Kluncker sogar, wie geschlossen die Organisation agiert habe.<sup>357</sup> Die Gewerkschaft fühlte sich offenbar sehr stark, nachdem sie in zwei aufeinander folgenden Jahren trotz laufender Verträge zusätzliche materielle Erfolge für alle Beschäftigten des Staates erreicht hatte. Damit verblasste auch die Erinnerung an die Tarifverhandlungen von 1967, in denen sich gerade sozialdemokratische Landes- und Kommunalpolitiker aus politischen Gründen entschieden gegen die Forderungen der ÖTV gestellt hatten. Das Warnsignal, wie wenig die Verflechtung von Gewerkschaft und Partei bedeuten konnte, wenn die Löhne und Gehälter des Öffentlichen Dienstes in einer ökonomischen Krise neu verhandelt wurden, hat die ÖTV-Führung deshalb nicht wirklich ernst genommen.

**356** | Zwar versuchte die Bundesregierung, nach Familienstand differenzierte Zahlungen durchzusetzen. Die ÖTV aber lehnte das strikt ab, obwohl diese Variante nach den Angaben des Innenministeriums für fast 90 Prozent der Arbeiter und Angestellten des Bundes höhere Zahlungen bedeutet hätte. Vgl. dazu: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1969, S. 370 (Kabinettsprotokoll v. 8.10.1969 – hier auch das Zitat); Überbrückungs-Zulage auch für Bundesbedienstete. In: FAZ, 10.10.1969. Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz gewährten wenig später allerdings den Landesbeamten zusätzliche Kinderzuschläge. Nach dem Urteil Heinz Klunckers zeigte dieser Beschluss »einen bemerkenswerten Mangel an Fairneß« (Sitzung der GTK, 4.12.1969. In: AdsD, 5/ÖTVB130016 B). Vgl. auch: Der »Weiße Riese« im Beamten-Express. In: ÖTV-Beamten-Nachrichten 15 (1970), S. 6–7.

**357** | Wortprotokoll der HV-Sitzung, 9.12.1969. In: AdsD, 5/ÖTVB130016 B.

## **6. Tarifverträge als Gesellschaftspolitik: Veränderungen der sozialen Hierarchie im Öffentlichen Dienst durch die Tarifpolitik der ÖTV**

### **Der Ruhestand der Beamten als Modell: Die ÖTV und die Renten der staatlichen Arbeiter und Angestellten**

Ende der 1960er Jahre durfte sich die ÖTV nicht nur deshalb gewerkschaftlich stark fühlen, weil sie 1968 und 1969 Lohnzuschläge durchgesetzt hatte, die indirekt oder direkt jeweils einen laufenden Tarifvertrag korrigierten. Vielmehr war die Organisation seit 1964 unter dem Vorsitz von Heinz Kluncker auch einem ihrer tarifpolitischen Hauptziele deutlich nähergekommen. Seit ihrer Gründung agitierte die ÖTV kontinuierlich gegen die Kluft in der sozialen Ausstattung zwischen Beamten einerseits und Arbeitern und Angestellten andererseits: Von »zweierlei Recht« für die Beschäftigten des Staates wollte sie nichts wissen.<sup>358</sup> Auf dem Weg zur angestrebten Vereinheitlichung von Dienst- und Personalrecht kam die Gewerkschaft in den Jahren 1965 bis 1969 in drei separaten Schritten deutlich voran: Sie konnte Tarifverträge durchsetzen, die den sozialen Besitzstand der öffentlich beschäftigten Arbeiter und Angestellten stärker an das Niveau anglichen, das die staatlichen Arbeitgeber den Beamten gewährten. Zugleich handelte es sich um Abmachungen, die langfristig weiterwirkten, weil sie das innere Gefüge des Öffentlichen Dienstes strukturell veränderten. Das Bild von der tarifpolitischen Arbeit der ÖTV wäre unvollständig, wenn dieser Teil ihrer Erfolgsbilanz unerwähnt bliebe.

1965 ging es in der ersten dieser drei Vereinbarungen gleich darum, ein besonders gewichtiges soziales Vorrecht der Beamten, nämlich die Konditionen ihrer Alterssicherung, auf die übrigen Staatsdiener auszuweiten. Deutsche Beamte wurden (und werden) von ihrem Arbeitgeber bis an ihr Lebensende alimentiert, weil der Eid, den sie bei der Verbeamtung schwören, ein auf Gegenseitigkeit beruhendes »Dienst- und Treueverhältnis« stiftet. Seinerzeit erhielten sie bei langer Beschäftigung im Ruhestand 75 Prozent der individuell zuletzt erhaltenen Bezüge, ohne dafür in der aktiven Dienstzeit eine Eigenleistung erbracht zu haben. Typischerweise errechnete sich diese »Pension« aus dem höchsten Verdienst, den der Beamte

---

**358** | Siehe dazu schon S. 31 f.

in seinem Berufsleben erreicht hatte.<sup>359</sup> Die »Rente« für Arbeiter und Angestellte funktionierte nach ganz anderen Prinzipien: Hier entstand der Anspruch über Jahre und Jahrzehnte hinweg durch Beitragszahlungen der Beschäftigten und ihrer Arbeitgeber; ihm lag also die gesamte Erwerbsbiografie des einzelnen Versicherten zugrunde. Wiederholte Perioden von Erwerbslosigkeit oder Krankheit minderten die Rente ebenso wie niedrige Löhne in Zeiten nachlassender Arbeitskraft. Selbst bei kontinuierlicher Beitragsleistung in 40 Berufsjahren und mehr entstanden so Altersbezüge, die (gestaffelt nach Einkommenshöhe) maximal 60 bis 55 Prozent des jeweils letzten Verdienstes ausmachten.<sup>360</sup>

Im Öffentlichen Dienst standen sich Arbeiter und Angestellte in dieser Hinsicht allerdings schon seit den 1920er Jahren etwas besser als die Beschäftigten in der Privatindustrie. Zwar galten auch sie grundsätzlich als normale versicherungspflichtige Arbeitnehmer, d. h. ihre Renten errechneten sich nach den eben skizzierten Regeln. Zugleich aber existierte für die Nicht-Beamten im Öffentlichen Dienst – wie bereits erwähnt wurde – eine zusätzliche »Versorgungskasse«, deren Zahlungen die individuell bezogene gesetzliche Rente aufstockten. Auch sie arbeitete nach dem Versicherungsprinzip; allerdings übernahm der Arbeitgeber in diesem Fall zwei Drittel der Beiträge (nicht 50 Prozent wie in der gesetzlichen Rentenversicherung).<sup>361</sup> Die Entstehungsgeschichte dieser zweiten Rente, die nur Arbeitern und Angestellten des Staates zugänglich war, zeigt exemplarisch, wie

**359** | Der Satz von 75 Prozent wurde nach 35 Dienstjahren erreicht. Bei kürzerer Beschäftigung gab es Abzüge: Nach zehn Dienstjahren waren es 35 Prozent, für jedes weitere bis zum 25. Dienstjahr erhöhte sich der Satz um zwei Prozentpunkte, danach pro Dienstjahr um einen Punkt. Zum »Laufbahnprinzip«, das dafür sorgte, dass die Bezüge von Beamten mit dem Alter stiegen, siehe das Folgende. Als Zusammenschau der Beamtenrechte vgl. Winfried Benz: *Beamtenverhältnis und Arbeitsverhältnis*, Stuttgart 1969, S. 60–89.

**360** | Vgl. etwa: Dagmar Hilpert: *Wohlfahrtsstaat der Mittelschichten? Sozialpolitik und gesellschaftlicher Wandel in der Bundesrepublik Deutschland (1949–1975)*, Göttingen 2012, S. 114f. Der erreichbare Anteil sank mit der Höhe von Lohn und Gehalt.

**361** | In den frühen 1960er Jahren betrug der Beitragssatz 6,9 Prozent der Bezüge; ein Drittel davon (2,3 Prozent) entfiel auf den Arbeitnehmer. Der von Arbeitgeber und -nehmer gemeinsam zu tragende allgemeine Rentenversicherungsbeitrag betrug sechs Prozent (Geschäftsbericht der Versorgungsanstalt des Bundes und der

stark der gesamte Öffentliche Dienst von den Beamten her gedacht wurde, obwohl alle staatlichen Instanzen und Betriebe schon seit dem Kaiserreich auch zahlreiche Nicht-Beamte beschäftigten. Auch sie gehört daher zu dem hier verhandelten Thema.

Der Nukleus der »Zusatzversorgung« entstand durch einen Tarifvertrag, den die Postgewerkschaften im Dezember 1925 mit der Reichspost vereinbarten. Obwohl es überraschend klingen mag, kann man diese Abmachung als ein nachgeholtes Ergebnis des verlorenen Weltkriegs bezeichnen: Sie entstand, um die Konsequenzen zu mildern, die der Versailler Vertrag für das Staatsunternehmen und dessen Personal mit sich brachte. Ähnlich wie auch die Bahn beschäftigte die Reichspost eine Fülle von Beamten, die gering qualifizierte und oft sogar vornehmlich körperliche Arbeiten erledigten. Dieser »einfache« Dienst hatte mit dem ursprünglichen Konzept der Beamtenschaft wenig bis gar nichts tun, denn hier agierten keine staatlichen »Hoheitsträger« mit wichtigen Entscheidungskompetenzen, deren Unabhängigkeit durch die lebenslange Stellung gesichert werden musste. Der Beamtenstatus dieser Beschäftigten hatte vielmehr politische Funktionen: Um sich gegen die sozialistische Arbeiterbewegung zu wappnen und die Funktionsfähigkeit von Post und Eisenbahn auch im Kriegsfall oder in innenpolitischen Krisen zu sichern, ließ das wilhelminische Kaiserreich in diesen staatlichen Betrieben auch simple Tätigkeiten von Beamten erledigen. Vielfach arbeiteten diese direkt neben Nicht-Beamten.<sup>362</sup>

Daran änderte sich in der Weimarer Republik nichts. Anders verhielt es sich jedoch mit den Chancen der Postarbeiter, zum Beamten »aufzusteigen«, wenn eine solche Stelle frei wurde oder neu entstand. Vor 1914 scheinen solche Karrieren häufig gewesen zu sein, da das Unternehmen un-

---

Länder 1967, Karlsruhe 1970 [im Folgenden: Geschäftsbericht Versorgungsanstalt Bund-Länder 1967], S. 3).

