

Karl Christian Führer

## **Gewerkschaftsmacht und ihre Grenzen**

Die ÖTV und ihr Vorsitzender  
Heinz Kluncker 1964–1982

**Aus:**

*Karl Christian Führer*

## **Gewerkschaftsmacht und ihre Grenzen**

Die ÖTV und ihr Vorsitzender Heinz Kluncker 1964-1982

Mai 2017, 652 Seiten, kart., 49,99 €, ISBN 978-3-8376-3927-8

Die Gewerkschaft »Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr« (ÖTV) und ihr Vorsitzender Heinz Kluncker galten in den 1960er und 1970er Jahren als überaus mächtig: Mit dem legendären zweistelligen Lohnabschluss von 1974 brachten sie sogar Bundeskanzler Willy Brandt in Bedrängnis.

Karl Christian Führers Studie porträtiert die ÖTV und zeigt, wie die Organisation in Tarifverhandlungen und bei Streiks agierte. Politische Rahmenbedingungen wie das ambivalente Verhältnis zur SPD und öffentliche Debatten über den Einfluss der Gewerkschaften werden dabei ebenso berücksichtigt wie der wirtschaftliche und soziale Wandel zwischen 1964 und 1982. Das Buch leistet einen wichtigen Beitrag zur Geschichte der deutschen Gewerkschaften und der jungen Bundesrepublik.

**Karl Christian Führer**, geb. 1954, ist Historiker, außerplanmäßiger Professor an der Universität Hamburg und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Historischen Seminar der Leibniz-Universität Hannover. Er publiziert zur deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, zur Mediengeschichte und zur Kulturgeschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert. 2009 erschien die Biografie »Carl Legien 1865-1921. Ein Gewerkschafter im Kampf um ein ›möglichst gutes Leben‹ für alle Arbeiter«.

Weitere Informationen und Bestellung unter:

[www.transcript-verlag.de/978-3-8376-3927-8](http://www.transcript-verlag.de/978-3-8376-3927-8)

# Inhalt

---

## Einleitung | 11

### I. Eine Gewerkschaft und ihr angehender Vorsitzender | 21

1. Die ÖTV: Ein einleitendes Porträt | 21
  - Vielfalt mit Lücken: Die ÖTV im System der bundesdeutschen Gewerkschaften | 21
  - Neben- oder miteinander? Interne Spannungen in der ÖTV und ihre Bedeutung für die Organisation | 37
  - Ungleiche Hälften: Frauen und Männer in der ÖTV | 51
  - Die »geliebte Farbe Rot«: Die ÖTV und die politischen Parteien | 58
2. Biografische Wendungen: Heinz Klunckers langer Weg in die ÖTV | 65
  - Kindheit und Jugend: Vom geborenen Sozialdemokraten zum »einzigen Nazi in der Familie« | 65
  - Umkehr, Neuanfang und biografische Umwege:  
Die Jahre 1944 bis 1952 | 70
3. Gewerkschaftliche Lehrjahre: Heinz Klunckers Aufstieg in der ÖTV und deren Tarifpolitik bis 1964 | 86
  - Gewerkschaftskarriere und erste tarifpolitische Grundsatzarbeiten für Arbeiter und Angestellte | 86
  - Unübersichtliche Fronten: ÖTV und Arbeitgeber des Öffentlichen Dienstes im Wirtschaftsboom der Wiederaufbaujahre | 92
  - Probelauf mit Folgen: Der ÖTV-Streik in Hamburg von 1954 | 98
  - Der »umfassendste Streik in der deutschen Geschichte«: Der kurze Arbeitskampf der ÖTV von 1958 | 106
  - Die ÖTV im Kampf gegen ein »Tarifdiktat« der Bundesregierung und gegen Vorschläge zur »Versachlichung« der Tarifpolitik in den frühen 1960er Jahren | 113

## **II. Verschiedenartige Aufbrüche und Reformbemühungen**

Die ÖTV 1964 bis 1969 | 133

1. Politische Aktivitäten des neuen Vorsitzenden: Der »geistige Beitrag der ÖTV« zur bundesdeutschen Außen- und Innenpolitik | 133
  - Die ÖTV im Ost-West-Konflikt | 133
  - Die Position der ÖTV im Streit um die Notstandsgesetze und Heinz Klunckers Verhältnis zur SPD | 147
2. Kein richtig grüner Zweig: Die internen Probleme der ÖTV | 161
  - Überalterung und Fluktuation | 161
  - Knauserige Mitglieder: Der Streit um den richtigen Beitragssatz | 165
  - Finanzielle Engpässe und ihre Folgen | 173
3. »Es muß uns gelingen, näher an die Betriebe heranzukommen«: Reformbemühungen, ein Rückschritt und tatsächliche Modernisierungen in der ÖTV | 177
  - Wie verbessert man die berufliche Betreuung in einem gewerkschaftlichen »Völkerbund«? | 177
  - Emanzipation ohne »Minderheitenschutz«? Der Verzicht der ÖTV auf eine Frauenquote und eigenständige Frauenkonferenzen | 184
  - Die neue Medien- und Werbearbeit der ÖTV | 189
  - Stärkung der Zentrale | 194
4. Nur ein Ritual? Einige allgemeine Bemerkungen zum strategischen Handeln in Tarifrunden | 197
  - Das schlechte Image von Tarifverhandlungen | 197
  - Kompromissfindung mit verschiedenen Akteuren.
  - Wie Tarifverträge zustande kommen | 204
5. Tarifpolitik in turbulenten Zeiten:
  - Die Lohnrunden für den Öffentlichen Dienst in den Jahren der Großen Koalition 1966 bis 1969 | 220
  - Die Wirtschaftskrise von 1966/67, die Konjunkturpolitik der Bundesregierung und die Tarifrunde für den Öffentlichen Dienst | 220
  - Fortsetzung mit neu verteilten Rollen: Der Streit um einen finanziellen Nachschlag für die Beschäftigten im Herbst 1968 | 239
  - »Wilde Streiks«, ein gültiger Tarifvertrag und die Bundestagswahl von 1969 | 256

