

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Hans Adam/Bernd Buchheit
Reduktion der Arbeitslosigkeit
durch Arbeitszeitverkürzung?

Heidrun Abromeit
Interessendurchsetzung
in der Krise

Emil-Peter Müller
Zwischen Pluralismus
und Zwei-Klassen-Modell

B 11/77

19. März 1977

Hans Adam, geb. 1952 in Semun; Studium der Volkswirtschaftslehre an der TU Berlin; danach Mitarbeiter am Fachgebiet für Wirtschaftspolitik, insbes. Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der TU Berlin; seit Februar 1977 Wiss. Assistent am Lehrstuhl D für Volkswirtschaftslehre der TU Hannover.

Veröffentlichung: Zur Armutsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland, in: Sozialer Fortschritt, Heft 2/1977.

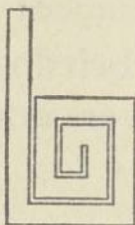
Bernd Buchheit, geb. 1949 in Grünstadt/Pfalz; Studium der Wirtschaftswissenschaften und der Soziologie an der Justus-Liebig-Universität Gießen; seit 1975 Wiss. Assistent am Fachgebiet für Wirtschaftspolitik, insbes. Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der TU Berlin. Arbeitsgebiete: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Theorie der Wirtschaftsplanung.

Heidrun Abromeit, Dr. phil., geboren 1943 in Zoppot; Studium der Politikwissenschaft in Marburg und Berlin. Akademischer Rat am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft an der Gesamthochschule Wuppertal.

Veröffentlichungen: Das Politische in der Werbung. Wahlwerbung und Wirtschaftswerbung in der BRD, Opladen 1972; Zur Identität von politischer und wirtschaftlicher Werbung. Verbandswerbung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/72; Die Wählerinitiativen im Wahlkampf 1972 (zusammen mit Klaus Burkhardt), in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/73; Werbung für den Status quo, in: Greiffenhagen/Scheer (Hrsg.), Die Gegenreform, Reinbek 1975; Zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft im gegenwärtigen Kapitalismus, in: Politische Vierteljahresschrift 1/1976.

Emil-Peter Müller, Dipl.-Volkswirt, geb. 1943; Studium der Volkswirtschaftslehre, Soziologie und Politischen Wissenschaft an den Universitäten Köln, Bonn und Genf; seit 1971 Referent für Parteien, Verbände und Parlamentsfragen im Institut der deutschen Wirtschaft (vormals Deutsches Industrieinstitut) in Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Die Landtagswahlen des Jahres 1970 in der Bundesrepublik, in: Berichte des Deutschen Industrieinstituts zur Politik, Jg. 5, Nr. 1, 1971; Der Wandel der Freien Demokraten und ihre Stellung im Parteiensystem der Bundesrepublik, in: ebenda; Jg. 5, Nr. 3, 1971; Strukturwandel der sozialdemokratischen Partei, in: Deutsches Industrieinstitut (Hrsg.), Die SPD nach Hannover, Köln 1973; Jungsozialisten — zwischen Reform und Revolution, Köln 1974; Demokratischer Sozialismus und reale Politik, Köln 1976.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preis von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Reduktion der Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzung?

I. Die Notwendigkeit neuer beschäftigungspolitischer Instrumente

Obwohl in der Bundesrepublik seit Beginn des Jahres 1976 der konjunkturelle Aufschwung, nimmt man die Auftragsbestände in den wichtigsten Branchen und die Entwicklung der realen Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts als Indikator, deutlich spürbar ist, kann von einem wesentlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit bisher kaum die Rede sein. Dazu kommt, daß derzeit vorliegende Statusquo-Prognosen¹⁾ über die zukünftige Wirtschaftsentwicklung bis 1980 eine Arbeitslosenzahl von 600 000 bis 1 Mio. im Jahresdurchschnitt vorhersagen. Der durch eine Konjunkturbelebung nicht zu bekämpfende Sockel von Arbeitslosigkeit sei einerseits, so die Prognosen, durch den Altersaufbau der deutschen Bevölkerung bedingt, der eine Zunahme des verfügbaren Arbeitskräftepotentials um rund 400 000 mit sich bringt. Andererseits würde das verlangsamte Wachstum noch stärker als bisher über Produktivitätsfortschritte realisiert, so daß mit einer ausreichenden Nachfrage nach Arbeitskräften nicht gerechnet werden könne.

Die Tatsache, daß offensichtlich Produktionswachstum und Produktivitätsentwicklung einerseits und staatliche Globalsteuerung andererseits zumindest nicht mehr so schnell wie früher die Wiedererreichung der Vollbeschäftigung bei relativer Preisniveaustabilität garantieren können, bietet angesichts der sozialen und materiellen Konsequenzen der Ar-

beitslosigkeit²⁾ Anlaß genug, über eine Weiterentwicklung des Maßnahmenkatalogs der Arbeitsmarktpolitik zu diskutieren.

INHALT

- I. Die Notwendigkeit neuer beschäftigungspolitischer Instrumente**
- II. Möglichkeiten der Variation des Arbeitsvolumens**
 1. Arbeitsvolumenvariation und bisherige Arbeitsmarktpolitik
 2. Verringerung der Zahl der Erwerbspersonen als Problemlösungsstrategie
- III. Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitszeit**
 1. Quantitative Bedeutung
 2. Arbeitszeitverkürzung und „strukturelle Arbeitslosigkeit“
 3. Arbeitszeitverkürzung und fehlende Nachfrage nach Arbeitskräften
 4. Kosteneutrale Arbeitszeitverkürzung?
- IV. Verteilungswirkungen der Arbeitszeitverkürzung — Das Problem der Kostenträgerschaft**
 1. Weniger Nominallohnsteigerung — eine wünschenswerte Alternative?
 2. Sinkende Gewinne — eine realistische Alternative?
 3. Der Staat als Kostenträger einer Arbeitszeitverkürzung
- V. Zusammenfassende Beurteilung**

Für die kritische Diskussion einer ersten Fassung danken wir den Herren Prof. Dr. R. Hauser und Dipl.-Oec. M. Petscha.

¹⁾ Die Prognosen unterscheiden sich dabei vor allem in den Annahmen über die jährliche reale Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts und der angenommenen Produktivitätsentwicklung. Vgl. zum Beispiel die neueste Prognose des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB): W. Klaunder, P. Schnur, Mögliche Auswirkungen der letzten Rezession auf die Arbeitsmarktentwicklung bis 1990, in: MittAB 3/76, S. 237 ff. Weitere Prognosen haben das BMWi, das Institut der deutschen Wirtschaft, die Prognos-AG und die Commerzbank AG vorgelegt.

Dabei stehen neben den bereits im Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) verankerten Maßnah-

²⁾ Das Wissen vor allem über längerfristige materielle Folgen der Arbeitslosigkeit ist bisher gering. Zu den sozialen und psychischen Auswirkungen vgl. die klassische Studie von Jahoda u. a., Die Arbeitslosen von Marienthal, Neuauflage Frankfurt 1975, sowie A. Wacker, Arbeitslosigkeit, Frankfurt 1976.

men (Umschulung, Mobilitätshilfen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) im Vordergrund der Überlegungen zur kurzfristigen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Instrumente, die entweder über eine Verringerung der Erwerbspersonenzahl oder eine Verkürzung der Arbeitszeit das zur Verfügung stehende Ar-

beitsvolumen (Anzahl der Erwerbspersonen mal Arbeitszeit je Erwerbstätigen) reduzieren sollen.

Insbesondere von den Gewerkschaften wird in letzter Zeit die Reduktion der Arbeitszeit zur Verringerung der Arbeitslosigkeit gefordert³⁾.

II. Möglichkeiten der Variation des Arbeitsvolumens

1. Arbeitsvolumenvariation und bisherige Arbeitsmarktpolitik

Die bisherige Arbeitsmarktpolitik sah ihre vorwiegende Aufgabe darin, den Arbeitskräften die Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung zu erleichtern sowie durch Unterbeschäftigung eingetretene Schäden zu vermeiden bzw. zu mildern. Dies macht die folgende Definition deutlich: „Arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Überlegungen lassen sich voneinander nicht trennen. Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik, der die Arbeitsmarktpolitik zugeordnet ist, müssen sich gegenseitig unterstützen. Dabei hat die Arbeitsmarktpolitik gegenüber anderen Bereichen, auch gegenüber der Wirtschaftspolitik, eine besondere Aufgabe. Es geht nicht nur darum, soziale Nachteile, die z. B. konjunkturelle, außenwirtschaftliche, regionale und sektorale Veränderungen mit sich bringen, auszugleichen oder klein zu halten. Das wäre keine aktive Arbeitsmarktpolitik. Die überwiegend nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik muß vielmehr durch angebotsorientierte, d. h. auf den einzelnen Erwerbstätigen bezogene Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik in wirkungsvoller Weise ergänzt werden.“⁴⁾

Während die Träger der Wirtschaftspolitik also nur indirekten Einfluß auf die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes ausüben (dies gilt vor allem für die Steuerung der quantitativen Arbeitsnachfrage der Unternehmen über kon-

junktur- und wachstumspolitische Instrumente), oblag es der Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG, mit vorwiegend sozialpolitischen Zielsetzungen die Arbeitskräfte, d. h. die Angebotsseite des Arbeitsmarktes der jeweils am Arbeitsmarkt entstandenen Situation anzupassen. Wachstums- und konjunkturpolitische Zielsetzungen waren somit dominierend, der Arbeitsmarkt wurde als „Residuum“ angesehen.

Am skizzierten Selbstverständnis der Arbeitsmarktpolitik hat sich auch durch die jüngste, stärkste Konjunkturkrise der Nachkriegszeit nichts geändert. Als Beispiel sei das Mitte November 1976 verabschiedete Sonderprogramm zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit genannt, das laut dem damaligen Bundesarbeitsminister Arendt dazu dient, „die Wiederbeschäftigung von längerfristig Arbeitslosen, besonders älteren Arbeitnehmern, Frauen und Jugendlichen, zu fördern. Es sei gezielt darauf ausgerichtet, die Mobilität der Arbeitslosen zu erhöhen und die Eingliederung von Arbeitslosen zu erleichtern.“⁵⁾

Auch die hier zur Diskussion stehende Verringerung des angebotenen Arbeitsvolumens läßt sich nahtlos in das herrschende Grundverständnis von Arbeitsmarktpolitik einordnen. Sieht man das von den Unternehmen nachgefragte Arbeitsvolumen als nicht bzw. kaum über die Arbeitsmarktpolitik beeinflussbar an, und ergibt sich zwischen angebotenen Arbeitsvolumen (Anzahl der Erwerbspersonen \times Arbeitszeit je Erwerbstätigen) und nachgefragtem Arbeitsvolumen (Arbeitszeit je Arbeitsplatz \times zur Verfügung stehende Arbeitsplätze) eine Diskrepanz, d. h. in der gegenwärtigen Situation Kurzarbeit bzw. Arbeitslosigkeit (Arbeitsmarkt als „Residuum“), so bleiben aus der Logik der Gleichung zwei mögliche Ansatzpunkte zur Verringerung der

³⁾ So zum Beispiel F. Vilmar, Notwendig: Systematische Arbeitszeitverkürzung, in: M. Bolle, (Hrsg.), Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik, Opladen 1976, S. 186 ff.; R. Kuda, Wirtschafts- und tarifpolitische Konzepte gegen die Arbeitslosigkeit, in: Frankfurter Hefte, 11/75, S. 17 ff., sowie eine Vielzahl von Stellungnahmen führender Gewerkschafter.

⁴⁾ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik, Bonn 1974, S. 5.

⁵⁾ Handelsblatt vom 11. 11. 1976, S. 1.

Arbeitslosigkeit: entweder die Veränderung der Anzahl der Erwerbspersonen oder der Arbeitszeit je Beschäftigtem.

2. Verringerung der Zahl der Erwerbspersonen als Problemlösungsstrategie

Ausgehend von der Feststellung, daß insbesondere solche Personengruppen von Beschäftigungsproblemen betroffen sind, die einerseits dem unteren und dem oberen Ende der Alterspyramide zuzurechnen sind und die andererseits keine oder nur geringe berufliche Qualifikationen nachweisen können, ist es naheliegend, derartige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen durchzuführen, die eine Beein-

flussung der Angebotsseite des Arbeitsmarktes im Hinblick auf eben diese Problemgruppen darstellen. In Betracht gezogen werden können mit unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten⁶⁾

- die Verlängerung der Ausbildungszeiten
- die berufliche Fortbildung und Umschulung
- die vorzeitige Beendigung der Erwerbstätigkeit.

Die quantitativen Entlastungseffekte bezüglich des Arbeitsmarktes sind auf der Basis der Jahre 1975/76 in der folgenden Tabelle zusammengestellt:

Tabelle 1

	Reyher	Institut der deutschen Wirtschaft (IW)
Einführung eines 10. Schuljahres	100 000 Pers.	100 000 Pers.
Fortbildung / Umschulung	50 000 Pers.	130 000 Pers.
Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze um ein Jahr	100 000 Pers.	60 000 Pers. *)

*) Durchschnitt der Jahre 1977/1980

Quelle: Zusammenge stellt nach L. Reyher und iwd, 23/76. Vgl. Anmerkung 6.

Wenn in diesem Beitrag nicht auf die Voraussetzungen und Implikationen dieser zum Teil schon praktizierten angebotsorientierten Maßnahmen näher eingegangen wird, dann nicht nur, weil ihnen „stets ein Hauch von menschenverachtender, technokratisch-perspektivloser Arbeitsmarktbeeinflussung“⁷⁾ anhaftet, sondern deshalb, weil

— es sich bei ihnen vor allem um ein Krisenmanagement, ein taktisches Kalkül handelt, das den Mißerfolg des versuchten mengenmäßigen Ausgleichs von Arbeitsangebot und -nachfrage primär über die Globalsteuerung

lediglich optisch zu mildern trachtet. Unterstellt man nämlich ein Vollbeschäftigungsziel, das alle arbeitsfähigen und arbeitswilligen Personen umfaßt⁸⁾, sind die genannten Maßnahmen nur ein Versuch, offene durch versteckte und damit nicht in der Arbeitslosenquote ausgewiesene Arbeitslosigkeit zu substituieren;

— sie im Hinblick auf die qualitative Neukonzeption einer Arbeitsmarktpolitik, die zur „unabhängigen wirtschaftspolitischen Variablen“ (Vilmar) werden soll, nur peripher sein können, da ihre Entlastungseffekte nicht beliebig wiederholbar und teilweise irreversibel sind.

Gesteht man den oben angeführten Alternativen bei einem ausgeprägten, andauernden Ar-

⁶⁾ Vgl. L. Reyher, Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit, in: WSI-Mitteilungen 2/1975, S. 63 ff.; H. Seifert, „Alternative“ Instrumente zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit, in: WSI-Mitteilungen 2/1976, S. 67 ff., sowie iwd-Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, Hefte 22, 23 und 25, 1976.

⁷⁾ O. Ulrich, Abbau von Arbeitslosigkeit durch flexible Arbeitszeitregelung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/1975, S. 23.

⁸⁾ Zur Formulierung eines arbeitnehmerorientierten Vollbeschäftigungszieles vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1974, S. 12—22.

beitsmarktgleichgewicht allein eine unterstützende Funktion zu, so bleibt zu prüfen, inwieweit durch eine Strategie der systematischen Arbeitszeitvariation ein Beitrag zu einer Neukonzeption der Arbeitsmarktpolitik im Sinne einer konjunkturunabhängigen Vollbeschäftigungspolitik gewährleistet werden kann⁹⁾.

Im folgenden soll deshalb versucht werden, die Möglichkeiten zur Arbeitszeitverkürzung

und ihre Probleme darzustellen sowie ihre Erfolgchancen kritisch zu analysieren. Betont werden muß dabei, daß in diesem Zusammenhang Arbeitsverkürzung als *kurzfristig* wirksames Instrument zur Beseitigung hoher Arbeitslosigkeit betrachtet wird. Eine langfristig angestrebte Arbeitszeitverkürzung, die ebenfalls berechtigtes Ziel der Gewerkschaften war und ist, birgt eigene Probleme und verlangt damit eine separate Beurteilung¹⁰⁾.

III. Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitszeit

1. Quantitative Bedeutung

Die modelltheoretische Vorstellung, die sich mit einer Verkürzung der durchschnittlichen, effektiv geleisteten Arbeitszeit verbindet, ist identisch mit einer Auf(Ver-)teilungspolitik der Arbeitslosigkeit¹¹⁾, nämlich eine zielgerichtete Veränderung der Mengenkomponekte durch Variation der Zeitkomponente.

Bei dem gegebenen Bestand des Erwerbspersonenpotentials sichert die Verringerung der angebotenen Arbeitszeit die Auf- bzw. Verteilung der nachgefragten Arbeitszeit insgesamt auf mehr Arbeitskräfte, induziert die Notwendigkeit zum Begründen zusätzlicher Beschäftigungsverhältnisse und reduziert damit ein vorhandenes Überschußangebot auf dem Arbeitsmarkt. Engt man in diesem Rahmen die Möglichkeiten einer Arbeitszeitreduzierung auf die drei wohl gewichtigsten Alternativen ein — Verringerung der wöchentlichen Arbeitszeit, Verlängerung des Jah-

resurlaubs, Abbau von Überstunden¹²⁾ —, so ergeben sich Entlastungseffekte für den Arbeitsmarkt, deren geschätzte Ergebnisse auf der Basis der Jahre 1975/76 der Tabelle 2 zu entnehmen sind.

2. Arbeitszeitverkürzung und „strukturelle“ Arbeitslosigkeit

Eine nähere Analyse der arbeitsmarktpolitischen Effizienz des Instruments Arbeitszeitreduktion erfordert eine Differenzierung des globalen Begriffs Arbeitslosigkeit zumindest in seine strukturelle und konjunkturelle Komponente¹³⁾.

Stützt man sich bei der Konkretisierung des Begriffs strukturelle Arbeitslosigkeit auf das Konzept des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), nach dem „strukturelle Arbeitslosigkeit dann (und insoweit) gegeben (ist,

⁹⁾ Vgl. F. Vilmar, a. a. O., S. 197.

¹⁰⁾ Vgl. die Bemerkungen von W. Wilhelm, Mit Arbeitszeitverkürzungen gegen Arbeitslosigkeit, in: Sozialer Fortschritt, 8/76, S. 148 f.

¹¹⁾ Vgl. D. Freiburghaus, G. Schmid, Probleme der Beschäftigungspolitik bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, IIM-preprint I/76-51, S. 8.

¹²⁾ Vgl. zu verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten B. Teriet, Wochenarbeitszeit und Wochenarbeitszeitflexibilität, und ders., Jahresarbeitszeit und Urlaub, in: WSI-Mitteilungen 2/76, 2/75.

¹³⁾ Die saisonale und friktionelle Arbeitslosigkeit bleibt in diesem Zusammenhang unbeachtet.

Tabelle 2:

	Reyher	IW
Verringerung der wöchentlichen Arbeitszeit um 1 Std.	650 000 Pers.	670 000 Pers.
Verlängerung des Jahresurlaubs um 1 Tag	100 000 Pers.	102 000 Pers.
Abbau von 1 Überstunde pro Woche	144 000 Pers.	—

Quelle: Zusammengestellt nach L. Reyher, a. a. O., S. 69, und iwd, a. a. O., H. 22/76, S. 4, H. 23/76, S. 4.

d. V.), wenn (und insoweit) die Merkmalsstrukturen („Profile“) der Arbeitslosen von denen der angebotenen Arbeitsplätze so stark abweichen, daß diese Profildiskrepanzen trotz gegebener Nachfrage nach Arbeitskräften und üblicher Anpassungshilfen nachhaltig nicht überwunden werden können¹⁴⁾, so schließt dieses Verständnis zunächst die Folgerung einer vollkommenen Unwirksamkeit des Instruments Arbeitszeitverkürzung für diese Art von Arbeitslosigkeit ein¹⁵⁾. Zielt Arbeitszeitverkürzung nämlich auf eine Erhöhung der Nachfrage nach Arbeitskräften (bei konstantem nachgefragtem Arbeitsvolumen), so ist bei einem so verstandenen Begriff der strukturellen Arbeitslosigkeit eine Nachfrageerhöhung nicht mehr notwendig: sie ist in ausreichendem Maße vorhanden.

Es ist offensichtlich, daß damit die Erfolgchancen einer Arbeitszeitverkürzung von der Art der Arbeitslosigkeit determiniert werden; gleichzeitig wird die Relevanz einer qualitativ „richtigen“ Diagnose der Arbeitslosigkeit — ein noch nicht gelöstes Problem — aufgezeigt.

Im folgenden wird daher nur auf diejenige Arbeitslosigkeit rekuriert, die infolge *fehlender* Nachfrage nach Arbeitskräften besteht („konjunkturelle Arbeitslosigkeit“).

3. Arbeitszeitverkürzung und fehlende Nachfrage nach Arbeitskräften

Ist bei „struktureller“ Arbeitslosigkeit eine Arbeitszeitverkürzung weitgehend unwirksam, so scheint sie bei „konjunktureller“ Arbeitslosigkeit (im oben definierten Sinn) grundsätzlich möglich, da die gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumennachfrage auf mehr Arbeitskräfte aufgeteilt werden könnte.

Bei Aufrechterhaltung des bestehenden Produktionsniveaus und bei hinreichendem Arbeitsplatzangebot hat eine Reduzierung der Arbeitszeit eine Erhöhung der Nachfrage nach Arbeitskräften zur Folge, mit der Konse-

quenz, daß bisher Arbeitslose ein Beschäftigungsverhältnis eingehen können. Beachtet werden muß jedoch in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß die Effizienz einer Reduzierung der Arbeitszeit von der regionalen wie sektoralen Verteilung der Arbeitslosigkeit abhängt. Die Entlastungseffekte für den Arbeitsmarkt der in Tabelle 2 angegebenen quantitativen Schätzungen der einzelnen instrumentalen Ausgestaltungsmöglichkeiten treten nur dann vollständig auf, wenn die „konjunkturelle“ Arbeitslosigkeit sich im Hinblick auf einzelne Sektoren und Regionen so verteilt, daß eine Proportionalität zwischen der Struktur der Arbeitslosigkeit und der Struktur der bestehenden Arbeitsplätze gegeben ist. Wird diese Bedingung erfüllt, könnte eine durch Arbeitszeitverkürzung induzierte Zusatznachfrage nach Arbeitskräften die vorhandenen „konjunkturell“ Arbeitslosen ohne Reibungsverluste absorbieren.

In dem Ausmaß allerdings, in dem diese Proportionalität zwischen regionaler und sektoraler Verteilung der Arbeitslosigkeit einerseits und regionaler und sektoraler Verteilung der bisherigen Arbeitsplätze andererseits nicht vorhanden ist, treten Strukturprobleme auf, die mithin wegen der realiter ungleichmäßigen Verteilung der Arbeitslosigkeit die Erfolgsaussichten des Instruments Arbeitszeitverkürzung unabhängig von seiner jeweiligen Ausgestaltung auch bei „konjunktureller“ Arbeitslosigkeit reduzieren.

Welches Gewicht diesem für die Effizienz der Arbeitszeitverkürzung entgegengerichteten Faktor zuzurechnen ist, kann in diesem Rahmen nicht beantwortet werden; zu beachten bleibt jedoch die Tatsache, daß Arbeitszeitverkürzung vor allem nur den Teil der infolge fehlender Nachfrage nach Arbeitskräften auftretenden Arbeitslosigkeit eliminieren kann, der bei ungleichmäßiger Verteilung gekennzeichnet ist durch Profilidentitäten von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften.

Eine durch Arbeitszeitverkürzung verursachte Zusatznachfrage, die aufgrund bestehender Profildiskrepanzen nicht befriedigt werden kann, führt zu erhöhter „struktureller“ Arbeitslosigkeit, wenn Arbeitszeitverkürzung nicht in unterschiedlichem Ausmaß für einzelne Regionen, Sektoren und Berufe durchgeführt wird oder aber die Arbeitslosen eine so starke Mobilitätsbereitschaft und -fähigkeit aufweisen, daß sie sich der durch Arbeitszeitverkürzung hervorgerufenen Zusatznachfrage anpassen können.

¹⁴⁾ Autorengemeinschaft, Zum Problem der „strukturellen Arbeitslosigkeit“, in: MittAB 1/76, S. 71. Auf die Tatsache, daß die genannte Begriffsbildung von „struktureller Arbeitslosigkeit“ theoretisch als zu eng angesehen werden muß, kann hier nicht eingegangen werden.

¹⁵⁾ Vgl. dazu den folgenden Abschnitt S. 10, wo die Möglichkeit eines durch Arbeitszeitverkürzung hervorgerufenen „Nachfragesogs“ nach Arbeitskräften in die Überlegungen einbezogen wird.

Vorausgesetzt werden muß dabei, daß ein durch Arbeitszeitverkürzung verursachter Arbeitsnachfrageüberhang bei Profildiskrepanzen zwischen Arbeitsplätzen und -kräften nicht zu einem derartigen Nachfragesog nach Arbeitskräften führt, daß trotz bestehender Profildiskrepanzen von Arbeitslosen und Arbeitsplätzen die Unternehmen bereit sind, Arbeitslose mit „falschen Profilen“ zusätzlich einzustellen.

Ein solcher Nachfragesog durch Arbeitszeitverkürzung dürfte aber bei der gegenwärtigen Höhe der Arbeitslosigkeit und angesichts der derzeitigen Rationalisierungsbestrebungen kaum zu erwarten bzw. in seinem quantitativen Ausmaß zu vernachlässigen sein¹⁶⁾.

Schließt man die regionale, sektorale und berufliche Differenzierung einer Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitszeit aus der Betrachtung aus, da sie einerseits infolge einer Differenzierung innerhalb der Arbeitnehmererschaft die Gewerkschaftsposition mit Sicherheit schwächt, andererseits erhebliche juristische und technisch-statistische Probleme aufwirft, bleibt zu prüfen, inwieweit die beiden anderen Voraussetzungen als gegeben angesehen werden können.

Durch Arbeitszeitverkürzung hervorgerufene Strukturprobleme innerhalb der „konjunkturellen“ Arbeitslosigkeit aufgrund einer ungleichmäßigen Verteilung der Arbeitslosigkeit könnten beseitigt werden, wenn bestehende Mobilitätsbarrieren übersprungen würden.

Empirische Untersuchungen lassen jedoch den Schluß zu, daß gerade bei den Personen, die von Arbeitslosigkeit am ehesten betroffen werden bzw. arbeitslos sind, eine stark begrenzte Mobilitätsbereitschaft und -fähigkeit dominiert¹⁷⁾ mit der Konsequenz kurzfristig kaum behebbarer Strukturprobleme.

Zum anderen gilt es zu beachten, daß Arbeit und Kapital kurzfristig nur beschränkt mitein-

¹⁶⁾ Nur die Existenz eines Nachfragesogs nach Arbeit bei Arbeitszeitverkürzung könnte auch eine teilweise Wirksamkeit der Arbeitszeitverkürzung zur Beseitigung von „struktureller“ Arbeitslosigkeit nach sich ziehen.

¹⁷⁾ Vgl. M. Werth, W. Stevens, Mobilität in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft, in: MittAB 2/72; N. Hofbauer, E. Nagel, Regionale Mobilität bei männlichen Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland, MittAB 3/73; H. Hofbauer, P. König, Berufswechsel bei männlichen Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland, MittAB 1/73.

ander kombiniert oder variiert werden können; entscheidender Begrenzungsfaktor ist der jeweils schon bestehende Produktionsprozeß bzw. das durch das Produktionsverfahren festgelegte Einsatzverhältnis der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital.