**362** | Diese Betriebsbeamten von Bahn und Post zählten entsprechend zur »unteren Klasse« im Kaiserreich. Vgl.: Hans-Peter Ullmann: Das Deutsche Kaiserreich, 1871–1918, Frankfurt/Main 1995, S. 115 f. Zur politischen Funktion der Beamten vgl.: Hans-Ulrich Wehler: Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3: Von der Deutschen Doppelrevolution bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges, München 1995, S. 702–712. Zur Entwicklung des numerischen Verhältnisses zwischen Beamten und Nicht-Beamten in den Jahren 1910 bis 1926 bei der Post vgl.: Ernst Metzler: Die Arbeiter und Angestellten der Deutschen Reichspost in ihrer besonderen Rechtsstellung, Diss., Leipzig 1928, S. 2 f.

ablässig expandierte. Nach 1918 aber befand sich das Deutsche Reich und damit auch die staatliche Post in einer ganz anderen Situation: Deutschland verlor mit dem Friedensvertrag größere Teile seines Territoriums; die zahlreichen Beamten, die in den abgetretenen Gebieten für die Reichspost gearbeitet hatten, aber blieben dem Unternehmen erhalten. Auch wirtschaftlich blühte Deutschland nicht mehr. Damit schwanden die Aussichten aller Nicht-Beamten auf eine wirklich lebenslange Stellung bei der Post und auf die mit dem Beamtenstatus verbundene vergleichsweise großzügige Altersversorgung. Die »Zusatzversorgung« war die Antwort auf dieses Problem, das innerbetrieblich offensichtlich einigen Ärger verursacht hatte: Sie sollte die Arbeiter der Reichspost damit versöhnen, dass sie nur noch in Ausnahmefällen zu Beamten werden konnten. Letztlich entstand sie also deshalb, weil sich auch die junge Republik, die das wilhelminische Herrschaftssystem beerbte, den Luxus leistete, Beamte weiterhin für Tätigkeiten einzusetzen, die nichts mit der staatlichen »Hoheit« und ihrer Durchsetzung zu tun hatten.<sup>363</sup>

Es braucht kaum Fantasie, um den weiteren Weg zu errahnen: Der neue soziale Anspruch, den die Reichspost ihren Arbeitern zugestanden hatte, wurde rasch zur Forderung auch in den anderen Bereichen des Öffentlichen Dienstes. Schon 1927 schlossen Reich und Länder einerseits und die Gewerkschaften andererseits einen Tarifvertrag, in dem sie die Errichtung einer eigenen »Zusatzversorgungskasse« für Arbeiter vereinbarten. Seit

---

**363** | Vgl. etwa: Matthäus Hotz: Die soziale Betätigung der Deutschen Reichspost, Berlin 1926, S. 55–60; Metzler, Arbeiter und Angestellten der Deutschen Reichspost, S. 102–104. Ausgespart bleibt hier die spezielle Altersversorgung für die Arbeiter der deutschen Staatsbahnen: Sie entstand bereits im Kaiserreich in Gestalt einzelner Pensionskassen, die 1922 zu einem Verband und 1934 dann zu einer einheitlichen »Versicherungsanstalt« zusammengeschlossen wurden. Es würde den Rahmen des hier behandelten Themas sprengen, die Ähnlichkeiten und Unterschiede dieser Sondersicherung mit der »Zusatzversorgung« für die Post und den übrigen Staatsdienst auszubreiten. Vgl. als Überblick: Werner Haustein: Fragen der allgemeinen und betrieblichen Sozialpolitik bei der Reichsbahn. In: Archiv für Eisenbahnwesen 66 (1944), S. 165–224, hier: S. 174–182, sowie: Sigrid Amedick: Altersversorgung in einer Leistungsverwaltung: das Beispiel der bayerischen Staatseisenbahnen 1844–1914. In: Bernd Wunder (Hrsg.): Pensionsysteme im öffentlichen Dienst in Westeuropa (19./20. Jh.), Baden-Baden 2000, S. 55–75, hier: S. 72–75.

1933 versicherte die Kasse dann auch staatliche Angestellte.<sup>364</sup> Zwar fehlte eine solche Einrichtung für die Beschäftigten der Gemeinden. Teilweise gab es aber vergleichbare Regelungen durch einzelne Kommunen; zahlreiche Städte schlossen sich zudem nach einiger Zeit doch der von Reich und Ländern betriebenen Kasse an.<sup>365</sup> Wie die meisten anderen Institutionen der deutschen Sozialversicherung überstand diese »Zusatzversorgungskasse« alle wirtschaftlichen und politischen Stürme der nachfolgenden Jahrzehnte. 1966 zählte sie rund 900.000 Versicherte; ihre Einnahmen beliefen sich auf 660 Millionen DM. Im gleichen Jahr wurden Leistungen von insgesamt 161 Millionen DM ausgeschüttet; fast 230.000 Rentner und Rentnerinnen kamen so zu höheren Bezügen.<sup>366</sup>

Die soziale Bedeutung dieser Zusatzrenten war umstritten. Nach Angaben des ÖTV-Vorstandssekretärs Heinrich Jacobi, der die Gewerkschaft im Verwaltungsrat der Kasse repräsentierte, betrug die tatsächlich ausgezahlte Zusatzrente im Jahr 1960 in der Regel etwa 25 Prozent des individuell unmittelbar vor der Verrentung erhaltenen Entgelts. Das damit erreichte Versorgungsniveau fiel allerdings sehr unterschiedlich aus, weil lange Beschäftigungszeiten – und damit hohe gesetzliche Renten – entgegen populären

**364** | Zusammenfassend vgl.: Georg Heubeck: Entwicklung der Beamtenpensionen im Vergleich zu anderen Arten der Alters- und Hinterbliebenenversorgung, Bad Godesberg 1970, S. 34f.; Alfred Jahnz: Die Neuregelung der zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung im öffentlichen Dienst. Kommentar zur Satzung der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL), 3. neu bearb. Aufl., Stuttgart 1971, S. 9f. Anders als für die Arbeiter bestand für Angestellte zunächst keine Versicherungspflicht in der Zusatzversorgung. Sie wurde erst 1944 verfügt (Heubeck: Beamtenpensionen, S. 34f.). Die Kasse trug seit 1949/50 den Namen »Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder« (VBL).

**365** | Ende 1966 hatten sich 1.741 »kommunale Verwaltungen« mit rund 115.000 Beschäftigten der VBL angeschlossen. Unter diesen Begriff fasste die Kasse auch einzelne öffentliche Betriebe und formal selbständige Unternehmen wie etwa die kommunalen Sparkassen (Geschäftsbericht der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder [VBL], Karlsruhe, für die Geschäftsjahre 1963 bis 1966, Karlsruhe 1967, S. 10).

**366** | Ebd., S. 11. Die Versichertenzahl der Anstalt schwankte im Verlauf ihrer Geschichte allerdings enorm: Noch 1934 lag sie unter 80.000, stieg bis 1939 aber auf rund 290.000 und bis 1944 dann auf 870.000. 1946 gab es hingegen nur noch 113.000 Beitragszahler; danach wuchs die Zahl kontinuierlich (ebd., S. 19).

Klischees von der stets »sicheren« Arbeit für den Staat auch im Öffentlichen Dienst keineswegs die Norm darstellten: Von rund 3.400 stichprobenartig genauer untersuchten »Versorgungsfällen« erreichten 27 Prozent selbst dann keine 50 Prozent des jeweils letzten Verdienstes, wenn man gesetzliche Rente und Zusatzversorgung zusammenrechnete. Insgesamt 60 Prozent des Samples kamen auf eine Gesamtversorgung von weniger als 60 Prozent ihrer früheren individuellen Bezüge. Immerhin in fast einem Drittel der Fälle aber erhielt der Rentner jeweils jene 75 Prozent, die einem langgedienten Beamten maximal zustanden, oder sogar noch mehr.<sup>367</sup>

Da Rentner seinerzeit noch kostenlos krankenversichert waren und ihre Bezüge nur gering versteuern mussten, entsprachen 75 Prozent des letzten Bruttoverdienstes weitgehend der Summe, die der Rentner oder die Rentnerin unmittelbar vor dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben netto erhalten hatte. Abstriche an dem gewohnten Lebensstandard waren in solchen Fällen kaum nötig oder so gering, dass sie keine wirklich spürbare Einschränkung bedeuteten.<sup>368</sup> Bei Beschäftigungszeiten von über 45 Jahren konnte das real verfügbare Einkommen im Ruhestand sogar höher ausfallen als in der Zeit vor der Verrentung. Die Mehrheit der Arbeiter und Angestellten, die beim Staat gearbeitet hatten, erreichte jedoch deutlich

**367** | Alle Zahlen nach Jacobis Angaben in: Protokoll über die 9. Sitzung des HV, 9./10.11.1960. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45. Ob diese Stichprobe auf Initiative der ÖTV oder sogar von ihr selbst durchgeführt wurde, geht aus dem Protokoll nicht hervor. Auch bleibt unklar, ob – und wenn ja: wie – ein repräsentativer Charakter der Stichprobe sichergestellt wurde. Separate Angaben für Männer und Frauen fehlen. Jacobi macht hier allerdings Angaben, wie die Zusatzversorgung im Einzelfall berechnet wurde. Diese Regeln waren so kompliziert, dass nach seiner Überzeugung kaum ein Versicherter in der Lage war, seinen individuellen Anspruch vorab zu berechnen. Grob gesagt bezog sich die Zusatzrente zum einen anteilig auf die individuellen Bezüge in den letzten fünf Jahren vor Rentenbeginn, zum anderen prozentual auf die »allgemeine Bemessungsgrundlage« (d. h. auf den durchschnittlichen Verdienst aller Versicherten).

**368** | Vgl. zu den komplizierten Details – gerade im Vergleich mit den Beamten – zusammenfassend etwa: Georg Heubeck: Die Versorgung im öffentlichen Dienst – gestern – heute – morgen, Bad Godesberg 1974, S. 32–34. Hier (S. 13 f.) auch Angaben zur Besteuerung von Renten. De facto zahlten die meisten Rentner keine Steuern.

niedrigere Summen: Ihre Bezüge lagen »weit unter der Versorgung eines vergleichbaren Beamten«.<sup>369</sup>

Aus dieser komplizierten und widersprüchlichen Sachlage leitete die ÖTV Anfang der 1960er Jahre den Auftrag ab, sie müsse die »Versorgungslücke« gegenüber den Beamten grundsätzlich schließen. Zugleich wollte sie einen Mangel der bislang bestehenden Zusatzversorgung beseitigen: Deren Zahlungen wurden nicht an die Teuerung angepasst, während die gesetzliche Sozialversicherung seit der grundlegenden Rentenreform von 1957 »dynamische Renten« zahlte. Wer lange lebte, musste als Rentner des Öffentlichen Dienstes also nach wie vor effektive Wertverluste seiner Bezüge hinnehmen.<sup>370</sup> In der »Übersorgung« einer kleinen Minderheit von Ruheständlern, die aus der Kombination von gesetzlicher Rente und Zusatzzahlung entstehen konnte, sah zwar auch die ÖTV »eine unangenehme Erscheinung«. Änderungen, etwa durch Einführung einer Kappungsgrenze, aber lehnte sie ab: Es handle sich schließlich um Versicherungsansprüche, die auf eigenen Beiträgen und einem besonders langen »Dienst« beruhten.<sup>371</sup>

Seit 1961 stritten Gewerkschaft und Arbeitgeber über diese Fragen in offiziellen Tarifverhandlungen, ohne eine Einigung zu finden. Zeitlich parallel nahm der Arbeitskräftemangel in der Bundesrepublik immer gravierendere Formen an. Im Sommer 1965 etwa konstatierten die industriellen Unternehmer, der Arbeitsmarkt des Landes sei »leergefegt wie noch nie«.<sup>372</sup> Fast zeitgleich klagte die Bundesregierung, in der Ministerialbürokratie

---

**369** | Vgl. genaue Angaben über das erreichte Rentenniveau in: Protokoll über die Sitzung der GTK, 15.10.1963. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45.