6. Tarifverträge als Gesellschaftspolitik: Veränderungen der sozialen Hierarchie im Öffentlichen Dienst durch die Tarifpolitik der ÖTV | 268
  - Der Ruhestand der Beamten als Modell: Die ÖTV und die Renten der staatlichen Arbeiter und Angestellten | 268
  - Laufbahnen für Angestellte durch den »Bewährungsaufstieg« und ein Monatssalär auch für Arbeiter | 279

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

- Erfolge und vergebliche Mühen der ÖTV in den 1970er Jahren | 297
1. Politischer Konsens und Dissens: Positionen der ÖTV in allgemeinen politischen Fragen in der sozialliberalen Ära | 297
    - Die Ostkontakte der ÖTV nach 1969 | 297
    - Die Haltung der ÖTV im Streit um die »Berufsverbote« im Öffentlichen Dienst | 300
  2. Geänderte Vorzeichen. Inflation und staatliche Konjunkturlenkung als neue Faktoren in der Tarifpolitik | 306
    - Sozial gerecht oder »nivellierend«? Die Inflation und die »Sockel-Strategie« der ÖTV in den Lohn- und Gehaltsverhandlungen | 306
    - Die wirtschaftliche »Globalsteuerung« der Bundesregierung und die Tarifautonomie | 321
  3. Ein gewerkschaftlicher Sieg zu viel?
    - Der Streik im Öffentlichen Dienst im Frühjahr 1974 | 339
      - Der Bundeskanzler als Tarifpolitiker: Die Ziele und Fehler Willy Brandts in der Tarifrunde 1973/74 | 339
      - Warum und wie die ÖTV im Frühjahr 1974 den Streik organisierte | 357
      - Nach der Einigung: Reaktionen auf den Tarifabschluss in der ÖTV sowie in Politik und Medien | 380
  4. Ein symbolischer Körper: Heinz Kluncker als »Gewerkschaftsboss« | 389
  5. Gemischte Bilanz:
    - Die innere Entwicklung der ÖTV in den 1970er Jahren | 397
      - Ungelöste und gelöste Probleme:
        - Der Ertrag der organisatorischen Reformen | 397
        - Die neue soziale Struktur der Mitgliedschaft und ihre Konsequenzen für die ÖTV | 408

6. Begrenzte Handlungsmöglichkeiten:  
 Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst nach 1974 | 421  
     Ungünstige Bedingungen und der Wunsch der ÖTV nach möglichst  
     konfliktfreien Tarifrunden | 421  
     Verborgene Konflikte und Blockaden: Das tarifpolitische  
     »Moratorium« der Arbeitgeber und seine Folgen | 440  
     Noch einmal: »Sockel« oder nur Prozente? Der anhaltende Streit  
     um sozial ausgleichende Komponenten in der ÖTV-Tarifpolitik | 448
7. Rationalisierung und Privatisierung im Öffentlichen Dienst in den  
 1970er Jahren | 468  
     »Schreibdamen« und andere Opfer  
     betrieblicher Effizienzsteigerung | 468  
     Eine neue Epoche beginnt: Die frühe deutsche Privatisierungsdebatte  
     und ihre Konsequenzen | 481

#### **IV. Krise der Tarifpolitik**

Die ÖTV in der letzten Phase der sozialdemokratischen Ära  
 1980 bis 1982 | 521

1. Eine verunsicherte Gewerkschaft: Die Stimmung in der ÖTV  
 zu Beginn des neuen Jahrzehnts | 521  
     Umfassende Unzufriedenheit: Der Gewerkschaftstag 1980 als Ventil  
     für die »Frustration mehrerer Jahre« | 521  
     Eine »Niederlage« der ÖTV? Der Lohn- und Gehaltsabschluss für  
     1980 in der Kritik des Gewerkschaftstages | 526
2. »Der Herr schütze uns vor unseren Freunden«:  
 Der Konflikt der ÖTV mit der SPD-Regierung Nordrhein-Westfalens  
 in den Tarifverhandlungen für 1981 | 535  
     Verkehrte Welt in der Tarifpolitik | 535  
     Ein »blaues Auge« der ÖTV: Der tarifpolitische Kompromiss  
     für 1981 | 548
3. Der erste Abwehrkampf: Die Lohn- und Gehaltskürzungen im  
 Öffentlichen Dienst in der »Operation 82« und die ÖTV | 554  
     Ein ganz neuer Schachzug: Die Beamtenbesoldung als  
     tarifpolitischer Hebel der Arbeitgeber | 554  
     Ein gewerkschaftlicher »Triumph«? Der Ausgang der »Operation 82« –  
     und einige unangenehme Wahrheiten über die begrenzte Macht  
     der ÖTV | 564