So stimmt bei bedingt bzw. streng begrenzten Produktionsprozessen die Zahl der durch Arbeitsreduktion nachgefragten Arbeitskräfte innerhalb eines Unternehmens nur durch Zufall mit dem durch den Produktionsprozeß determinierten Verhältnis von Kapitalausstattung und Arbeitsplätzen überein.

Der Fall, daß bei 39 Arbeitsplätzen à 40 Stunden an 39 Maschinen durch Arbeitszeitreduktion die zusätzlich eingestellte Arbeitskraft einer bereits vorhandenen Maschine zugeordnet werden kann, muß als Idealfall angesehen werden.

Ist die Zahl der durch den Produktionsprozeß fixierten Arbeitsplätze nämlich kleiner als die Anzahl der bisherigen einschließlich der durch die Arbeitszeitreduktion benötigten zusätzlichen Arbeitskräfte, werden tatsächlich weniger Arbeitskräfte zusätzlich eingestellt als durch Arbeitszeitverkürzung rechnerisch möglich wäre. Unter der Bedingung, das gegenwärtige Produktionsniveau zu halten, kämen als Scheinalternativen entweder eine Vergrößerung der Kapitalausstattung bei gleicher Produktionsfunktion oder Überstundenarbeit in Betracht.

Die Genehmigung von Überstunden aber würde einerseits die Zielsetzung einer Arbeitszeitverkürzung konterkarieren und eine inkonsistente Gewerkschaftspolitik bedingen.

Andererseits dürfte eine Kapazitätserhöhung angesichts bestehender Unterauslastung und höherer Kapitalkosten unterbleiben, weil die mangelnde Rentabilität von Erweiterungsinvestitionen auch durch Arbeitszeitverkürzung nicht erzwungen werden kann.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Effizienz des Instruments Arbeitszeitverkürzung modifiziert beurteilt werden muß. Mit Sicherheit sind die tatsächlichen Entlastungseffekte für den Arbeitsmarkt erheblich geringer zu veranschlagen als die rechnerischen, wenn man allein auf die Voraussetzungen rekurriert, die für den (quantitativen) Erfolg einer kurzfristigen Arbeitszeitverkürzung ausschlaggebend sind.

Welche weiteren Einschränkungen das Instrument Arbeitszeitverkürzung für wesentliche

gewerkschaftliche Zielsetzungen unter den Funktionsbedingungen eines kapitalistischen Wirtschaftssystems nach sich zieht, soll im folgenden anhand der durch Arbeitszeitverkürzung verursachten Kosten aufgezeigt werden.

4. Kostenneutrale Arbeitszeitverkürzung?

Ausgangspunkt unserer Betrachtung ist die Tatsache, daß eine Arbeitszeitverkürzung die Personalkosten der Unternehmen erhöht. Dies ergibt sich zum einen dadurch, daß eine Steigerung der Anzahl der Erwerbstätigen — die ja gerade Ziel der Arbeitszeitverkürzung ist — die Summe der von den Unternehmen zu zahlenden Sozialabgaben vergrößert. Zum anderen werden zusätzliche Personalkosten hervorgerufen durch die bisherige Forderung der Gewerkschaften, eine Arbeitszeitverkürzung dürfe nur unter Gewährleistung eines vollen Lohnausgleichs durchgeführt werden. Unterstellt man nämlich, daß der *bisherige* Monatslohn der Beschäftigten und die darauf bezogenen Nominalloohnerhöhungen der nächsten Tarifrunde durch Arbeitszeitverkürzung nicht verringert werden dürfen¹⁸⁾, Arbeitszeitverkürzung für die bisher Beschäftigten also *einkommensneutral* sein soll, folgt daraus bei durch Arbeitszeitverkürzung hervorgerufenen zusätzlichen Einstellungen von Arbeitslosen eine Erhöhung der Lohnquote. Dies aber ist — bei einem im Vergleich zur Situation ohne Arbeitszeitverkürzung unverändertem Output — *gleichbedeutend mit einer Erhöhung* der Lohnstückkosten. Das Institut der deutschen Wirtschaft¹⁹⁾ beziffert die zusätzlichen Lohnkosten mit 14,8 Mrd. DM; diese Zahl zeigt die Größenordnung der zu erwartenden Belastungen bei Einkommensneutralität der Arbeitszeitverkürzung für die bisher Beschäftigten auf.

Gegen das Argument, eine Arbeitszeitverkürzung verursache höhere Lohnkosten, wehren sich Vertreter der Gewerkschaften in zweierlei Weise:

Zum einen sei Arbeitszeitverkürzung eine Maßnahme, die von Gewerkschaften in allen Industriestaaten gefordert würde; eine Verringerung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen wäre damit — selbst wenn zusätzliche Kosten entstünden — nicht ge-

ben²⁰⁾. Wenngleich nicht bestritten werden kann, daß die Gewerkschaften in den USA, Frankreich und England ebenfalls eine Arbeitszeitverkürzung fordern, so darf man dennoch nicht übersehen, daß gemeinsame Forderung und gemeinsame Durchsetzung nicht identisch sind. Die bisherige internationale Kooperation der Gewerkschaften jedenfalls verleitet nicht zu großem Optimismus in bezug auf die Erfolgchancen einer solchen Forderung.

Zum anderen wird von einem *gegebenem Belastungsrahmen* bei Tarifverhandlungen ausgegangen²¹⁾ — und damit von einer Kostenneutralität von Arbeitszeitverkürzung —; dabei könne das durch weniger Arbeitszeit verringerte Monatseinkommen der Arbeitnehmer mit Hilfe höherer nominaler Tariflohnsteigerungen kompensiert werden. Vilmar²²⁾ versucht dies an folgendem Rechenbeispiel für einen Arbeitnehmer zu zeigen:

Monatlich 160 Std. à DM 10,—	= DM 1 600,—
plus 5,3 % (DM 85,—)	= DM 1 685,—
Monatlich 156 Std. à DM 10,—	= DM 1 560,—
plus 8 % (DM 125,—)	= DM 1 685,—

Selbst wenn man bei diesem Argument von der Vernachlässigung der zusätzlichen Sozialabgaben bei Vilmar absieht (die allein schon das gesamte Beispiel in Frage stellt!), so muß doch eine bemerkenswerte Vermischung von Mikro- und Makroebene konstatiert werden: Wenn Vilmar zeigt, daß weniger Arbeitszeit und höhere Lohnsteigerungen bei gleichem Stundenlohn zu demselben Lohn führen und damit einkommensneutral sind, so gilt dies ausschließlich für den einzelnen Arbeitnehmer. Für die Gesamtheit der Arbeitnehmer gilt das Beispiel allein unter der Voraussetzung, daß die Zahl der Beschäftigten sich *nicht* erhöht; dies aber ist gerade das Gegenteil von dem, was Arbeitszeitverkürzung leisten soll. Ein vereinfachtes Rechenbeispiel mit den Zahlen von Vilmar möge dies verdeutlichen:

Situation ohne Arbeitszeitverkürzung:

	Std.-Lohn	Lohnsumme
39 AN à 160 Std. im Monat		
	x DM 10,—	= 62 400,—
	plus 5,3 %	= 65 707,20

¹⁸⁾ Dies ist gleichbedeutend mit einer Steigerung des durchschnittlichen realen Stundenlohnes!

¹⁹⁾ Vgl. iwd, a. a. O., 22/76, S. 4.

²⁰⁾ Vgl. H. Mayr, zitiert in: F. Vilmar, a. a. O., S. 193.

²¹⁾ Vgl. R. Kuda, a. a. O., S. 17 ff.

²²⁾ F. Vilmar, a. a. O., S. 192.

Situation mit Arbeitszeitverkürzung:

	Std.-Lohn	Lohnsumme
39 AN à 156 Std. im Monat		
	x DM 10,—	= 60 840,—
	plus 8 %	= 65 707,20

Da durch Arbeitszeitverkürzung zunächst der Output sinkt, zeigt sich bereits hier eine Erhöhung der Lohnstückkosten. Soll die bisherige Produktion aufrechterhalten werden, muß für die 156 eingesparten Stunden ein weiterer, bislang arbeitsloser Arbeitnehmer eingestellt werden (mit ebenfalls 39 Std. wöchentlicher Arbeitszeit). Nun aber ergibt sich folgende Rechnung:

Situation mit Arbeitszeitverkürzung und zusätzlicher Einstellung von Arbeitnehmern:

	Std.-Lohn	Lohnsumme
40 AN à 156 Std. im Monat		
	x DM 10,—	= 62 400,—
	plus 5,3 %	= 65 707,20
	oder plus 8 %	= 67 392,—

Daraus folgt: Soll die durch Arbeitszeitverkürzung erlittene Einkommenseinbuße durch höhere Nominallohnsteigerungen kompensiert werden, ergibt sich *gesamtwirtschaftlich* eine Lohnkostensteigerung durch eine Erhöhung der Lohnsumme. Bei gegebenem Belastungs-

rahmen allerdings und zusätzlicher Einstellung von Arbeitnehmern sind auch bei Arbeitszeitverkürzung nur 5,3 % Lohnerhöhung (im Beispiel) möglich. Dies aber bedeutet für den *einzelnen* bisher beschäftigten Arbeitnehmer:

156 Std. Arbeitszeit à DM 10,—	= DM 1 560,—
plus 5,3 %	= DM 1 642,68

bei Arbeitszeitverkürzung im Vergleich zu DM 1 685,—, wenn seine Arbeitszeit konstant geblieben wäre.

Das Dilemma der Arbeitszeitverkürzung ist offensichtlich: Will sie ihr gesetztes Ziel, die zusätzliche Einstellung von Arbeitskräften erreichen, muß sie bei konstanter Lohnquote geringere Nominallohnsteigerungen und damit bezogen auf das Monatseinkommen der bisher Beschäftigten eine relative Einkommenseinbuße in Kauf nehmen oder eine Erhöhung der Lohnquote durch höhere Nominallohnforderungen²³⁾ mit der Folge steigender Lohnstückkosten erreichen.

Damit wird deutlich, daß „Alternativen zur Arbeitslosigkeit schwerlich losgelöst vom Verteilungskampf gesehen werden (können — d. V.)“²⁴⁾. Das Problem der Kostenträgerschaft der eingesetzten Instrumente darf dabei ebenso wenig übersehen werden wie die Möglichkeit der Kostenüberwälzung.

IV. Verteilungswirkungen der Arbeitszeitverkürzung — Das Problem der Kostenträgerschaft

1. Weniger Nominallohnsteigerung — eine wünschenswerte Alternative?

Geht man von zwei Hauptzielen der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland — Vollbeschäftigung und Verbesserung der funktionellen Einkommensverteilung — aus, dann stellt das Instrument Arbeitszeitverkürzung die Gewerkschaften kurzfristig vor einen ernstesten Zielkonflikt. In dem Maße, in dem Arbeitszeitverkürzung einen — allerdings quantitativ kaum abschätzbaren — Beitrag zur Wiedererreichung der Vollbeschäftigung leisten kann, muß — akzeptiert man die Bedingung der Kostenneutralität von Arbeitszeitverkürzung durch einen gegebenen Belastungsrahmen — auf eine Verbesserung der Einkommensverteilung verzichtet werden. Erhält das Vollbeschäftigungsziel oberste

Priorität, kann Arbeitszeitverkürzung teilweise erfolgreich sein; dies aber führt zu einer Verschiebung des Verteilungskampfes zwischen Kapital und Arbeit in einen „Verteilungskampf“ innerhalb der Arbeitnehmer, nämlich den bisher Beschäftigten und den bisher Arbeitslosen²⁵⁾. Wenn Seifert schreibt: „Verschiedene abgestufte Kombinationen sind denkbar, die der Alternative Geldeinkommen versus Freizeit den Ausschließlichkeitscha-

²³⁾ Hierbei wurde unterstellt, daß die kompensierenden Lohnsteigerungen über dem Produktivitätsfortschritt liegen müssen.

²⁴⁾ L. Reyher, a. a. O., S. 66.

²⁵⁾ Wenn schon eine Umverteilung innerhalb der Arbeitnehmer in Betracht gezogen wird, dann sollte diese nach unserer Auffassung zu Lasten der Arbeitnehmer mit Spitzeneinkommen etwa über einheitliche Festgeldforderungen bei Tarifverhandlungen durchgeführt werden.

rakter nehmen" ²⁶⁾, so läßt sich daraus durchaus die Bereitschaft zu einer teilweisen Uminterpretation der bisherigen gewerkschaftlichen Verteilungsprioritäten erkennen; an die Stelle höherer Lohnsteigerungen tritt mehr Freizeit. Auch der — innerhalb der Gewerkschaften freilich stark umstrittene — Vorschlag des DGB-Vorsitzenden Vetter, eine Arbeitszeitverkürzung ohne vollen Lohnausgleich durchzuführen, weist in diese Richtung. Ob allerdings diese „Lösung“ des Verteilungsproblems der Mehrzahl der Arbeitnehmer zugemutet werden kann oder soll, muß bezweifelt werden; die Berechtigung der gewerkschaftlichen Forderung nach Verringerung der Arbeitszeit wird davon nicht berührt.

Unterstellt man, daß die Hinnahme einer „Solidargemeinschaft mit relativ sinkendem Einkommen“ bei gleichzeitiger Umverteilung innerhalb der Solidargemeinschaft zum jetzigen Zeitpunkt für die Gewerkschaften weder wünschenswert noch durchführbar ist (dabei sei nur an den innergewerkschaftlichen Konflikt zwischen Genehmigung von Überstunden durch Betriebsräte einerseits und anhaltender hoher Arbeitslosigkeit andererseits erinnert), eine Kostenträgerschaft der Arbeitnehmer somit nicht in Frage kommen kann, so kann eine von den Gewerkschaften propagierte zielkonforme Strategie der Arbeitszeitverkürzung damit nur den bewußten Versuch unternehmen, die Unternehmen in vollem Ausmaß mit den damit verbundenen Lohnkostensteigerungen zu belasten. Die Notwendigkeit einer solchen Strategie für die Gewerkschaften wird noch deutlicher, wenn man berücksichtigt, daß ohnehin im ersten Halbjahr 1976 eine erstmalige Senkung der Realeinkommen der Arbeitnehmer um rund 1 % stattgefunden hat ²⁷⁾, eine nochmalige relative Einkommenseinbuße und deren Hinnahme durch die Gewerkschaften damit fast zwangsläufig zu wilden Streiks (vgl. 1969) und erheblichen innergewerkschaftlichen Unruhen führen könnte.

Die entscheidende Frage zur Beurteilung einer kurzfristig anzustrebenden Arbeitszeitverkürzung ist damit, welche Erfolgchancen einer Umverteilung zuungunsten der Kapitaleinkommen in der heutigen konjunkturellen Situation zugebilligt werden können.

²⁶⁾ H. Seifert, a. a. O., S. 733.

²⁷⁾ Vgl. J. Huffschild, W. Pfaffenberger, Entwicklungsprobleme der Wirtschaft und der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, unveröffentlichtes Manuskript, Bremen 1976, S. 2.

2. Sinkende Gewinne — eine realistische Alternative?

Zunächst einmal muß bezweifelt werden, ob es den Gewerkschaften überhaupt gelingen wird, die zur Aufrechterhaltung der Einkommensneutralität notwendigen höheren Nominallohnsteigerungen bei Arbeitszeitverkürzung politisch durchzusetzen, wenn schon in der derzeitigen konjunkturellen Situation ohne Arbeitszeitverkürzung direkt oder indirekt eine Nominallohnerhöhung, die über den Preisniveauanstieg hinausgeht, als schädlich für die zukünftige Wirtschaftsentwicklung bezeichnet wird ²⁸⁾. Dabei spielt keine Rolle, daß die Forderung nach Umverteilung zugunsten der Kapitaleinkommen theoretisch kaum begründbar ist ²⁹⁾, wenn (fast) alle wirtschaftspolitisch Verantwortlichen vom Gegenteil überzeugt sind.

Zweitens ist es fraglich, ob Arbeitszeitverkürzung tatsächlich zur zusätzlichen Einstellung von bisher Arbeitslosen führen wird. Der Hinweis des Instituts der deutschen Wirtschaft, daß in der Vergangenheit in kürzerer Arbeitszeit annähernd die gleiche Produktionsmenge wie vorher erzeugt werden konnte, demonstriert die Gegenstrategie. Wenn Arbeitszeitverkürzung nicht gekoppelt ist mit der Aufhebung der bisherigen Personalplanungsautonomie der Unternehmen, wird der zu erwartende „Erfolg“ zumindest teilweise in einer Intensivierung der Arbeitsanforderungen am Arbeitsplatz statt in zusätzlichen Neueinstellungen liegen ³⁰⁾.

Die Diskussion der Durchsetzungschancen einer Arbeitszeitverkürzung aber ist beinahe obsolet: denn selbst wenn unterstellt wird, daß die zur Erhöhung der Lohnquote notwendigen Lohnerhöhungen durchgesetzt werden könnten, die Unternehmen also zunächst die Kostenträgerschaft einer Arbeitszeitverkürzung übernehmen müßten, ist die Frage nach ihren Überwälzungsmöglichkeiten und damit die Frage nach dem endgültigen Kostenträger noch keineswegs beantwortet.

²⁸⁾ Vgl. Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V., Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Herbst 1976, in: DIW-Wochenbericht, 43—44/76, S. 402 f.

²⁹⁾ Vgl. dazu J. Priewe, Die beschäftigungstheoretische und -politische Konzeption des Sachverständigenrates in seinem Jahresgutachten 1975/76, in: WSI-Mitteilungen, 9/76, S. 519.

³⁰⁾ Vgl. F. Vilmar, a. a. O., S. 195; H. Seifert, a. a. O., S. 73.

Ohne zu unterstellen, daß die in der Bundesrepublik herrschende Inflation ausschließlich durch eine von den Unternehmen vorgenommene Überwälzung der gestiegenen Kosten in die Preise verursacht wurde (monokausale cost-push-Inflationserklärung), kann nämlich angenommen werden, daß zumindest in der derzeitigen Konjunkturlage, die ohnehin durch ein kaum verstärkbares Maß an Rationalisierungsinvestitionen geprägt ist, eine Überwälzung der zusätzlichen Lohnkosten in die Preise der Regelfall sein wird. Daß dies auch dann gilt, wenn eine konstante oder sogar rückläufige Güternachfrage vorliegt, haben Automobil- und Mineralölindustrie in der Vergangenheit überzeugend demonstriert.

Trifft aber das skizzierte Preissetzungsverhalten zu, dann sind gesamtwirtschaftlich verminderte Realeinkommen die notwendige Folge; die Gewerkschaften verlieren wieder einmal an der „Preisfront“, was sie an der „Lohnfront“ erkämpft haben.

Dazu kommt, daß staatliche Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland sich in der Vergangenheit mehr am Ziel Preisniveaustabilität als am Ziel Vollbeschäftigung orientiert hat. Wird diese Orientierung beibehalten — und die derzeitige Wirtschaftspolitik mit ihrem weitgehenden Verzicht auf „keynesianische“ Konjunkturprogramme trotz hoher Arbeitslosigkeit spricht eher dafür als dagegen —, bieten die höheren Preisniveausteigerungsraten den wirtschaftspolitischen Instanzen dann die Legitimation, durch eine verstärkte Inflationsbekämpfung eine Fortsetzung der seit 1974 andauernden „Stabilisierungskrise“ (Sachverständigenrat), die vor allem eine Reduzierung der Preisniveausteigerungsrate bewirken sollte, zu erreichen. Die in diesem Fall mit einer Inflationsbekämpfung verbundene Dämpfung der Güter- und, als unmittelbare Folge, der Arbeitsnachfrage („Rückkopplungseffekt der Mengen“³¹⁾) aber würde die Arbeitslosigkeit, die durch Arbeitszeitverkürzung verringert werden sollte, verstärken.

Wurden bereits in der Vergangenheit bei anhaltender Arbeitskräfteknappheit und relativ hohen Wachstumsraten die geringfügigen Möglichkeiten einer Änderung der Verteilungsrelationen zwischen Kapital und Arbeit deutlich, so gilt dies erst recht in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit:

³¹⁾ Vgl. dazu B. Gahlen, Grundfragen der Stabilisierungspolitik, in: Stabilisierungspolitik, WSI-Studie, Nr. 27, Köln 1976, S. 7 ff.

Selbst wenn eine tarifvertragliche Durchsetzung von höheren Nominallöhnen verbunden mit Arbeitszeitverkürzung gelingt, ist der Erfolg von kurzer Dauer, so lange die Investitions- und Preissetzungsautonomie der Unternehmen nicht angetastet wird. Auch die Gewerkschaften werden sich dieser Einsicht nicht verschließen können.

3. Der Staat als Kostenträger einer Arbeitszeitverkürzung

Wurde bisher argumentiert, daß sich eine Reduktion der Arbeitszeit nicht ohne Kostenenerhöhung durchführen läßt, so ist dabei ausschließlich auf private Kosten und eine private Kostenträgerschaft abgestellt worden. Eine Relativierung der bisherigen Ergebnisse ist allerdings dann nicht auszuschließen, wenn man die beträchtlichen öffentlichen Aufwendungen, die durch Arbeitslosigkeit hervorgerufen werden, in die Überlegungen einbezieht (Beitragsausfall der Bundesanstalt für Arbeit, Lohnsteuerausfall, Ausfall an Beiträgen zur Rentenversicherung und Ausfall an indirekten Steuern). Das heißt, daß eine Übernahme der Kosten einer Arbeitszeitverkürzung durch den Staat zumindest dann sinnvoll sein könnte, wenn die relative Höhe³²⁾ einer Subventionierung der Arbeitszeitverkürzung pro Jahr geringer ist als der durch Ausgaben für Arbeitslose und Einnahmeausfälle durch Arbeitslosigkeit pro Jahr entstandene Aufwand der öffentlichen Haushalte.

Geht man von einer Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit um eine Stunde aus (rechnerischer Entlastungseffekt: 650 000 Arbeitslose) und akzeptiert man den von Seifert genannten Betrag von rd. 17 000 DM an Ausgaben und Einnahmeausfällen je Arbeitslosen und Jahr³³⁾, so ergibt sich für 650 000 Arbeitslose ein Aufwand von rd. 7,4 Mrd. DM³⁴⁾, denen 14,8 Mrd. DM an Kosten der Unternehmen bei Arbeitszeitverkürzung gegenüberstehen. Allerdings muß bei diesem sehr schematischen Vergleich berücksichtigt werden, daß von den potentiellen Unternehmenskosten

³²⁾ Die Bedeutung der Kostenarten und der Kostenträgerschaft betont L. Reyher, a. a. O., S. 66.

³³⁾ Vgl. H. Seifert, a. a. O., S. 70; dabei entfallen auf Lohnersatzleistungen 10 500 DM, der Rest sind Einnahmeausfälle.

³⁴⁾ Dabei wurde berücksichtigt, daß 650 000 Arbeitslose ca. 435 000 Leistungsempfängern entsprechen. Vgl. L. Reyher, a. a. O., S. 68.

noch die darin enthaltenen zusätzlichen Sozialabgaben abgezogen werden müßten; zudem ist die Berechnung der vom Institut der deutschen Wirtschaft genannten Kosten nicht nachvollziehbar³⁵⁾. Dennoch kann vermutet werden, daß anhand der bisher vorliegenden Zahlen auch für den Staat die „Alternative“ Arbeitslosigkeit „kostengünstiger“ sein dürfte. Es bleibt zu klären, ob für den Fall, daß die politisch Verantwortlichen bereit wären, die psychischen und sozialen Kosten der Arbeitslosigkeit in ihre Entscheidung miteinzubeziehen und trotz des höheren Aufwandes eine Subventionierung der Arbeitszeitverkürzung ins Auge fassen, eine Kostenträgerschaft des Staates überhaupt zu erreichen ist.

Mögliches Instrument dazu wäre eine erhebliche (im Grenzfall sogar vollständige) direkte Subvention der Lohnkosten der zusätzlich eingestellten Arbeitskräfte.

Sieht man von administrativen Problemen, die mit Lohnkostensubventionen verbunden sind, ab³⁶⁾, muß zumindest die Frage nach der Verbindlichkeit des Instruments gestellt werden. Es ist nämlich zweifelhaft, ob der klassische Steuerungsmechanismus der Wirtschaftspolitik, die Gewährung eines finanziellen Anreizes, bei Arbeitszeitverkürzung in quantitativ bedeutsamer Weise wirken kann.

Arbeitszeitverkürzung erweist sich, dies hat die Diskussion ihrer Probleme gezeigt, kaum als ein Instrument, das kurzfristig zur Beseitigung von Arbeitslosigkeit eingesetzt werden könnte. Bereits die mangelnde Mobilität der Arbeitskräfte, technisch-organisatorische Restriktionen des Produktionsprozesses und die zu erwartende Intensivierung der Arbeitsanforderungen vermindern die Wirksamkeit selbst dann erheblich, wenn getreu dem Vor-

Dies wäre nur dann der Fall, wenn die Unternehmen den kurzfristigen materiellen Vorteil einer Lohnkostensubvention gewichtiger bewerten als die langfristigen Folgen einer Arbeitszeitverkürzung angesichts einer vermuteten Arbeitskräfteknappheit ab 1985. Realistischer aber erscheint eher das Gegenteil: Arbeitszeitverkürzung wird über indirekte Anreize kaum durchgesetzt werden können, da gesamtwirtschaftlich die kurzfristigen Kostenersparnisse der Unternehmen geringer sind als die durch Arbeitszeitverkürzung verursachten langfristigen Nachteile. Das Institut der deutschen Wirtschaft jedenfalls hat dies bereits erkannt: „Eine Verkürzung der Arbeitszeit oder eine deutliche Urlaubsverlängerung ... würden bis zu diesem Zeitpunkt (1985 — d. V.) einen sozialen Besitzstand schaffen, der nicht mehr rückgängig gemacht werden kann.“³⁷⁾ Damit ist ein Verzicht auf Lohnkostensubventionen zur Arbeitszeitverkürzung wahrscheinlicher als eine Inanspruchnahme; der quantitative Effekt zur Entlastung des Arbeitsmarktes dürfte — wenn überhaupt — gering sein. Dazu kommt, daß auch bei einer teilweisen Inanspruchnahme der Lohnkostensubvention eine Kostenträgerschaft der Arbeitszeitverkürzung durch den Staat weder verteilungspolitisch neutral noch unter struktur- und allokatonspolitischen Aspekten akzeptabel ist³⁸⁾.

V. Zusammenfassende Beurteilung

schlag des DGB-Vorsitzenden Vetter eine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich durchgeführt würde, d. h. eine „Umverteilung“ zwischen bisher Arbeitslosen und bisher Beschäftigten angestrebt wird. Beurteilt man darüber hinaus den Vorschlag der Arbeitszeitverkürzung unter der Zielsetzung, daß relative Einkommenseinbußen der Arbeitnehmer verhindert werden sollten, werden die Hoffnungen auf einen auch nur teilweisen Erfolg durch die damit verbundenen Durchsetzungsprobleme und Verteilungswirkungen vollends zunichte gemacht. Arbeitszeitverkürzung als Teil einer kurzfristigen, „konjunkturunabhängigen Vollbeschäftigungspolitik“ muß damit als weitgehend unwirksam bezeichnet werden.

³⁵⁾ Vgl. iwd, a. a. O., 22/76, S. 5. Die Fragwürdigkeit der Berechnungen zeigt sich z. B. bei der Behauptung, die Spareffekte des Staates betragen bei 670 000 Arbeitslosen 12,4 Mrd. DM. Offensichtlich wurde dabei übersehen, daß auf 100 Arbeitslose lediglich ca. 67 Leistungsempfänger kommen.