**370** | Vgl. zu dieser fehlenden Dynamisierung H. Jacobi in: Protokoll über die 9. Sitzung des HV, 9./10.11.1960. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45.

**371** | Protokoll über die Sitzung der GTK, 15.10.1963. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45. Forderungen der Arbeitgeber, die »Übersorgung« zu beseitigen, erwähnte H. Jacobi schon auf der HV-Sitzung vom November 1960.

**372** | Sozialpolitik im 5. Deutschen Bundestag. XVI. Jahresmitgliederversammlung [der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände] in Bad Godesberg, Köln 1966, S. 16. Die amtliche Statistik verzeichnete im September 1965 bundesweit rund 85.000 Arbeitslose, aber 720.000 den Arbeitsämtern gemeldete offene Stellen.

fehle »qualifizierter Nachwuchs« und selbst bei Schreibkräften und Arbeitern bestehe eine »prekäre Personallage«.<sup>373</sup>

Für die Reform der Zusatzversorgung, die Bund und TdL im März 1965 mit ÖTV und DAG vereinbarten, ist dieser Hintergrund überragend wichtig: Der Tarifvertrag sollte dem Staat helfen, weiterhin Personal zu gewinnen, obwohl die Privatwirtschaft wegen der scharfen Konkurrenz um Arbeitskräfte vielfach deutlich höhere Löhne und Gehälter zahlte. Die Reform »demokratisierte« daher das Privileg, im Alter vor Einschränkungen des gewohnten individuellen Lebensstandards geschützt zu sein. Bislang hatten es de facto vor allem die Beamten genossen; nun wurde dieses Vorrecht wirklich konsequent auf die Arbeiter und Angestellten des Öffentlichen Dienstes ausgedehnt.<sup>374</sup>

Damit wirkte die Beschäftigung »beim Staat« langfristig noch sicherer, als sie es ohnehin schon war, d. h., die Tarifpartner stärkten mit ihrer Vereinbarung gezielt den sozialen Aspekt, der das öffentliche Image des Staatsdienstes schon seit langem dominierte. Aus der Sicht der Arbeitgeber hatte die Reform zudem den großen Vorteil, aktuell kaum zusätzliche Kosten zu verursachen, weil sie in den öffentlichen Etats eher in der übernächsten als bereits in der nächsten Legislaturperiode finanziell wirksam wurde. Nennenswerte politische Kritik an der Vereinbarung vom Frühjahr 1965 gab es daher nicht.<sup>375</sup>

Die Details der Reform waren – wie sich denken lässt – kompliziert. Im Kern gab es nun eine weitere Aufstockung der gesetzlichen Rente neben der älteren Zusatzversorgung. Die blieb erhalten, wurde aber deutlich preiswerter und langfristig damit finanziell auch unwichtiger, weil der Versicherungsbeitrag fast halbiert wurde. Der neu eingeführte dritte Bestandteil der Altersbezüge wurde vollständig von den Arbeitgebern bezahlt und regelmäßig an die allgemeine Einkommensentwicklung angepasst. Damit

**373** | Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 18: 1965. Bearb. v. Josef Henke/Christoph Seemann, München 2008 (im Folgenden: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1965), S. 146 (Kabinettsitzung v. 24.3.1965).

**374** | Vgl. zu diesem Zusammenhang: ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 47.

**375** | Zwar wurden die laufenden Renten nach Inkrafttreten der Reform zum 1. Januar 1967 auf komplizierte Weise neu berechnet. Mehrheitlich ergaben sich dadurch aber keine höheren Bezüge. 1967 etwa wurden rund 55.000 der etwa 230.000 laufenden Renten »umgestellt«; in 82 Prozent der Fälle blieb die ausbezahlte Summe jedoch unverändert (Geschäftsbericht Versorgungsanstalt Bundesländer 1967, S. 14).

entstand für die Arbeiter und Angestellten der Öffentlichen Hand »eine dynamische Gesamtversorgung«. Sie war so gestaltet, dass schon nach fünf Jahren Arbeit »beim Staat« 35 Prozent des jeweiligen Verdienstes als dauerhafte Altersversorgung gesichert waren. In der gesetzlichen Rentenversicherung wurde dieser Wert hingegen erst erreicht, wenn der oder die Versicherte jahrzehntelang »geklebt« (also Beiträge gezahlt) hatte.<sup>376</sup>

Nach 35 Dienstjahren erhielten Arbeiter und Angestellte des Staates – wie Beamte – zudem künftig den vollen Satz von 75 Prozent des jeweils letzten Bruttoverdienstes. Zwar galt auf Drängen der Arbeitgeber eine Kappungsgrenze, die bei Gesamtbezügen von 900 DM monatlich gezogen wurde. Gekürzt wurde aber stets nur der beitragslose dritte Bestandteil der Altersversorgung; die Versicherungsleistungen blieben unangetastet. Ein zeitgenössischer Versicherungsexperte lobte diesen Tarifvertrag als »eine beachtliche sozialpolitische Leistung«: Deutliche Einschränkungen des individuellen Lebensstandards durch eine »Unterversorgung« werde es bei den Rentnern und Rentnerinnen des Staates in Zukunft nicht mehr geben. Die Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes sowie Bund und Länder hätten damit einen sozialen Standard gesetzt, der hoffentlich bald für alle Arbeitnehmer gelten werde.<sup>377</sup> Heinz Kluncker äußerte sich ganz ähnlich: Er sah in der Zusatzversorgung »eine wesentliche Grundlage für soziale Regelungen in der Zukunft« und meinte damit offensichtlich nicht nur den Öffentlichen Dienst.<sup>378</sup>

---

**376** | Rentenversicherungsansprüche wurden seinerzeit durch Beitragsmarken belegt, die der Versicherte in ein persönliches Versicherungsheft einklebte. Daher die volkstümliche Formulierung, jemand habe viel oder auch zu wenig »geklebt«. Die Gewerkschaften benutzen (wie oben schon gezeigt wurde) das gleiche Verfahren, um die Beitragszahlungen ihrer Mitglieder zu dokumentieren.

**377** | Reiner Rübsteck: Neuregelung der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst. In: Soziale Sicherheit 14 (1965), S. 147–148, hier: S. 148. Bei Überschreiten der 900-DM-Grenze wurden jeweils 20 Prozent des dritten, beitragslosen Teils der Gesamtbezüge gestrichen. Die beiden anderen Bestandteile der gesamten Rente blieben unangetastet; dies galt auch, wenn sie zusammen mehr als 900 DM ergaben. Der Beitrag der Zusatzversorgungskasse sank von insgesamt 6,9 Prozent der Bruttobezüge auf 2,5 Prozent; der Arbeitnehmer zahlte nun 1,5 Prozent (statt zuvor 2,3 Prozent) seiner Bezüge (Geschäftsbericht Versorgungsanstalt Bund-Länder 1967, S. 3).

**378** | So im April 1970 in seiner Rede auf der Festveranstaltung zum 25-jährigen Dienstjubiläum des Stuttgarter Oberbürgermeister Arnulf Klett in: 25 Jahre

Diese Details sind ohne Frage recht spröde – aber gerade deshalb von Bedeutung für eine breit angelegte Geschichte der ÖTV. Sie belegen zum einem, wie dringlich die Gewerkschaft auf ausgefeiltes Expertenwissen angewiesen war, wenn sie in Tarifverhandlungen bestehen wollte. »Nur ausgezeichnete Kenner [...] können zu allen Fragen Stellung nehmen«, so hatten selbst die Mitglieder des Hauptvorstandes geklagt, als sie 1960 darüber berieten, wie die Zusatzversorgung sozial sinnvoll zu reformieren sei.<sup>379</sup> Der Wissensstand der einfachen Mitglieder darf daher wohl als noch geringer gelten.

Zum anderen zeigt der Tarifvertrag zur Altersversorgung des Öffentlichen Dienstes vom März 1965 mit seinen komplexen Regelungen eindringlich, wie langfristig Gewerkschaften denken und handeln können. Für die große Mehrheit der Mitglieder, die im Jahr 1965 zur ÖTV gehörten, hatte der große sozialpolitische Erfolg ihrer Organisation persönlich keine Bedeutung: Sie profitierten kaum von den neu vereinbarten Regelungen, weil die ihre Wirkung ja erst langfristig entfalteten. Die Tatsache, dass die reformierte Ordnung der Zusatzversorgung überhaupt erst Anfang 1967 in Kraft trat, unterstrich den Langzeitcharakter dieses Projektes zusätzlich.

Die rentenpolitische Arbeit der ÖTV wurde schließlich auf den vorangegangenen Seiten auch deshalb genauer dargestellt, weil die 1965 vereinbarte spezielle Alterssicherung für Arbeiter und Angestellte des Staates in den 1970er Jahren von den Arbeitgebern immer schärfer als »skandalös« kritisiert wurde. Dieser Streit wird unten genauer geschildert. Allerdings lohnt es sich, schon an dieser Stelle an den sozialen Kontext zu erinnern, in dem die Rentenaufbesserung beschlossen wurde: Wie oben gezeigt wurde, gehörten die meisten ÖTV-Mitglieder zu den Bundesbürgern mit geringem Einkommen. Fast zwei Drittel von ihnen verdienten Mitte der 1960er Jahre weniger als 500 DM brutto pro Monat.<sup>380</sup> Auch ein Rentenniveau von 75

---

Oberbürgermeister. Festschrift für Arnulf Klett, Stuttgart 1971, S. 125–126, hier: S. 126.

**379** | Protokoll über die 9. Sitzung des HV, 9./10.11.1960. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 45.

**380** | Bayer/Streeck/Treu: Gewerkschaftsbewegung, S. 263. Allerdings ist dabei die oben beschriebene Unsicherheit über die »Beitragsehrlichkeit« vieler Mitglieder zu bedenken.

Prozent bedeutete bei solchen Löhnen und Gehältern nichts anderes als eine sehr bescheidene Existenz.