4. Weichenstellungen unmittelbar vor dem Rücktritt: Heinz Klunckers gewerkschaftliche Arbeit in den letzten Monaten seiner Amtszeit | 578  
Der »Neue Heimat«-Skandal und die Wahl des neuen DGB-Vorsitzenden | 578  
Ein Nachfolger oder eine Nachfolgerin? Der scheidende Heinz Kluncker und die Wahl des neuen ÖTV-Vorsitzenden | 583

**Schlussbetrachtung** | 591

**Literatur** | 603

**Abkürzungen** | 647

## Einleitung

---

Der Begriff »Macht« lag für die Bundesbürger in den 1960er und 1970er Jahren sehr nah, wenn sie über die Gewerkschaft »Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr« (ÖTV) und ihren Vorsitzenden Heinz Kluncker sprachen – und sie sprachen oft über die Organisation. Nach dem nahezu einhelligen Urteil von Presse und Politikern war die ÖTV seinerzeit eine Organisation, die bemerkenswerte tarifliche Erfolge aneinanderreichte, ohne Rücksicht auf andere Interessen zu nehmen. Ein größerer Streik im Öffentlichen Dienst, den die Gewerkschaft im Februar 1974 organisierte, verfestigte das Urteil. Mit diesem Arbeitskampf »besiegte« die Organisation – einer fast allgemein akzeptierten Interpretation der Ereignisse zufolge – die Bundesregierung und Bundeskanzler Willy Brandt, weil sie schon nach wenigen Streiktagen einen Lohn- und Gehaltsabschluss durchsetzte, den die staatlichen Arbeitgeber mit dem Kanzler an ihrer Spitze zuvor vehement als überhöht und wirtschaftlich gefährlich abgelehnt hatten.

Selbst nach Abschluss dieses Tarifvertrages bezeichneten sozialdemokratische Finanzexperten die Abmachung noch als »unsinnig«, oder aber sie sprachen sogar von einer »Tragödie« für Staat und Bürger, die zu noch größeren Defiziten in den staatlichen Etats und zu höheren Steuern führen werde.<sup>1</sup> Helmut Kohl, CDU-Ministerpräsident in Rheinland-Pfalz, klagte, mit ihrem erfolgreichen Streik habe die ÖTV demokratisch legitimierte Politiker zum Nachgeben gezwungen und so demonstriert, wer in der Bun-

---

1 | Zitiert werden Hans Wertz, der sozialdemokratische Finanzminister von Nordrhein-Westfalen, und sein hessischer Amtskollege und Parteigenosse Heribert Reitz: SPD und FDP über Tarifabschlüsse besorgt. In: FR, 15.2.1974; Minister Reitz: Die Gewerkschaften ÖTV und DAG haben versagt. In: Gießener Anzeiger, 4.3.1974.

desrepublik »eigentlich die Macht in Händen halte«.<sup>2</sup> Ein renommierter Professor für Verfassungsrecht sekundierte unter Hinweis auf die starke Stellung der Gewerkschaft in kommunalen Versorgungsbetrieben wie etwa der Stadtreinigung mit dem böse pointierten Satz: »Souverän ist, wer über die Müllabfuhr entscheidet«. Die ÖTV, so das Fazit des Juristen, missbrauche die Tarifautonomie als »Hebel zur Errichtung des Gewerkschaftsstaates«.<sup>3</sup>

Da die Organisation als so übermächtig wahrgenommen wurde, galt auch Heinz Kluncker, der die Gewerkschaft in den Jahren zwischen 1964 und 1982 leitete, als ein Mann, an dem niemand vorbeikam. In der Presse erschien er als ein »Machtfaktor, neben dem es keinen gleichwertigen in der Bundesrepublik gibt«, als »Jumbo gewerkschaftlicher Potenz«, als politischer »Riese« oder auch als »die unbestritten stärkste Figur« unter den bundesdeutschen Gewerkschaftsführern.<sup>4</sup> Überhaupt war der Chef der ÖTV nach dem Urteil von Journalisten ein »Gewerkschaftsboss aus dem Bilderbuch« und ein »Prototyp« für Männer mit dieser Funktion.<sup>5</sup> Auch innerhalb der ÖTV herrschte Heinz Kluncker angeblich uneingeschränkt: So

---

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

3 | Josef Isensee: Der Tarifvertrag als Gewerkschafts-Staats-Vertrag. In: Walter Leisner (Hrsg.): Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat. Beiträge zum Dienstrecht und zur Dienstrechtsreform, Berlin 1975, S. 23–45, die Zitate in der Reihenfolge auf S. 35 u. 37. Isensee, Professor an der Universität Bonn, paraphrasierte hier den unter Juristen berühmten Satz: »Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet« des konservativen Verfassungsrechtlers Carl Schmitt aus dem Jahr 1922.