³⁶⁾ Vgl. dazu J. Hackmann/H. Keiter, Lohnkostenzuschüsse nach dem „Programm zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität“ vom 12. Dezember 1974 in theoretischer Sicht, in: Finanzarchiv 2/1976, S. 329 ff. Stichwortartig sei hier nur die Festlegung des Stichtages und die Bestimmung der Gültigkeitsdauer genannt.

³⁷⁾ iwd, a. a. O., 25/76, S. 7.

³⁸⁾ Vgl. dazu ausführlich D. Feiburghaus/G. Schmid, Probleme der Beschäftigungspolitik ..., a. a. O., S. 29—35.

Wenn dennoch die Idee der Arbeitszeitverkürzung sehr rasch in die politische und vor allem auch innergewerkschaftliche Diskussion Eingang gefunden hat, so ist dies sicherlich aus den verlockenden quantitativen Entlastungseffekten zu erklären. Für die Gewerkschaften kommt hinzu, daß die Irreversibilität einer einmal vorgenommenen Arbeitszeitverkürzung einerseits ihren Zielsetzungen entspricht und andererseits ihre langfristige Verhandlungsposition gegenüber der Kapitaleseite stärkt. Trotzdem muß die recht kritiklose Rezeption dieses Instruments, die gleichzeitig auch das Desaster der aktuellen Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik zur Beseitigung der bestehenden Arbeitsmarktungleichgewichte in seiner ganzen Breite aufzeigt, überraschen.

Gerade die Gewerkschaften, die aus der Kritik der bisherigen Arbeitsmarktpolitik in der Vergangenheit den Versuch unternommen haben, Grundzüge einer „autonomen Beschäftigungspolitik“ zu konzipieren³⁹⁾, sollten nicht durch die Übernahme des Grundgedankens der praktizierten Arbeitsmarktpolitik bisher erkämpfte Verteilungspositionen aufgeben. Die weitgehende Beschränkung der bisherigen arbeitsmarktpolitischen Tätigkeiten auf eine Steuerung des Arbeitsangebotes, d. h. eine versuchte Anpassung der *Arbeitskräfte* an die weitgehend unbeeinflusste Entwicklung der zur Verfügung stehenden *Arbeitsplätze*, impliziert zum einen die stillschweigende Hinnahme des der Arbeitsmarktpolitik zugrunde liegenden neoklassischen Erklärungs-

³⁹⁾ Vgl. G. Leminsky, Schwerpunkte einer arbeit-orientierten Beschäftigungspolitik, in: WSI-Mitteilungen, 2/1975.

ansatzes des Arbeitsmarktes. Gemäß diesem Ansatz ist Vollbeschäftigung nur dann erreichbar, wenn die Arbeitskräfte genügend berufliche und vor allem regionale Mobilität aufweisen *und* eine Reallohnflexibilität nach unten gegeben ist. Damit wird, abgesehen von den vielfältigen sozialen Beziehungen, die Mobilität verhindern bzw. erschweren, die Verantwortung für das Erreichen der Vollbeschäftigung einseitig den Arbeitnehmern aufgebürdet. Zum anderen wird, beschränkt man sich auf eine Anpassung der Arbeitskräfte, wie dies auch bei Arbeitszeitverkürzung der Fall ist, durch „die Bereitschaft zur solidarischen Gleichverteilung der Lasten“⁴⁰⁾ (*innerhalb* der Arbeitnehmerschaft!) das Problem der funktionellen Einkommensverteilung aus dem politischen Bewußtsein ausgeblendet. Gerade das Gegenteil aber wäre notwendig: Neben dem Nachweis, daß die Beschränkung auf die Steuerung des Arbeitsangebotes bei Arbeitslosigkeit lediglich als Reflex auf die ordnungs- und verteilungspolitische Problematik einer *direkten* Steuerung der Nachfrage nach Arbeit betrachtet werden kann, muß die Diskussion und Durchsetzung von arbeitsnachfrageorientierten Instrumenten verstärkt aufgenommen werden. Vorschläge dazu sind bereits vorhanden; als Beispiel seien hier die Neukonzeption von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Eingriffe in die Personalplanungsautonomie der Unternehmen, Investitionsfonds nach schwedischem Muster und langfristige Investitionsrahmenplanungen mit entsprechenden beschäftigungspolitischen Reaktionsmöglichkeiten der öffentlichen Hände genannt.

⁴⁰⁾ H. Seifert, a. a. O., S. 75.

Interessendurchsetzung in der Krise

„Ist Bonn doch Weimar?“ — Diese besorgte Frage wurde während der letzten Jahre in der Publizistik immer häufiger gestellt, und man kam in der Tat zu einigen anderen Ergebnissen, als sie von Fritz René Allemann seinerzeit vor zwanzig Jahren aufgezeigt worden sind. In der Grundaussage aber steht der Titel Allemanns — „Bonn ist nicht Weimar“ — nach wie vor, und unter diesem Blickwinkel ist letztlich auch die Studie von Heidrun Abromeit zu sehen, wenn sie im folgenden einen Vergleich zieht zwischen der Wirtschaftskrise 1930 bis 1933 und der Rezession der Jahre seit 1973, denn unvergleichbar sind die politischen Ziele — die beabsichtigte Systemveränderung — der damaligen und der heutigen Wirtschaftsverbände. Vergleichbar aber, so die Autorin, seien die Einflußnahmen dieser Verbände auf die politische Führung sowie die Abwehr sozialpolitischer Forderungen.

Emil-Peter Müller vom Institut der deutschen Wirtschaft nimmt in dem anschließenden Beitrag zu einigen Thesen von Heidrun Abromeit kritisch Stellung.

Die Redaktion

Das politische wie das sozioökonomische System der Bundesrepublik bezieht seine Legitimität zu einem beträchtlichen Teil aus der Annahme, daß alle relevanten Gruppen/Interessen auf die Dauer zu ihrem Recht kommen, daß keine von ihnen „systematisch“ zu kurz kommt. Diese Annahme, die für alle „pluralistischen“ westlichen Demokratien gilt, ist seit je umstritten, dürfte aber schwer zu widerlegen sein, wenn in Zeiten allgemeinen Aufschwungs es „allen immer besser geht“. In Krisenzeiten hingegen brechen nicht nur strukturelle Ungleichgewichte zwischen (unterschiedlich „fortgeschrittenen“) Wirtschaftssektoren, sondern auch Ungleichgewichte zwischen Interessengruppen auf; wenn bestimmte Gruppen in ihrer Interessendurch-

setzung grundsätzlich benachteiligt sind, muß sich das in der Krise zeigen.

Im folgenden wird daher der Versuch gemacht, am Beispiel der Weltwirtschaftskrise und am Beispiel der seit 1973 in der Bundesrepublik begonnenen Rezession zu prüfen, wie der Prozeß der Interessendurchsetzung verläuft, wenn es gewissermaßen „hart auf hart“ geht. Die Untersuchung beschränkt sich dabei auf die in industriellen Gesellschaften wesentlichen Interessenorganisationen. Ferner sei angemerkt, daß die Untersuchung nahezu notgedrungen „oberflächlich“, an der Ebene der äußeren Erscheinungen bleiben muß; eine gründlichere Analyse wird erst in einigen Jahren möglich sein, wenn das entsprechende Material zugänglich ist.

Zur Durchsetzbarkeit von Interessen

Ohne daß hier die seit Jahrzehnten geführte Pluralismusdebatte aufgegriffen und weitergeführt werden soll, seien vorweg einige Überlegungen zur Gleichgewichtigkeit der Interessendurchsetzung angestellt: Der liberalen Gesellschaftstheorie zufolge setzen Interessen sich über den Markt durch, da der Marktmechanismus doch die optimale Bedürfnisbefriedigung aller garantieren soll. Auch Interessenkonflikte müßten sich hiernach auf dem Markt von allein lösen. In einer Gesellschaft von annähernd gleich starken Kleingewerbetreibenden mochten diese Annahmen — für diese Gruppe! — realistisch scheinen; sie ließen jedoch von vornherein eine wesentliche Gruppe außer acht: die der entstehenden Industriearbeiterschaft. Die Arbeiter waren, traten sie als Individuen den Unternehmern gegenüber, diesen bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche unterlegen. Der Machtanteil ließ sich

nur durch Zusammenschluß, durch *Organisation* ausgleichen. Organisation von Individuen mit gleichen Interessenlagen wurde schließlich die vorherrschende Methode der Interessendurchsetzung, was mehrererlei implizierte: das Nicht-Funktionieren des Marktes als Ort des Interessenausgleichs vor allem — Interessen suchten sich vorwiegend auf dem „Umweg“ über den politischen Bereich zur Geltung zu bringen — und die Aufspaltung der Gesellschaft in Gruppen mit jeweils „typischen“, mit „Kollektivinteressen“.

Nicht alle Interessen sind indes organisierbar ¹⁾. „Allgemeine“ Bedürfnisse z. B. sind es nicht, sondern nur die „Spezialbedürfnisse“

¹⁾ S. hierzu Claus Offe, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen, in: Kress/Senghaas (Hrsg.), Politikwissenschaft, Frankfurt a. M. 1971³, S. 155—189.

einer Gruppe, die deren Mitgliedern zudem hinreichend wichtig erscheinen müssen — so wichtig, daß sie notfalls Opfer dafür zu bringen bereit sind. Eben aus diesem Grund sind sehr große Gruppen schlecht organisierbar: Hat eine große Anzahl von Individuen gemeinsame Interessen, entsteht — vor allem wenn es dabei um nicht teilbare kollektive Güter geht — aus der „latenten Gruppe“ noch keine organisierte, denn jedes dieser Individuen wird sich sagen, daß die Erfolge der Organisation, des Verbandes, nicht nur den Mitgliedern, sondern auch den Nicht-Mitgliedern zugute kämen, weshalb ein eigenes Engagement in Richtung auf eine Organisation irrational erscheinen müßte²⁾ — das Engagement „lohnt“ sich scheinbar nicht. Anders ist es sowohl bei kleinen Gruppen — hier ist der Beitrag jedes einzelnen zum gemeinsamen „kollektiven Gut“ spürbar — als auch in großen Gruppen dann, wenn die Organisation ihren Mitgliedern „teilbare“, „private“ Güter anzubieten vermag³⁾.

Die Annahme der „Theorie der Gegenkräfte“ stimmt demnach nicht: Aus den durch die Tätigkeit einer organisierten Gruppe (ein Oligopol z. B.) negativ betroffenen latenten Gruppen (Verbraucher z. B.) bilden sich sehr häufig *keine* Gegen-Verbände; die Macht der organisierten Gruppe wird nicht automatisch in Schach gehalten, der Interessenausgleich ist in Frage gestellt.

Noch deutlicher wird das Problem, bezieht man nicht nur die Organisierbarkeit, sondern auch die Konfliktfähigkeit von Gruppen in die Betrachtung ein⁴⁾. Interessen sind nämlich nur durchsetzbar — und Organisation erscheint dementsprechend erst dann sinnvoll —, wenn eine Gruppe eine systemrelevante Leistungsverweigerung glaubhaft androhen kann. Hausfrauen, Rentner, Studenten z. B. können dies nicht — aber auch die Arbeiterschaft befindet sich in bestimmten Konjunkturlagen in dieser Situation, wovon weiter unten die Rede sein soll.

Unter den organisierten und konfliktfähigen Gruppen bestehen gleichwohl noch beträchtli-

che Unterschiede hinsichtlich der Chance der Interessendurchsetzung. Geht man davon aus, daß eine der wichtigen Grundlagen des Verbandseinflusses der Zugang zur Information ist, läßt sich zunächst abstrakt feststellen, daß „Reiche“ und „Produzenten“ begünstigt sind: „Reiche“ können eher hohe Informationskosten tragen; „Produzenten“ sind von vornherein besser informiert als Konsumenten⁵⁾. Eine noch wichtigere Grundlage der Verbandsmacht ist die „Marktmacht“, definiert als Fähigkeit, mit eigenen Aktionen die Interessen auch anderer Gruppen zu berühren⁶⁾. Als weitere Basis der Durchsetzungsfähigkeit von Interessen seien schließlich noch die Kontakte zur politischen Elite, speziell zur hohen Bürokratie erwähnt. Hier kann als feststehend gelten, daß gemeinsame Schichtzugehörigkeit Kontakte erleichtert.

Wendet man die bisher genannten Kriterien auf die Verbände der Unternehmer und der Arbeitnehmer an, so ergibt sich auf den ersten Blick nahezu ein Gleichgewicht: Beide verfügen als „Produzenten“ über Information, beide haben beträchtliche „Marktmacht“, und „nur“ bei den Kontakten mit der politischen Elite haben die Unternehmer einen Vorsprung⁷⁾, der aber dann ausgeglichen scheint, wenn eine den Arbeitnehmern nahestehende Partei die Regierung stellt. Der Schein trügt indes: Das annähernde Gleichgewicht besteht allenfalls in Zeiten der Voll- oder Überbeschäftigung, dann überwiegt auf Unternehmenseite in der Regel das einzelwirtschaftliche (Konkurrenz-)Denken vor dem Kollektivinteresse; das ermöglicht gewerkschaftliche Erfolge — die Unternehmer zeigen sich nachgiebig, um die Expansion der Produktion zu sichern, sie vermeiden Streiks durch rechtzeitiges Entgegenkommen. In solchen Situationen scheinen die Gewerkschaften nicht nur gleich stark, sondern sogar mächtiger zu sein als die Unternehmerverbände.

⁵⁾ S. Anthony Downs, *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen 1968.

⁶⁾ Vgl. Peter Bernholz, *Zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung*, in: Varain (Hrsg.), *Interessenverbände in Deutschland*, NWB 60, Köln 1973, S. 339—347.

⁷⁾ Edo Enke (*Oberschicht und politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, Bern/Frankfurt a. M. 1974) spricht in seiner Untersuchung über die Eliten der Bundesrepublik geradezu von einer „unternehmerisch-bürokratischen Elitendominanz“ (S. 145).

²⁾ Dies ist vergleichbar dem Problem der external economies, s. Mancur Olson jr., *Die Logik kollektiven Handelns*, Tübingen 1968.

³⁾ Das bedeutet, daß die Gewerkschaften quasi unter Zwang handeln, wenn sie das Schwergewicht ihrer Politik auf die Lohnpolitik legen.

⁴⁾ S. Offe, a. a. O.

Die Situation ändert sich jedoch schlagartig, sobald die Konjunkturlage sich verschlechtert und die Gewinne zu sinken drohen. Dann erinnern zum einen die Unternehmer sich meist sehr schnell ihres Gesamtinteresses, während zum anderen die Gewerkschaften ihres einzigen Machtinstruments, des Streiks, verlustig gehen: Streiks — also die Taktik der Arbeitsverknappung — werden sinnlos, wenn die Unternehmen ohnehin dabei sind, in größerem Maße Arbeitskräfte zu entlassen; hinzu kommen als weitere Probleme Streikunwilligkeit der Arbeiter aus Angst um den Arbeitsplatz und Unverständnis nicht nur der „öffentlichen Meinung“, sondern vor allem der bereits arbeitslosen Arbeitnehmer.

Auch in Zeiten der Hochkonjunktur unterliegt die Gewerkschaftsmacht allerdings — zumindest in der Bundesrepublik — erheblichen Einschränkungen: Bei jedem Streik — oder auch nur der Streikdrohung — sehen die Gewerkschaften sich massiven Ressentiments seitens der Öffentlichkeit gegenüber⁸⁾; die

Arbeitsrechtsprechung sucht das Streikrecht nach Möglichkeit einzuengen⁹⁾. Überhaupt ist ein grundsätzliches Ungleichgewicht schon dadurch gegeben, daß das Tätigkeitsfeld der Gewerkschaften — die Lohnpolitik — offen zutage liegt und daher kontrollierbar ist, das Tätigkeitsfeld der Unternehmer — Preis- und Investitionspolitik z. B. — hingegen nicht. Schließlich verfügt zu jeder Zeit die Gruppe der Unternehmer — vor allem der Großunternehmer, die dazu nicht einmal „organisiert“ sein müssen — im Vergleich zur Arbeitnehmerseite über weit massivere Durchsetzungschancen gegenüber der Regierung (auch wenn diese von einer „Arbeiterpartei“ gebildet wird!), und das um so mehr, je mehr die Regierungen von den Wählern für die Wirtschaftsentwicklung verantwortlich gemacht werden: Keine Regierung möchte gern mit dem Odium behaftet sein, eine Politik betrieben zu haben, die die Unternehmer zum Verzicht auf Investitionen veranlaßt und damit zum Rückgang von Wachstum und Wohlstand führt.

Interessenpolitik in der Weltwirtschaftskrise

Vom Standpunkt der Interessenpolitik aus gesehen, schien die Weimarer Republik bei ihrem Beginn geradezu ein Musterbeispiel für die These vom Gleichgewicht der Organisationen von Kapital und Arbeit zu sein: An ihrem Anfang standen die „Revolution“, eine Regierung aus Vertretern der Arbeiterbewegung und die „Zentralarbeitsgemeinschaft“ von Unternehmerverbänden und Gewerkschaften. Die Situation änderte sich jedoch schnell; spätestens 1924 war mit der Aufkündigung der Zentralarbeitsgemeinschaft durch die Unternehmerseite auch formal das „Klassengleichgewicht“ in Frage gestellt.

Was die institutionalisierten Einflußwege der Verbände betraf, erwies der Reichsverband der Deutschen Industrie (RDI) auf dem wesentlichsten Einflußweg — dem über die Bürokratie — sich den Gewerkschaften bald als überlegen; der RDI lobte denn auch verschiedentlich die „enge Fühlungnahme mit den Reichsministerien“, durch die man „für beide Beteiligten immer die besten Ergebnisse“ erzielt habe¹⁰⁾. Teilweise beruhten die guten Kontakte auf persönlichen Beziehungen — es gab einigen Wechsel zwischen Industrie und

Verwaltung —; vor allem aber gehörte man derselben Gesellschaftsschicht an, kam aus denselben studentischen Verbindungen. Die Gewerkschaften hatten diesen Vorteilen wenig entgegensetzen; Kontakte zu Ministerien waren für sie nur durch gleiche Parteizugehörigkeit herstellbar, und die Möglichkeit dazu schwand, seit die SPD nicht mehr an den Regierungen beteiligt war. Im Parlament waren Privatwirtschaft und Freie Gewerkschaften in etwa gleich stark vertreten¹¹⁾,

⁸⁾ S. dazu Peter v. Schubert, Antigewerkschaftliches Denken in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M. 1967; Regina Schmidt/Egon Becker, Reaktionen auf politische Vorgänge, Frankfurt a. M. 1967, S. 67 ff.

⁹⁾ S. dazu u. a. Xenia Rajewski, Arbeitskampfrecht in der Bundesrepublik, Frankfurt a. M. 1970.

¹⁰⁾ Bei Carl Böhrer, Aktionen gegen die „kalte Sozialisierung“ 1926—1930, Berlin 1966, S. 107. S. hierzu im übrigen Claus-Dieter Krohn: Stabilisierung und ökonomische Interessen, Düsseldorf 1974, S. 149 und passim.

¹¹⁾ Zwar saßen nur wenige eigentliche „Wirtschaftsführer“ im Reichstag, doch potenzierte sich ihr Einfluß über die Finanzierung der bürgerlichen Parteien; zudem wußte die Industrie sich bürgerliche Abgeordnete durch Aufsichtsratsmandate zu verbinden.

doch war dies von geringer Bedeutung, denn erstens befanden sich die Gewerkschaftsvertreter zumeist ohnehin in der Opposition und zweitens wuchs infolge der Instabilität der Koalitionsregierungen das Eigengewicht der Bürokratie gegenüber Regierung und Gesetzgebung. Daß die Gewerkschaftsbewegung in sich gespalten war, trug dagegen nur unwesentlich zu ihrer Schwächung bei; die „Freien Gewerkschaften“ waren die bei weitem stärkste Gruppe. Erst gegen Ende der Weimarer Republik machte sich das Bestreben des ADGB, sich nach links gegen die „Revolutionäre Gewerkschaftsopposition“ (RGO) abzugrenzen, lähmend bemerkbar.

Wenn im folgenden dargestellt wird, wie der Prozeß der Interessendurchsetzung in der Weltwirtschaftskrise verlief, so sollte dabei berücksichtigt werden, daß es über Verbandspolitik und speziell über das Verhalten der Großindustrie in dieser Zeit nur wenige Untersuchungen gibt — bzw. daß die Untersuchungen, die es hierzu gibt, sich nahezu ausschließlich mit den Kontakten der Industrie zur NSDAP befassen, nicht mit dem „Alltagsgeschehen“ ihrer konkret-ökonomischen Interessenpolitik¹²⁾. Dieser Forschungsschwerpunkt ist zwar verständlich — immerhin forderte die Großindustrie schon Mitte der zwanziger Jahre eine starke Regierung, „losgelöst vom Wechselspiel des Parlamentarismus“, und einen „kapitalistischen Ständestaat“¹³⁾; sie kämpfte gegen das parlamentarische „System von Weimar“, so daß es rückschauend nur eine Frage der Zeit zu sein schien, wann sie reif sein würde für das Bündnis mit dem Faschismus. Dennoch führte die Fixierung der historischen Forschung auf diese Frage zu empfindlichen Leerstellen; auch die folgende kurze Darstellung leidet darunter, daß eine systematische Analyse des Verhaltens der Industrie und ihrer einflußreichsten Verbände bislang nicht vorliegt.

Der Bruch der Großen Koalition

Die Weltwirtschaftskrise machte sich in Deutschland mit voller Schärfe seit 1930 bemerkbar; seit 1928 waren aber schon erste

¹²⁾ S. in jüngster Zeit wieder Dirk Stegmann, Kapitalismus und Faschismus in Deutschland 1929—1934, in: Gesellschaft. Beiträge zur Marxschen Theorie 6, Frankfurt a. M. 1976, S. 19—75.

¹³⁾ S. Heinrich August Winkler, Unternehmerverbände zwischen Ständeideologie und Nationalsozialismus, in: Varain (Hrsg.), Interessenverbände in Deutschland, a. a. O., S. 228—258.

Konjunkturabschwächungen und Stagnationserscheinungen aufgetreten.

1928 hatte es bei den Reichstagswahlen einen „Linksrutsch“ gegeben, dessen Ergebnis die „Große Koalition“ (von SPD bis DVP) unter dem sozialdemokratischen Kanzler Hermann Müller war; die SPD war damit seit 1923 erstmals wieder Regierungspartei. Noch sah die Wirtschaftslage außerordentlich günstig aus; seit 1926 hatte sich die Arbeitslosigkeit stetig verringert. Die Mitgliederzahlen der Gewerkschaften stiegen, und 1927 waren — was als Erfolg der Gewerkschaftsarbeit gewertet werden konnte — durch Gesetz der Rechtsanspruch auf Arbeitslosenunterstützung eingeführt und die Reichsanstalt für Arbeitslosenversicherung (RVAvA) gegründet worden. Nun war der Sozialdemokrat Wissell Reichsarbeitsminister: es schien mit der Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen also weiter aufwärtszugehen.

Zur selben Zeit hatten indes großindustrielle Kreise sich zu einer „Offensive“ nach rechts zu formieren begonnen: Kirdorf knüpfte 1927 Kontakte zur NSDAP, da die Deutschnationale Volkspartei unter dem Druck ihres Angestellten- und Bauernflügels sich sozialpolitisch nach links zu orientieren drohte — eine Gefahr, die gebannt wurde, als 1928 Hugenberg den Vorsitz der DNVP übernahm¹⁴⁾; der Deutschen Volkspartei — bis dahin noch Hauptvertreterin der Großindustrie — wurden finanzielle Maßnahmen angedroht für den Fall, daß sie nicht auf „Rechtskurs“ einschwenke¹⁵⁾. Die Große Koalition mußte in dieser Lage als fataler Rückschlag wirken. In der Interessenpolitik der Großindustrie traten daher ökonomische Einzelinteressen zurück hinter dem politischen Ziel, das Kabinett Müller zu Fall zu bringen.

Der Kampf gegen das Kabinett Müller wurde dadurch erleichtert, daß seit dem Winter 1928/29 die Arbeitslosigkeit stark anstieg und die ersten Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise sich abzeichneten. Es zeigte sich au-

¹⁴⁾ Dennoch war Hugenberg weiten Teilen der Großindustrie nicht eben genehm; s. u. a. Klaus-Peter Hoepke, Alfred Hugenberg als Vermittler zwischen großindustriellen Interessen und Deutschnationaler Volkspartei, in: Mommsen/Petzina/Weisbrod (Hrsg.), Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik, Düsseldorf 1974, S. 907—919.

¹⁵⁾ S. dazu Lothar Döhn, Politik und Interesse. Die Interessenpolitik der Deutschen Volkspartei, Meisenheim 1970. Der schwerindustrielle Flügel trat im Frühjahr 1932 schließlich aus der Partei aus.

Berdem bald, daß dieser Kampf nur Teil eines umfassenderen „Feldzugs“ war, der in die Richtung zielte, die „wohlfahrtsstaatlichen Ansätze“ des Weimarer Staates ein für allemal abzubauen¹⁶⁾ sowie die Gewerkschaften auf die Dauer wirksam zu schwächen; die beginnende Krise schien als Instrument hierzu vorzüglich nutzbar.

Hauptschauplatz des Kampfes war die Auseinandersetzung um die Arbeitslosenversicherung¹⁷⁾. Da die Reichsanstalt — kaum gegründet — schon im Frühjahr 1928 an der Grenze ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit stand, die Arbeitslosigkeit seitdem überdies wieder zu steigen begann, verwandte der ADGB das ganze Jahr 1929 überall seine Energien darauf, möglichst viele Reichstagsabgeordnete von der Notwendigkeit der Erhaltung der Arbeitslosenversicherung und einer Beitragserhöhung zu überzeugen. Eine Gutachterkommission des Reichstags kam in Übereinstimmung mit dem ADGB (der allerdings selbst eine höhere Beitragserhöhung vorgeschlagen hatte) zu dem Ergebnis, daß die Reichsanstalt mittels einer 1/2prozentigen Beitragserhöhung sowie gewisser Einsparungen saniert und erhalten werden könne. Das Gutachten rief im Sommer 1929 schon eine Koalitionskrise hervor, doch wurde eine Entscheidung über die Arbeitslosenversicherung noch vertagt. Unterdessen verschlechterten sich die Bedingungen für die Durchsetzung der ADGB-Interessen: Im sozialpolitischen Ausschuß des Reichstags stimmte die SPD als einzige Partei für eine Beitragserhöhung; das Zentrum enthielt sich der Stimme, die bürgerlichen Parteien votierten für einen Leistungsabbau (durch Verlängerung der Wartezeiten u. ä.). Kompromißvorlagen scheiterten an der Unnachgiebigkeit sowohl des ADGB wie der die Interessen der Industrie vertretenden DVP, die sich dabei auch gegen ihren eigenen Finanzminister Moldenhauer stellte. Im Winter 1929/30 wuchs die Arbeitslosigkeit weiter, und der ADGB verlor allmählich Mitglieder; er forderte nun immer dringender nicht nur

¹⁶⁾ S. Wilhelm Treue, Der deutsche Unternehmer in der Weltwirtschaftskrise 1928—1933, in: Conze/Raupach (Hrsg.), Die Staats- und Wirtschaftskrise des Deutschen Reichs 1929/33, Stuttgart 1967, S. 82—125.

¹⁷⁾ Die Vorgänge sind ausführlich geschildert bei Helga Timm, Die deutsche Sozialpolitik und der Bruch der Großen Koalition im März 1930, Düsseldorf 1953; Ursula Hüllbüsch, Die Gewerkschaften in der Weltwirtschaftskrise, in: Conze/Raupach (Hrsg.), Die Staats- und Wirtschaftskrise des Deutschen Reichs 1929/33, a. a. O., S. 126—154.

eine endgültige Regelung der Frage der Arbeitslosenversicherung (1929 hatte es einige vorläufige Kompromißregelungen gegeben, die der Reichsanstalt finanziell jeweils nur für kurze Zeit weiterhalfen), sondern darüber hinaus eine staatliche Arbeitsbeschaffungspolitik.