So gesehen war die spezielle Rentenreform, die 1965 per Tarifvertrag für die Arbeiter und Angestellten des Staates beschlossen wurde, eigentlich nichts anderes als eine zur Tat gewordene Kritik an den oft genug unzulänglichen Renten der gesetzlichen Sozialversicherung, deren Zahlungen bei früheren Geringverdienern auch nach Einführung der »dynamischen« Alterssicherung keinen selbstbestimmten Ruhestand zuließen.<sup>381</sup> Allerdings hat die ÖTV ihren tarifpolitischen Erfolg öffentlich nie in diesem Sinne präsentiert. Wenn es um die Altersversorgung ging, sah sie den Öffentlichen Dienst offensichtlich doch stark als ein geschlossenes soziales System. Damit übernahm die Organisation die Sichtweise ihrer Mitglieder: 1967 konstatierte das Tarifsekretariat, für die vom Staat beschäftigten Arbeiter verliere »der Bezug zu den Arbeitern in der Wirtschaft an Bedeutung. Es werden immer mehr Vergleiche mit den anderen Gruppen des öffentlichen Dienstes angestellt.«<sup>382</sup>

Das Pensionssystem der Beamten blieb daher der Maßstab, mit dem die ÖTV die Renten der nicht-verbeamteten Mitarbeiter des Öffentlichen Dienstes bewertete. Ihr nächstes Ziel ergab sich damit fast wie von selbst: Da Bund und Länder begonnen hatten, die »Versorgungslücke« bis zu dem Anteil von 75 Prozent der jeweils letzten Bezüge, der zum Symbol für den »sicheren Lebensabend« geworden war, mit einem Zuschuss zu schließen, sollte nun die ältere, durch Beiträge der Arbeitnehmer teilfinanzierte Zusatzversorgung verschwinden. Unübersehbar diente die lebenslange Alimentierung des Beamten durch den Staat dabei als Vorbild.<sup>383</sup>

**381** | Zu einer abwägenden Bilanz der Rentenreform vgl.: Hilpert: Wohlfahrtsstaat, S. 112–137. Grob gesagt bewirkte die Reform vor allem, dass die Einkommensunterschiede im Erwerbsleben nun stärker auch als Unterschiede im Rentenniveau auftraten. Von allgemeiner Altersarmut ließ sich nicht mehr sprechen; arme Rentner und vor allem arme Rentnerinnen gab es jedoch nach wie vor in erheblicher Zahl.

**382** | Vermerk des Tarifsekretariats über Monatslöhne für Arbeiter, 3.5.1967. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 12.

**383** | Um es vorwegzunehmen: Ab 1973 wurde dann die gesamte Zusatzversorgung allein von den Arbeitgebern bezahlt. Siehe dazu S. 336f.

## **Laufbahnen für Angestellte durch den »Bewährungsaufstieg« und ein Monatssalär auch für Arbeiter**

In den ersten fünf Jahren unter Heinz Klunckers Vorsitz erzielte die ÖTV zwei weitere strukturell wichtige tarifpolitische Erfolge. Wollte man es kurz machen, könnte ein Satz die entscheidenden Stichworte bieten: 1966 erreichte die Gewerkschaft, dass für Angestellte künftig ein »Bewährungsaufstieg« möglich war; 1969 setzte sie einen Tarifvertrag durch, der einen Monatslohn für die Arbeiter schuf. Leider sagen diese knappen Informationen kaum etwas aus. Bedeutung gewinnen sie nur im sozialen und historischen Kontext – er soll im Folgenden jeweils wenigstens knapp skizziert werden.

Hinter dem bürokratisch klingenden Begriff »Bewährungsaufstieg« etwa verbirgt sich eine kleine Revolution im Öffentlichen Dienst: Feste »Laufbahnen«, die mit Sicherheit stets nach oben führten, hatte es bislang nur für Beamte gegeben. Mit dem Tarifvertrag, der den »Bewährungsaufstieg« einführte, entstand nun etwas sehr Ähnliches für Angestellte des Staates. Das »zweierlei Recht«, das die ÖTV beklagte, wurde damit zwar nicht beseitigt, die Grenze zwischen den beiden Sphären aber verschob sich.

Wenn die Deutschen immer sofort an »Sicherheit« dachten, sobald von Beamten die Rede war, dann ergab sich das nicht nur aus deren Unkündbarkeit und aus der guten Altersversorgung. In den beiden oberen Ebenen der Beamtenwelt, d.h. im »gehobenen Dienst« und im »höheren Dienst«, bedeutete der Amtseid seinerzeit stets den Einstieg in eine exakt vorgezeichnete berufliche und finanzielle Karriere, die noch mehr umfasste als regelmäßig gewährte Dienstalterszulagen. Dabei ging es im Einzelnen durchaus unterschiedlich hoch hinauf; die »Regelbeförderung« sorgte jedoch durch die Bank langsam, aber sicher für gewichtigere Amtsbezeichnungen und höhere Einkünfte. Formal existierte zwar kein Anspruch auf diesen Aufstieg; de facto aber war die individuelle Karriere doch als sicher anzusehen, obwohl ein renommierter Verwaltungsjurist dies streng missbilligend als »krypto-verfassungswidrige Entwicklung« geißelte. Sogar in der unteren Ebene der Beamtenhierarchie, im »einfachen Dienst«, gehörte seit den 1950er Jahren mindestens eine Beförderung zum sozialen Besitzstand der Beamten.<sup>384</sup>

---

**384** | Walter Leisner: Das Leistungsprinzip. In: ders.: Beamtentum. Schriften zum Beamtenrecht und zur Entwicklung des öffentlichen Dienstes 1968–1991.

Bei den Angestellten im Öffentlichen Dienst (von den Arbeitern ganz zu schweigen) sah das anders aus. Genau wie in der Privatwirtschaft kam eine Beförderung für sie stets nur zustande, wenn sie sich individuell auf eine freie Stelle bewarben und vom Arbeitgeber auch dafür ausgewählt wurden; feste Fristen oder gesicherte Ansprüche gab es dabei nicht. Die ÖTV meinte, dieser Zustand diskriminiere die beruflich höher qualifizierten Angestellten – und für dieses Urteil gab es gute Gründe. Schon seit 1950 vermehrte sich die Zahl der Angestellten im Staatsdienst rascher als die der Beamten und Arbeiter; in den 1960er Jahren trat dieser Trend dann sogar noch deutlicher hervor.<sup>385</sup> Dabei veränderte sich auch das berufliche Profil der Angestellten im Öffentlichen Dienst: Zunehmend entstanden Stellen, die eine höhere Schulbildung und qualifizierteres Fachwissen voraussetzen. In einigen Sparten der Verwaltung – etwa in den Finanzämtern – übernahmen Angestellte teilweise sogar exakt die gleichen Aufgaben wie Beamte. Ihre Chancen auf ein berufliches Fortkommen aber blieben unsicher.<sup>386</sup>

---

Hrsg. v. Josef Isensee, Berlin 1995, S. 273–292, hier: S. 286 (dieser Text stammt aus dem Jahr 1971). Vgl. als knappen Abriss für die Beförderungspraxis etwa: Widerstand gegen den Bewährungsaufstieg. In: FAZ, 29.7.1965; Bewährungsaufstieg für die Angestellten des öffentlichen Dienstes. In: FAZ, 27.8.1965. Einen genaueren Einblick in dieses komplexe System, das Züge einer Geheimwissenschaft trug, gibt etwa: Geschäftsbericht des Hauptvorstandes der Deutschen Postgewerkschaft vom 1.7.1965 bis 30.6.1968, Frankfurt/Main 1968, S. 36–54.

**385** | Vgl. etwa die Angaben in: Claus Schäfer/Rainer Skiba/Hartmut Tofaute: Personalausgaben und Einkommensfindung im öffentlichen Dienst, Köln 1975, S. 32. Auf der Basis dieser Zahlen wuchs die Gruppe der staatlichen Angestellten von 1960 auf 1966 um 27,9 Prozent. Bei den Beamten betrug der Zuwachs im gleichen Zeitraum 16,6 Prozent, bei den staatlich beschäftigten Arbeitern 18,0 Prozent.

**386** | Ebd. Die Zahl der Angestellten im höheren und gehobenen Öffentlichen Dienst wuchs hiernach von 1960 auf 1966 um 44,6 Prozent. Bei den Beamten betrug der Zuwachs in diesen beiden Dienststufen gleichzeitig 26,4 Prozent. Zum Nebeneinander von Beamten und Angestellten, die weitgehend gleiche Arbeiten erledigten, vgl. etwa für Hessen die Angaben des Bundesangestelltensekretärs der ÖTV, Günther Stein. In: Angestellte fordern ihre Chance. In: FAZ, 17.6.1965, sowie allgemein auch: ÖTV-Geschäftsbericht 1968/71, S. 153 f. u. 164. Grundlegend zur Kritik an diesen Verhältnissen vgl. etwa: Eberhard Menzel: Die strukturelle Desorganisation des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik. In: Die öffentliche Verwaltung 22 (1969), S. 513–526.

Im Frühjahr 1965 beschloss der ÖTV-Hauptvorstand, diese Diskrepanz zwischen den individuellen Zukunftsaussichten von Beamten und staatlichen Angestellten in einer breit angelegten Kampagne öffentlich anzuprangern. Das Gremium verfasste einen »Offenen Brief« an die Bundesregierung und die anderen staatlichen Arbeitgeber, der »gleiches Recht« verlangte: Auch Angestellte müssten sichere berufliche Aufstiegschancen erhalten. Der »Bewährungsaufstieg« sollte das möglich machen: Wer gut arbeitete, erwarb nach diesem Modell das Recht, automatisch in die nächsthöhere Besoldungsgruppe aufzurücken. Die Wartezeit vor der sicheren Höhergruppierung wollte die ÖTV »je nach Wert der Tätigkeit« zwischen einem Jahr und fünf Jahren differenzieren; wie bei der »Regelbeförderung« der Beamten verlangsamte sich das Aufstiegstempo mit der fachlichen Qualifikation.<sup>387</sup>

In den Jahren 1965 und 1966 behandelte die Gewerkschaft diese Sache als ihre tarifpolitische Hauptaufgabe: Der »Bewährungsaufstieg« sei ein entscheidender Schritt hin zur »Festlegung moderner, besserer und gerechterer Tätigkeitsmerkmale« in den Tarifverträgen, die von den Arbeitgebern hartnäckig behindert oder sogar blockiert werde. Zwar hielt die ÖTV eine »gründliche Revision« der teilweise jahrzehntealten Stellen- und Arbeitsbeschreibungen im gesamten Öffentlichen Dienst für die bessere Lösung. Solange diese ausbleibe, sei der »Bewährungsaufstieg« aber immerhin doch ein geeigneter Ersatz für die »fehlende fortschrittliche Tarif- und Personalpolitik der öffentlichen Arbeitgeber«.<sup>388</sup> Günther Stein, der Angestelltensekretär der ÖTV, sprach sogar von einer »Notwehr, um die Interessen unserer Mitglieder durchzusetzen«.<sup>389</sup> Ihr Projekt trug die Organisation in

**387** | Offener Brief des ÖTV-HV an die Bundesregierung, 15.7.1965. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 12. Die von der ÖTV vorgeschlagenen Wartezeiten entsprachen Regelungen, die für die Beamten der Bundespost galten. Vgl.: Geschäftsbericht des Hauptvorstandes der Deutschen Postgewerkschaft vom 1. Juli 1968 bis 30. Juni 1971, Frankfurt/Main 1971, S. 144.