4 | In der Reihenfolge der Zitate: Leo Sievers: Wenn Kluncker will, stehen alle Räder still. In: Der Stern 29 (1976), H. 24, S. 77–80, hier: S. 79; Stefan Geiger: Der Hartnäckige mit der sanften Stimme. In: StZ, 3.6.1982; Horst Vetten: Der leise Riese. In: Der Stern 27 (1974), H. 5, S. 50–55; Erika Martens: Der Schreck in der Abendstunde. In: Die Zeit, 22.1.1982.

5 | In der Reihenfolge: Hermann Rudolph: Heinz Kluncker, der Gewerkschafter aus dem Bilderbuch. In: FAZ, 7.2.1974; Henk Ohnesorge: Wenn es um mehr Lohn geht, kennt Kluncker keine Freunde. In: Die Welt, 11.6.1976. Vgl. auch: Herbert Riehl-Heyse: An Kluncker kommt niemand vorbei. In: Playboy 9 (1980), H. 9, S. 108–110 u. 170–175; Horst Vetten: Ein Boss, kein Proletarier. In: Manager-Magazin 10 (1980), H. 9, S. 76.

titulierten Medien die Gewerkschaft spöttisch als »Kluncker-Gesellschaft«, weil sie den Vorsitzenden für eine so »beherrschende Figur« hielten.<sup>6</sup>

Dieser Ruf überdauerte selbst Klunckers plötzlichen Amtsverzicht im Sommer 1982 aus gesundheitlichen Gründen im Alter von nur 57 Jahren. Noch 2005, als der ehemalige Gewerkschaftsvorsitzende nach längerer Krankheit starb, urteilte die linksalternative *taz*, Heinz Kluncker sei im historischen Rückblick »wohl der mächtigste Gewerkschaftsfunktionär, den es in Deutschland jemals gegeben hat«. Die *Stuttgarter Zeitung* konstatierte: »Nie hatte die Organisation [die ÖTV – K. C. F.] mehr Macht als in seiner Amtszeit.« Fünf Jahre zuvor, in einer Würdigung zu Klunckers 70. Geburtstag, hatte die konservative *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* den ehemaligen ÖTV-Chef »das personifizierte Durchsetzungsvermögen« genannt; 2005 erklärte sie deutlich kritischer, aber doch ähnlich stark personalisierend, der Name Heinz Kluncker sei ein »Synonym für eine überzogene Tarifpolitik«.<sup>7</sup>

Die hier vorgelegte Untersuchung zur Geschichte der ÖTV in den Jahren, während derer Kluncker die Organisation führte, setzt an diesem doppelten Image von Macht oder sogar von Übermacht an. Sie fragt, wie es tatsächlich um die Durchsetzungskraft der Gewerkschaft bestellt war, wenn sie mit den Arbeitgebern über Tarifverträge stritt, die den Arbeitnehmern Vorteile bringen sollten. Stimmt das Bild von einer sehr dominanten Organisation, die Kompromisse verweigerte und ihre Verhandlungspartner rücksichtslos gegen die Wand drückte, das Politiker und Medien zeichneten? Wie entstand die Vorstellung, die ÖTV sei unbezwingbar? Daneben soll es aber auch um die Rolle gehen, die Heinz Kluncker innerhalb der ÖTV spielte. Beherrschte er die Gewerkschaft tatsächlich so uneingeschränkt, wie viele externe Beobachter meinten? Waren die demokratischen Strukturen der Organisation wirklich bedeutungslos, wenn konkret über die tarifpolitischen Forderungen der ÖTV, ihre Verhandlungsstrategie und über die mit den Arbeitgebern vereinbarten Abschlüsse entschieden wurde?

---

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

7 | In der Reihenfolge der Zitate: Ralph Bollmann: Der Herrscher über die Tarifgespräche. In: *taz*, 23.4.2005; Symbolfigur für gewerkschaftliche Macht. In: *StZ*, 19.2.2005; Heinz Kluncker 75 Jahre. In: *FAZ*, 19.2.2000; Heinz Kluncker 80 Jahre. In: *FAZ*, 18.2.2005.

Indem sie diese beiden Themen untersucht, leistet die Studie einen wichtigen Beitrag zur Geschichte der deutschen Gewerkschaften in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Mit etwas mehr als einer Million Mitgliedern war die ÖTV in den 1970er Jahren die zweitgrößte Organisation von Arbeitnehmern in der Bundesrepublik; darüber hinaus fand sie – wie schon die eben angeführten Zitate belegen – mit ihren Forderungen und Aktionen große öffentliche Aufmerksamkeit. Historiographisch ist sie jedoch bislang nur unzureichend erforscht. Die wenigen vorliegenden Arbeiten behandeln eher Nebenaspekte der Organisationsgeschichte, oder aber sie schürfen insofern nicht sehr tief, als sie auf kritische Fragen weitgehend verzichten und auch die verfügbaren internen Quellen nicht umfassend auswerten.<sup>8</sup> Auch einige Regionalstudien liegen vor, deren Resultate aber selbstverständlich nur begrenzte Bedeutung beanspruchen können.<sup>9</sup>