Die Regierungskoalition aber war inzwischen hoffnungslos zerstritten. Am 5. März 1930 gab es eine Regierungsvorlage, die eine Beitragserhöhung um 1/2 % auf 4 % sowie ein Reichsdarlehen für die Reichsanstalt vorsah, doch kam darüber wieder keine Einigung der Koalitionsfraktionen zustande: Die DVP lehnte im Verein mit den Arbeitgeberverbänden sofort ab. Der letzte Kompromißvorschlag war schließlich der „Brüning-Kompromiß“, der wiederum die endgültige Entscheidung über die Sanierung der Reichsanstalt aufschob, eine Beitragserhöhung weiterhin ablehnte und statt dessen die Reichsanstalt zu „Reformen“ verpflichtete, die nur Leistungsabbau bedeuten konnten. Dieser Kompromiß, der in seinem weiten Entgegenkommen gegenüber der DVP schon kaum noch als solcher zu bezeichnen war, fand zwar die Zustimmung von DVP und DDP, nicht aber die der SPD, die hier dem ADGB gegenüber im Wort stand; der Sozialdemokrat Müller trat — widerwillig — von seinem Amt als Kanzler zurück, die Regierung der Großen Koalition war am Ende. Das folgende Kabinett — unter Brüning, der jenen letzten „Kompromiß“-Vorschlag gemacht hatte — setzte dann per Notverordnung die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung nicht nur um ein halbes, sondern gleich um mehrere Prozent auf 6 1/2 % herauf (Notverordnung vom 1. Dezember 1930), wodurch erwiesen war, daß es in dem langen voraufgegangenen Streit den Gegnern der Beitragserhöhung weniger um die Sache als um das Kabinett Müller gegangen war.

Noch während dieses Streits und angesichts der sich weiterhin verschlechternden Wirtschaftslage hatten Anfang Dezember zwei Denkschriften die Stimmung gegen Regierung, SPD und Gewerkschaften zu mobilisieren versucht. Am 5. Dezember 1929 forderte Reichsbankpräsident Schacht in einem Memorandum zur Belebung der Wirtschaft eine Kürzung der Staatsausgaben und Steuererleichterungen für Unternehmer; er wandte sich explizit gegen die Bewilligung zusätzlicher sozialer Leistungen. Fast gleichzeitig erschien eine Denkschrift des RDI unter dem Titel

„Aufstieg oder Niedergang“¹⁸⁾, die die „Wiederherstellung der Rentabilität in den Betrieben und die Eigenkapitalbildung in den Unternehmungen“ ohne Rücksicht auf sozialpolitische Erwägungen, nämlich auf dem Weg über die Senkung der Gesteungskosten — Löhne und Beiträge zur Arbeitslosenversicherung — forderte: „Die deutsche Wirtschaft muß von allen unwirtschaftlichen Hemmungen befreit werden.“¹⁹⁾ Diese Forderungen wurden mit der nach Senkung der Besitz- und Anhebung der Massenverbrauchsteuern abgerundet und mit Drohungen gewürzt: werde die derzeitige Sozial- und Steuerpolitik weitergeführt, komme es zwangsläufig zur Katastrophe.

In beiden Denkschriften ist ansatzweise das ökonomische Programm der Großindustrie enthalten, das in der Krise durchgesetzt werden sollte: steuerliche Entlastung der Unternehmen, Abbau der Löhne und Sozialleistungen, Eindämmung der öffentlichen Ausgaben und Einschränkung staatlicher Eingriffe, Reduzierung des privaten Konsums. Die Gewerkschaften forderten demgegenüber staatliche Arbeitsbeschaffungspolitik und Erhöhung der Massenkaufkraft.

Der Sturz Brünings

Das Kabinett Brüning, „Präsidialkabinett“ und auf parlamentarische Unterstützung — ganz zu schweigen von einer Unterstützung durch die Gewerkschaften — nicht angewiesen, schickte sich an, das Programm des RDI so gut es ging zu verwirklichen. Brünings Notverordnungen (die hier nicht im einzelnen diskutiert werden sollen) verfügten „Kürzungen aller Art“²⁰⁾, verbunden mit Steuererleichterungen für die Wirtschaft²¹⁾, bezeichnete Brüning doch selbst Kapitalmangel als die Ursache der Krise und folglich „Entla-

stung der produktiven Stände“ als Hauptaufgabe der Wirtschaftspolitik. Prinzipiell bezweckte er mit seiner Politik zweierlei:

— Minderung der Masseneinkommen durch Senkung von Löhnen (die Tarifautonomie war damit per Notverordnung aufgehoben) und Sozialleistungen, Kürzung der Beamtengehälter, Erhöhung der Lohnsteuer und der Beiträge für die Arbeitslosenversicherung;

— Kürzung der Staatsausgaben durch Ausgabenbegrenzung, Bausperren, Eingriffe in die kommunale Finanzhoheit sowie durch einen Leistungsabbau in der Arbeitslosenversicherung (Senkung der Unterstützungssätze und der Fristen der Arbeitslosenunterstützung) und schließlich durch Streichung der Staatszuschüsse an die Reichsanstalt.

Damit lag er voll auf der Linie der RDI-Forderungen. Die Harmonie zwischen Brüning und dem RDI wurde indes zum einen dadurch getrübt, daß Brüning zwischendurch zwecks Deckung des trotz aller Kürzungsversuche weiterhin strapazierten Reichshaushalts eine 5prozentige „Krisensteuer“ als Zuschlag zur Einkommensteuer erheben wollte (s. die Notverordnung vom 5. Juni 1931), zum anderen und in weit stärkerem Maße aber dadurch, daß Brüning per Notverordnung nicht nur eine zweimalige 10prozentige Lohn- und Gehaltskürzung verfügte, sondern gleichfalls eine Herabsetzung der gebundenen Kartellpreise. Ein anderer, nicht zu übersehender Konfliktstoff bestand im übrigen während der ganzen Dauer des Kabinetts Brüning in der ihm durch die vom Reichspräsidenten unterstützten Großagrarier aufgenötigten protektionistischen Zollpolitik²²⁾.

Das Brüning ob seiner „Wirtschaftsnähe“ entgegengebrachte Wohlwollen, das Vertrauen der Industrie in seine „Politik der Notwendigkeiten“ (so der Deutsche Industrie- und Handelstag) wich darum trotz des ersehnten und erfolgten Abbaus von Löhnen und Sozialleistungen allmählich der Skepsis und der Antipathie, während Brüning die Industrie umwarb und an seine Politik zu fesseln versuchte. Zu diesem Zweck hielt er am 27. November 1930 einen Vortrag vor dem Hauptausschuß des RDI, in dem er einen Stopp der Preissenkungsaktion, sparsame öffentliche Haushaltsfüh-

¹⁸⁾ Veröffentlichungen des Reichsverbandes der Deutschen Industrie Nr. 49, Berlin 1929.

¹⁹⁾ Ebd., S. 11.

²⁰⁾ Werner Conze, Die politischen Entscheidungen in Deutschland 1929—1933, in: Conze/Raupach (Hrsg.), Die Staats- und Wirtschaftskrise des Deutschen Reichs 1929/33, a. a. O., S. 176—252, S. 223.

²¹⁾ Der anfangs unternommene Versuch, den Reichshaushalt u. a. über eine 10prozentige Erhöhung der Einkommensteuer und eine 4,5prozentige Besteuerung der Aufsichtsratsantienmen auszugleichen, führte zu heftigen Protesten von RDI und DVP, zum Rücktritt Moldenhauers als Finanzminister (20. 5. 1930) und zum Fallenlassen dieser Pläne (s. das per Notverordnung vom 16. 7. 1930 durchgesetzte Deckungsprogramm).

²²⁾ S. dazu Tilman P. Koops, Zielkonflikte der Agrar- und Wirtschaftspolitik in der Ara Brüning, in: Mommsen/Petzina/Weisbrod (Hrsg.), Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik, a. a. O., S. 852—868.

rung, Entlastung der Unternehmen und obendrein eine weitere Beschneidung der Befugnisse des Reichstags verhielt; Paul Silverberg — ein Vertreter des gemäßigten Flügels im RDI — antwortete ihm mit der versteckten Drohung, daß die Unternehmen bei mangelndem Vertrauen in die Rechtssicherheit und in die politischen Verhältnisse „nichts Neues“ mehr anfangen wollten. Dabei hatte Brüning einen „Wirtschaftsbeirat“ gebildet, in dem führende Unternehmer saßen. Außerdem hatte er Unternehmer zur Teilnahme an wichtigen Regierungsbesprechungen eingeladen, weshalb Silverberg in derselben RDI-Hauptauschusssitzung denn auch bekundet hatte, eigentlich höre die Regierung nun endlich auf die Unternehmerwünsche²³⁾.

Die Industrie hatte zu dieser Zeit aber ohnehin keine Vorstellungen. Teile der Schwerindustrie tendierten schon 1930 zur NSDAP (Thyssen, Kirdorf), andere Gruppen propagierten eine bürgerliche Sammlung der Rechten von der DVP bis zur DNVP (Reusch, Krupp, Poensgen, der DIHT), Teile der chemischen, elektrotechnischen und Maschinenbau-Großindustrie hielten Brüning die Treue und unterstützten den „linken“ Flügel der DVP (so Duisberg von der trotz Krise florierenden IG Farben)²⁴⁾. Die Konflikte innerhalb der Industrie gingen so weit, daß die Gruppe um Thyssen und Kirdorf den Austritt des Bergbaulichen Vereins aus dem RDI androhte für den Fall, daß dieser seinen „gouvernementalen Kurs“ beibehalte²⁵⁾.

Seit dem Sommer 1931 wuchs die Anti-Brüning-Front, gespeist vor allem durch die Unzufriedenheit über Brünings Preis- und Kartellpolitik, aber auch durch den Unmut darüber,

daß Brüning sich anscheinend doch nicht so ganz von parlamentarischen Vorstellungen zu lösen vermochte und meinte, auf das „Stillhalten“ von SPD und Gewerkschaften angewiesen zu sein. Im Herbst 1931 veröffentlichten führende Verbände von Industrie, Finanzwelt und Handel eine gemeinsame Erklärung, in der sie weitere Lohnsenkungen, Kürzung des Wohlfahrtsprogramms und größeren Spielraum bei Steuerabsetzungen verlangten; parallel zum Harzburger Treffen, bei dem die Kontakte zwischen NSDAP, DNVP, Schwerindustrie und Großlandwirtschaft intensiviert wurden, verschickten Führer der Schwerindustrie, Repräsentanten der Bankwelt und des Handels sowie Reichslandbundespräsident v. Kalckreuth und andere Großagrarien gezielte Eingaben an den Reichspräsidenten Hindenburg des Inhalts, daß sich Brüning zu sehr von SPD und Gewerkschaften abhängig mache, wirtschafts- und finanzpolitisch versagt habe und darum als Kanzler nicht mehr tragbar sei. Brüning bot daraufhin zwar seinen Rücktritt an, doch kam es vorerst — Anfang Oktober 1931 — nur zur Kabinetts-umbildung: Hermann Warmbold (IG Farben) als Vertreter der Industrie und Gottfried Treviranus als Vertreter der Ostelbier wurden Minister. Zuvor hatte Brüning von sich aus Silverberg das Verkehrsministerium angeboten, um seine Verbindung zum RDI enger zu gestalten; Silverberg — obwohl persönlich nicht abgeneigt — lehnte ab, da er bei einem solchen Schritt die Industrie nicht hinter sich wisse: die Verstimmung sei zu groß²⁶⁾.

Die Kabinetts-umbildung vermochte die Unternehmer-Opposition nicht zu beschwichtigen. Sie erreichte einen neuen Höhepunkt mit der Notverordnung vom 8. Dezember 1931, die zwar die zweite 10prozentige Lohn- und Gehaltssenkung, dazu aber auch wiederum eine Preissenkung verfügte und obendrein einen staatlichen Preiskommissar bestellte. Beides wurde als Angriff auf die Kartelle selbst gewertet und empört als „Staatssozialismus“ bezeichnet, als Verstoß gegen die „natürlichen Gesetze der freien Wirtschaft“ und als stärksten Eingriff in die Wirtschaftstätigkeit „außerhalb Rußlands“²⁷⁾. Die Regierung Brüning zu stürzen schien dringlich zu werden, und das um so mehr, als es im Zusammenhang mit den staatlichen Rettungsaktionen während der

²³⁾ Bei Wilhelm Treue, *Der deutsche Unternehmer in der Weltwirtschaftskrise 1928 bis 1933*, a. a. O., S. 107.

²⁴⁾ S. dazu Dirk Stegmann, *Kapitalismus und Faschismus in Deutschland 1929—1934*, a. a. O.

²⁵⁾ Zwar überwogen im RDI ohnehin schon die Interessen der Schwerindustrie, da der „Langnamverein“ als stärkster Regionalverband über eine wichtige Veto-Macht verfügte und zudem der Verein Deutscher Eisen- und Stahlindustrieller (dessen Nordwestliche Gruppe mit dem Langnamverein wiederum vielfach verflochten war) der wichtigste Fachverband war, doch waren Langnamverein und Nordwestliche Gruppe gerade in der Frage der Haltung zur NSDAP zerstritten. Zur Dominanz der Schwerindustrie im RDI s. Bernd Weisbrod, *Zur Form schwerindustrieller Interessenvertretung in der zweiten Hälfte der Weimarer Republik*, in: Mommsen/Petzina/Weisbrod (Hrsg.), *Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik*, a. a. O., S. 675—692.

²⁶⁾ Bei Werner Conze, *Die politischen Entscheidungen in Deutschland 1929—1933*, a. a. O., S. 232.

²⁷⁾ Bei Dirk Stegmann, *Kapitalismus und Faschismus in Deutschland 1929—1934*, a. a. O., S. 41.

Bankenkrise 1931/32 zu Banken-„Verstaatlichungen“ sowie im Frühjahr 1932 — als Folge einer politischen „Erpressung“ durch Flick — zur Übernahme der Flick-Aktienmehrheit an der Gelsenkirchener Bergwerks-AG durch das Reich²⁸⁾ gekommen war und ein „Mißbrauch“ derartiger Maßnahmen im Sinne eines „Sozialismus“ durch diese Regierung nun angeblich nicht mehr auszuschließen war²⁹⁾.

In dem Maße, in dem die Unternehmer-Opposition gegen Brüning wuchs, nahm die der Gewerkschaften ab, was höchst erstaunlich scheint, waren die Arbeitnehmer doch die Hauptleidtragenden der Brüning'schen Deflationspolitik. So sanken die Tariflöhne (den Abbau der übertariflichen Löhne nicht gerechnet) von 1930 bis 1932 um 21 0/0, während gleichzeitig Steuern und Beiträge erhöht und Arbeitszeiten verlängert wurden; die Einsparungen bei der Arbeitslosenversicherung bewirkten, daß im September 1930 von 3 Millionen Arbeitslosen nur die Hälfte unterstützt wurde (im September 1932 waren es von 5,15 Millionen nur noch 618 000)³⁰⁾.

Der ADGB hatte zunächst heftige Angriffe gegen das Kabinett Brüning gerichtet; zudem forderte er sowohl Lohnerhöhungen und Arbeitszeitverkürzungen als auch eine staatliche Arbeitsbeschaffungspolitik, für die er mit dem

²⁸⁾ Die Gelsenberg AG wiederum kontrollierte maßgeblich die „Vereinigten Stahlwerke“, so daß nun ein Kernstück der westdeutschen Schwerindustrie in Staatshand schien. Zur Gelsenberg-Affäre s. vor allem George F. W. Hallgarten, Hitler, Reichswehr und Industrie, Frankfurt a. M. 1962³, S. 102 ff.

²⁹⁾ Während der Hilfsaktionen des Reichs für die 4 großen Privatbanken durch Übernahme von Aktienpaketen war es bemerkenswerterweise zu keinerlei Stellungnahmen oder gar Protesten der Verbände (mit Ausnahme des „kleinindustriellen“ Hansa-Bundes) gekommen: das Überlebensinteresse der Unternehmen war offensichtlich größer als ihre Abneigung gegen staatliche Intervention. Die einzigen Proteste des Zentralverbandes des deutschen Bank- und Bankiersgewerbes richteten sich gegen die Bestellung eines Reichskommissars für das Bankgewerbe (Sept. 1931), der lt. Verordnung über weitreichende Vollmachten verfügte, diese aber ebensowenig zu durchgreifender Einflußnahme nutzte wie das Reich seine Aktienmehrheiten bzw. Sperrminoritäten. S. u. a. Henning Köhler, Das Verhältnis von Reichsregierung und Großbanken 1931, in: Mommsen/Petzina/Weisbrod (Hrsg.), Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik, a. a. O., S. 868—877.

³⁰⁾ Zahlen bei Eike Hennig, Thesen zur deutschen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Frankfurt a. M. 1973, S. 57 ff., S. 70 f.

Woytinsky-Tarnow-Baade-Plan im April 1932 ein entsprechendes Programm vorlegte³¹⁾.

Hiermit stieß er indes nicht nur bei der Regierung auf wenig Gegenliebe, sondern selbst bei der SPD-Fraktion im Reichstag, die, von Hilferding und Hertz mobilisiert, den Plan als unmarxistisch sowie inflationsschürend ablehnte; der ADGB konnte also nicht einmal mit parlamentarischer Resonanz rechnen³²⁾. Ohnehin aber wurden sowohl seine Kritik wie seine Forderungen mit der Zeit immer leiser, bedingt zum einen durch die allmähliche Schwächung auf Grund des Mitgliederverlusts, der sich schon Ende 1930 bemerkbar machte, und zum anderen durch das seit der Septemberwahl 1930 erkennbare rapide Anwachsen der NSDAP. Angesichts dieser Situation rückte der ADGB sogar in die Nähe Brüning's; er „tolerierete“ seine Politik als letztes Bollwerk gegen den Faschismus — oder besser: er versank in „resignierender Passivität“³³⁾. Freie, Christliche und Hirsch-Dunkersche Gewerkschaften schlossen sich dabei immer enger aneinander; ihre größte Sorge war die Abgrenzung gegen „kommunistisch-bolschewistische Revolutionstreiberei“³⁴⁾, und sie ging einher mit dem Versuch einer Öffnung nach rechts: Im Zusammenhang mit dem Volksbegehren gegen den Young-Plan übte auch der ADGB sich in nationalen Tönen. Brüning wunderte sich schließlich selbst darüber, daß sein Programm der Reallohnsenkung vom ADGB hingenommen wurde, und notierte in seinen Memoiren, der ADGB habe damit eine erstaunliche „Verantwortlichkeit für das Vaterland“ bewiesen³⁵⁾.

Am Sturz der Regierung Brüning jedenfalls waren die Gewerkschaften völlig unbeteiligt: ihn betrieben Großlandwirtschaft und Schwerindustrie, wobei erstere den aktiven Part

³¹⁾ S. dazu u. a. Michael Schneider, Konjunkturpolitische Vorstellungen der Gewerkschaften in den letzten Jahren der Weimarer Republik. Zur Entwicklung des Arbeitsbeschaffungsplans des ADGB, in: Mommsen/Petzina/Weisbrod, (Hrsg.), Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik, a. a. O., S. 226—237.

³²⁾ S. Robert A. Gates, Von der Sozialpolitik zur Wirtschaftspolitik? Das Dilemma der deutschen Sozialdemokratie in der Krise 1929—1933, in: Mommsen/Petzina/Weisbrod, (Hrsg.) a. a. O., S. 206—225.

³³⁾ Ursula Hüllbüsch, Die deutschen Gewerkschaften in der Weltwirtschaftskrise, a. a. O., S. 153.

³⁴⁾ Bei Hannes Heer, Burgfrieden oder Klassenkampf, Neuwied/Berlin 1971, S. 51.

³⁵⁾ Stuttgart 1970, S. 480.

spiele³⁶⁾. Daß die Großagrarien in der Politik einen wesentlichen Machtfaktor darstellen konnten, erklärt sich zum einen aus deutscher Tradition, zum anderen aus der spezifischen Situation am Ende der Weimarer Republik, in der mit dem Reichspräsidenten Hindenburg ein Mann mit außerordentlichen Machtbefugnissen ausgestattet worden war, der sich den ostelbischen Grundbesitzern eng verbunden fühlte. Schon im Herbst 1931 hatten führende Ostelbier im Verein mit Vertretern von Schwerindustrie, Handel und Banken Hindenburg gedrängt, Brüning fallenzulassen. Im April 1932 kam es zu einer neuerlichen konzertierten Aktion von Industriellen und Grundbesitzern beim Reichspräsidenten; Anlaß war diesmal das SA-Verbot durch Reichsinnenminister Groener, der auf Grund der Protestwelle am 12. Mai zurücktrat. Zu dieser Zeit gelangte zugleich die Frage der sog. Osthilfe in ein entscheidendes Stadium. Die Osthilfe hatte sich in der Praxis zu einer ausgesprochenen „Standeshilfe“ für den adeligen Grundbesitz entwickelt, zu einem nahezu lückenlosen Schutz für bestehenden Großbesitz, auch wenn dieser gar nicht mehr sanierungsfähig war. Da dies dem eigentlichen Zweck der Osthilfe widersprach und überdies den Reichshaushalt über Gebühr belastete, erarbeitete die Regierung (insonderheit v. Schlange-Schöningen) eine Siedlungsverordnung, derzufolge die Osthilfe in wirtschaftlich aussichtslosen Fällen eingestellt und die nicht mehr sanierungsfähigen Gebiete der Siedlung zugeführt werden sollten. Der Reichslandbund protestierte schärfstens gegen diese Pläne, wandte sich aber nicht an die Regierung, sondern an den Reichspräsidenten, der zur fraglichen Zeit gerade auf seinem Gut Neu-Deck weilte. Hier wurden seine Nachbarn, führende Großagrarien und Führer des Reichslandbunds, brieflich wie persönlich bei ihm vorstellig, um ihn gegen den „Agrarbol-schewismus“ der Regierung einzunehmen, der nicht allein die materiellen Interessen der Ostelbier schädige, sondern auch — auf dem Wege der Neuansiedlung — ihre traditionelle Stellung und ihre politischen Aussichten für die Zukunft schwer verletze. Hindenburg,

³⁶⁾ S. dazu im einzelnen Heinrich Muth, Agrarpolitik und Parteipolitik im Frühjahr 1932, in: Hermens/Schieder (Hrsg.), Staat, Wirtschaft und Politik in der Weimarer Republik. Festschrift für Heinrich Brüning, Berlin 1967, S. 317—360; Werner E. Braatz, Die agrarisch-industrielle Front in der Weimarer Republik 1930—1932, in: Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 91. Jg. 1971, 2. Halbbd., S. 541—565.

durch die Unzufriedenheit seiner Standesgenossen beunruhigt und ohnehin enttäuscht über Brüning, der es nicht fertiggebracht hatte, sich das Wohlwollen der DNVP zu sichern, ließ daraufhin den Reichskanzler fallen.

Der Weg ins Dritte Reich

Wenn auch die Großindustrie in jenen Jahren durchaus nicht immer mit den Großagrariern einig gewesen war — z. B. fand sie wie Brüning, daß zuviel Osthilfe gezahlt würde —, so war sie doch mehrheitlich mit dem durch Agrarinteressen veranlaßten Sturz Brünings einverstanden³⁷⁾; zumindest wurde die Regierung Papen einhellig begrüßt: Es war das bei der Unternehmerschaft „populärste“ Kabinett der Weimarer Republik. Betont antiparlamentarisch-autoritär ausgerichtet, war Papens Politik zugleich betont wirtschaftsfreundlich. Der „Kurs von Münster“ — dort hatte er in einer Rede im August 1932 alle Eingriffe in die Sphäre der privaten Wirtschaft als Vermischung der freien Wirtschaft mit staatlichen Wirtschaftsformen abgelehnt — war ihm Programm; entsprechend liefen seit seinem Regierungsantritt Verhandlungen über die Reprivatisierung der Gelsenberg AG³⁸⁾. Außerdem erhob er den vom RDI immer wieder geforderten Abbau der Sozialpolitik zum Prinzip. Schon in der Notverordnung vom 14. Juni 1932 wurden die Leistungen der Arbeitslosenhilfe radikal gekürzt und der Versicherungscharakter der Arbeitslosenversicherung fast völlig aufgehoben. Papen wandte sich aber auch von der reinen Deflationspolitik ab und der Investitionsförderung zu. Dem Interesse der Schwerindustrie an der Ausnutzung brachliegender Kapazitäten folgend — mangels Exportmöglichkeiten befand die Schwerindustrie sich allmählich in einer wirtschaftlich verzweifelter Lage — wurden der Industrie per Notverordnung vom September 1932 Darlehen, Steuerermäßigungen und die Möglichkeit zur 50prozentigen Tariflohnunterschreitung bei Neueinstellungen angeboten; unterstützt wurde dieses Arbeitsbeschaffungsprogramm durch öffentliche Aufträge, die al-

³⁷⁾ Der RDI hatte den Großagrariern auch noch mit einer ultimativen Forderung an Brüning sekundiert, nun endlich Maßnahmen zur Belebung der Wirtschaft zu ergreifen und sich von den Methoden der letzten Jahre abzuwenden (10. 5. 1932).

³⁸⁾ S. George F. W. Hallgarten, Die Industrie in der Zeit der Stabilisierung und in der Weltwirtschaftskrise, in: Hallgarten/Radkau, Deutsche Industrie und Politik von Bismarck bis heute, Frankfurt a. M. 1974, S. 208.

lerdings mit einem Umfang von 302 Mill. RM bescheiden blieben.

Die Großindustrie konnte mit der Regierung Papen also im wesentlichen zufrieden sein, wenn auch zuweilen das Übergewicht der Vertreter agrarischer Interessen im Kabinett beklagt wurde; die Warnungen des RDI vor einseitig proagrarischem autarkistischen Maßnahmen z. B. konnten die neuen Einfuhrbeschränkungen vom September 1932 nicht verhindern. Der NSDAP-Wahlsieg im Juli 1932 hatte indes die Industrie schon wieder aus anfänglicher Zufriedenheit aufgeschreckt: Papens Tage schienen gezählt, die Gefahr einer — von Gregor Strasser befürworteten — parlamentarischen Mehrheitsregierung von NSDAP und Zentrum zog herauf. Diese Entwicklung brachte die Beziehungen von Großindustrie und NSDAP allmählich in die entscheidende Phase.