**388** | Ebd. Vgl. auch: ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 181. Hier wird der »Bewährungsaufstieg« als »Sofortmaßnahme« bezeichnet, die helfen könne, das viel größere Problem einer Generalrevision zu bewältigen. Zu den nur ansatzweise erfolgreichen Bemühungen der ÖTV in den frühen 1960er Jahren, die Tätigkeitsbeschreibungen für Angestellte an die gewandelte Berufswelt anzupassen, siehe schon S. 92.

**389** | Günther Stein: Bewährungsaufstieg perfekt. In: ÖTV-Magazin 1966, H. 4, S. 3.

die breitere Öffentlichkeit: An Kundgebungen und Demonstrationen in zahlreichen Großstädten, die terminlich mit dem Verhandlungsprozess abgestimmt wurden, beteiligten sich nach den Angaben der ÖTV insgesamt 40.000 Beschäftigte.<sup>390</sup>

Obwohl sich die Arbeitgeber anfänglich entschieden gegen den »Bewährungsaufstieg« sträubten, fanden sie doch zunehmend Gefallen an den Vorschlägen der Gewerkschaft. Zumal Bund und Länder, bei denen Beamte und Angestellte in der Tat häufiger Seite an Seite mit weitgehend den gleichen Arbeiten beschäftigt waren, kamen der ÖTV (wie auch der DAG, die vergleichbare Forderungen stellte) schrittweise entgegen. Allerdings beharrten TdL und Bundesregierung unnachgiebig darauf, die sichere Beförderung nur beruflich qualifizierten Angestellten einzuräumen. Zudem hielten sie die von der ÖTV vorgeschlagenen »Bewährungsfristen« generell für zu kurz und auch für zu undifferenziert. Gerade in den oberen Ebenen des Tarifgefüges, in denen eine Beförderung größere finanzielle Bedeutung hatte als bei stark weisungsgebundenen Tätigkeiten, wünschten sie sich einen deutlich langsameren Aufstieg in der Gehaltsskala.<sup>391</sup>

In langwierigen Verhandlungen entstand so ein äußerst komplizierter Kompromiss: Der im März 1966 unterzeichnete Tarifvertrag bezeichnete in dem gesamten, stark differenzierten System der siebzehn verschiedenen Vergütungsgruppen, die es für Angestellte im Öffentlichen Dienst gab, ganz genau jeweils die Stellen und Tätigkeiten, für die in Zukunft der »Bewährungsaufstieg« galt, sowie diejenigen, bei denen alles beim Alten blieb. Grob gesagt gab es eine tarifvertraglich fixierte Karriere nun für alle Angestellten des Staates, die mindestens eine fachbezogene Berufsausbildung absolviert hatten; geringer qualifizierte Angestellte und Quereinsteiger sowie alle Arbeiter blieben außen vor. Die Zeit, die vor der automatischen Höhergruppierung vergangen sein musste, betrug in keinem Fall weniger als zwei Jahre; bei Leitungsstellen konnte die berufliche »Bewährung« des Aspiranten sogar bis zu 15 Jahre dauern.<sup>392</sup>

**390** | ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 182.

**391** | Vgl. den Abriss der Verhandlungen in: ebd., S. 115–117.

**392** | Vgl. zusammenfassend: ebd.; die Details finden sich in: Tarifvertrag über den Bewährungsaufstieg für Angestellte des Bundes und der Länder vom 25. März 1966, Düsseldorf 1966, S. 12–46. Grob geschätzt hatten dank der Bestimmungen des Vertrages seinerzeit wohl 75 Prozent der Angestellten von Bund und

Die ÖTV kritisierte solche langen Fristen und die neue Zweiteilung der Angestelltenschaft, sprach insgesamt aber doch von einem großen Erfolg: Mit dem »Bewährungsaufstieg« böten sich nun auch Angestellten des Staates Aufstiegsmöglichkeiten nach dem »Leistungsgrundsatz«.<sup>393</sup>

Gerade dieses Label passte allerdings nur schlecht zu den Formulierungen des Tarifvertrages. Als »bewährt« galt danach jeder Angestellte, der sich auf der aktuell besetzten Stelle den Arbeitsanforderungen »gewachsen gezeigt« hatte.<sup>394</sup> In der codierten Sprache, die Personalverwaltungen in individuellen Arbeitszeugnissen verwandten, bezeichneten diese Worte einen Beschäftigten, der keine gravierenden Fehler gemacht hatte, aber auch nicht positiv aufgefallen war. Der »Leistungsgrundsatz«, den der Tarifvertrag über den »Bewährungsaufstieg« vom März 1966 zur Maxime erhob, fiel somit nicht sehr anspruchsvoll aus. Die konservative *FAZ* wertete die Bestimmung resigniert als typisch für eine »Zeit der allgemeinen Gefälligkeit«, in der alle Arbeitgeber (auch die in Industrie und Gewerbe) »mit Blick auf die Arbeitsmarktlage« zu weitreichenden Zugeständnissen an die Beschäftigten bereit seien.<sup>395</sup>

Wenngleich die ÖTV einen anderen Eindruck zu erwecken versuchte: Gewerkschaften und Arbeitgeber hatten mit dem »Bewährungsaufstieg« de facto die »Regelbeförderung« der Beamten auf Teile der staatlichen Angestellten ausgedehnt – der sichere Aufstieg der Beamten aber erfolgte eben gerade nicht auf der Basis einer besonderen Eignung oder Leistung, sondern automatisch nach Zeitablauf. Zu dieser Ausweitung eines Beamtenprivilegs kam es, weil die unterschiedlichen Interessen der Tarifpartner so am einfachsten gemeinsam befriedigt wurden. Die ÖTV wünschte sich

---

Ländern Aussicht auf den »Bewährungsaufstieg« (Wer sich bewährt, kann auf-rücken. In: *FAZ*, 17.2.1966).

**393** | ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 185; zur Kritik an den Fristen vgl.: ebd., S. 48, sowie: Günther Stein: Bewährungsaufstieg perfekt. In: *ÖTV-Magazin* 1966, H. 4, S. 3.

**394** | Tarifvertrag, S. 1 (§ 1, Abs. 3).

**395** | Friedrich Karl Fromme: Der Bewährungsaufstieg und sein Preis. In: *FAZ*, 3.3.1966. Vgl. als Hintergrund auch: Werner Möhl/Wolfgang Winterfeldt: Mitarbeiter-Bewertung. Maßstäbe und Methoden der Persönlichkeits- und Fähigkeitsbeurteilung, Bad Wörishofen 1968, S. 219f. Hiernach war es eine gängige Praxis, in Arbeitszeugnissen zurückhaltende oder auch negative Urteile »durch das Weglassen positiver Formulierungen [zu] umschreiben«.

dringend einen tarifpolitischen Erfolg, der vor allem den beruflich qualifizierten Angestellten im Öffentlichen Dienst zugutekam, um sich in der Konkurrenz mit der DAG gerade um diese wachsende Gruppe von Beschäftigten behaupten zu können.<sup>396</sup> Zwar hätte die ÖTV eine grundlegende Revision der Stellen- und Arbeitsbeschreibungen präferiert, die mit Sicherheit für viele Angestellte zu einer Höhergruppierung geführt hätte. Bund und Länder aber verschleppten eine solche konsequente Modernisierung des Manteltarifvertrages; gleichzeitig wollten jedoch auch sie den Öffentlichen Dienst für beruflich qualifizierte Angestellte attraktiver gestalten. So wählten beide Seiten den vergleichsweise bequemen Ausweg, Angestellte in das System der »Regelbeförderung« einzubeziehen; gemeinsam verzichteten sie dabei auf den Versuch, das berufliche Fortkommen im Staatsdienst stärker an den »Leistungsgrundsatz« zu binden. Gerade die Arbeitgeber hatten offensichtlich keinerlei Interesse daran, die Beamtenschaft mit ihrer mächtigen Lobby aufzuscheuchen, indem sie begannen, Beförderungen bei den öffentlichen Angestellten jeweils von einer besonderen beruflichen Leistung abhängig zu machen: Da der Öffentliche Dienst ein eng zusammenhängendes juristisches und kommunikatives Gefüge darstellte, hätten Vorschriften für die Angestellten, die stark von der »Regelbeförderung« abwichen, zwangsläufig den Verdacht genährt, Gleiches sei womöglich auch für die Beamten geplant. Gerade das ohnehin unpopuläre und stark in die politische Defensive geratene Kabinett von Ludwig Erhard musste eine solche Debatte ernsthaft fürchten.<sup>397</sup>

---

**396** | Vgl. dazu das ausdrückliche Bekenntnis der ÖTV, sie wolle und werde auch die Interessen von leitenden Angestellten vertreten. In: ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 187.

**397** | Zwar verlangten Bund und TdL in den Beratungen anfänglich, der Bewährungsaufstieg dürfe nur für Angestellte gelten, deren individuelle Leistungen »dauernd erheblich über den Durchschnittsleistungen« lägen (Über den Bewährungsaufstieg. In: FAZ, 29.9.1965). Allerdings ließen sie diese Forderung so rasch und so vollständig fallen, dass sich der Eindruck aufdrängt, der Punkt sei ihnen doch nicht sehr wichtig gewesen. Vgl. dazu: Aussicht auf Bewährungsaufstieg. In: FAZ, 14.1.1966; Bewährung und Aufstieg. In: FAZ, 16.2.1966. Im Bundeskabinett gab es keine Diskussionen über die Angelegenheit. Das Resultat der Verhandlungen etwa wurde dort kommentarlos zur Kenntnis genommen (Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 19: 1966. Bearb. v. Christine Fabian/Uta Rös-

Recht besehen entstand der »Bewährungsaufstieg« also nicht nur, weil die ÖTV ihre Mitglieder für diese Forderung mobilisierte. Vielmehr verdankte sich die Regelung auch den Interessen der Beamten, denn indirekt zementierte der Tarifvertrag vom März 1966 einen wichtigen Teil der »hergebrachten Grundsätze«, nach denen die Welt der deutschen Beamten geregelt war und laut Grundgesetz ja auch geregelt sein sollte.<sup>398</sup> Die ÖTV hat diesen Effekt nicht gewollt; sie hat ihn aber hingenommen, weil es ihr so gelang, beruflich qualifizierte Angestellte ohne eine grundlegende Reform der Manteltarifverträge mit rasch eintretenden Wirkungen individuell besser zu stellen.

Ein anderer Weg wäre durchaus möglich gewesen, denn für die Angestellten der Kommunen gab es nach 1966 keinen »Bewährungsaufstieg«, weil ausgerechnet die VKA, die in Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst doch stets als das schwächste Glied galt, von dieser Forderung der ÖTV grundsätzlich nichts wissen wollte: Sie schied schon frühzeitig aus den Beratungen aus, um eine Regelung durchzusetzen, die wirklich dem »Leistungsprinzip« entspreche.<sup>399</sup>

Wenn die Kommunalpolitiker in diesem Punkt personalpolitisch einen strikteren Kurs verfolgten als Bund und Länder, dann taten sie das im Wesentlichen aus finanziellen Gründen. In den Städten gab es zahlreiche Ämter, öffentliche Einrichtungen und Betriebe, die vorwiegend Angestellte beschäftigten. Gerade bei den stark expandierenden sozialen Diensten der Kommunen, also etwa in Kindertagesstätten, Altersheimen oder Krankenhäusern, hatte die Regelbeförderung der Beamten daher bislang keine große Bedeutung gehabt. Der »Bewährungsaufstieg« musste somit für die Personaletats der Städte deutlich gravierendere Folgen haben als für die Finanzen von Bund und Ländern.<sup>400</sup>

---

sel, München 2009 [im Folgenden: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1966], S. 120 f. [Kabinettsitzung v. 24.2.1966]).