---

**8** | Als Spezialstudien vgl. etwa: Susanne Kreutzer: »Der Aufstieg findet nicht statt«. Frauen und Führungspositionen in der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) in den 1950er und 1960er Jahren. In: Mitteilungsblatt des Instituts für Soziale Bewegungen 2006, S. 167–177; Brigitte Kassel (Hrsg.): ... letztlich ging es doch voran! Zur Frauenpolitik der ÖTV 1949–1989, Stuttgart 2001; dies.: Differenz und Gleichheit. Zur Zeitpolitik der Gewerkschaft ÖTV als Geschlechterpolitik 1948–1989. In: Karl Christian Führer (Hrsg.): Tarifbeziehungen und Tarifpolitik in Deutschland im historischen Wandel, Bonn 2004, S. 201–223; Susanne Kreutzer: »Eine Schwester schaut nicht auf die Uhr«. Zur Arbeitszeitpolitik der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) in der Krankenpflege 1949–1960. In: Führer: Tarifbeziehungen, S. 175–200; Annette Rehbock: Soziologisches Wissen und gewerkschaftliche Organisation. Gewerkschaftliche Bildungsarbeit in den siebziger Jahren, Münster 1989; Sabine Schoefer: Strategie statt Notwehr. Organisationsentwicklung in den Gewerkschaften am Beispiel der ÖTV, Münster 2000. Eher zur Gruppe der Festschriften gehören etwa: Zehn Jahre ÖTV 1949–1959. Berichte, Bilder, Dokumente. Über Ziele und Wirken einer großen Gewerkschaft, Stuttgart 1959; Zwanzig Jahre ÖTV. Daten, Zeugnisse, Meinungen aus zwanzig Jahren Gewerkschaftsarbeit, Red. Bearb. v. Werner Haak, Stuttgart 1966; Franz Josef Furtwängler: ÖTV. Geschichte einer Gewerkschaft, 3. erw. Aufl., Stuttgart 1962; Walter Nachtmann: 100 Jahre ÖTV. Die Geschichte einer Gewerkschaft und ihrer Vorläuferorganisationen, Bd. 1: Geschichte, Bd. 2: Biographien, Frankfurt/Main 1996.

**9** | Vgl. etwa: Hendrik Zörner: Die Gewerkschaft ÖTV in Wuppertal von 1945–1987, Wuppertal 1989; Beatrix Klein/Fritz Bilz/Klaus Ehlert: »Im Prinzip sind wir uns doch einig.« 50 Jahre ÖTV in Köln 1946–1996, Köln 1996; Karl Lauschke:

Im Folgenden soll hingegen ein möglichst differenziertes Bild dieser großen und offensichtlich sehr erfolgreichen Gewerkschaft entstehen, das exemplarisch deutlich macht, wie eine Organisation dieser Art sowohl intern funktioniert als auch in der Auseinandersetzung mit ihren Tarifpartnern agiert. Zentral geht es mir dabei um den eigentlichen Auftrag (oder auch: die *raison d'être*) der Gewerkschaft: um ihre Bemühungen, sowohl die finanzielle Lage der Beschäftigten als auch deren Arbeitsalltag durch verbesserte Bestimmungen in Tarifverträgen positiv zu verändern. Unter welchen Umständen gelangen der Organisation Erfolge? Und ebenso wichtig: In welchen Situationen stieß die Gewerkschaft an die Grenzen ihrer Macht?

Gleichzeitig skizziert die Untersuchung die politische Biografie Heinz Klunckers, denn in den Augen der bundesdeutschen Öffentlichkeit symbolisierte er ganz persönlich nicht nur die ÖTV, sondern sogar den Gewerkschafter »an sich«. Glaubt man einer Münchner Boulevardzeitung, dann war das aus seinem Namen abgeleitete Verb »klunckern« bereits Ende der 1960er Jahre Teil der bundesdeutschen Alltagssprache – als ein Synonym für »Ärger machen« oder »Unruhe stiften«. <sup>10</sup> Seine ungewöhnliche Prominenz und die ihm zugeschriebene fast schon absolutistische Macht über die ÖTV rechtfertigen es, Kluncker als Person eingehender darzustellen. Sieht man von einer Dokumentensammlung und einem umfangreicheren autobiografischen Zeugnis ab, gibt es auch in dieser Hinsicht keine Vorarbeiten. <sup>11</sup>

Im Zentrum der Studie steht jedoch eindeutig die tarifpolitische Tätigkeit der ÖTV. Diese Bemühungen und deren jeweiliger Ertrag sollen durchweg in einen weiten Kontext gestellt werden, weil sich nur so beurteilen lässt, welche Faktoren jeweils darüber entschieden, wie eine Tarifrunde zu Ende ging und wie viel die Arbeitnehmer mit dem neuen Vertrag wirklich

---

Die ÖTV in Dortmund. Lokale Gewerkschaftsgeschichte der Nachkriegszeit. Ein fälliger Perspektivenwechsel. In: Mitteilungsblatt des Instituts für Soziale Bewegungen 2000, S. 141–158; ders.: »Störenfriede«. Der Einfluss der 68er-Bewegung auf die betriebliche und gewerkschaftliche Interessenvertretung. Das Beispiel der Dortmunder ÖTV. In: Westfälische Forschungen 48 (1998), S. 333–358.