Kontakte zwischen Schwerindustrie und NSDAP hatten seit 1927 (Kirdorf) und verstärkt seit 1930 bestanden; seit dem Frühjahr 1931 unterstützte der Ruhrbergbau die Partei finanziell³⁹⁾. Die Beziehungen waren jedoch zwischenzeitlich immer wieder getrübt durch das Mißtrauen der Industriellen gegenüber den ständischen Ideen Otto Wilhelm Wagners, den staatssozialistischen Plänen Gregor Strassers, überhaupt gegenüber dem verwirrenden Nebeneinander verschiedener wirtschafts- und sozialpolitischer Zielsetzungen in der NSDAP. Allerdings waren sich auch die Industriellen selbst über ihre politischen wie ökonomischen Ziele uneins. Die miserable Lage des Exports nach der Pfund-Abwertung im September 1931 sowie die Unzufriedenheit mit Brüning's Politik bewirkten ein breiteres Interesse an der NSDAP, das sich in der Teilnahme etlicher führender Wirtschaftler am Harzburger Treffen äußerte; doch hielt die Einigkeit nicht lange vor. Der Block der Schwerindustrie zerfiel rasch wieder, nicht zuletzt auf Grund der Irritation durch den „deutschen Sozialismus“ der NSDAP, den diese immer mal wieder herausstreichen mußte, um ihre kleinbürgerlichen Wählermassen nicht zu verlieren. Diese Irritation war auch durch Hitlers Vortrag im Düsseldorfer Industrieclub im Januar 1932 nicht beseitigt. Eher schon wirkten hier erste Schritte Hitlers in Richtung

³⁹⁾ S. zur Entwicklung der Kontakte im einzelnen bes. Dirk Stegmann, *Kapitalismus und Faschismus in Deutschland 1929—1934*, a. a. O.; George F. W. Hallgarten, *Hitler, Reichswehr und Industrie*, a. a. O.

auf eine Beschneidung der Funktionen Strassers, Wagners und Gottfried Feders beruhigend; der dadurch an Gewicht innerhalb der NSDAP gewinnende Walter Funk entsprach als Wirtschaftsberater Hitlers weit eher den Wünschen der Industrie.

Zum nachhaltigen Abbau des Mißtrauens regte der ehemalige Reichsbankpräsident Schacht eine Koordinierungsstelle zwischen Wirtschaft und NSDAP an, die im Juni 1932 als „Arbeitsstelle Schacht“ unter tatkräftiger Mithilfe von Reusch, Thyssen, Springorum, Vögler seitens der Schwerindustrie und von Schroeder und von Strauß seitens der Bankwelt ins Leben trat. Zusammen mit einer Gruppe um Hitlers Wirtschaftsexperten Keppeler bildete sie den „Keppeler-Kreis“, dem sich auch Vertreter der Großagrarien und des Groß- und Überseehandels anschlossen. Chemie- und Elektroindustrie waren in diesem Kreis nicht vertreten, ebensowenig die klein- und mittelbetriebliche verarbeitende Industrie. Der Keppeler-Kreis entwickelte sich zur „Keimzelle für wichtige Grundsatzentscheidungen nationalsozialistischer Wirtschaftspolitik“⁴⁰⁾, die damit im Sinne der Interessen der Großindustrie vorgeformt wurde; das noch von Strasser inspirierte „Wirtschaftliche Sofortprogramm“ der NSDAP vom Sommer 1932 trat auf diese Weise faktisch schnell außer Kraft.

Dennoch war noch kein endgültiges Einverständnis zwischen Großindustrie und NSDAP hergestellt; zur Zeit der Regierung Papens sah Schacht sich z. B. veranlaßt, die Industriellen zu warnen, nicht gleich jeder Regierung „nachzulaufen“. In der Novemberwahl von 1932 engagierte die Mehrheit der Industrie sich noch einmal für den bürgerlichen Rechtsparteien. Die NSDAP verlor 38 Sitze und befand sich auf dem Höhepunkt ihrer finanziellen Schwierigkeiten. Nun aber berief Hindenburg Schleicher zum Kanzler, der von Anfang an sowohl von der Schwerindustrie als auch von den Großagrariern abgelehnt wurde; aus Industriekreisen unterstützten ihn nur eine kleine DIHT-Gruppe und ein Kreis um Otto Wolff und Paul Silverberg. Schleicher plante eine angeblich „staatssozialistische“ Arbeitsbeschaffungs- und eine wieder etwas gewerkschaftsfreundlichere Sozialpolitik; er suchte Kontakte sowohl zum ADGB als auch zu Strasser und propagierte ein Bündnis der Gewerkschafter quer durch SPD, Zentrum

⁴⁰⁾ Dirk Stegmann, a. a. O., S. 48.

und NSDAP, und dieses „Schreckbild einer auf eine Gewerkschaftsfront gestützten sozialen Diktatur mit unübersehbaren staatskapitalistischen Zügen“⁴¹⁾ mobilisierte die Unternehmensfront gegen Schleicher und für die NSDAP. In der Schwerindustrie kam die Angst um die noch immer in Reichshand befindliche Gelsenberg AG/Vereinigte Stahlwerke hinzu: unter Schleicher mußte deren „Sozialisierung“ befürchtet werden. Die Zusicherungen, die Hitler in puncto Stahlverein gab⁴²⁾, sowie die Anfang Dezember erfolgte Entmachtung Strassers und Feders räumten das Mißtrauen der Schwerindustrie gegenüber der NSDAP endgültig aus; zu der bereits lange gehegten Erwartung, daß eine Regierung durch die NSDAP zu großen Staatsaufträgen und zu einer Rüstungskonjunktur führen werde, kam nun auch die Zuversicht, daß die Privilegien der Privatwirtschaft unangetastet bleiben würden.

Die Regierung Schleicher führte so schließlich eine breite industrielle Koalition für Hitler zusammen; wiederum in Kooperation mit den Großagrariern brachte sie das Kabinett Schleicher zu Fall und Hitler an die Macht.

Die Gewerkschaften waren auch nach dem Sturz Brüning's weitgehend passiv geblieben. Zum einen waren sie geschwächt durch Arbeitslosigkeit und Mitgliederschwund (die Mitgliederzahl sank von 4,94 Millionen Ende 1929 auf 4,13 Millionen Ende 1931)⁴³⁾, zum anderen gelähmt durch den innerorganisatorischen Kampf gegen KPD und die „Revolutionäre Gewerkschaftsopposition“ (RGO), die für die seit Sommer 1932 wieder verstärkte Streiktätigkeit verantwortlich war. Auch der Staatsstreik in Preußen, anläßlich dessen der Generalstreik gefordert wurde, riß den ADGB nicht aus seiner Resignation. Statt dessen versuchte er sich ansatzweise in der Anpassung nach rechts⁴⁴⁾; so fanden im Mai 1932 auf eine Reichstagsrede Strassers hin Gespräche mit diesem statt, die aber ergebnislos blieben und überdies nach außen hin vom ADGB dementiert wurden. Mit dem Regierungsantritt Schleichers blühten in Gewerkschaftskreisen noch einmal Hoffnungen auf: Der „soziale Ge-

neral“ schien sich mit seinem Arbeitsbeschaffungsprogramm gewerkschaftlichen Vorstellungen zu nähern. Schon vor seinem Regierungsantritt hatte es Gespräche zwischen dem ADGB, Schleicher und Strasser gegeben (9. September 1932), in denen u. a. über den ständischen Umbau der Gewerkschaften verhandelt wurde; während seiner Regierungszeit kam es zu etlichen Kontakten zwischen Schleicher und Leipart, was zu wachsenden Divergenzen zwischen ADGB und SPD führte. Die Freude über die gewerkschaftlichen „Erfolge“ in der Regierungszeit Schleicher dauerte indes nicht länger als diese selbst.

*

Das Fazit dieses Rückblicks auf die Weltwirtschaftskrise ist ziemlich eindeutig: Zwar litten alle Wirtschaftszweige und Berufsgruppen unter den Auswirkungen der Krise — die Industrieproduktion ging um 43 % (1927/28 bis 1932/33), das Volkseinkommen nominell um 41 % (1928—1932) zurück, die Arbeitslosigkeit stieg auf über 6 Millionen (seit Februar 1932) an, was eine Quote von über 30 % bedeutete —, doch sorgte die staatliche Wirtschaftspolitik dafür, daß die Lasten sozial asymmetrisch verteilt wurden. Das Interesse der Unternehmer an der Reduzierung der Löhne und dem Abbau der Sozialleistungen setzte sich voll durch; betroffen waren dadurch die Tariffreiheit sowie besonders die Arbeitslosenversicherung, zwei wesentliche Elemente des institutionalisierten „Klassengleichgewichts“ in der Weimarer Republik also, das nun hinfällig war. Im ökonomischen Bereich hatten die Unternehmer weiterhin steuerliche Entlastung gefordert; diese wurde ihnen ebenso gewährt wie spezielle Hilfen in Einzelfällen (Gelsenberg z. B.). Wo staatliche Maßnahmen drohten, die ihren Interessen widersprachen (Senkung der Kartellpreise), erwiesen sie sich sogar als erfolgreich in dem Bestreben, eine widerspenstige Regierung loszuwerden⁴⁵⁾.

Politisch waren wesentliche Teile der Industrie — besonders der Schwerindustrie — interessiert an der Ablösung des Parlamentarismus durch eine autoritäre Regierungsform, ei-

⁴¹⁾ Ebenda, S. 55.

⁴²⁾ 1933/34 wurden Stahlverein/Gelsenberg AG reprivatisiert; das Reich, das Flicks Aktienpaket zu überhöhten Preisen gekauft hatte, verlor dabei auch noch die qualifizierte Minorität.

⁴³⁾ S. Dirk Stegmann, a. a. O., S. 41.

⁴⁴⁾ S. dazu Hannes Heer, Burgfrieden oder Klassenkampf, a. a. O.

⁴⁵⁾ Zu diesen einzelnen Aspekten vgl. die bereits genannten Beiträge in dem Sammelband von Mommsen/Petzina/Weisbrod (Hrsg.), Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik, a. a. O.

nem „starken“ Staat, der gleichwohl der Privatwirtschaft ihre Freiheit ließ, Dieses Interesse glaubten sie zunächst im Präsidialkabinett Papens verwirklicht, doch zeigte sich, daß auch ein autoritäres Regime Massenunterstützung brauchte — die NSDAP war daher schließlich der bessere Partner und wurde darum entsprechend unterstützt. Auch hinsichtlich ihrer politischen Ziele war die Großindustrie also letztlich erfolgreich.

Bemerkenswert in diesem Prozeß der Interessendurchsetzung war, daß die Großindustrie für ihre Erfolge im Grunde kaum einer „Organisation“ bedurfte. Der RDI verlor im Verlauf der Krise zusehends an Bedeutung, und die Einzelverbände bekämpften sich z. T. gegen-

seitig, während die Führer der wichtigsten Großkonzerne und speziell die Gruppe um den Stahlverein an Macht gewannen und die Richtung bestimmten. Das deutet darauf hin, daß das Unternehmer-„Fußvolk“, das die Mehrheit der Verbandsmitglieder stellt, die durch die Krise stark geschwächten Klein- und Mittelunternehmer, nicht viel zu sagen hatten, und zeigt zugleich, daß die Führer einer hochkonzentrierten Wirtschaft besonderer Interessenorganisationen gar nicht bedürfen. Der Masse der Arbeitnehmer dagegen, ohne Organisation völlig machtlos, nützte in der Krise auch die „machtvollste“ Organisation nichts: Mit zunehmender Krisendauer trat diese schließlich sogar kaum noch in Erscheinung.

Interessenpolitik in den Jahren der Rezession seit 1973

Wie zu Beginn der Weimarer Republik scheint in der Bundesrepublik auf den ersten Blick das Gleichgewicht der „Sozialpartner“ gesichert. Vor der Gründung der Bundesrepublik war die Grundstimmung der Bevölkerung sogar eher „sozialistisch“. Die Gewerkschaften waren bestrebt, die Lehren aus der Weimarer Zeit zu ziehen; sie schlossen sich zu einer machtvollen Einheitsorganisation zusammen. Im Urteil der Unternehmerseite — BDI und BDA vor allem — war diese Organisation den ihren politisch denn auch überlegen, setzte sie sich doch in der Frage der Montanmitbestimmung durch. Dieser größte Erfolg des DGB im innenpolitischen Machtkampf beruhte indes auf ganz besonderen Bedingungen — Druck seitens der englischen Besatzungsmacht, Uneinigkeit zwischen BDI und BDA wegen der Angst der Ruhrindustrie vor Entflechtung und Enteignung, um nur zwei Faktoren zu nennen — und konnte nicht wiederholt werden, wie schon gleich darauf die gewerkschaftliche Niederlage im Kampf um das Betriebsverfassungsgesetz zeigte.

Bezüglich der institutionalisierten Einflußwege auf die Politik, deren wichtigster der Kontakt zur Ministerialbürokratie ist, erwiesen sich — wie in der Weimarer Republik — die Unternehmerorganisationen dem DGB als strukturell überlegen⁴⁶⁾; die Überlegenheit

verstärkte sich in der Ära Adenauer noch durch die guten persönlichen Beziehungen zwischen Adenauer und dem langjährigen BDI-Vorsitzenden Fritz Berg sowie durch die Freundschaft Adenauer-Pferdmenges. Gleichwohl läßt sich für die Adenauerzeit eine „relative Autonomie der Regierungsspitze gegenüber Partikularinteressen“ feststellen; der Einfluß der Wirtschaft machte sich eher dadurch bemerkbar, daß Adenauer ökonomische Prinzipien und Interessen „verinnerlicht“ hatte, als durch direkten Interessentendruck⁴⁷⁾. Die Unternehmerorganisationen — an ihrer Spitze als mächtigste der weitgehend von der Großindustrie beherrschte BDI⁴⁸⁾ — gewannen jedoch zunehmend an politischem Eigengewicht, sowohl gegenüber der Regierung und der Ministerialbürokratie als auch gegenüber der von ihr hauptsächlich unterstützten und finanzierten Partei, der CDU/CSU⁴⁹⁾. Der Einfluß auf die CDU wurde im Dezember 1963

⁴⁶⁾ S. dazu Edo Enke, *Oberschicht und politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, a. a. O.

⁴⁷⁾ So Joachim Radkau, *Die Ära Adenauer*, in: Hallgarten/Radkau, *Deutsche Industrie und Politik von Bismarck bis heute*, a. a. O., S. 467 f.

⁴⁸⁾ S. dazu Gerard Braunthal, *The Federation of German Industry in Politics*, Ithaca, N. J., 1965; Heinz Hartmann, *Der deutsche Unternehmer: Autorität und Organisation*, Frankfurt a. M. 1968. BDI und BDA arbeiten arbeitsteilig zusammen, wobei die BDA den sozialpolitischen Part übernimmt.

⁴⁹⁾ So soll der Sturz Erhards zu einem wesentlichen Teil auch der industriellen Front gegen ihn geschuldet sein; s. Radkau, *Die Ära Adenauer*, a. a. O., S. 506 ff.

mit dem „Wirtschaftsrat der CDU e. V.“ institutionalisiert, der sich durch seine parteiexterne Stellung die eigene Unabhängigkeit wahrt, aber nicht nur als Interessenvertretung gegenüber der Partei, sondern zugleich als deren wirtschaftliches Sprachrohr fungiert⁵⁰⁾. Insgesamt hat der Einfluß der Industrie ein solches Ausmaß angenommen, daß (in den sechziger Jahren) BDI-Funktionäre „privat“ selbst angaben, BDI und Großbanken seien die mächtigsten Gruppen in der Bundesrepublik und hätten ihre Interessen meist durchgesetzt⁵¹⁾.

Die Gewerkschaften waren demgegenüber stets in der schwächeren Position. Selbst ihr Einfluß auf die ihnen am nächsten stehende Partei, die SPD, ist geringer als der der Industrie auf die Union: In Konfliktfällen zeigte sich, daß die Parteidisziplin in der Regel das Gewerkschaftsinteresse überwog; eine dem „Wirtschaftsrat der CDU“ vergleichbare institutionalisierte Interessenvertretung gegenüber der Partei fehlt⁵²⁾ ebenso wie das Druckmittel der Parteifinanzierung. Wie wenig Arbeitnehmerinteressen sich durchzusetzen vermögen, wurde schließlich besonders in den Zeiten deutlich, in denen die SPD Regierungspartei war; dies waren allerdings zugleich Zeiten der „Krise“.

Die Konzertierte Aktion

Im Zusammenhang mit der Rezession 1966/67 kam es in der Großen Koalition erstmals zur Regierungsbeteiligung der SPD; ihrer tatkräftigen Mithilfe ist die Verbesserung der staatlichen Konjunkturpolitik durch das Stabilitätsgesetz (vom 6. August 1967) zu danken. Wesentlicher Teil dieses Gesetzes ist die „Konzertierte Aktion“ (§ 3 StabG); lt. Gesetz soll die Bundesregierung „Orientierungsdaten“ vorlegen für eine „Konzertierte Aktion“ — ein „abgestimmtes Verhalten“ von Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden. In der Praxis spielten die Gebiets-

körperschaften in der Konzertierten Aktion jedoch kaum eine Rolle; Teilnehmer der Aktion waren — außer Vertretern der Bundesregierung — Vertreter der Bundesbank, des Sachverständigenrats, des Kartellamts, des BDI, der BDA, des DIHT, des Zentralverbands des deutschen Groß- und Außenhandels, des Handwerks, des Bundesverbands deutscher Banken, des Bauernverbands, der DAG sowie des DGB und seiner Einzelgewerkschaften (auf der Arbeitgeberseite waren die Branchen nicht eigens vertreten, da die Unternehmerinteressen durch die übrigen Spitzenverbände hinreichend vertreten schienen). Diese Teilnehmer sollten sich regelmäßig treffen, um so stärkere Transparenz der Interessen und vermehrte Einsicht in ökonomische Zusammenhänge zu erreichen; beides sowie der durch die Publizitätswirkung der Konzertierten Aktion geschaffene Druck der öffentlichen Meinung sollten ausreichen, die Verbände und „Sozialpartner“ zu freiwilligem „abgestimmtem Verhalten“ im Sinne der — nicht verbindlichen — Orientierungsdaten der Regierung zu veranlassen.

Seitens des DGB wurde die Konzertierte Aktion zunächst begrüßt; er erhoffte sich von einer institutionalisierten Gesprächsrunde Debatten nicht nur über aktuelle konjunkturpolitische Fragen, sondern auch eine Verständigung über längerfristige Reformvorhaben und sah in der Konzertierten Aktion einen ersten Schritt in Richtung auf eine stärker planende Wirtschaftspolitik unter Beteiligung der Sozialpartner, also einen Schritt in Richtung auf die überbetriebliche Mitbestimmung. Auch die Arbeitgeberseite begrüßte die Aktion; allerdings sah sie in ihr ein Abwehrinstrument gegen gewerkschaftliche Lohnforderungen und verband mit ihr die Hoffnung, daß der Kostenfaktor „Löhne“ nun stärker kalkulierbar werde⁵³⁾.

Die Praxis zeigte bald zweierlei: Die Konzertierte Aktion funktionierte nur in der „Krise“, vor allem im Sinne der Arbeitgebervertretungen. In der Rezession 1967 entsprach es den Einkommensinteressen der Arbeitnehmer wie auch der Unternehmer, daß durch konjunkturpolitische Programme der Umschlag in eine Depression verhindert und ein neuer Aufschwung eingeleitet würde; vor allem die Ge-

⁵⁰⁾ S. zum Wirtschaftsrat in letzter Zeit Jürgen Dittberner, Der Wirtschaftsrat der CDU e. V., in: Dittberner/Ebbighausen (Hrsg.), Parteiensystem in der Legitimationskrise, Opladen 1973, S. 200—228.

⁵¹⁾ Bei Gerhard Braunthal, The Federation of German Industry in Politics, a. a. O., S. 344.

⁵²⁾ Der Versuch der Gründung von „Arbeitsgemeinschaften sozialdemokratischer Gewerkschafter“ scheiterte vor allem am Widerstand der SPD-Führung. S. Horst W. Schmollinger, Gewerkschafter in der SPD — eine Fallstudie, in: Dittberner/Ebbighausen (Hrsg.), a. a. O., S. 229—275.

⁵³⁾ S. BDA-Jahresbericht 1967; Unternehmerbrief des DI Nr. 9 vom 2. 3. 1967; zitiert bei Hermann Adam, Zur Problematik der Konzertierten Aktion, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/73, S. 6 f.

werkschaften waren daher, was die „Orientierungsdaten“ hinsichtlich der Einkommensentwicklung betraf, kooperationswillig und bereit zum Zurückstecken ihrer Lohnforderungen. Orientierungsdaten zur Einkommensentwicklung sind aber nur für die Lohnentwicklung sinnvoll und effektiv, denn die Lohnerhöhungen vollziehen sich in aller Öffentlichkeit, die Gewinne dagegen sind eine von außen schwer zu ermittelnde Größe. Auch hinsichtlich der Entwicklung der Preise, Investitionen usw. lassen sich faktisch keine Leitlinien aufstellen, da sie stets mit der Entwicklung der Marktchancen, Kosten, Erwartungen u. dgl. zu rechtfertigen und darum kaum durch die Wirtschaftspolitik kontrollierbar sind. Die „Orientierungsdaten“ bedeuteten also letztlich nichts anderes als „Lohnleitlinien“ und die Konzertierte Aktion ein bloßes Instrument zur Regulierung der Lohnpolitik und zur Disziplinierung der Gewerkschaften, d. h. eine Einengung der Tarifautonomie, nicht aber der unternehmerischen Freiheit.

In diesem Sinne war die Konzertierte Aktion 1968 „erfolgreich“: Die Gewerkschaften hielten sich an die Orientierungsdaten, was dazu führte, daß die Effektivlöhne netto um 5 0/0, die Gewinne — ebenfalls netto — dagegen (soweit ermittelbar) um 22 0/0 stiegen⁵⁴⁾. Wirtschaftsminister Schiller suchte die Arbeitnehmer damit zu trösten, daß „soziale Symmetrie“ nur mittelfristig erreichbar sei, doch verwahrten die Unternehmer sich von vornherein vor einem späteren Ausgleich der für sie so günstigen Entwicklung. Schon 1967 warnte der Vorsitzende des Deutschen Industrieinstituts (jetzt Institut der deutschen Wirtschaft), Rolf Rodenstock, daß der Begriff „Soziale Symmetrie“ — ohnehin ein Begriff aus der Vorstellungswelt des ‚Kollektivismus‘ — bei den Unternehmern Befürchtungen wachrufe, die das gerade ansteigende Stimmungsbarmeter wieder nach unten ausschlagen ließen⁵⁵⁾.

Die Schere zwischen Lohn- und Gewinnentwicklung kam dadurch zustande, daß das Wirtschaftswachstum um einiges höher war als prognostiziert. Spätestens seit 1969 befand man sich bereits in einem neuen kräftigen Aufschwung, und spätestens seitdem „funktionierte“ auch die Konzertierte Aktion nicht mehr. Offensichtlich müssen „Leitlinien“ wie die der Konzertierten Aktion immer dann er-

folglos bleiben, wenn sie die beteiligten Gruppen an der Ausnutzung ihrer Marktchancen hindern⁵⁶⁾; dies trifft stets auf Versuche der (freiwilligen) Regulierung der Preise zu, traf seit dem Aufschwung aber auch zu auf den Versuch der Regulierung der gewerkschaftlichen Lohnpolitik. Jeder Verband, der — „stabilitätsbewußt“ — sich in solchen Situationen auf derartige Einengungen seiner Handlungsfreiheit einließe, müßte mit ernststen Konflikten mit seinen Mitgliedern rechnen.

Eben das war die Lage der Gewerkschaften 1969. Verantwortungs- und stabilitätsbewußt⁵⁷⁾ hatten sie die Reduzierung der Lohnquote hingenommen und sich obendrein lange Laufzeiten der Tarifverträge aufdrängen lassen. Die Reaktion hierauf waren die Septemberstreiks 1969 (die allerdings auch noch andere Ursachen hatten); mit ihnen kam es erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik zu „wilden“ Streiks und damit zum Protest der Arbeiter gegen die Gewerkschaftsführung. 1969 waren diese Streiks den Gewerkschaften insofern gelegen, als sie sie aus der von der langen Laufzeit der Tarifverträge herrührenden tarifpolitischen Untätigkeit befreiten; sie führten außerdem dazu, daß der DGB fortan nicht mehr gewillt war, sich an die in der Konzertierten Aktion ausgegebenen Lohnleitlinien zu halten. Auf entsprechenden Druck des DGB hin wurden die Tariflohn-Orientierungsdaten 1970 schließlich aus den Jahreswirtschaftsberichten der Regierung gestrichen. Da dadurch das Interesse der Unternehmenseite an einer Abwehr von Lohnforderungen in der Konzertierten Aktion nicht mehr gewährleistet war, andererseits die mit der Aktion verbundenen Hoffnungen des DGB getrogen hatten und Preispolitik ohnehin ein tabuiertes Thema war, verloren nahezu alle Gruppen das Interesse an der Konzertierten Aktion; sie wurde weitgehend funktionslos: reduziert auf eine unverbindliche Veranstaltung zu gegenseitigem Meinungs-austausch.

1973/74 kam es gleichwohl erneut zu spontanen Streiks: In Baden-Württemberg und im Unterweser-Gebiet versuchten die Arbeiter

⁵⁴⁾ Zahlen bei Jörg Huffs Schmid, Die Politik des Kapitals, Frankfurt a. M. 1969, S. 166.

⁵⁵⁾ Zitiert ebenda, S. 168.

⁵⁶⁾ S. zu dem Problem Erich Hoppmann (Hrsg.), Konzertierte Aktion, Frankfurt a. M. 1971 (darin besonders Christian Watrin, Geldwertstabilität, Konzertierte Aktion und autonome Gruppen, S. 201—228).

⁵⁷⁾ Zur Entwicklung des DGB zu einer Organisation, die die Lohnpolitik an den konjunkturpolitischen Erfordernissen auszurichten sich bemüht, s. Bergmann/Jacobi/Müller-Jentsch, Gewerkschaften in der Bundesrepublik, Frankfurt a. M. 1975.

die aus stabilitätspolitischen Rücksichten zustande gekommenen „maßvollen“ Tariflohnerhöhungen (8,5 % bei einer Preissteigerungsrate von fast 8 %) zu korrigieren. Diesmal stießen die Streikenden auf eine z. T. schroff ablehnende Haltung der Gewerkschaften, die die Streiks „linksextremen“ Kreisen in die Schuhe schoben und in Einzelfällen sogar mit den Unternehmensleitungen zusammenarbeiteten, um die Ausstände zu beenden und die „Aufrührer“ zu isolieren. Der Grund für das veränderte Verhalten der Gewerkschaften im Vergleich zu 1969 lag in der veränderten ökonomischen Situation: Seit 1973 hatte man zugleich mit Inflation und beginnender Rezession zu tun. Der ohnehin vorhandene Druck auf die Gewerkschaften, die Lohnforderungen zu dämpfen, verstärkte sich daher durch die Koppelung mit der Drohung, daß andernfalls das „Beschäftigungsrisiko reprivatisiert“ werden müsse⁵⁸⁾, d. h. mit Arbeitslosigkeit zu rechnen sei. Damit war der Handlungsspielraum der Gewerkschaften beim Versuch der Durchsetzung der Arbeitnehmerinteressen entscheidend eingeengt; zugleich standen sie dem Dilemma gegenüber, entweder zur weiteren Verschlechterung der Lage der Arbeitnehmer beizutragen oder aber selbst die Unterstützung durch ihre Mitgliederbasis zu verlieren.

Unternehmer und Krise

Die Rezession der Jahre seit 1973 begann so mit einer gleichzeitigen Schwächung und Lähmung der Gewerkschaften, die — ähnlich wie in den Jahren nach 1930 — auf die wachsende Unzufriedenheit der Mitgliedschaft kaum anders zu reagieren wußten als mit „Extremistenbeschlüssen“ und ähnlichen innerverbandlichen Restriktionen gegen die „kommunistische“ Opposition. Für die Unternehmer — genauer: für deren mächtigste Fraktion — stellte sich die Rezession von vornherein anders dar: als Mittel, bestimmte Ziele durchzusetzen bzw. unliebsame Tendenzen und Bestrebungen erfolgreich abzuwehren.