**398** | Vgl. zusammenfassend: Hans Fenske: Bürokratie in Deutschland. Vom späten Kaiserreich bis zur Gegenwart, Berlin 1985, S. 58–84.

**399** | Aussicht auf Bewährungsaufstieg. In: FAZ, 14.1.1966.

**400** | Beispielhaft kann man etwa die Personalverhältnisse in Frankfurt am Main heranziehen: 1965 beschäftigte die Stadt in ihren Kindertagesstätten 492 Angestellte und drei Beamte. In den Kinderheimen gab es 364 Angestellte und neun Beamte; in den Kliniken 1.609 Angestellte und 41 Beamte. Alle Zahlen aus: Eine untragbare Last. In: FAZ, 11.3.1966.

Der Status quo wurde jedoch trotz dieser finanziellen Bedenken der Kommunen überwunden. In mühseligen und konfliktreichen Verhandlungen vereinbarten VKA und ÖTV binnen Jahresfrist eine »verbesserte Vergütungsstruktur«, die für zahlreiche beruflich höher qualifizierte städtische Angestellte deutliche finanzielle Verbesserungen mit sich brachte. Zwar handelte es sich selbst bei dieser Abmachung noch nicht um die umfassende Revision der veralteten Stellenbeschreibungen, die nach dem Urteil der Gewerkschaft längst überfällig war. Die ÖTV akzeptierte jedoch auch diesen zweiten »Ersatz« dafür ebenso wie zuvor bereits den »Bewährungsaufstieg« – was noch einmal deutlich macht, dass der neuartige beamtenähnliche Beförderungsmechanismus für die Angestellten bei Bund und Ländern zentral tatsächlich den Interessen der Arbeitgeber entsprach, die sich nicht trauten, Beamtenprivilegien auch nur indirekt in Frage zu stellen.<sup>401</sup>

Mit ihrem Pragmatismus, der in diesem Fall vor allem nach kurzfristig wirksam werdenden Einkommensverbesserungen für Angestellte des Staates strebte, war die Gewerkschaft also einerseits ohne Frage erfolgreich. Andererseits aber half der Tarifvertrag mit Bund und Ländern vom März 1966 eindeutig nicht bei der strukturellen Modernisierung des Öffentlichen Dienstes. Eher ist wohl das Gegenteil der Fall: Da sich die vertraglich festgelegten Beförderungen mit einem Blick auf den Stellenkegel und den vorhandenen Personalbestand auf Jahre hinaus recht präzise berechnen ließen, schrumpfte mit der Reform in den Behörden und Ämtern der Länder und des Bundes zwingend der ohnehin nicht große Spielraum, der ungewöhnlich leistungsstarken Beschäftigten eine rasche Karriere ermöglichte. Bereits 1970 klagte das Bundesinnenministerium, die Personalräte im Öffentlichen Dienst setzten seit der Änderung durch den Tarifvertrag von 1966 »der Förderung junger, leistungsfähiger Kräfte Widerstand entgegen«, um Stellen für Beförderungen »nach dem Dienstalter« freizuhalten.<sup>402</sup>

Last but not least gelang der ÖTV im Frühjahr 1969 noch ein weiterer tarifpolitischer Erfolg, der nichts mit einer der üblichen Lohn- und Gehaltserhöhungen zu tun hatte: Die Arbeiter im Öffentlichen Dienst wurden künftig nicht mehr wöchentlich entlohnt. Vielmehr erhielten sie nun

---

401 | ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 183.

402 | Erwägungen des Hauptabteilungsleiters III des BMdI zur Frage der Reformbedürftigkeit des Dienstrechtes, 25.9.1970. In: AdsD, HSA, 1/HSAA007647.

einen Monatslohn. Das mag auf den ersten Blick wie eine Formalität wirken, die keine weiteren Worte lohnt. Tatsächlich aber besaß diese Neuerung sowohl symbolisch als auch praktisch große Bedeutung. Symbolisch ging es bei der Abschaffung der Wochenlöhne darum, eine wichtige soziale Markierung zu beseitigen, die traditionell dazu gedient hatte, die Arbeiter von den Angestellten und Beamten zu unterscheiden: Ihr »Lohn« wurde pro Tag oder pro Woche berechnet; das »Gehalt« der Angestellten und der Beamten galt hingegen immer für einen ganzen Monat, und es wurde zumindest den unkündbaren Staatsdienern sogar stets im Voraus gezahlt. Wie ein Delegierter auf dem ÖTV-Gewerkschaftstag von 1968 konstatierte, empfanden die Arbeiter diesen Unterschied nach wie vor als »Klassifizierung«, die sie gegenüber den Angestellten zurücksetze.<sup>403</sup>

Das Nebeneinander von Lohn und Gehalt gehörte zu einem ganzen Bündel von tariflichen Regelungen und rechtlichen Vorschriften, die in der Arbeitswelt des 19. und 20. Jahrhunderts pauschal alle Arbeiter schlechter stellten als die Angestellten. In der Bundesrepublik geriet diese Tradition der sozialen Hierarchisierung allerdings zunehmend in die Kritik und – dank der Arbeit der Industriegewerkschaften – auch ins Wanken. Erinnerung sei an den 16 Wochen dauernden Streik der Metallarbeiter in Schleswig-Holstein im Winter 1956/57, der eine ungeschmälerte Lohnfortzahlung bei Krankheit, die es in Metallunternehmen bislang nur für Angestellte gegeben hatte, auch für Arbeiter durchsetzte. Gerade nach diesem Durchbruch wandelte sich das allgemeine gesellschaftliche Bewusstsein: Es galt nun zunehmend als modern, eher die Gemeinsamkeiten zwischen allen »Mitarbeitern« oder »Arbeitnehmern« als die Unterschiede zwischen Arbeitern und Angestellten zu betonen.<sup>404</sup>

**403** | So der Delegierte Erwin Schneider (Stuttgart) in: Protokoll ÖTV-GT 1968, Bd. 1, S. 104. Vgl. auch allgemein: Hans Hofbauer: Zur sozialen Gliederung der Arbeitnehmerschaft. Arbeiter und Angestellte in der Gesellschaftshierarchie, Köln und Opladen 1965, insbes. S. 157f.

**404** | Vgl. etwa: Heinz Dedenig: Zur Frage der Angleichung von Arbeitern und Angestellten. In: Sozialer Fortschritt 18 (1969), S. 228–231. Gesetzlich gesichert wurde die einheitliche Lohnfortzahlung bei Krankheit erst im Juli 1969 durch ein Gesetz der Großen Koalition (Volker Hentschel: Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880–1980, Frankfurt/Main 1983, S. 183–185).

Monatslöhne für Arbeiter aber gab es selbst in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre nur in Ausnahmefällen in einzelnen Betrieben; Tarifverträge, in denen diese Form der Bezahlung für ganze Branchen oder Tarifgebiete bindend vorgeschrieben wurde, existierten nicht.<sup>405</sup> Die ÖTV übernahm insofern die Rolle eines Vorreiters, als sie die öffentlichen Arbeitgeber im Mai 1967 in einer informellen Besprechung erstmals mit der Forderung konfrontierte, eine solche Abmachung vorzubereiten. Die reagierten einvernehmlich ausgesprochen freundlich und erklärten, auch sie hielten eine unterschiedliche Behandlung von Arbeitern und Angestellten »gesellschaftspolitisch und auch im Recht für überholt«.<sup>406</sup>

Als es wenig später dann konkret wurde, gab es allerdings doch noch Streit, denn der scheinbar rein formale Unterschied zwischen Wochen- und Monatslohn hatte eine versteckte finanzielle Dimension, die Arbeitgeber und Gewerkschaft unterschiedlich beurteilten. Im Kern ging es der ÖTV mit ihrer Forderung nämlich darum, die »Einkommensschere« zwischen den Arbeitern und Angestellten im Öffentlichen Dienst wenn schon nicht zu schließen, dann doch wenigstens zu verringern.<sup>407</sup> Die Details der Lohn- und der Gehaltsberechnung erklären, wie das funktionieren sollte und funktionieren konnte. Grob gesagt war der Lohn der Arbeiter stark »leistungsbezogen«, das Gehalt der Angestellten (wie auch das der Beamten) hingegen »familienbezogen«: Diese erhielten höhere Kinder- und Ortszuschläge, die ihr Grundgehalt deutlich aufstockten. Arbeiter standen sich in dieser Beziehung schlechter und erreichten vergleichbare finanzielle

---

**405** | Vgl. im Rückblick: Aloys Vogt: Der Monatslohn – ein neues Lohnmodell. In: *Arbeit und Leistung* 28 (1974), S. 101–109, hier: S. 103. Die hochprofitablen kommunalen Versorgungsunternehmen für Energie scheinen beim Monatslohn für Arbeiter die Rolle einer Avantgarde gespielt zu haben, der kaum jemand folgte. Die »Hamburger Elektrizitätswerke« (HEW) etwa zahlten schon seit 1935 einen Monatslohn; deren Berliner Pendant, die BEWAG, folgte 1938. Vgl.: Ernst Zander: *Personalprobleme bei Rationalisierung und Automatisierung*, Neuwied und Berlin 1967, S. 63 (zur HEW); *Sozialbericht der Berliner Kraft- und Licht- (BEWAG)-Aktiengesellschaft*, Berlin 1939, S. 5 f.

**406** | Vermerk über die Besprechung mit Arbeitgebervertretern über ein neues Lohnsystem der Arbeiter im Öffentlichen Dienst, 17./19.5.1967. In: *Archiv Ver.di*, Bestand Kluncker, 12.

**407** | Bericht des Tarifsekretariats über die Tarifverhandlungen, 17./18.1.1969. In: *Archiv Ver.di*, Bestand Kluncker, 13.