**10** | »Jetzt zünden wir Ihnen das Haus an!«. In: Abendzeitung (München), 12.1.1970.

**11** | Walter Eberhardt et al. (Bearb.): Heinz Kluncker. Ein Porträt zum siebzigsten Geburtstag. Hrsg. v. der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Stuttgart 1995; Hans-Otto Hemmer/Hartmut Simon (Hrsg.): Auf die Wirkung kommt es an. Gespräche mit Heinz Kluncker, Frankfurt/Main 2000.

gewannen. Dazu ist es erforderlich, die Entscheidungen und Handlungen der Gewerkschaft sowie die Ziele, Angebote und Strategien ihrer tariflichen Verhandlungspartner sowohl in ihrer internen Vorgeschichte als auch in der Interaktion von Gewerkschaft und Arbeitgebern in den gemeinsamen Tarifverhandlungen jeweils synchron darzustellen und immer wieder neu aufeinander zu beziehen.

Selbstverständlich gehören daneben auch Analysen und Deutungen der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung in diesen weiten Kontext. Da die ÖTV nicht mit privaten Arbeitgebern, sondern mit Ministern und anderen politischen Würdenträgern verhandelte, wenn es um die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes ging, interessierten sich zudem Politik, Parteien und Medien ungewöhnlich stark für diese Tarifrunden: Forderungen der Gewerkschaft konnten unmittelbar zu höheren staatlichen Personalausgaben führen und die Etatplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden sowie auch die Preiskalkulationen staatlicher Dienstleistungsbetriebe berühren. In ihrer Rolle als »vierte Gewalt« beschäftigten sich die Medien deshalb vielfach sehr intensiv mit den Tarifstreitigkeiten der ÖTV. 1975 vermerkte Heinz Kluncker, die Journalisten hätten sich in diesen Beratungen mittlerweile »sozusagen als dritter Tarifpartner etabliert«. <sup>12</sup> Daher versteht die hier vorgelegte Studie auch Presseberichte und -kommentare als einen wichtigen Faktor im Kontext der Tarifgeschichte, in dem die Gewerkschaft agierte.

Durch diesen breiten Ansatz der Untersuchung trägt die nachfolgende Darstellung auch zur allgemeinen Politik- und Gesellschaftsgeschichte der Bundesrepublik bei. Erfasst wird dabei der Zeitraum zwischen den 1960er und frühen 1980er Jahren, in dem der Wiederaufbauboom erst seinen Höhepunkt erreichte und dann seit 1974/75 von strukturellen Wachstumsproblemen und Anpassungskrisen abgelöst wurde. In diesem historisch besonders bewegten Abschnitt der deutschen Geschichte nach 1945 fand parallel der Aufstieg der SPD zur politisch wichtigsten Kraft des Landes statt. Entsprechend groß ist die politikgeschichtliche Bedeutung einer Studie über die ÖTV für diese Jahre: Wie alle DGB-Gewerkschaften stand die Organisation der SPD einerseits sehr nahe; andererseits aber tangierten die Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst nun die wirtschafts- und finanzpolitischen Planungen einer SPD-geführten Bundesregierung. Der

---

12 | Schwergewicht auf leisen Sohlen. In: Bild am Sonntag, 2.11.1975.

bereits erwähnte Streik von 1974, der das persönliche Renommee von Bundeskanzler Willy Brandt gravierend ramponierte, zeigt exemplarisch, wie unverzichtbar die Geschichte der ÖTV ist, wenn es darum geht, das widersprüchliche, sowohl von großen Hoffnungen wie auch von fast ebenso starken Enttäuschungen geprägte Profil dieses »sozialdemokratischen Jahrzehnts« (Bernd Faulenbach) politikgeschichtlich zu erfassen.<sup>13</sup>

Die Studie informiert ferner über den Einfluss der ÖTV auf die gesellschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik, da der Öffentliche Dienst im Untersuchungszeitraum eine zentrale ökonomische und soziale Relevanz besaß. Mit insgesamt fast vier Millionen Beschäftigten gehörten die Staatsdienste und die öffentlichen Unternehmen zu den wirtschaftlichen Bereichen, in denen sich entschied, wie stark die große Masse der bundesdeutschen Bevölkerung an dem wachsenden Wohlstand des Landes partizipierte. Da die ÖTV und die staatlichen Arbeitgeber stets zentral verhandelten und bundesweit einheitlich geltende Tarifverträge abschlossen, stellten die Tarifpartner wichtige soziale und ökonomische Weichen. »Klunckers ÖTV sorgte in den sechziger und frühen siebziger Jahren dafür, daß von Ludwig Erhards Wohlstand alle eine Scheibe abbekamen« – diese retrospektive Feststellung der *FAZ* beschreibt den Zusammenhang zwar sehr pointiert (denn wichtige andere DGB-Gewerkschaften werden dabei ignoriert), aber im Kern durchaus treffend.<sup>14</sup>