Bereits seit dem Herbst 1973⁵⁹⁾ war die wirtschaftliche Rezession abzusehen und entsprechend von den Konjunkturforschungsinstituten prognostiziert worden; in der Automobil-

industrie begann die Kurzarbeit⁶⁰⁾. Vorerst jedoch behielt die Regierung ihren „Stabilitäts“-orientierten Kurs bei, unterstützt z. B. vom DIHT, der im Februar 1974 forderte, die Regierung müsse die Priorität auf die Stabilitätspolitik legen. Im Kampf gegen die Inflation solle sie nicht die Mehrwertsteuer, sondern die Steuern auf Einkommen aus unselbständiger Arbeit (mittels Konjunkturzuschlag) erhöhen und das Volumen der öffentlichen Haushalte einschränken; keinesfalls dürften aber Preiskontrollen und Genehmigungsverfahren bei Preiserhöhungen eingeführt werden. Derartige Äußerungen spiegeln das Unbehagen der Industrie gegenüber der sozialliberalen Koalition wider, vor deren „Experimenten“ man nie sicher zu sein glaubte; schon im November 1971 hatte dieses Unbehagen in einer BDI-Anzeigenaktion gegen die sozialliberale Regierung unter dem Motto „Wir können nicht länger schweigen“ Ausdruck gefunden.

Im Unterschied zum DIHT forderte die Automobilindustrie im Sommer 1974 eine Abkehr von der restriktiven Wirtschaftspolitik und verlangte nach umfassender staatlicher Förderung ihrer Branche⁶¹⁾; als die Regierung dies ablehnte, drohte der VDA mit Entlassungen. Der BDI tolerierte die Extra-Forderungen der notleidenden Branchen (zu denen vor allem auch die Textilindustrie gehörte), verfolgte selbst aber eine andere Linie: Anfang August erklärte sein Vorsitzender Hans-Günther Sohl, daß eine Ankurbelung der privaten Investitionstätigkeit zwar allmählich notwendig werde, dies aber am besten durch eine Stabilisierung der Kosten — in erster Linie der Lohnkosten — sowie durch eine restriktive staatliche Haushaltspolitik geschehen müsse; allgemeine Konjunkturspritzen lehne er ab, doch solle man die „bürokratischen“ Umweltschutzverfahren abbauen, die etliche Investitionsvorhaben blockierten⁶²⁾. Während dieser Zeit waren ein „Kurswechsel“ der Regierung und ein Eventualhaushalt im Gespräch, den der BDI offenbar zu verhin-

⁵⁸⁾ Daß es hier zum Beschäftigungsrückgang kam, lag u. a. an der Geschäftspolitik der Konzernleitungen, die auf Erhaltung der Gewinnquoten bedacht waren; bei ungünstiger Kostensituation konnte dies nur durch Preiserhöhungen erreicht werden — der damit verbundene Absatzrückgang wurde dabei in Kauf genommen.

⁶¹⁾ Neben Subventionen Basissteuer statt Hubraumsteuer, Wegfall der Mehrwertsteuer bei Gebrauchtwagenverkauf, Senkung der Mineralölsteuer, höhere Kilometerpauschale.

⁶²⁾ Frankfurter Rundschau (FR) vom 2. 8. 1974.

⁵⁸⁾ S. ebenda, S. 320.

⁵⁹⁾ Die folgende — weitgehend chronologische — Darstellung stützt sich auf die Informationen, die über die verschiedensten Presseorgane an die Öffentlichkeit gelangten.

dem trachtete. Dennoch beschloß die Regierung im September 1974 eine — bescheidene — Konjunkturspritze: Bund und Länder sollten zusammen 950 Mill. DM zur regionalen und lokalen Konjunkturabstützung im Baubereich (Infrastruktur, Wohnungen, Verkehr) bereitstellen.

Die Spritze erwies sich als völlig unzureichend, mit der Folge, daß es im November 1974 bereits 672 000 Arbeitslose gab. DGB und SPD forderten schnelles und stärkeres „Ankurbeln“, einige Bundesländer erstellten Konjunkturprogramme; die Konjunkturforschungsinstitute jedoch, von BDI und DIHT mit Beifall bedacht, forderten in ihrer gemeinsamen Prognose für 1975 eine Fortführung der „harten“ Geldpolitik und Zurückhaltung in der Lohnpolitik⁶³⁾. Hanns Martin Schleyer von der BDA warnte vor einem „Gasgeben“; Staat und Bundesbank sollten weiterhin eine stabilitätsorientierte Politik betreiben, vor allem aber müsse auf eine restriktive Lohnpolitik geachtet werden. Otto Wolff von Amerongen erklärte kurz darauf in einem Interview⁶⁴⁾: Allein die Arbeitslosenzahlen drücken zu wollen, beseitige noch nicht die Wurzeln der Investitionszurückhaltung. Dies war eine an die Regierung gerichtete deutliche Warnung, daß neue Konjunkturspritzen wirkungslos verpuffen könnten. Die Regierungskoalition war über dieses Thema ohnehin zerstritten; die SPD mit Kanzler Schmidt wollte „Gas geben“, und zwar mittels zusätzlicher Ausgabenprogramme, während die FDP sich weiterhin fürs „Bremsen“ aussprach und, wenn überhaupt, eine Konjunkturankurbelung nur mittels Zulagen an die Unternehmer wünschte.

Bis zum Dezember wuchs die Arbeitslosenquote auf 3,5 % an (von 3 % im Oktober); der BDI äußerte hierzu, daß nunmehr äußerste Mäßigung bei Tarifverhandlungen angeraten sei, während der DGB „Sofortmaßnahmen“ forderte. Mitte Dezember kam es schließlich zum neuen Konjunkturprogramm, das zusätzliche Staatsausgaben in Höhe von 1,7 Mrd. DM (für Investitionen im Energie-, Bau- und Fahrzeugbaubereich) vorsah, Steuerbegünstigungen nach § 7 b des Einkommensteuergesetzes, eine Steuer- und Kindergeldreform (zur Kaufkrafthebung), Lohnkostenzuschüsse für neugeschaffene Arbeitsplätze und als Kernstück — hierbei hatte die FDP sich durchgesetzt — die Förderung privater Investitionen

(gleichgültig ob Neu-, Ersatz- oder Rationalisierungsinvestition) durch eine Investitionszulage von 7,5 %, die der Industrie knapp 8 Mrd. DM einbrachte. Die Reaktion der Wirtschaft auf das Programm war „eher Skepsis und Kritik“⁶⁵⁾; von den angebotenen Vergünstigungen wurde nur zögernd Gebrauch gemacht⁶⁶⁾ — angeblich (wie die Spitzenverbände auf Befragen angaben) wegen der weiterhin bestehenden Unsicherheit über die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Vorhaben der Regierung⁶⁷⁾.

Anfang 1975 stieg die Arbeitslozenzahl auf über eine Million an; die Konjunkturforschungsinstitute verbreiteten Optimismus und rieten zu konjunkturpolitischer Abstinenz, der Bundesverband Deutscher Banken warnte vor einem „bedingungslosen Umschwenken“ von der Stabilitäts- auf Beschäftigungspolitik⁶⁸⁾. Während Otto Wolff von Amerongen wieder einmal äußerte, zur dauerhaften Verbesserung des Investitionsklimas seien nicht Konjunkturprogramme, sondern maßvolle Tarifabschlüsse, steigende Ertragskraft der Unternehmen und Vertrauen in die wirtschaftliche Zukunft nötig⁶⁹⁾, wandte Rolf Rodenstock sich gegen den aufkeimenden Verdacht, die Unternehmer wollten aus „politischen“ Gründen nicht mehr investieren: Solche Mutmaßungen seien „abenteuerlich“; auch die Unternehmer seien am Erfolg des Konjunkturprogramms interessiert, doch gebe es dafür nun einmal keine „Erfolgsgarantie“, entscheidend sei vielmehr die Entwicklung der Lohnkosten⁷⁰⁾. Inzwischen forderten nicht nur die Gewerkschaften weitere Maßnahmen — so erklärte Vetter, man müsse sich jetzt öffentlich mit der unternehmerischen Investitionspolitik befassen⁷¹⁾ —, sondern auch Handwerk und Handel: Sie riefen nach Zinssenkung, Verlustrücktrag und steuerfreier Investitionsrücklage. Das einzige Ergebnis derartiger Forderungen war jedoch die Senkung des Diskontsatzes von 6 auf 5,5 % (Anfang Februar); eine 1%ige Senkung erschien der Bundes-

⁶³⁾ FR vom 22. 10. 1974.

⁶⁴⁾ FR vom 16. 11. 1974.

⁶⁵⁾ FR vom 13. 12. 1974.

⁶⁶⁾ So gab der Arbeitgeberverband Groß- und Außenhandel an, daß lt. Umfrage von seinen Mitgliedsfirmen mehr als drei Viertel keine Änderung ihres Investitionsverhaltens planten; s. Frankfurter Zeitung vom 22. 1. 1975 (Blick durch die Wirtschaft).

⁶⁷⁾ Ebenda; FR vom 21. 1. 1975.

⁶⁸⁾ Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 7. 1. 1975.

⁶⁹⁾ Handelsblatt vom 10. 1. 1975.

⁷⁰⁾ iw-eil. Presseinformationen des Instituts der deutschen Wirtschaft Nr. 2 vom 8. 1. 1975.

⁷¹⁾ FAZ vom 27. 1. 1975.

bank stabilitätspolitisch bereits zu gewagt. Aus dem Hause Friderichs war wiederholt zu hören, daß kein neues Konjunkturprogramm geplant sei; Friderichs wandte sich zwar nicht gerade gegen die zusätzlichen Konjunkturprogramme einiger Bundesländer, meinte aber, man solle besser jetzt „die Nerven behalten“⁷²⁾.

Darin war er sich einig z. B. mit Fritz Dietz vom Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels: Es seien „langer Atem und starke Nerven“ nötig, denn „selbst ein optimales Programm wäre keine konjunkturpolitische Wunderwaffe“; schließlich hätten „aus unternehmerischer Sicht . . . zunächst Konsolidierung und Rationalisierung Vorrang vor Expansion“⁷³⁾. Er wußte auch anzugeben, was den Erfolg von Konjunkturprogrammen derzeit notwendig beeinträchtigt: die Folgen der Steuerreform und die seit dem 1. Januar 1975 erhöhten Sozialabgaben, Pläne betr. eine Arbeitsmarkt- und eine Berufsbildungsabgabe sowie die Sorge vor der paritätischen Mitbestimmung und vor neuen Vermögensbildungsprojekten. Mindestens ebenso deutlich stellten die Wirtschaftskommentatoren der FAZ klar, woran die deutsche Wirtschaft augenblicklich kranke: Die Zukunftserwartungen der Unternehmer seien durch schlechte Erfahrungen geprägt, die Erfahrung nämlich, „daß in den letzten Jahren eine Wirtschafts- und Sozialpolitik betrieben wurde, die zu einem guten Teil darin bestand, den Unternehmen immer neue Lasten aufzubürden“ und daß die Gewerkschaften „weit über das vertretbare Ziel hinausgeschossen“ seien; warum solle man aber investieren, wenn „die Früchte weitgehend von anderen eingeheimst werden“? Hinzu komme die „psychologische Hypothek“ der drohenden paritätischen Mitbestimmung — kurz, die Unternehmer seien durch und durch „verunsichert“⁷⁴⁾, weshalb nun alles davon abhängt, ob es der Regierung gelinge, wieder ein „Klima des Vertrauens“ herzustellen, in dem die Unternehmer damit rechnen könnten, daß die Regierung endlich „den inneren Zusammenhang zwischen Konjunktur- und Gesellschaftspolitik erkannt“ habe und fähig sei, diese Erkenntnis auch ihren Parteimitgliedern sowie den Gewerkschaften einzuhämmern. Berufsbildungs-

gesetz, Mitbestimmung, „weiter steigende Soziallasten“ und das „wuchernde Wachstum des Staatsverbrauchs mitsamt . . . potentiellen Steuererhöhungen“ gefährdeten bislang die Konjunktur; nun sei die Einsicht fällig, daß auch die Gesellschaftspolitik „sich auf die Dauer nicht gegen den Willen der Betroffenen richten“ könne⁷⁵⁾.

Vor allem bei Wirtschaftsminister Friderichs setzte sich in der Tat diese Einsicht durch; so sorgte er dafür, daß dem von Minister Rohde vorgelegten Entwurf einer Berufsbildungsreform „so viele Giftzähne gezogen (wurden), daß sie von der Wirtschaft verdaut werden kann“⁷⁶⁾, und begann — entgegen seinen Kabinettskollegen — die Möglichkeit eines Verlustrücktrags zu „prüfen“, für dessen Einführung die Spitzenverbände der Wirtschaft sich inzwischen einsetzten.

In der Öffentlichkeit stand allerdings weiterhin die Forderung nach „lohnpolitischer Zurückhaltung“ im Vordergrund — so u. a. in einer gemeinsamen Erklärung von DIHT, BDI, BDA und Zentralverband des Deutschen Handwerks, die sich im übrigen gegen eine Verlängerung der Investitionsprämie und gegen neue kurzfristige Konjunkturprogramme wandte (3. Juni 1975). Sohl erklärte auf der BDI-Jahrestagung in München, die Unternehmen müßten „verlässlich gegen Überforderungen bei Löhnen und Steuern gesichert werden“⁷⁷⁾; — die Beispiele ließen sich beliebig vermehren. Zugleich schien die Neigung, sich aus der „Talsohle“ der Konjunktur heraushelfen zu lassen, weiterhin bemerkenswert gering: Mitte Juni waren von den im Rahmen des Konjunkturprogramms vom Dezember zur Verfügung gestellten Beschäftigungshilfen weniger als zwei Drittel abgerufen⁷⁸⁾.

Während die Unternehmen eine derartige Abstinenz an den Tag legten und Spitzenfunktionäre wie Schleyer unentwegt vor Konjunkturankurbelungsversuchen warnten — statt dessen solle besser das System öffentlicher Dienstleistungen und sozialer Sicherung auf „Übertreibungen“ hin durchforstet werden⁷⁹⁾ —, kam für Industrie und Regierung gleichermaßen überraschend ein Exporteinbruch, der die vorsichtig optimistischen Prognosen der Regierung zunichte machte und

⁷²⁾ Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 14. 2. 1975.

⁷³⁾ Fritz Dietz, Wir brauchen starke Nerven, in: Vortragsreihe des Instituts der deutschen Wirtschaft, Jg. 25 Nr. 12, 25. 3. 1975.

⁷⁴⁾ Hans Roeper: Konjunkturpsychologie, in: FAZ vom 17. 2. 1975.

⁷⁵⁾ Peter Hort: Auf das Vertrauen kommt es an, in: FAZ vom 24. 2. 1975.

⁷⁶⁾ Ebenda.

⁷⁷⁾ Handelsblatt vom 12. 6. 1975.

⁷⁸⁾ FAZ vom 11. 6. 1975.

⁷⁹⁾ SZ vom 27. 6. 1975.

nun auch im Unternehmerlager erste Stimmen zugunsten von Konjunkturspritzen und Staatshilfen laut werden ließ⁸⁰). Doch trotz der sich nun rapide verschlechternden Wirtschaftslage blieb der Tenor der Äußerungen bei der Mehrzahl der Wirtschaftsfunktionäre gleich: keine neuen Konjunkturprogramme, die nichts nützen, sondern nur die Inflationsgefahr verstärken würden. Am entschiedensten in dieser Richtung argumentierten H. M. Schleyer von der BDA und Otto Wolff von Amerongen vom DIHT; Sohl (BDI) und F. Wilhelm Christians (Bundesverband Deutscher Banken) schienen eine eher „abwartende“ Haltung einzunehmen. Identisch waren bei den Vertretern dieser Spitzenverbände jedoch die dezidierten Forderungen, von deren Erfüllung ein künftiger Aufschwung abhängig gemacht würde: „Allerdings muß sich dann einiges ändern. Die Unternehmer müssen ihr Vertrauen wiederfinden. Sie müssen zuversichtlich sein, daß ihre Rolle begriffen wird und daß man den Unternehmen Belastungen abnimmt, die sie einfach nicht tragen können.“⁸¹) „Es kommt ... auf eine grundsätzliche Änderung des allgemeinen Trends an.“⁸²) Zu diesen grundsätzlichen kamen konkrete Forderungen nach einer Verminderung der Steuern im Unternehmensbereich, besonders der gewinnunabhängigen, einer „Entkrampfung“ des Verteilungskampfes, sprich äußerster Zurückhaltung bei Lohnforderungen, einem Verzicht „auf jene gesellschaftspolitischen Vorhaben ... , die neue Konflikte und Kontroversen programmieren“⁸³), sowie nach einem Verzicht auf neue Sozialleistungen. Das Verlangen nach ihrer Reduktion wurde zwar nicht explizit geäußert, doch hieß es verschiedentlich, daß das System der sozialen Sicherung „überzogen“ sei und hier „ein neues Gleichgewicht“ gefunden werden müsse⁸⁴). Sollte der Staat zur Erfüllung dieser Bedingungen, als „Vorleistung“, nicht bereit sein — so wurde gedroht —, „dann muß er konsequenterweise auf

⁸⁰) So z. B. Helmut Geiger vom deutschen Sparkassen- und Giroverband (FAZ vom 21. 6. 1975, SPIEGEL Nr. 30/1975 vom 21. 7. 1975) sowie Vertreter der Bauindustrie (FAZ vom 11. 7. 1975).

⁸¹) SPIEGEL-Interview mit Hans-Günther Sohl, Nr. 25/1975 vom 16. 6. 1975.

⁸²) Egon Overbeck (Mannesmann): Der Trend muß sich ändern, in: Vortragsreihe des Instituts der deutschen Wirtschaft, Jg. 25 Nr. 28, 15. 7. 1975.

⁸³) Sohl im SPIEGEL Nr. 25/1975 vom 16. 6. 1975.

⁸⁴) So außer Schleyer (s. FR vom 15. 7. 1975) z. B. Rolf Rodenstock, Der Mittelstand braucht Hilfe, in: Vortragsreihe des Instituts der deutschen Wirtschaft, Jg. 25 Nr. 30, 29. 7. 1975.

längere Sicht mit einer stagnierenden Wirtschaftslage mit entsprechend höheren Zuschüssen für die Arbeitslosenunterstützung und mit einer Reihe anderer gewichtiger Nachteile fertig werden“⁸⁵).

Wirtschaftsminister Friderichs machte sich das Gros dieser Argumente zu eigen. Auch er klagte über zu hohe Lohnkostenbelastung der Unternehmen⁸⁶), zu hohen Staatsverbrauch und vor allem über die „Unsicherheit“ der Unternehmer ob der Diskussion „bestimmter Reformvorhaben der Koalition“, verschärft noch durch die „öffentliche Auseinandersetzung über systemverändernde Forderungen“ wie etwa die nach Investitionslenkung. Dies alles müsse ein Ende haben; den Unternehmen müsse garantiert werden, daß bis auf weiteres keine Steuern und Sozialabgaben erhöht würden, die Sozialleistungen müßten „durchforstet“, die ertragsunabhängigen Steuern „überprüft“ und ein Verlustrücktrag eingeführt werden — andernfalls könne auch ein weiteres Konjunkturprogramm nur wieder ein Fehlschlag werden⁸⁷). Obwohl der Sachverständigenrat in einem Sondergutachten im Sommer 1975 ein neues Konjunkturprogramm gefordert hatte, zögerte die FDP dessen Verabschiedung hinaus. Friderichs erklärte die geforderte „Spritze“ von 10 Mrd. DM⁸⁸) für unrealistisch und warnte vor zu hohen Erwartungen an ein solches Programm; alle Gruppen in der Bundesrepublik hätten bisher über ihre Verhältnisse gelebt⁸⁹) und müßten nun in ihren Ansprüchen „enthaltamer“ werden, wozu auch gehöre, daß der „Wildwuchs“ im System der sozialen Sicherung zurückgeschnitten werde⁹⁰); solle es überhaupt demnächst wieder aufwärtsgehen, müsse zudem der Industrie mit Steuererleichterungen geholfen werden.

Daß bald irgend etwas geschehen mußte, war inzwischen allen Beteiligten klar, sah die Lage doch nicht nur im Hinblick auf die Arbeitslosenzahlen, sondern auch hinsichtlich der Auftragseingänge der Industrie düster aus. Der DGB forderte ein allgemeines Konjunkturprogramm, Teile der Regierung und die Bundes-

⁸⁵) Rodenstock, ebd.

⁸⁶) Die WELT meldete am 4. 8. 1975 sogar, Friderichs halte eine Begrenzung der Lohnquote für erforderlich.

⁸⁷) S. SPIEGEL Nr. 33/1975 vom 11. 8. 1975.

⁸⁸) So die Forderungen der IG Metall und der Bauindustrie.

⁸⁹) Mit diesem Argument hatte übrigens schon Erhard 1966 die Rezession erklärt.

⁹⁰) FAZ vom 4. 8. 1975.

bank plädierten für Stützung nur der Bauwirtschaft, der BDI sprach sich für eine „konzertierte Aktion der Vernunft“ aus, die letztlich darauf hinauslief, daß Unternehmerverbände, Teile der FDP, der Ministerialbürokratie des Wirtschaftsministeriums und einige CDU-regierte Länder ‚konzertiert‘ auf eine steuerliche Entlastung der Unternehmen hinarbeiteten. Finanzminister Apel sträubte sich gegen Steuererleichterungen; der Regierungskompromiß, der in den Gesprächen am Brahmsee Ende August gefunden wurde, sah auch keine Steuererleichterungen vor, zum Ausgleich aber beträchtliche Einsparungen, u. a. bei „Auswüchsen“ beim Arbeitsförderungs- und Berufsbildungsgesetz und bei der Krankenversicherung. Zugleich wurde ein Konjunkturprogramm in Höhe von 5,75 Mrd. DM beschlossen, das in erster Linie der Bauwirtschaft zugute kommen sollte. Am 25. September 1975 wurde es vom Bundestag gebilligt, doch erging es ihm ähnlich wie dem früheren: die zur Arbeitsbeschaffung bereitgestellten Gelder wurden nur zögernd abgerufen.

Auch ging die Kampagne der Unternehmer zunächst weiter: Das Konjunkturprogramm dürfe nicht überschätzt werden, da die Unternehmen weiterhin stark belastet seien, hieß es seitens des Bundesverbandes Deutscher Banken⁹¹⁾; der BDI erklärte, die Sparbeschlüsse der Regierung seien wenig geeignet, das Vertrauen der Wirtschaft in die Zukunft zu stärken, da für 1977 eine Erhöhung der Mehrwertsteuer erwogen wurde⁹²⁾, und Schleyer warnte wieder einmal davor, daß die geplante Neuregelung der Mitbestimmung „den Weg aus der Rezession“ erschwere, da sie Unruhe und Unsicherheit in der Wirtschaft verbreite⁹³⁾. Wolff von Amerongen sprach davon, daß es zwar keine „Investitionsverweigerung“ in der gegenwärtigen Krise gebe, doch sei „die Bereitschaft zum Risiko . . . in einer schwierigen Lage selbstverständlich geringer. Der Attentismus gewinnt weniger Raum, wenn die Wirtschaft Vertrauen in die zukünftigen Absichten der Politik hat, wenn es uns gelingt, die Kooperation mit der Regierung zu verbessern.“⁹⁴⁾

Eben dies war aber seit längerem das Bestreben der sozialliberalen Koalition, deren Spit-

ze seit dem Herbst 1975 kaum noch eine Gelegenheit ausließ, die Wirtschaft mit Gunstbeweisen zu verwöhnen. „Kaum eine Woche ohne neue sozialliberale Freundschaftsgesten, kaum eine Kanzler- oder Ministerrede ohne einige Streicheleinheiten für die Unternehmer“, stellte der SPIEGEL fest⁹⁵⁾, doch ging es nicht nur um „Streicheleinheiten“, sondern um handfeste Zugeständnisse: Seit dem Oktober diskutierte die Regierung trotz des Widerstands Apels den steuerlichen Verlustrücktrag, der Anfang 1976 schließlich zustande kam, und vor allem saß ein Koalitionsausschuß seit dem Sommer 1975 daran, den Mitbestimmungsentwurf der Regierung von 1974 im Sinne der Unternehmerinteressen zu „korrigieren“ — ein Verfahren, das Anfang Dezember 1975 mit dem endgültigen Verzicht auf die Parität beendet wurde. Entsprechend hörte man seit dem Winter 1975/76 aus der Industrie freundlichere Töne gegenüber der Regierung: Wolff von Amerongen fand, man könne „mit denen wieder reden“; Sohl lobt die zahlreichen diskreten Kontaktgespräche mit Koalitionsvertretern und vor allem mit Wirtschaftsminister Friderichs, demgegenüber der BDI sich indes öffentlich zur Zurückhaltung verpflichtet sehe, da Friderichs bereits „verdächtig“ werde, „mit den Unternehmern gemeinsame Sache zu machen“⁹⁶⁾. Etliche Unternehmer hatten nun offenbar den Eindruck gewonnen, daß Schmidt und Friderichs wider Erwarten die Interessen der Industrie wahrnahmen, was Peter von Siemens in die Worte kleidete: Zwar sei anfangs „das Klima für uns nicht gerade freundlich“ gewesen, doch seien nun zahlreiche Kollegen „der Meinung . . ., daß wir uns, was wirtschaftliche Einsicht betrifft, keinen besseren Kanzler und keinen geeigneteren Wirtschaftsminister wünschen können“⁹⁷⁾.

Während der ganzen Zeit hatten die Gewerkschaften unermüdlich Programme zur Konjunkturbelebung gefordert und eigene Entwürfe hierzu vorgelegt. Zwar war es zu solchen Programmen gekommen, jedoch zum einen mit beträchtlicher zeitlicher Verzögerung, zum anderen in viel geringerem Ausmaß als von den Gewerkschaften für notwendig erachtet, und drittens blieben spezifische Forderungen — wie vor allem die nach Nachfragebelebung, um die Ausnutzung vorhandener

⁹¹⁾ Handelsblatt vom 29. 8. 1975.

⁹²⁾ SZ vom 30. 8. 1975.

⁹³⁾ FR vom 24. 10. 1975.

⁹⁴⁾ Otto Wolff von Amerongen, Neuer Datenkranz für den Aufschwung, in: Vortragsreihe des Instituts der deutschen Wirtschaft, Jg. 25 Nr. 46, 18. 11. 1975.

⁹⁵⁾ SPIEGEL Nr. 48/1975 vom 24. 11. 1975.

⁹⁶⁾ SPIEGEL Nr. 44/1975 vom 27. 10. 1975.

⁹⁷⁾ SPIEGEL-Gespräch mit Peter von Siemens, Nr. 48/1975 vom 24. 11. 1975.

Kapazitäten zu sichern, bevor neue Investitionen getätigt würden — unberücksichtigt. Lohnpolitisch waren die Durchsetzungschancen der Gewerkschaften bei wachsender Arbeitslosigkeit ohnehin minimal. DGB-Chef Heinz-Oskar Vetter erklärte sich sogar explizit zu lohnpolitischer Zurückhaltung in einem „Aufschwungspakt“ zwischen Gewerkschaften, Unternehmern und Politikern — praktisch einer Neuauflage der Konzertierten Aktion in ihrer alten Funktion — bereit. Ansonsten sprach er sich dafür aus, bezüglich eigener Pläne zu schweigen: „Wir wissen, daß wir, wollten wir jetzt eine Forderung wie die Investitionslenkung durchsetzen, die Krise nur verschlimmern würden.“⁹⁸⁾ Eugen Loderer von der IG Metall gebrauchte zwar laute Töne: Wenn z. B. angesichts des beschlossenen Sparprogramms, das „ohnehin voll zu Lasten des Arbeitnehmers“ gehe, die Regierung den Unternehmern noch Steuergeschenke gewähren wolle, werde man „dagegen heftig Sturm laufen“⁹⁹⁾; der Sturm blieb indes aus. Er blieb auch aus, als die sozialliberale Regierung, auf die der DGB einst große Hoffnungen gesetzt hatte, den Mitbestimmungskompromiß von 1974 noch einmal zu Ungunsten der Arbeitnehmerseite änderte.