Aufbesserungen daher nur durch weitere Zuschläge, etwa für erschwerte Arbeiten, Nachtschichten oder Wochenenddienste. Hinzu kam bei den Angestellten auch noch eine deutlich größere Steigerung des Grundgehaltes mit höherem Dienstalter. Bei langer Dienstzeit winkte einem Angestellten (wie auch einem Beamten) im Laufe der Jahrzehnte so selbst ohne den »Bewährungsaufstieg« ein Gehaltszuwachs von bis zu 25 Prozent gegenüber der Eingangsbezahlung. Bei den Arbeitern des Staates betrug dieses Anciennitäts-Plus, das selbstverständlich auch die Höhe der späteren Rentenbezüge beeinflusste, bestenfalls 5,5 Prozent.<sup>408</sup>

Ihre Rechtfertigung fand diese Differenz in einer grob pauschalisierenden Vorstellung, die aus dem 19. Jahrhundert stammte: Angestellte arbeiteten danach (genau wie Beamte) »geistig«, Arbeiter hingegen »körperlich«. Dementsprechend galt es als ausgemacht, dass der Angestellte bei seiner Tätigkeit im Büro und in der Verwaltung im Laufe der Jahre kontinuierlich zusätzliche Erfahrungen sammelte, die ihn für den Arbeitgeber »wertvoller« machten. Bei Arbeitern wurde ein solcher Wissenszuwachs nicht nur deutlich geringer angesetzt. Das Alter schwäche darüber hinaus – so die fast allgemein akzeptierte Ansicht, die für viele Berufe sicher auch berechtigt war – bei körperlich tätigen Menschen die Arbeitskraft. Deshalb sei es nicht gerechtfertigt, einen betagten Handarbeiter besser zu bezahlen als dessen jüngere Kollegen.<sup>409</sup>

Mit dem Monatslohn für Arbeiter wollte die ÖTV soziale Hierarchisierungen dieser Art abbauen: Lohn und Gehalt sollten künftig gleichermaßen »familienbezogen« gestaltet werden; auch die Progression nach dem Dienstalter müsse für Arbeiter nach vergleichbaren Regeln erfolgen wie bei den Angestellten. Zudem sollten viele der bislang individuell gewährten Leistungszuschläge für Arbeiter bei bestimmten Tätigkeiten dauerhaft

**408** | Vgl. zu den Details: Niederschrift über die erweiterte Bezirksvorstandssitzung der ÖTV NRW II, 24.9.1970. In: AdsD, ÖTV-NW II, 5/ÖTV022002 (hier die zitierten Begriffe); Vermerk des Referats D II 2, 4.12.1968. In: BArch Koblenz, B 106, 37703; ÖTV-Geschäftsbericht 1964/67, S. 213. Eine Zusammenstellung der Benachteiligungen auch in: ÖTV fordert ein neues Lohnsystem für die Arbeiter bei Bund, Ländern und Gemeinden. In: ÖTV-Arbeiter-Nachrichten 7 (1969), S. 1–9, hier: S. 2–5.

**409** | Vgl. genau diese Argumentation zur Rechtfertigung des Unterschiedes in: Vermerk des Referats D II 2 zur Forderung der ÖTV auf Einführung eines Monatslohnsystems, 14.1.1969. In: BArch Koblenz, B 106, 37703.

zum Bestandteil des Grundgehaltes werden und damit in die Progression nach dem Dienstalter eingehen. In der Quintessenz ging es der ÖTV darum, gerade die Angst vor schwindenden Kräften und sinkendem Verdienst zu bannen, die mit zunehmendem Alter bislang wie selbstverständlich zum Leben körperlich tätiger Menschen gehört hatte.<sup>410</sup>

Anfang 1969 machte die Gewerkschaft diese Angelegenheit zu ihrer »Hauptforderung«, die sie auf jeden Fall erfüllt sehen wollte.<sup>411</sup> Die Arbeitgeber aber sperrten sich. Das von dem Sozialdemokraten Karl Schiller geführte Bundeswirtschaftsministerium etwa fürchtete, bei den körperlich tätigen Arbeitern werde man einen »leistungsmäßigen Abfall« erleben, wenn man sie mit fortschreitendem Alter genauso regelmäßig besser bezahle wie die Angestellten und die Beamten. Auch Finanzminister Strauß rief streng nach »leistungsbezogenen Löhnen«.<sup>412</sup>

Da ÖTV und Arbeitgeber bei der Kompromissfindung sehr versiert waren, entwickelten sie auch in diesem Fall eine Regelung, die für beide Seiten akzeptabel war. Bereits im Sommer 1969 verständigten sie sich grundsätzlich darauf, den Monatslohn einzuführen.<sup>413</sup> Die nachfolgenden Detailverhandlungen zogen sich dann zwar noch mehr als zwölf Monate hin, so dass die Reform erst im Oktober 1970 wirksam wurde. Mit dem schließlich erreichten Resultat war die ÖTV jedoch hoch zufrieden: Sie meinte, es handle sich um ein Ergebnis, »wie es besser gar nicht sein konnte«. Die »sozialen Bestandteile« der Bezahlung sahen für Arbeiter nun genauso aus wie für Angestellte und Beamte. Dies galt auch für die Zu-

**410** | Verhandlungen über ein neues Lohnsystem im öffentlichen Dienst haben begonnen. In: ÖTV-Arbeiter-Nachrichten 7 (1969), S. 73–74.

**411** | So resümierend BMdI Benda in: Kabinettsprotokolle Bundesregierung 1969, S. 76 (Kabinettsitzung v. 22.1.1969). Erste Forderungen, die auf einen Monatslohn abzielten, hatte bereits der Gewerkschaftstag von 1964 verabschiedet (Protokoll ÖTV-GT 1964, Anträge und Entschlüsse, S. 85–87).

**412** | Vgl. genauer: Vermerk über die Tarifverhandlungen über die Erhöhung der Löhne und Vergütungen im Öffentlichen Dienst, 5.12.1968. In: BArch Koblenz, B 106, 37702; Handschriftliche Notizen über die Abteilungsleiterbesprechung zur Frage der Monatslöhne für Arbeiter im Öffentlichen Dienst, 14.1.1969. In: BArch Koblenz, B 106, 37703.

**413** | Verhandlungen über ein neues Lohnsystem im öffentlichen Dienst haben begonnen. In: ÖTV-Arbeiter-Nachrichten 7 (1969), S. 73–74, hier: S. 74. Vgl. auch: ÖTV-Geschäftsbericht 1968/71, S. 87–89.

schläge je nach Dienstalter. Bei der Umwandlung bisheriger Leistungszulagen in feste Lohnbestandteile setzte sich die ÖTV hingegen nur teilweise durch. In den Verhandlungen hatte die Gewerkschaft offen erklärt, sie sei bei diesem Punkt sehr flexibel, um die finanziellen Sorgen der Arbeitgeber zu lindern: »Entscheidend sei allein« das grundsätzliche Ja der Gegenseite zum geänderten Bezahlungsmodus. Zudem erfolgte die Umstellung auf den Monatslohn, die für alle Arbeiter im Staatsdienst deutliche Einkommensverbesserungen mit sich brachte, nicht auf einen Schlag, sondern in drei Stufen bis zum Herbst 1972.<sup>414</sup>

Trotz solcher Zugeständnisse konnte sich die ÖTV berechtigt selbst dafür loben, dass sie »eine weitere Annäherung von Arbeitern und Angestellten« des Staates durchgesetzt hatte: Dank des neuen Monatslohns seien es die Arbeiter, die nun »den größeren Schluck aus der Pulle [...] nehmen« könnten.<sup>415</sup> Zwar galt dies keineswegs so allgemein, wie die Gewerkschaft es darstellte, denn Staatsarbeiter, die vor der Reform mehrere verschiedene Leistungszulagen erhalten hatten, profitierten von der Umstellung deutlich weniger als solche, die keine besonderen Tätigkeiten erledigt hatten. Daraus erwuchs durchaus Unwillen an der Basis der Organisation.<sup>416</sup> Schaut man vergleichend auf die Privatwirtschaft, dann konnte der Tarifvertrag zur Einführung der monatlichen Entlohnung aber dennoch als großer tarifpolitischer Erfolg gelten. Erst 1974 entstand in einer der großen Bran-

**414** | Bericht des Tarifsekretariats über die Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst, 17./18.1.1969. In: Archiv Ver.di, Bestand Kluncker, 13. Eine Zusammenfassung der wichtigsten Resultate in: Es ist geschafft. In: ÖTV-Arbeiter-Nachrichten 8 (1970), S. 81–82; ÖTV-Geschäftsbericht 1968/71, S. 87–89. Zu den Streitigkeiten über Details vgl. auch: ÖTV wird Monatslohn durchsetzen. In: ebd., S. 41–42; Über den Monatslohn muss jetzt endgültig entschieden werden. In: ebd., S. 69. Die Dienstalterszulage wurde neunmal jeweils im Abstand von zwei Jahren gewährt; dabei sanken die Aufschläge von anfänglich 3,5 Prozent stufenweise auf schließlich 1,25 Prozent ab. Die ÖTV hatte sich zehn Zulagen von jeweils 3,5 Prozent gewünscht, nannte den Kompromiss aber »fortschrittlich«, weil er in jüngeren Jahren zu höheren Zuwächsen führte (ÖTV-Geschäftsbericht 1968/71, S. 88).

**415** | So H. Kluncker im Interview in: Großer Schluck für die Arbeiter. In: Die Welt, 30.1.1969.

**416** | Vgl. dazu: Niederschrift über die erweiterte Bezirksvorstandssitzung der ÖTV NRW II, 24.9.1970. In: AdsD, ÖTV-NW II, 5/ÖTV-C022002.

chen der Bundesrepublik, in der Chemieindustrie, eine erste vergleichbare Abmachung.<sup>417</sup>

Mit ihrer strukturell orientierten Tarifpolitik hat die ÖTV den Öffentlichen Dienst in den 1960er Jahren fraglos deutlich verändert: Der Beamtenstatus wurde in diesem Jahrzehnt immer stärker zum Modell für die sozialen Rechte der Arbeiter und der Angestellten, die für »den Staat« tätig waren. Die unkündbare Stellung spätestens nach einer Beschäftigungszeit von 15 Jahren auch für sie hatte die ÖTV bereits in den Jahren 1960/61 als ein einheitliches Recht erstritten; 1965 erfolgte der Einstieg in ein System der beamtenähnlichen Altersversorgung. Nur ein Jahr später galt dann das Laufbahnprinzip für große Teile der Angestellten. 1969 schließlich setzte die ÖTV den Monatslohn für Arbeiter durch, und damit gab es auch für sie Einkommensgewinne je nach dem Dienstalter, wie es sie zuvor bei Beamten und Angestellten gegeben hatte.

Mit all diesen Regelungen nutzte die ÖTV ihre gewerkschaftlichen Chancen im Interesse ihrer Mitglieder wie auch aller Staatsbeschäftigten so erfolgreich, dass der Öffentliche Dienst insgesamt den Bundesbürgern zunehmend als »ein Symbol für beruflichen Aufstieg, soziale Statusbildung und materielle Sicherheit« galt.<sup>418</sup> Die Frage, ob sich aus ihren Erfolgen längerfristig vielleicht Probleme für den Öffentlichen Dienst insgesamt und damit auch für die Organisation ergeben könnten, hat die ÖTV-Führung in den 1960er Jahren offensichtlich nicht beschäftigt. Zumindest findet sich in den erhaltenen internen Dokumenten der Gewerkschaft kein Hinweis auf eine solche Debatte. Dabei lag zumindest ein Widerspruch offen zu Tage: Einerseits stritt die Gewerkschaft dafür, die Arbeiter und Angestellten des Öffentlichen Dienstes sozial immer stärker den Beamten gleichzustellen; andererseits aber verteidigte sie mit der Tarifautonomie vehement das Streikrecht der beim Staat beschäftigten Nicht-Beamten.