Zugleich zeigten sich auch im Öffentlichen Dienst nach 1974/75 früh jene neuen Trends, die für die gesamte Epoche nach dem Ende der Wiederaufbaujahre charakteristisch sind. »Rationalisierungsmaßnahmen« zur wirtschaftlichen Effizienzsteigerung und »Privatisierung« zuvor staatlich erledigter Aufgaben sind dabei die entscheidenden Stichworte. Wie die Studie zeigen wird, dokumentiert und reflektiert die Arbeit der ÖTV exemplarisch diese grundlegend wichtige Wende in der bundesdeutschen Gesellschaftsgeschichte.<sup>15</sup>

Aus pragmatischen Gründen beschreibe ich die ÖTV im Folgenden nur als eine Gewerkschaft für die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes. Transport und Verkehr, die beiden anderen Wirtschaftsbereiche, für die sie

---

13 | Bernd Faulenbach: Das sozialdemokratische Jahrzehnt. Von der Reform euphorie zur Neuen Unübersichtlichkeit. Die SPD 1969–1982, Bonn 2010.

14 | Rainer Hank: »Stell Dir vor, Verdi streikt ...«. In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 5.3.2006.

15 | Siehe dazu unten Kapitel III.

gewerkschaftlich in begrenztem Umfang mit zuständig war, bleiben außen vor. Dieser Verzicht erscheint zwar bedauerlich, weil so kein vollständiges Bild der ÖTV-Geschichte entsteht. Aber es zeigte sich schon bei den Quellenarbeiten, wie komplex und wie aussagekräftig die Tarifpolitik für den Öffentlichen Dienst sowohl für die Entwicklung der Gewerkschaft als auch für die allgemeine Politik- und Gesellschaftsgeschichte der Bundesrepublik ist. Der Umfang der nachfolgenden Darstellung wäre enorm gewachsen, wenn man zusätzlich die Branchen Transport und Verkehr mit ihren ganz eigenen Strukturen und Problemen mit der erforderlichen Genauigkeit einbezogen hätte. Zudem stellten die Beschäftigten des Staates und der Staatsbetriebe im Untersuchungszeitraum durchweg rund 90 Prozent aller ÖTV-Mitglieder.<sup>16</sup> Vor diesem Hintergrund erscheint es legitim, die kleine Minderheit der in privaten Transport- und Verkehrsbetrieben beschäftigten Mitglieder und deren spezielle Interessen in der nachfolgenden Untersuchung zu vernachlässigen.

Die Quellenlage für die so eingegrenzte Studie ist insgesamt sehr breit, weist jedoch mehrere problematische Züge auf. So gab es im Untersuchungszeitraum in der ÖTV kein professionell geführtes Archiv. Offensichtlich wurden nur die Protokolle der Hauptvorstandssitzungen systematisch gesammelt. Dagegen trugen die Mitarbeiter Presseberichte über die Gewerkschaft recht gründlich zusammen. Ansonsten aber blieb es wohl dem Zufall überlassen, was an Schriftstücken und anderen Dokumenten aufbewahrt wurde und was früher oder später verschwand. Ferner scheint Heinz Kluncker seine Geschäfte stark im persönlichen Gespräch (am Telefon oder auch in direkten Begegnungen) erledigt zu haben, ohne dazu Notizen festzuhalten. Korrespondenzen, die seine Innen- und Außenkontakte dokumentieren, fehlen. Dennoch finden sich sowohl im Archiv der ÖTV-Nachfolgeorganisation ver.di (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft) in Berlin sowie in den Beständen des Archivs der sozialen Demokratie (AdsD) in Bonn genügend Unterlagen der Gewerkschaft, die über ihre internen Diskussionen und Auseinandersetzungen informieren. Zusätzlich erwies sich ein Bestand im AdsD mit Dokumenten der ÖTV-Bezirksorganisation Nordrhein-Westfalen II als sehr nützlich. Dazu kommen die schon erwähnten und vollständig überlieferten Hauptvorstandsprotokolle, die ebenfalls in Bonn liegen. Die Seite der staatlichen Arbeitgeber ist für Bund, Länder und

---

16 | Siehe dazu genauer Kapitel I.

Gemeinden vor allem in Beständen des Bundesarchivs Koblenz dokumentiert. Akten des Bundeskanzleramtes und diverser Ministerien konnten ebenso herangezogen werden wie Dokumente aus den dort aufbewahrten Beständen »Tarifgemeinschaft deutscher Länder« (TdL) und »Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände« (VKA). Weiteres Material fand sich unter den persönlichen Papieren der beiden sozialdemokratischen Bundeskanzler Willy Brandt und Helmut Schmidt (wiederum im AdSD in Bonn). Auch einige Interviews mit Zeitzeugen, die Heinz Kluncker persönlich kannten und in der ÖTV mit ihm zusammenarbeiteten, lieferten wertvolle ergänzende Informationen und Hinweise. Hinzu kommt die breite Berichterstattung der Presse, die von der ÖTV – wie gesagt – eifrig dokumentiert wurde. Von Quellenmangel lässt sich somit nicht sprechen, wenngleich die Untersuchung an einigen wenigen Punkten auf Mutmaßungen angewiesen ist, weil sich das Geschehen hinter den Kulissen nicht verlässlich rekonstruieren lässt.