Schließlich hielten die Gewerkschaften sich auch in den tarifpolitischen Auseinandersetzungen des Winters 1975/76 bemerkenswert zurück — trotz der sich mehrenden Anzeichen für den wieder einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwung. Zum Jahresende 1975 kam es laut SPIEGEL in der nordrhein-westfälischen Metallindustrie zum Vorschlag einer Lohnerhöhung von 5 % bei höherem Urlaubsgeld, aber Fortfall einer Zulage, was einem echten Lohnzuwachs von nur 4,5 % entsprochen hätte; Hans Mayr von der IG Metall meinte dazu: „Aktuelle Gründe erzwingen den Verzicht auf Umverteilungsforderungen“¹⁰⁰⁾, bedachte dabei aber wohl nicht, daß mit einer solchen Lohnerhöhung nicht einmal ein Teuerungsausgleich erreicht worden wäre. In der Metallindustrie Nordwürttemberg-Nordbadens einigte man sich auf die „maßvolle“ Lohnerhöhung von 5,4 % (plus 330 DM für die Monate Januar bis März und einen zusätzlichen Urlaubstag) — ein Betrag, der der Bundeszentrale der Arbeitgeberorganisation Gesamtmetall gleichwohl zu hoch war, weshalb

sie den Kompromiß ablehnte (er errang dennoch Gültigkeit): Anscheinend war sie der Meinung, daß die momentan noch immer schwache Position der Gewerkschaften besser hätte ausgenutzt werden sollen, wobei ihr der Wirtschaftsminister Schützenhilfe zu leisten bereit war¹⁰¹⁾.

Die Unternehmerseite brachte unterdessen ihr Schäfchen ins Trockene: Lt. Monatsbericht der Bundesbank stiegen die Einkommen der Unternehmer im 2. Halbjahr 1975 gegenüber dem 2. Halbjahr 1974 netto um knapp 11 % (und damit stärker als brutto), die Löhne und Gehälter dagegen — ebenfalls netto — nur um 1 %¹⁰²⁾.

*

Auch in der Rezession der siebziger Jahre konnten die Unternehmerinteressen sich also weitgehend durchsetzen. Ihre Hauptziele waren Reduktion der Lohnkosten, der Soziallasten und der Steuerlast, Eindämmung des Staatsverbrauchs sowie Verhinderung mißliebiger Reformen. Bezüglich der Lohnpolitik war die Unternehmerseite so erfolgreich, daß die BDA unter Schleyer gegenüber den geschwächten Gewerkschaften nun ungehindert zur Offensive übergehen und die Parole ausgeben konnte, Lohnerhöhungen nur unterhalb der Inflationsrate zuzulassen. Zum ansatzweisen Abbau der Sozialleistungen kam es mit den Sparbeschlüssen der Regierung vom August 1975; bei dieser Gelegenheit einigte die Regierung sich auch grundsätzlich darauf, den Staatsanteil am Sozialprodukt nicht weiter zu vergrößern. Die steuerliche Entlastung der Unternehmen steckt zwar noch in den Anfängen, doch ist der geforderte Verlustrücktrag realisiert; das gleiche gilt für die Reform der Körperschaftsteuer. Noch eindeutiger ist der Erfolg der Unternehmerseite in Sachen Berufsbildungsreform und Mitbestimmung. Die während der Krise gewachsene Kompromißbereitschaft der Regierung, die sich in den meisten dieser Erfolge der Wirtschaft äußert, dürfte wesentlich dazu beigetragen haben,

⁹⁸⁾ SPIEGEL-Gespräch mit Heinz-Oskar Vetter, Nr. 31/1975 vom 28. 7. 1975.

⁹⁹⁾ SPIEGEL-Gespräch mit Eugen Loderer, Nr. 41/1975 vom 6. 10. 1975.

¹⁰⁰⁾ SPIEGEL Nr. 53/1975 vom 29. 12. 1975.

¹⁰¹⁾ So, wenn er erklärte, daß dem Kostenaspekt größere Bedeutung zukomme als dem Kaufkraftaspekt, und betonte, die Ergebnisse der Tarifhandlungen würden darüber entscheiden, wie viele Arbeitnehmer in Zukunft ihren Arbeitsplatz behalten würden (Friderichs bei der Eröffnung der 28. Internationalen Handwerksmesse in München, in: FR vom 15. 3. 1976). — Sowohl die Entwicklung der Tarifabschlüsse wie auch die begleitenden Kommentierungen des Wirtschaftsministers waren übrigens im Winter 1976/77 durchaus vergleichbar.
¹⁰²⁾ FR vom 17. 3. 1976.

daß die Industrie sich mit der sozialliberalen Koalition „versöhnte“: Der 1971 gefaßte Plan, auf den Sturz der Regierung hinzuwirken, konnte fallengelassen werden.

Erfolg hatte die Unternehmerseite schließlich auch auf betriebswirtschaftlichem Gebiet: Die Zeit der Krise wurde bewußt zur Rationalisierung, zum Abbau von Verwaltungsapparaten, zur Verbesserung der „Arbeitsmoral“ genutzt. „Gewiß ist die große Zahl der Arbeitslosen und Firmenzusammenbrüche bedrückend und vor allem für die Betroffenen mit Bitterkeit und Sorge verbunden. Aber wir müssen das jetzige Konjunkturtal durchwandern ... Vor allem sollten wir in der jetzigen Phase verminderter wirtschaftlicher Aktivität

Die Krisen der Jahre 1929 ff. und 1973 ff. sind nur begrenzt vergleichbar. Politisch betrachtet, ist die derzeitige Rezession relativ harmlos; sie spielt sich unter ansonsten „stabilen“ Verhältnissen ab, während die Weltwirtschaftskrise in Deutschland auf eine Situation traf, in der ohnehin Unzufriedenheit mit dem bestehenden System überwog und die Tendenz zur Radikalisierung, zur totalen Opposition gegen den Status quo daher nahe lag. Die Radikalisierungstendenz galt dabei nicht nur für die Massen der Arbeitslosen und der verarmten Kleinbürger, sondern gleichfalls für die Großindustrie, die schließlich mehrheitlich die Krise als geeignete Gelegenheit ansah, den lästigen Parlamentarismus loszuwerden. In der Bundesrepublik zeigten sich — der „Radikalen“-Hysterie zum Trotz — keine vergleichbaren Neigungen zu einer „Systemveränderung“, weder auf seiten der Arbeiter noch auf seiten der Unternehmer, die, nachdem sie ihre wesentlichen Interessen erst einmal durchgesetzt zu haben glaubten, für die ihnen ansonsten politisch eher fernstehende sozialliberale Koalition sogar Sympathien zu entwickeln begannen.

Gemeinsam ist beiden Krisen indes die Einseitigkeit der Verteilung der aus der Wirtschaftsmisere entstehenden Lasten — was in der derzeitigen Rezession jedoch weniger kraß deutlich wurde als 1930—1933, da gegenwärtig das System sozialer Sicherung noch einigermaßen funktioniert — bzw. die Ungleichgewichtigkeit im Prozeß der Interessendurchsetzung. Die Großindustrie vermochte nicht

nicht nur eine Periode der Schwäche sehen, sondern auch erkennen, daß es eine Zeit ... der Neuorientierung und des Kräftesammelns für einen neuen Aufstieg ist“, der durch verbesserte Arbeitsverfahren, verbesserte Arbeitsmoral und mäßige Lohnabschlüsse garantiert werde¹⁰³). Dieser Kommentar macht zweierlei deutlich: Mit dem hartnäckigen Insistieren der großen Unternehmerverbände auf einer restriktiven Wirtschaftspolitik sollten erstens die Gewerkschaften in die Knie gezwungen werden¹⁰⁴); zweitens aber dokumentiert sich darin zugleich der Sieg der Großindustrie über die Interessen der Klein- und Mittelindustrie, der die langanhaltende Rezession Konkurse, aber kaum Vorteile einbrachte.

Krise und Interessendominanz

nur ihre ökonomischen Ziele zu verwirklichen — sowohl in den dreißiger als auch in den siebziger Jahren Lohnkostensenkung, Eindämmung der Soziallasten, Reduzierung der steuerlichen Unternehmensbelastung, Zurückdrängung des Staats —, sondern auch ihre politischen Ziele, die in der Weimarer Republik in der Ablösung mißliebiger Regierungen und in der Bundesrepublik in der Abwehr mißliebiger gesellschaftspolitischer Reformen bestanden. Um diese Vorhaben durchzusetzen, konnte auf die Interessen kleinerer Unternehmen, die vor allem in der derzeitigen Rezession auf Grund der Hartnäckigkeit der Unternehmerverbände bei der Verfolgung ihrer Politik und der u. a. darum sich hinziehenden Krise Konkurs anmelden mußten, keine Rücksicht genommen werden¹⁰⁵). Dennoch war etwa im BDI keine Opposition dieser Gruppe zu befürchten, da gerade Kleinunternehmen ein elementares Interesse an Kostensenkungen haben und daher für Kampagnen zur Sen-

¹⁰³) Hans Roepers, Ein Ziel, das Ehrgeiz lohnt, in: FAZ vom 22. 2. 1975.

¹⁰⁴) Peter Hort, Auf das Vertrauen kommt es an, in: FAZ vom 24. 2. 1975: „Daß die Gewerkschaften neuerdings den Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und potentieller Arbeitslosigkeit ... erkennen und auf rigorose ‚Umverteilungsaktionen‘ verzichten, ist das Verdienst der hartnäckigen Stabilitätspolitik ...“.

¹⁰⁵) Für die Großindustrie stellte diese Hartnäckigkeit kaum ein ökonomisches Problem dar: sie konnte staatliche Konjunkturspritzen leichten Herzens ablehnen, da ihre Kapazitäten nicht ausgelastet waren, eine Förderung von Neuinvestitionen also zunächst ökonomisch sinnlos schien.

kung von Lohn- und Sozialkosten stets mobilisierbar sind.

Die machtloseste Gruppe aber war in beiden Krisen die der Arbeitnehmer. Eine Durchsetzung ihrer Forderungen mittels ihres einzigen legalen Kampfmittels, des Streiks, war angesichts der Arbeitslosigkeit unmöglich und zudem psychologisch problematisch: In Krisenzeiten muß jede Forderung nach Lohnerhöhung mit Unverständnis, wenn nicht sogar Empörung in der Öffentlichkeit rechnen. Zusätzlich zu diesen externen Faktoren schwächten innerorganisatorische Probleme die gewerkschaftliche Kampfkraft, nämlich drohender Mitgliederschwund sowie die Angst vor „linker“ Konkurrenz.

In der Krise — wenn Interessenkonflikte nicht mit immer höheren Wachstumsraten verdeckt werden können — zeigt sich demnach das strukturelle Ungleichgewicht beim Versuch der Durchsetzung von Unternehmer- und Arbeitnehmerinteressen. Die Dominanz der Interessen der Großindustrie, in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs durch die Neigung zu Zugeständnissen häufig verschleiert, tritt dann unverhüllt zutage, was der ehemalige Wirtschaftsminister Karl Schiller folgendermaßen ausgedrückt hat: Man könne gar nicht oft genug wiederholen, daß es „ohne wirtschaftliches Wachstum ... in der interessenpluralistischen Massendemokratie unserer Tage keinen Interessenausgleich (gibt) ... In Rezessionen, Stagnation und Deflation schwinden die gesellschaftspolitischen Kompromißmöglichkeiten allmählich ganz“¹⁰⁶). Sie schwinden, weil die Gruppe der Unternehmer der Gesellschaft, die auf ihre Investitionen angewiesen ist, in solchen Zeiten die Bedingungen diktieren kann, unter denen allein sie wieder zu investieren bereit ist.

Die Tatsache übrigens, daß in einer privatkapitalistisch organisierten Wirtschaft der Investitionsbereitschaft der Privatunternehmer höchste Bedeutung zukommt, führt häufig zu einer Identifizierung von Unternehmer- und Allgemeininteressen. So erläutert der Verfassungsrechtler (und -richter) Ernst Benda, daß

¹⁰⁶) BMWi Texte 1. Reden zur Wirtschaftspolitik von Prof. Dr. Karl Schiller, Bonn 1967, S. 44 (Schiller zitiert dabei einen Artikel aus dem „Volkswirt“). S. hierzu auch Christian Graf von Krockow (Reform als politisches Prinzip, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 9/76), der die Grenze, unterhalb derer Kompromisse nicht mehr zustande kommen, schon bei einem Wachstum von 4 % gegeben sieht (S. 34).

das gewerkschaftliche „Sonderinteresse“ nicht mit dem Allgemeininteresse identisch sei, wohl aber das der Großindustrie, denn der Staat finde „bei den Großunternehmen eine Situation vor, die seinen Zielen nicht entgegengesetzt ist, sondern in die gleiche Richtung weist“¹⁰⁷). Das Ungleichgewicht bei der Berücksichtigung von Unternehmer- und Arbeitnehmerinteressen durch staatliche Politik ist damit gewissermaßen auch staatsrechtlich legitimiert.

Die Krise macht aber schließlich nicht nur die Dominanz der Interessen der Großindustrie gegenüber denen anderer Bevölkerungsgruppen deutlich, sondern zugleich die Abhängigkeit staatlicher Instanzen vom Verhalten der Großindustrie. So sahen die Gewerkschaften, die ihre Hoffnungen auf die sozialdemokratische Regierungsmehrheit gesetzt hatten, sich in der Krise der siebziger Jahre bitter getäuscht: Die SPD-Regierung konnte für die Arbeitnehmerinteressen kaum mehr erreichen als eine beliebig andere „bürgerliche“ Regierung, vielleicht sogar noch weniger, war sie doch vollauf damit beschäftigt, nicht nur die Unternehmer wieder zum Investieren zu bewegen ... , sondern sie vor allem erst einmal davon zu überzeugen, daß sie nicht im Sinne habe, Privilegien von Großindustriellen und Eigentümern abzubauen. Selbst wenn sie wollte, könnte eine Regierung in Krisenzeiten die Interessen „der Wirtschaft“ nicht ignorieren, bedarf sie doch zum einen selbst finanzieller Ressourcen (Steuereinnahmen) und zum anderen der Massenloyalität, die heute weitgehend von den mit wachsendem Wohlstand erst verteilbaren Gratifikationen abhängt. Krisenbewältigung, besser noch: Krisenverhinderung gehört darum zu den in seinem eigenen Interesse wichtigsten Aufgaben des Staates; ihre Erfüllung aber erfordert, solange „private“ Instanzen die Investitionsentscheidungen fällen, das Eingehen auf die Interessen dieser Instanzen, um ein günstiges Investitions-„Klima“ herzustellen oder zu erhalten.

Daß die Unternehmenseite sich dieser ihrer Machtposition bewußt ist, dürfte aus zahlreichen der zitierten Äußerungen, Stellungnahmen und Drohungen deutlich geworden sein. Es stellt sich indes die Frage, ob und wie weit diese Machtposition abzubauen bzw. ob das Machtungleichgewicht verschiebbar ist. Die Antwort muß zwar zwangsläufig spekulativ bleiben; gleichwohl fällt sie pessimistisch aus.

¹⁰⁷) Ernst Benda, Industrielle Herrschaft und sozialer Staat, Göttingen 1966, S. 219, 332.

So ist z. B. — auch dies sollte die Untersuchung verdeutlicht haben — von staatlicher Reformpolitik keine wesentliche Änderung zu erwarten: Die Großindustrie nutzte die Krise, um die drohende Gefahr einer fast-paritätischen Mitbestimmung abzuwehren, und brachte selbst ein so „harmloses“ Reformprojekt wie das der Berufsausbildung in wichtigen Teilen zu Fall. Man kann sich vorstellen, wie sie auf eine Absicht nach tatsächlich „systemverändernden“ Projekten — etwa die Investitionskontrolle — reagieren würde, sollte eine Regierung es wagen, derartige Pläne ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Das Machtungleichgewicht ist aber eben nur dann verschiebbar, wenn das unternehmerische Investitionsverhalten direkt beeinflußt werden kann, denn die Unternehmer beziehen ihren Machtvorteil ja aus der Freiheit ihrer Investitionsentscheidung.

Theoretisch lassen sich immerhin Bedingungen ausmachen, unter denen eine Reduzierung unternehmerischer Macht möglich scheint¹⁰⁸); sie knüpfen sich an die für die Existenzsicherung des demokratischen Staates notwendige Erhaltung von Massenloyalität. Zwar zwingt dieses Erfordernis dann, wenn die Ziele der Bevölkerung — mit denen der Industrie übereinstimmend — auf stetes Wohlstandswachstum ausgerichtet sind, den Staat noch in besonderem Maße dazu, die Interessen der Unternehmensleitungen zu seinen eigenen zu machen; andererseits ist aber die

¹⁰⁸) S. dazu H. Abromeit, Zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft im gegenwärtigen Kapitalismus, in: Politische Vierteljahresschrift 1/1976.

Privatwirtschaft ihrerseits von der loyalitätserhaltenden Funktion des Staates abhängig, da ohne sie die Rahmenbedingungen für privates Wirtschaften brüchig würden, mithin die Sicherheit des Systems der Privatwirtschaft selbst in Frage gestellt wäre. Wenn daher die Interessen der Bevölkerungsmehrheit sich abkehren von bloßer materieller Zusatzbefriedigung hin zu Forderungen, die mit den Zielen der Einzelunternehmen nicht mehr kompatibel sind (und das beginnt etwa bei Fragen des Umweltschutzes), dann müßte der Staat sich um seiner Legitimität willen darauf einlassen und der Privatwirtschaft — im Interesse ihres Weiterbestehens als System — zunehmend profitmindernde Auflagen machen sowie den politischen Einfluß ihrer Entscheidungsträger einschränken.

Ob es dazu kommen kann, hängt von der Verbreitung und der Dringlichkeit entsprechender neuer Bedürfnisse sowie von der Konfliktbereitschaft der Bevölkerung ab. Selbst wenn diese Faktoren in ausreichender Intensität gegeben sind, fragt es sich indes, ob die Großindustrie letztlich nicht doch am längeren Hebelarm sitzt. Zum einen nämlich benötigt der Staat weiterhin finanzielle Ressourcen, deren Knappheit ihn immer auf den goodwill der Privatwirtschaft rückverweisen wird, und zum anderen bedarf es im Zweifelsfall wohl nur erneuter „Krisen“, um auch der Bevölkerung den Wachstumsimperativ — das Vehikel zur Sicherung von allgemeinem Wohlstand und zugleich der Herrschaft unternehmerischer Interessen — wieder deutlich vor Augen zu führen.

Zwischen Pluralismus und Zwei-Klassen-Modell

Die Arbeit von Heidrun Abromeit „Interesendurchsetzung in der Krise“ provoziert Einwände auf drei verschiedenen Ebenen: Einwände gegen den theoretischen Ansatz der „Kapitalmacht“, Einwände gegen eine einseitige Beweisführung, die nur wegen der Vernachlässigung entgegenstehender Argumente plausibel erscheint, Einwände schließlich gegen einzelne sachlich unrichtige Darstellungen historischer Tatbestände. Diese sind für den Gesamtzusammenhang zwar von untergeordneter Bedeutung, sie stützen je-

doch nachweisbar die einseitig angelegte Interpretation.

Die vorliegenden Anmerkungen wollen daher nicht die historisch orientierte Quellensammlung in ihren Einzelheiten wiederlegen; sie nehmen vielmehr Bezug auf den politikwissenschaftlichen Aspekt, der zu Beginn und am Ende der Arbeit zum Ausdruck kommt und mit dessen Hilfe eine unzutreffende Erklärung der gegenwärtigen Gesellschaftsordnung unternommen wird.

I. Einwände gegen den theoretischen Ansatz

In mehrfacher Hinsicht erscheint das Konzept der Kapitalmacht, dessen sich Abromeit zur Erklärung der politischen Wirklichkeit bedient, als nicht ausreichend. Während man ihren Einwänden gegen eine naive Pluralismustheorie weitgehend folgen kann¹⁾, zieht sie den Rahmen ihres Ansatzes auf der Basis einer überholten Klassenanalyse bei weitem zu eng.

1. Eine unzutreffende These von der Antinomie gesellschaftlicher Gruppen

Mit Recht verweist Abromeit auf Olson²⁾ und Offe³⁾, wonach die Durchsetzung von Interessen von ihrer *Organisationsfähigkeit* und ihrer *Konfliktfähigkeit* abhängig ist. Die Argumentation Olsons erklärt einleuchtend die geringe Neigung deutscher Arbeitnehmer zu gewerkschaftlicher Organisation. Nur 31,7 Prozent der bundesdeutschen Arbeitnehmer sind in einer der 16 Einzelgewerkschaften des Deutschen Gewerkschaftsbundes organisiert⁴⁾. Hiermit wird indessen nicht die Le-

gitimation des DGB als Arbeitnehmerorganisation in Frage gestellt. Das Beispiel zeigt nur, daß ein relativ geringer Organisationsgrad der Arbeitnehmer nicht notwendigerweise eine Positionsschwäche der Gewerkschaften zur Folge haben, daß eine Schwäche des einzelnen Arbeitnehmers gegenüber dem Arbeitgeber im organisationstheoretischen Sinn nicht eine Schwäche der organisierten Arbeitnehmerschaft bedeuten muß. Legitimität ist weitgehend eine Frage gesellschaftlicher Einschätzung. Der Deutsche Gewerkschaftsbund gilt ungeachtet seiner relativ geringen Organisationsquote als legitime Sozialpartnerorganisation der Arbeitnehmer. Unverhältnismäßige Macht, die „den Gewerkschaften“ in der öffentlichen Meinung zugeschrieben wird, entspringt nicht der prozentualen Organisationschwäche, sondern dem demonstrierten Selbstverständnis einer allzuständigen Organisation. So äußerten beispielsweise 1974 54 Prozent der Befragten, ihrer Meinung nach übten die Gewerkschaften einen zu großen Einfluß auf das politische Leben in der Bundesrepublik aus⁵⁾. In der Einschätzung politischer Macht durch die Öffentlichkeit standen damit die Gewerkschaften an der Spitze aller gesellschaftlicher Organisationen in der Bundesrepublik. Diese Zuschreibung politischen Einflusses bedeutet nicht notwendigerweise, daß die deutschen Gewerkschaften tatsächlich reale Einflußmöglichkeiten in dem ver-

¹⁾ Vgl. hierzu den Literaturüberblick bei Franz Nuscheler, Winfried Steffani (Hrsg.), *Pluralismus — Konzeptionen und Kontroversen*, München 1972.

²⁾ Vgl. Mancur Olson, Jr., *Die Logik des kollektiven Handelns*, Tübingen 1968.

³⁾ Vgl. Claus Offe, *Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme*, in: Gisela Kress, Dieter Senghaas (Hrsg.), *Politikwissenschaft*, Frankfurt a. M. 1975, S. 135 ff.

⁴⁾ Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), *Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland*, Köln 1976.

⁵⁾ Elisabeth Noelle-Neumann (Hrsg.), *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1974—1976*, Wien, München, Zürich 1976, S. 70.

muteten Ausmaß besitzen. Sie bildet aber ein Indiz dafür, daß die Gewerkschaften in der Bundesrepublik nicht derart ohnmächtig sind, wie sie Abromeit darzustellen versucht und worauf sie ihr ungerechtfertigtes, weil überholtes Konstrukt des Fundamentalgegensatzes von Kapital und Arbeit als Grundprinzip der gegenwärtigen Gesellschaftsordnung aufbaut. Es ist hierbei begrüßenswert, daß sie unterhalb dieser präformierenden These sich immerhin um eine differenzierte Analyse bemüht, wenn sie beispielsweise unterschiedliche Interessenlagen und daraus folgend auch unterschiedliches politisches Verhalten der chemischen, elektro-technischen, Maschinenbau- und Schwerindustrie konstatiert.

Auch die Annahme Claus Offes, wonach Voraussetzung für die politische Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen ihre Konfliktfähigkeit sei⁶⁾, erscheint plausibel; die glaubhafte Androhung von Leistungsverweigerung von seiten gesellschaftlicher Gruppen ist sicherlich eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Definition ihrer Position im politischen Kräftefeld. Die Aktionen der Fluglotsen und der Streik im öffentlichen Dienst im Jahre 1974 sind hierfür eindrucksvolle Beispiele. Andererseits zeigt aber die Studentenbewegung Ende der sechziger Jahre, daß auch im oben beschriebenen Sinne ohnmächtige Gruppen Veränderungen in gesellschaftlichen Teilbereichen bewirken können.

Die These Olsons von der unterschiedlichen *Organisierbarkeit* gesellschaftlicher Interessen trifft auf Konsumenten eher zu als auf Produzenten, sie trifft auf Arbeitnehmer eher zu als auf Arbeitgeber. Wie oben angedeutet wurde, sagt sie jedoch kaum etwas über die relativen Einflußmöglichkeiten bereits bestehender Verbände aus. Diese können ein relatives Eigenleben führen, solange sie glaubhaft vorzugeben in der Lage sind, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten. Götz Briefs nannte dies das „autonome Verbandsinteresse“. Die Annahme Offes von der *Konfliktfähigkeit* von Interessen als Voraussetzung für ihre Durchsetzung trifft demnach auf Arbeitnehmer wie auf Arbeitgeber gleichermaßen zu — eine Tatsache, auf die noch zurückzukommen sein wird.

Die einseitige Betonung einer Kapital-Arbeit-Dichotomie greift aber zu kurz, wenn mit ihr, wie es Abromeit versucht, die Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen in einer westlichen Industriegesellschaft dargestellt werden

soll. Sie tritt in Gesellschaften wie der der Bundesrepublik Deutschland vor den gegensätzlichen Interessen aktiver gegenüber inaktiven Bevölkerungsgruppen eindeutig in den Hintergrund.

Ob man dieses Problem als die Neue Soziale Frage bezeichnen kann, bleibe dahingestellt. Immerhin waren im Februar 1976 — will man noch einmal die Meinungsforschung bemühen — 40 Prozent einer repräsentativen Stichprobe der Meinung, daß es trotz der zahlreichen Interessenverbände in der Bundesrepublik viele Menschen gebe, deren Interessen eigentlich niemand so richtig vertrete⁷⁾. Mit 34 Prozent standen Rentner und alte Leute bei weitem an der Spitze der Nennungen⁸⁾. Der Ansatz von Abromeit zur Analyse der Interessendurchsetzung in der Krise erscheint wenig beispielhaft für die gegenwärtige Gesellschaft, weil er sich auf die Aktivbevölkerung beschränkt.

2. Interessenausgleich im Konjunkturverlauf

Es ist legitim, die Möglichkeiten der Interessendurchsetzung von Arbeitnehmerorganisationen in der wirtschaftlichen Krisensituation zu untersuchen. Für diese spezielle Situation wird man viele der Feststellungen Abromeits bestätigen müssen. Es bedeutet jedoch eine grobe Verallgemeinerung, wenn man aus dieser prämissenreichen Konstellation der ökonomischen und sozialen Daten ein permanentes (strukturelles) Ungleichgewicht zu Lasten der Gewerkschaften ableitet.

Zwar ist in der Tat die gewerkschaftliche Waffe des Streiks in der Wirtschaftskrise relativ stumpf; um so schärfer ist sie aber in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität. Die geringe Streikneigung der deutschen Gewerkschaften entspringt dem „verbandspolitischen Imperativ, die Waffe dieser Sanktionsmittel nicht durch zu häufigen Gebrauch stumpf werden zu lassen“⁹⁾.