Fast alle bundesdeutschen Politiker und Juristen aber betrachteten es als legitim und selbstverständlich, dass die Beamten für ihre große soziale Sicherheit einen »Preis« zu zahlen hatten und deshalb auf Arbeitskämpfe verzichten mussten. Die allgemeine Öffentlichkeit teilte diese Sicht unein-

---

417 | Vogt: Monatslohn, S. 103.

418 | Hilpert: Wohlfahrtsstaat, S. 330 (den Beitrag der Gewerkschaften zu dieser Entwicklung nimmt die Autorin in ihrer Darstellung allerdings kaum in den Blick).

geschränkt, und selbst der DGB verlangte zu diesem Zeitpunkt noch kein Streikrecht für die unkündbaren Staatsdiener.<sup>419</sup> Gerade die großen Erfolge ihrer strukturellen Tarifpolitik also stellten die ÖTV vor ein programmatisches Dilemma: Wenn sie die Arbeiter und Angestellten im Öffentlichen Dienst zu Quasi-Beamten machen wollte und auch machte, wie konnte sie dann gleichzeitig deren Streikrecht für die Zukunft rechtfertigen und bewahren?

Auf diese berechnete Frage hatte die Gewerkschaft in den 1960er Jahren keine Antwort; ja, sie begann überhaupt erst darüber nachzudenken, als die Tarifverträge, aus denen sich das Dilemma ergab, bereits unterschrieben waren.<sup>420</sup> Wie viele der vorstehenden Kapitel gezeigt haben, war (und ist) Tarifpolitik unendlich komplizierte Detailarbeit. Daher kann die Vielzahl der verhandelten Themen und Regelungen leicht die Grundfragen und die »großen Linien« verdecken – und mit diesem Problem hatte die ÖTV in den Jahren zwischen 1964 und 1969 doch ernsthaft zu kämpfen. Sieht man von der Zusatzversorgung ab, dann strebte sie bei strukturell wichtigen Fragen vor allem nach kurzfristig wirkenden Erfolgen und steuerte daher eher »auf Sicht«.

Auch die Wirkungen ihrer Tarifpolitik für das allgemeine Image des Öffentlichen Dienstes bei den Bundesbürgern und in den Massenmedien scheint die ÖTV kaum bedacht zu haben. Mit diesem Ansehen aber stand es nicht zum Besten, weil gerade die Beamtenschaft ebenso beneidet wie scharf kritisiert wurde: Die unkündbaren Staatsdiener galten vielfach pauschal sowohl als sozial privilegiert wie auch als ineffizient, wenn nicht sogar als faul. Dabei zog insbesondere die sichere, leistungsunabhängige Karriere der Beamten heftige Kritik auf sich.<sup>421</sup> Seit 1958 kannten zudem

**419** | Als Zusammenfassung aus konservativer Sicht vgl.: Josef Isensee: Beamtenstreik. Zur rechtlichen Zulässigkeit des Dienstkampfes, Bad Godesberg 1971; kritisch gegenüber der »herrschenden Lehre« hingegen: Däubler: Streik. Zur Position des DGB vgl.: Thomas Ellwein: Gewerkschaften und öffentlicher Dienst. Zur Entwicklung der Beamtenpolitik des DGB, Opladen 1980, S. 96–99 u. 103.

**420** | Als Versuch, das programmatische Dilemma zu lösen, entwickelte die Organisation in den 1970er Jahren ihr Modell eines einheitlichen Dienst- und Personalrechtes für den gesamten Öffentlichen Dienst. Siehe dazu unten Kapitel III.

**421** | Vgl. etwa die Zusammenstellung von Pressestimmen in: Öffentliche Dienstleistungen – Vergeudung von Steuergeldern? Vorträge und Ansprachen auf der 7. beamtenpolitischen Arbeitstagung des DBB vom 14. bis 16. Januar 1965 auf

auch die Bundesbürger »Parkinsons Gesetz«, das der Sozialwissenschaftler C. Northcote Parkinson einige Jahre zuvor in Großbritannien postuliert und werbewirksam nach seinem eigenen Namen benannt hatte: Danach wucherten bürokratische Apparate selbstzweckhaft vor sich hin, ohne damit leistungsfähiger zu werden. Empirisch ließ sich dieses angebliche Gesetz zwar leicht widerlegen; die eingängige These, der Staatsapparat diene vor allem sich selbst, wurde aber dennoch auch in der Bundesrepublik begeistert aufgegriffen und popularisiert.<sup>422</sup>

Die ÖTV, die parallel Beamte organisierte, wusste selbstverständlich von diesen Stimmen. Man kann aber nicht sagen, dass sie ihnen wirkungsvoll widersprochen hätte. Die Organisation ignorierte das Problem und verschärfte es, indem sie dazu beitrug, alle Beschäftigten des Staates mit beamtenähnlichen Rechten auszustatten.

Gerade der Tarifvertrag über den »Bewährungsaufstieg«, der ein besonders heftig kritisiertes soziales Privileg der Beamten auf die staatlichen Angestellten ausdehnte, kann als ein gutes Beispiel für diese Tarifpolitik dienen, die sich wenig für die Stellung des Öffentlichen Dienstes im gesamten sozialen und wirtschaftlichen System der deutschen Gesellschaft interessierte. Weil die Politiker mitspielten, funktionierte diese Strategie. Bündnispartner außerhalb des Staatsapparates aber ließen sich mit Erfolg wie der sicheren Karriere für Angestellte oder auch der kostenlosen »Zusatzversorgung« schwerlich gewinnen.

Diese Schattenseite ihrer Arbeit nahm die Gewerkschaft jedoch erst später wahr. Wie unten gezeigt werden wird, musste die ÖTV in den 1970er

---

Bühler Höhe, Bad Godesberg 1965, S. 120–132, sowie: Heinrich Tötter: Die Beamten im Spiegel der Publizistik. In: Die Beamten und die Öffentlichkeit. Vorträge, Ansprachen und Diskussionen auf der 10. beamtenpolitischen Arbeitstagung des DBB vom 11. bis 13. Januar 1968 auf Bühler Höhe, Bad Godesberg 1968, S. 85–101.

**422** | Vgl. zusammenfassend etwa: Carl Hermann Ule: Parkinsons Gesetz und die deutsche Verwaltung. Vortrag, gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 4. März 1969, Berlin 1960. Parkinsons Text war 1958 in deutscher Übersetzung publiziert worden (C. Northcote Parkinson: Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung, Düsseldorf 1958). Eine umfangreiche Kritik und Widerlegung findet sich in: Eckart Sturm: Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes in Deutschland. In: Carl Hermann Ule (Hrsg.): Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes. Berichte, Vorträge, Diskussionsbeiträge, Köln u. a. O. 1961, S. 1–285.

Jahren mehrfach schmerzlich erleben, wie isoliert sie nicht nur in der allgemeinen Öffentlichkeit, sondern sogar innerhalb der bundesdeutschen Gewerkschaftsbewegung dand, weil der Öffentliche Dienst insgesamt sozial als privilegiert galt. Der sprichwörtliche Pyrrhussieg hat zwar wohl einen anderen Charakter – insofern ist der Begriff an dieser Stelle verfehlt. Dennoch hat sich die ÖTV gerade mit den strukturell gewichtigen tarifpolitischen Erfolgen, die sie in den 1960er Jahren einfuhr, ein besonderes gewerkschaftliches Problem eingehandelt.

Da soziale Neuerungen in einem Segment des Öffentlichen Dienstes für die anderen Gruppen der Beschäftigten kaum folgenlos bleiben, profitierten letztlich auch die Beamten von dem Tarifvertrag, der den »Bewährungsaufstieg« der Angestellten einfuhrte: Einvernehmlich sicherten CDU/CSU und SPD als Partner in der Großen Koalition die routinemäßige Beamtenbeförderung im Mai 1969 erstmals per Gesetz einheitlich für Bund und Länder. Das bisherige Gewohnheitsrecht wurde damit einklagbar, denn Bundestag und Bundesrat beschlossen ausdrücklich, der individuelle Aufstieg in der Beamtenhierarchie dürfe »nicht an einem Mangel entsprechender Ämter« scheitern.<sup>423</sup>

Gleichzeitig plädierten Konservative und Sozialdemokraten für eine grundlegende Reform des Öffentlichen Dienstes, die gerade bei den Beamten und ihren besonderen Rechten beginnen müsse: Beförderungen sollten nur noch nach dem »Leistungsprinzip« erfolgen; das starre Laufbahnrecht sei zu lockern; es müsse generell leichter werden, vom Staatsdienst in die Privatwirtschaft und auch wieder zurück zu wechseln.<sup>424</sup> Wort und Tat hat-

**423** | Georg Anders: Zum neuen Entwurf eines Zweiten Besoldungsneuregelungsgesetzes. In: Die öffentliche Verwaltung 22 (1969), S. 81–92, hier: S. 82. Allerdings galt dies nur für den Aufstieg in das erste Beförderungsam. Vgl. auch: Volker H. Heer: Beamtenbesoldung in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Struktur, Problematik, Theorie, Frankfurt/Main und Zürich 1975, S. 23.

**424** | Vgl. etwa: Einheitliches Dienstrecht – aber wie? In: FAZ, 8.11.1969; Reformpläne der SPD für den öffentlichen Dienst. In: ÖTV-Beamten-Nachrichten 14 (1969), S. 59–61; für CDU/CSU vgl.: Hans-Joachim Schäfer: Der öffentliche Dienst am Wendepunkt? In: Der Städtetag 22 (1969), S. 418–421, hier: S. 418. Inhaltlich waren diese Forderungen nicht neu. Bereits 1966 hatten sich im Bundestag alle Parteien dafür ausgesprochen, dass dem Leistungsprinzip bei Beamtenbeförderungen »mehr Geltung verschafft werden müsse« (Lücke bemüht sich um einheitliche Beamtenbesoldung. In: FAZ, 22.4.1966).

ten bereits auf ähnliche Weise nicht zueinander gepasst, als die ÖTV 1966 den »Bewährungsaufstieg« für Angestellte erkämpfte. Daher war es nur konsequent, dass die Politiker diesen irreführenden Begriff nun in das Beamtenrecht übernahmen. Zumindest auf dem Papier war die oft kritisierte »Regelbeförderung« damit abgeschafft. De facto trieben die Arbeitgeber aber nur das Projekt weiter voran, das sie einige Jahre zuvor gemeinsam mit der ÖTV begonnen hatten: Sie sprachen von einer Modernisierung des Öffentlichen Dienstes und steuerten gleichzeitig in eine andere Richtung. Wenige Jahre später, als die Gewerkschaft ernsthaft daranging, über eine Neuordnung des Staatsdienstes nachzudenken, die sich nicht einfach nur am Status der Beamten orientierte, trat – wie im nachfolgenden Kapitel gezeigt wird – diese Abneigung der Arbeitgeber gegen wirklich neue Elemente im Recht des Öffentlichen Dienstes noch sehr viel deutlicher hervor.