Die Darstellung beginnt mit einem Kapitel (I), das zum einen die ÖTV und zum anderen den Lebensweg Heinz Klunckers bis zu dessen Wahl zum Gewerkschaftsvorsitzenden im Sommer 1964 vorstellt. In beiden Hinsichten geht es mir darum, die nachfolgende Untersuchung der Jahre ab 1964 pointiert vorzubereiten, indem Besonderheiten sowohl der Organisation als auch der Person Heinz Kluncker herausgearbeitet werden. Diese Informationen sollen es ermöglichen, den zentralen Fragen der Untersuchung nach der Macht der ÖTV sowie nach der Stellung Heinz Klunckers innerhalb der Gewerkschaft angemessen differenziert nachzugehen.

Es folgt eine im Wesentlichen chronologisch vorgehende Darstellung, die versucht, die Tarifpolitik der ÖTV, ihre inneren Veränderungen und die Handlungen der Arbeitgeber aufeinander zu beziehen. Die Einteilung in drei umfangreichere Kapitel ergibt sich aus wichtigen innenpolitischen Veränderungen, auf die der Gewerkschaftsvorsitzende und die ÖTV reagieren mussten. Zunächst werden die Jahre von 1964 bis zum Amtsantritt des sozialdemokratischen Bundeskanzlers Willy Brandt im Herbst 1969 untersucht; Jahre, in denen Heinz Kluncker als neu gewählter Vorsitzender der Gewerkschaft in vielerlei Hinsicht neu positionierte und gleichzeitig erste Erfahrungen als Chefunterhändler der Organisation sammelte (Kapitel II). Daran schließt sich ein Kapitel über die widersprüchlichen 1970er Jahre an (III). Trotz des Einschnitts durch den Konjunkturbruch von 1974/75 behandle ich das Jahrzehnt als Einheit, weil ÖTV und Arbeitgeber in dieser

Zeit ungeachtet zahlreicher Streitigkeiten letztlich erfolgreich miteinander kooperierten. Der Arbeitskampf im Frühjahr 1974 soll als einzige Ausnahme von dieser Regel ausführlich analysiert werden. Kapitel IV schließlich untersucht den Zeitraum von 1980 bis 1982 separat, weil die Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst in diesen letzten Jahren der sozialliberalen Koalition kaum noch die Erträge erbrachten, die die ÖTV sich erhoffte. Zugleich entstand eine scharfe Frontstellung zwischen ÖTV und regierenden Sozialdemokraten, die es so zuvor nicht gegeben hatte.

Wie alle Autoren einer größeren wissenschaftlichen Arbeit bin auch ich zahlreichen Personen verpflichtet, die mir auf verschiedene Weise geholfen haben und die ich deshalb an dieser Stelle dankend erwähnen möchte. Hartmut Simon und Michaela Kuhnhenne halfen, aus meiner Idee, eine ÖTV-Geschichte zu schreiben, ein handhabbares Projekt zu machen, dessen finanzielle Förderung dann von der Hans-Böckler-Stiftung übernommen wurde. Für diese Unterstützung in der immer schwierigen Anfangsphase eines größeren Forschungsvorhabens bedanke ich mich noch einmal ausdrücklich. Auch der Hans-Böckler-Stiftung schulde ich selbstverständlich eine Danksagung – sowohl für die Förderung in der Bearbeitungszeit als auch für die Drucklegung des fertigen Textes. Die mehrfachen Diskussionen mit den Mitgliedern des Beirats, der die Durchführung des Projektes begleitete (wie es bei der Stiftung üblich ist), haben mir in vielen Punkten sehr geholfen. Zu diesem Gremium gehörten (in alphabetischer Reihenfolge): Knut Andresen, Stefan Berger, Karsten Burk, Hans-Otto Hemmer, Susanne Kreutzer, Michaela Kuhnhenne, Karl Lauschke, Stefan Müller, Hartmut Simon, Konrad Schneider, Michael Schneider, Hajo Graf Vitzthum und Klaus Weinhauer. Besonders danken möchte ich meinen Interviewpartnern: Siegfried Bußjäger, Walter Eberhardt, Elke Stierle, Hajo Graf Vitzthum und Monika Wulf-Matthies, die Heinz Kluncker persönlich kannten, waren so freundlich, mir in längeren Gesprächen von ihrer Arbeit in der ÖTV sowie von ihren Erinnerungen an den Gewerkschaftsvorsitzenden und an den privaten Heinz Kluncker zu erzählen. Mit Hartmut Simon, Hajo Graf Vitzthum und Klaus Weinhauer hatte ich drei aufmerksame und konstruktiv kritische Leser, die das gesamte Manuskript mit mir besprochen haben. Einzelne Abschnitte wurden von Kim Christian Priemel und Cornelia Rauh kommentiert und verbessert. Die Verantwortung für Lücken, Irrtümer und Fehlurteile liegt selbstverständlich trotz all dieser Unterstützung allein bei mir.