Dieser Interessenausgleich im Gesamt des Konjunkturverlaufs bleibt in der Untersuchung Abromeits unberücksichtigt, da sie das Thema von vornherein auf die ökonomische Krise einengt. In ihren einleitenden Ausführungen wird die temporäre Schwäche ebenfalls als strukturelles Ungleichgewicht in der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehung ohne die Relativierung durch die Phasenablösung

⁷⁾ s. Elisabeth Noelle-Neumann (Hrsg.), a. a. O., S. 71.

⁸⁾ Ebd.

⁹⁾ Claus Offe, a. a. O., S. 147.

⁶⁾ Vgl. Claus Offe, a. a. O., S. 146 f.

dargestellt. Mit der knappen Behauptung, wenn bestimmte Gruppen in ihrer Interessendurchsetzung grundsätzlich benachteiligt seien, müsse sich dies in der Krise zeigen, läßt sich die These eines strukturellen Ungleichgewichts und die Eingrenzung der Betrachtung auf die ökonomische Krisensituation nicht legitimieren. Die Verfasserin definiert ihren Untersuchungsgegenstand derart restriktiv, daß das gewünschte Ergebnis im wesentlichen vorbestimmt ist. Dieses Ergebnis, beschränkt auf die Krise, rechtfertigt jedoch nicht mehr eine *zeitunabhängige* Aussage über die Chancen der Interessendurchsetzung gesellschaftlicher Gruppen unter den Bedingungen einer marktwirtschaftlichen Ordnung.

Die Lektüre des Aufsatzes suggeriert geradezu ein Interesse der Arbeitgeber an einer ökonomischen Krise, in der diese Gruppe ihre politische Macht ausweitet. Da in erster Linie um des Ertrages willen gewirtschaftet wird, erscheint diese Vermutung unrealistisch.

3. Die Unvergleichbarkeit der historischen Situation

Der historische Ansatz Abromeits erscheint auf den ersten Blick plausibel; bei näherer Betrachtung fällt die Unvergleichbarkeit der Einzelelemente auf, die den jeweils beobachteten Zeitraum umreißen. Hierzu gehören die unterschiedliche Kapitalstruktur der Unternehmen, die unterschiedlichen politischen und sozialen Rahmenbedingungen wie auch die unterschiedliche Dimension der Krisen. Es ist unrealistisch, zu behaupten, daß, wenn die Schwierigkeiten der Krise seit 1974 nur ein wenig größer gewesen wären, sie ein ähnlich katastrophales Ergebnis hervorgebracht hätten wie jene nach 1929. Es ist andererseits begrüßenswert, daß Abromeit sich bemüht, die häufig verbreitete grobe Identifikation von Industrie und Nationalsozialismus zu vermeiden. Ob es aber „den empfindlichen Leerstellen“ in der historischen Forschung, von denen sie spricht, oder der Konsequenz ihres konfliktorientierten Ansatzes zu verdanken ist, daß sie dennoch schließlich relativ undifferenziert „das Kapital“ bemüht, bleibt unklar. Tatsächlich unterschied sich die Kapitalsituation und vor allem die wirtschaftliche Verfügungsgewalt in der Weimarer Republik erheblich von der der Bundesrepublik. In der Weimarer Republik spielten Eigentümer-Unternehmer noch eine erhebliche Rolle, die, über die wirtschaftlichen Interessen ihres Unternehmens hinausgehend, eigene parteipolitische Interes-

sen verfolgten, wie beispielsweise Thyssen, Krupp und Hugenberg. Demgegenüber geriet nach dem Zweiten Weltkrieg der Typus des Managers in den Vordergrund, für den die parteipolitische Orientierung einer Regierung von sekundärer Bedeutung ist. Der vergleichende Ansatz Abromeits vernachlässigt vollständig den Wandel des deutschen Parteiensystems von den Weltanschauungs- und Interessenparteien der Weimarer zu den Volksparteien der Bundesrepublik. Stand in der Weimarer Zeit ein relativ unstrukturiertes Verbandssystem einem sehr stark differenzierten Parteiensystem gegenüber, so ist in der Gegenwart das Gegenteil zu beobachten.

Die Verbände der Wirtschaft versuchen — wie auch die übrigen Verbände inklusive der Gewerkschaften — ihrer Natur entsprechend auf dieses System Einfluß zu nehmen; Einzelpersonlichkeiten der Wirtschaft haben jedoch in der Bundesrepublik niemals in einem den Weimarer Verhältnissen vergleichbarem Maße Programm und Politik der Parteien beeinflusst. Kann man gegenwärtig von einer tendenziellen Affinität gesellschaftlicher Großorganisationen zu politischen Parteien sprechen, so ist doch angesichts der Tatsache, daß sich alle im Bundestag vertretenen Parteien um die Bildung eines möglichst geschlossenen Systems von Vorfeldorganisationen bemühen, eine eindeutige Zuordnung von Interessenorganisationen zu politischen Parteien nicht mehr möglich. Während die CDU wie auch die CSU über ein solches organisatorisches Geflecht verfügen, beschränkt sich die SPD zur Zeit noch auf Jugendliche, Frauen, Arbeitnehmer und die mittelständisch orientierte Selbständigen-Arbeitsgemeinschaft. Dem Vernehmen nach aber stellt auch sie Überlegungen hinsichtlich einer wirtschaftsorientierten Organisation an. Die FDP bemüht sich seit Jahren mit unterschiedlicher Intensität um die Bildung eines Wirtschafts- bzw. Gewerkschaftsrates¹⁰⁾.

Diese Bemühungen aller Parteien um alle Gruppen der Bevölkerung halten keinem Vergleich mit den Verhältnissen von Weimar stand, als es für die Parteien aufgrund ihrer begrenzten Zielgruppen für den internen Kompromiß überhaupt keine Veranlassung gab.

¹⁰⁾ Vgl. Kölner Stadt-Anzeiger vom 21. März 1974. Vgl. Prof. Dr. Heino Kaack, Zur Situation und Strategie der F. D. P. im gegenwärtigen Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Referat in den Klausurtagungen des Präsidiums am 1. 9. 1974 und des Bundesvorstands der F. D. P. am 14./15. 9. 1974, unveröffentlichtes Manuskript.

II. Einwände gegen die Beweisführung

Da es in erster Linie um die Analyse der gegenwärtigen Verhältnisse geht, sollen im folgenden einige Behauptungen Abromeits relativiert werden, die für ihre Beweisführung von grundsätzlicher Bedeutung erscheinen. Unrichtige Details, wie beispielsweise die Behauptung, daß die „Zentralarbeitsgemeinschaft der gewerblichen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände“ (ZAG) durch die Unternehmerseite aufgekündigt worden sei, oder die angebliche Forderung des Deutschen Industrie- und Handelstags (DIHT), nur die Steuern aus unselbständiger Arbeit zu erhöhen¹¹⁾, mögen hierbei vernachlässigt werden¹²⁾.

1. Die unterschiedliche Nähe zum politischen Machtzentrum

Es wird durchgängig der Eindruck vermittelt, als bestehe ein asymmetrisches Verhältnis der Ministerialbürokratie zu den gesellschaftlichen Großorganisationen zugunsten der Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände. Tatsächlich bestehen zwischen einzelnen Ministerien und einzelnen Verbänden durch das Arbeitsgebiet begründete Verbindungen, wie auch zwischen einzelnen Verbänden und einzelnen Bundestagsausschüssen besondere Beziehungen existieren. Gewerkschafter beispielsweise halten den Bundestagsausschuß für Arbeit und Soziales weitgehend für ihre Domäne, wie auch die Verbindungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung immer besonderer Natur waren. Umgekehrt lag der Vorsitz des Bundestagsausschusses für Wirtschaft seit jeher bei einem Unternehmens- bzw. Verbandsmanager, und zwischen dem Bundesverband der Deutschen Industrie und dem Bundesministerium für Wirtschaft bestanden aufgrund ähnlicher Problemlagen gute Beziehungen¹³⁾. Eine Ausnahme bildet im VIII. Deutschen Bundestag die Wahl Dr.

Rainer Barzels zum Vorsitzenden, der innerhalb der CDU als ein Vertreter der Sozialausschüsse der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft verstanden wird.

Hieraus bereits auf eine Asymmetrie der Verbände zum Zentrum der politischen Macht schließen zu wollen, scheint jedoch verfrüht. Untersucht man zum Beispiel den Deutschen Bundestag auf die gewerkschaftliche Organisation seiner Mitglieder, so stellt man seit 1949 einen stetig gewachsenen Anteil fest, der seinen Höhepunkt im VIII. Deutschen Bundestag mit 62,2 Prozent erreichte¹⁴⁾. Dieser Anstieg ist einerseits erklärbar durch die stetig gewachsene SPD-Fraktion, die zu 98,2 Prozent gewerkschaftlich organisiert ist, andererseits aber auch — und insbesondere seit der Wahl vom 3. Oktober 1976 — durch die z. T. erheblich gestiegenen Anteile des Christlichen Gewerkschaftsbundes (CGB) und des Deutschen Beamtenbundes (DBB) auf Grund der Stimmengewinne der CDU/CSU. Die Zahl der hauptamtlichen Gewerkschaftsfunktionäre, die für den Bundestag kandidierten, ist sogar von 15 auf 20 gestiegen.

Diese Zahlen geben keine Handhabe dafür, von einer Gewerkschaftsfraktion im Parlament zu sprechen. Sie zeigen jedoch, daß Arbeitnehmerinteressen keine benachteiligte Minderheit darstellen, daß sie vielmehr in beachtlichem Ausmaß in den Meinungs- und Willensbildungsprozeß des Parlaments integriert sind.

Demgegenüber sind hauptamtliche Mitarbeiter von Wirtschaftsverbänden oder Industrie- und Handelskammern in der CDU/CSU-Fraktion des VII. Deutschen Bundestags mit 8 (3,4 Prozent) und in der FDP-Fraktion mit 2 (4,8 Prozent) Abgeordneten vertreten gewesen¹⁶⁾.

Die These von der unterschiedlichen Nähe zum Zentrum politischer Macht läßt sich auch nicht vertreten, wenn man die gewerkschaftliche Organisation der Regierungsmitglieder und der parlamentarischen Staatssekretäre betrachtet.

¹¹⁾ Vgl. dagegen Fritz Tänzler, Die deutschen Arbeitgeberverbände 1904—1929, Berlin 1929, S. 176 ff.

¹²⁾ Vgl. dagegen Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 43 vom 20. 2. 1974. Nach den steuersystematischen Gegebenheiten ist die Lohnsteuer lediglich eine Gliedsteuer der Einkommensteuer und der Konjunkturzuschlag des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz) nicht nach Einkommen aus selbständiger und unselbständiger Arbeit differenziert.

¹³⁾ Vgl. Gerard Braunthal, The Federation of German Industry in Politics, Ithaca, New York 1965.

¹⁴⁾ Vgl. Emil-Peter Müller, Sozio-ökonomische und verbandliche Struktur des VIII Deutschen Bundestages, Berichte des Instituts der deutschen Wirtschaft zu gesellschafts- und bildungspolitischen Fragen, Köln 1977, in Vorbereitung.

¹⁵⁾ Vgl. ebd.

¹⁶⁾ Vgl. Emil-Peter Müller, Bundestag, Wirtschaft: Kandidatur erleichtern, in: der arbeitgeber Nr. 11 vom 6. Juni 1975, S. 421.

Neben dem Bundesminister der Verteidigung, Georg Leber, der Vorsitzender der IG Bau, Steine, Erden war, sind der Bundesminister für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen, Kurt Gscheidle, sowie der Bundesminister für Forschung und Technologie, Hans Matthöfer, und der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Herbert Ehrenberg, ehemalige hauptamtliche Gewerkschaftsfunktionäre. Sämtliche Minister und parlamentarische Staatssekretäre der SPD gehören einer der DGB-Gewerkschaften an. Bei allem Beharrungsvermögen, das man der Ministerialbürokratie als einer Großorganisation unterstellen mag, muß man dennoch annehmen, daß die Gewerkschaftsorientierung der politischen Spitzen der Bundesministerien Konsequenzen für das Personalwesen gehabt hat und daß die „unternehmerisch-bürokratische Elitendominanz“, die Abromeit zitiert, vergangenen Zeiten angehört. Damit bedarf aber das Verhalten der Ministerialbeamten in der wirtschaftlichen Krise seit 1974 einer anderen Begründung als sie Abromeit aus dem verengten Blickwinkel ihres historischen Vergleichs gibt.

2. Die sogenannte strukturelle Asymmetrie

Folgt man den Ausführungen Abromeits, so leiden die Gewerkschaften unter einem Informationsdefizit, das strukturell durch die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik bedingt wird. Tatsächlich — um nur ein Beispiel zu nennen — suchte Bundeskanzler Schmidt zunächst einmal die DGB-Führung unter ihrem Vorsitzenden Heinz-Oskar Vetter in Düsseldorf auf, um ihr die einschneidenden Haushaltsbeschlüsse des Herbstes 1975 zu erläutern¹⁷⁾. Offensichtlich maß er der Information des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu diesen, die Interessen der Arbeitnehmerschaft einschneidend tangierenden Maßnahmen genügend Bedeutung bei, daß er dies tat, bevor er der SPD-Bundestagsfraktion zu seinem Sparprogramm Rede und Antwort stand.

Leider geht Abromeit in ihrer Analyse der jüngsten wirtschaftlichen Krise nicht hinreichend auf ihre Ursachen ein, zu denen der

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1975 feststellt: „Der Rückgang der Investitionsneigung, der aus der Einengung der Gewinnmargen resultierte, schuf damit doppelte Beschäftigungsrisiken: Kurzfristige, weil Nachfrage ausfiel, und mittelfristige, weil weniger neue Arbeitsplätze geschaffen wurden.“¹⁸⁾

Was die Autorin mit dem gegenwärtig beliebten Begriff des „Investitionsstreiks“ bezeichnet, ist die sicherlich nicht nur im Sinne einer marktwirtschaftlichen Ordnung rationale Überlegung, daß Kapitaleinsatz nur unter Erwartung von Rendite im weitesten Sinne sinnvoll ist. Verlustträchtige Investitionen führen in jeder Wirtschaftsordnung tendenziell zur Schrumpfung des Unternehmens bzw. zur Schrumpfung der Volkswirtschaft. Ohne in eine Auseinandersetzung über Vor- und Nachteile staatlicher Investitionslenkung eintreten zu wollen, die Abromeit als Abhilfe aus dem von ihr konstatierten Dilemma vorschlägt, kann man feststellen, daß in die zentrale Erarbeitung von Wirtschaftsplänen als Grundlage für Investitionen zentrale Fehlerquellen eingehen und daß die Korrektur von Fehlern der Investitionsplanung notwendigerweise größere Anpassungsfristen benötigt als die dezentrale Anpassungskorrektur durch die einzelne Unternehmung. Der etwaige Hinweis auf die demokratische Kontrolle der Investitionslenkungsgremien berührt einseitig die Frage der Legitimation und nicht die der Effizienz der Entscheidungsträger. „Demokratisierte“ Fehlplanung kann jedoch für das politische wie auch das soziale System unangenehmere Folgen haben als die dezentrale und in der Praxis flexiblere Orientierung der Produktion am Marktgeschehen. Auch eine derartige Orientierung verhindert nicht, wie die gegenwärtige Investitions-, Export- und Konsumkrise zeigt, schmerzhaftes Friktionserscheinungen. Nach den Ausführungen Abromeits ist nicht einsichtig, daß unter den ökonomischen, sozialen und politischen Bedingungen der Bundesrepublik Deutschland derartige Friktionen durch eine öffentliche Lenkung der Investitionen vermieden werden könnten.

¹⁷⁾ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. 9. 1975.

¹⁸⁾ Jahresgutachten 1975, Ziffer 68.

III. Asymmetrischer Pluralismus

Abschließend soll auf einen neueren Forschungsansatz wenigstens hingewiesen werden, der die Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen eher zu erklären vermag als der konfliktorientierte Ansatz von „Kapitalmacht“, auf den sich Abromeit stützt.

Der Tübinger Politikwissenschaftler Gerhard Lehbruch bezeichnet das gegenwärtige Ordnungssystem als „liberalen Korporatismus“. Hierunter versteht er ein System, „das nicht mehr als Gegenmodell zur parlamentarischen Parteienregierung verstanden wird, vielmehr mit ihr eine Art funktionale Symbiose eingegangen ist“¹⁹⁾. Lehbruch sieht diesen „liberalen Korporatismus“ gekennzeichnet durch Restriktionen im System des Parteienwettbewerbs. Diese äußern sich in der zunehmenden Bedeutung eines konkurrierenden Subsystems, das er als Verbund von Staatsverwaltung und großen Interessenorganisationen beschreibt. Voraussetzung für das Funktionieren eines solchen Verbundes sei die Integration der Gewerkschaften in den Regelmechanismus des Subsystems. Ihre verteilungspolitischen Zielsetzungen wie auch die Anforderungen an ihre Basisautonomie unterliegen hierbei notwendigerweise gewissen Einschränkungen, weil die Ziele und Handlungsanweisungen nicht mehr von den Mitgliedern, sondern von außerhalb der Organisation vorgegeben werden. Der Verzicht der Gewerkschaften auf verteilungspolitische Ziele kann aber durch eine Expansion des korporativ kontrollierten Sektors der Volkswirtschaft kompensiert werden.

Hierunter ist die Absicherung der Einkommenspolitik durch eine gewerkschaftlich beeinflusste Vermögenspolitik wie auch eine mögliche „Korporativierung“ wichtiger Bereiche der wirtschaftlichen Ordnungspolitik zu verstehen. Lehbruch verweist in diesem Zusammenhang auf die österreichische Kartellgesetzgebung nach dem Zweiten Weltkrieg, die im wesentlichen von den Interessenorganisationen vereinbart worden sei und bei der das Parlament lediglich Ratifikationsfunktion

¹⁹⁾ Gerhard Lehbruch, Parlamentarismus, Parteienregierung und liberaler Korporatismus. Diskussionsvorlage für den Arbeitskreis „Parteien, Parlamente, Wahlen“ der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft am 13./14. November 1976 in München, hektographiertes Manuskript, Kurzfassung eines auf dem Kongreß der International Political Sciences Association in Edinburgh 1976 vorgelegten Referats.

übernommen habe. Als bundesdeutsche Parallele mag die sogenannte Hattenheimer Entschließung zwischen dem Deutschen Gewerkschaftsbund und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände vom 9. Januar 1950 gelten. Da sich die parlamentarischen Auseinandersetzungen um eine Kündigungsschutzgesetzgebung festgefahren hatten, regelten die Spitzen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen das Problem unter sich. Die Fraktionen des Deutschen Bundestages griffen die Entschließung als Gesetzesvorlage auf und ratifizierten sie. „Angesichts der symbiotischen Beziehung zwischen Parteien und Interessenorganisationen, wie sie sich in starken personellen Verflechtungen manifestieren, ergibt sich (aber) kein ausgeprägtes explizites Konkurrenzverhältnis. Vielmehr stützen sich das Subsystem der parlamentarischen Parteienregierung und das Subsystem des liberalen Korporatismus — in wechselnden Formen — gegenseitig ab.“²⁰⁾

Zum Teil ähnliche Überlegungen äußerte Ernst Wolfgang Böckenförde auf einer Seminartagung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen vom 27. bis 29. Oktober 1976 in Tutzing. Durch die Tarifträgerorganisationen einerseits und die Großinvestoren andererseits sieht Böckenförde das staatliche Entscheidungspotential (in Parlament und Exekutive) eingeschränkt²¹⁾.

Was Lehbruch als ein wichtiges Problem einer Theorie des Wohlfahrtsstaates in entwickelten kapitalistischen Gesellschaften verfassungsstaatlicher Prägung versteht, bedeutet für Böckenförde die Steuerung des wirtschaftlich-sozialen Prozesses, deren Notwendigkeit sich aus der sozial- und leistungsstaatlichen Zielsetzung moderner Demokratien ergebe: „Soziale Sicherheit, sozialer Ausgleich, wachsender Wohlstand, Vollbeschäftigung, gesellschaftlicher Fortschritt sind Aufgaben, deren Erfüllung durch das politische System nicht nur hingenommen, sondern von ihm explizit erwartet wird, ja sogar zu einem wesentlichen Teil seine Legitimität begründet.“²²⁾ Das politische System ist, im Unterschied zur liberalen Theorie des 19. Jahr-

²⁰⁾ Ebd.

²¹⁾ Vgl. auch Ernst Wolfgang Böckenförde, Regiert bei uns nur der Staat?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. 12. 1976.

²²⁾ Ebd.

hunderts, in Erfüllung seiner leistungs- und sozialstaatlichen Zielsetzung an der ökonomischen Prosperität interessiert. Im Gegensatz zur Ansicht von Heidrun Abromeit läßt sich aus dieser Tatsache jedoch keine einseitige Interessenabhängigkeit des politischen Systems von einer fiktiven Gruppe von Kapitaleignern ableiten. Die Veränderung des Verhältnisses des politischen zum ökonomischen System bewirkt vielmehr eine Veränderung der Funktion und Bedeutung wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger.

Böckenförde unterscheidet zwischen den „normalen“ Verbänden, „die ihre Ziele im Rahmen und mit Hilfe der allgemein zugänglichen, d. h. grundsätzlich jedem Verband, jedem Interessenträger zur Verfügung stehenden Mittel verfolgen, und denjenigen, die darüber hinaus Inhaber der Tarifautonomie oder auch der Investitionsfreiheit sind“²³⁾. Im Hinblick auf die letzte Gruppe von Organisationen sei zu konstatieren, daß die verfassungsrechtlich organisierte politische Entscheidungsgewalt, das Parlament, nicht mehr das gesamte in unserem politischen System ausgeübte politische Entscheidungsspektrum umfaßt, weil eben andere Träger politischer Entscheidungsgewalt entstanden sind. Der Staat bzw. das Parlament habe längst nicht mehr eine alleinige Herrschaftskompetenz, sondern müsse diese heute mit gesellschaftlichen Organisationen teilen. Eine Teilnahme solcher Subsysteme an der politischen Entscheidungsgewalt liege immer dann vor, „wenn Verbände oder Interessenträger oder sonstige Rechtssubjekte Entscheidungsfunktionen als Recht innehaben, die für die Erfüllung der dem politischen System (Staat) als notwendig zukommenden Aufgaben einen unerläßlichen Bestandteil bilden“²⁴⁾.

²³⁾ Ebd.

²⁴⁾ Ebd.

Unter der Bedingung der leistungs- und sozialstaatlichen Zielsetzung des politischen Systems bedeuten z. B. die geld- und kreditwirtschaftlichen Kompetenzen des Subsystems Bundesbank und die einkommenspolitischen Spielräume des Subsystems Tarifpartner wie auch die Möglichkeit, privatrechtlich über Großinvestitionen entscheiden zu können, eine Teilhabe an der politischen Entscheidungsgewalt. Die Entscheidungen dieser Subsysteme müßten vom politischen System unter den gegenwärtigen rechtlichen Bedingungen als Daten in sein Kalkül eingesetzt werden. Diesen Vorentscheidungen über die Verwendungsseite des Sozialprodukts könne sich weder der Bundestag noch die Bundesregierung entziehen.

Die Tarifautonomie und die Investitionen im nichtstaatlichen Bereich zu belassen, so Böckenförde in Tutzing, bewahre indessen die staatlichen Entscheidungsträger vor schweren Legitimationsproblemen. Eine Veränderung führe zu erheblichem Legitimationsdefizit und zur Überforderung des politischen Systems. Das Verfassungsproblem, das durch die Einschränkung der sozialstaatlichen Staatsaufgaben durch die neuen politischen Entscheidungsträger entstanden ist, kann weder durch die Verstaatlichung dieser Entscheidungsfunktionen noch durch den Rückzug des Staates aus diesem Bereich gelöst werden.

Der hier — vielleicht allzu gedrängt — umrissene Ansatz des „liberalen Korporatismus“ — um in der Terminologie Lehnbruchs zu bleiben — erklärt einleuchtender gewisse Funktionalzusammenhänge zwischen dem politischen System und einzelnen gesellschaftlichen Subsystemen, als dies in Abromeits Darstellungen zum Ausdruck kommt; er läßt schließlich Spielräume für Veränderungen innerhalb des bestehenden Ordnungsrahmens sichtbar werden, da er nicht die gesellschaftliche Entwicklung als ein Naturgesetz begreift.

Hans Adam/Bernd Buchheit: Reduktion der Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzung?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/77, S. 3—14

Die Diskussion in der Bundesrepublik um das Instrumentarium zur Beseitigung der hohen Arbeitslosigkeit hat sich zunehmend auf eine Reduzierung der gegenwärtig üblichen Arbeitszeit konzentriert. Neben der Variation der Zahl der Erwerbspersonen, der in diesem Beitrag lediglich eine unterstützende Funktion zugebilligt wird, steht im Mittelpunkt der Erörterungen die Frage nach der Wirksamkeit einer Verkürzung der Arbeitszeit. Die mangelnde Eignung dieses Instruments wird nach Auffassung der Autoren zum einen durch die Gefahr höherer Arbeitsintensivierung statt Neueinstellungen, die kaum vorhandene Mobilität der Arbeitslosen und durch technisch-organisatorische Restriktionen des Produktionsprozesses begründet; dies gilt auch dann, wenn eine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich durchgeführt werden sollte (Vetter-Vorschlag). Zum anderen ergibt sich, wenn Arbeitszeitverkürzung ohne relative Einkommenseinbußen für die Arbeitnehmer durchgeführt werden soll (voller Lohnausgleich), die entscheidende Frage der Kostenträgerschaft. Dabei wird aufgezeigt, daß in der jetzigen Wirtschaftsordnung eine Überwälzung der Kosten von Arbeitszeitverkürzung auf die Unternehmen ohne unerwünschte gesamtwirtschaftliche Auswirkungen auf Inflation und Arbeitslosigkeit nicht möglich, eine Kostenübernahme durch den Staat dagegen nicht wahrscheinlich ist. Arbeitszeitverkürzung erweist sich damit als ein Instrument, das kurzfristig hohe Arbeitslosigkeit nicht beseitigen kann.

Heidrun Abromeit: Interessendurchsetzung in der Krise

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/77, S. 15—37

Die pluralistischen westlichen Demokratien beziehen ihre Legitimität zu einem beträchtlichen Teil aus der Annahme, daß alle relevanten Gruppen der Gesellschaft auf die Dauer zu ihrem Recht kommen, daß keine von ihnen „systematisch“ zu kurz kommt. Diese Annahme dürfte in Zeiten allgemeinen Aufschwungs, wenn es „allen immer besser geht“, schwer zu testen sein; wenn hingegen bestimmte Gruppen in ihrer Interessendurchsetzung grundsätzlich benachteiligt sind, muß sich das in der Krise zeigen.

Das Beispiel der Weltwirtschaftskrise 1929—1933 zeigt, daß in der Weimarer Republik ein „pluralistisches“ Machtgleichgewicht namentlich zwischen den Organisationen der Unternehmer- und der Arbeitnehmerseite nicht bestand. Wenn auch zweifellos alle Wirtschaftszweige und Berufsgruppen unter den Auswirkungen der Krise zu leiden hatten, so erreichte doch die Gruppe der Großindustrie, daß die Lasten sozial asymmetrisch verteilt wurden: Hauptleidtragende war die Arbeiterschaft, die nicht nur unter der Arbeitslosigkeit litt, sondern zugleich Lohnsenkungen und Kürzungen der Sozialleistungen hinzunehmen hatte. Die Großindustrie, speziell der „harte Kern“ der Schwerindustrie, vermochte aber neben ihren ökonomischen auch ihre politischen Interessen durchzusetzen: den Sturz der „Großen Koalition“ zunächst und dann den schrittweisen Aufbau eines autoritären „starken Staats“.

Wie in der Krise der dreißiger Jahre waren auch in der Rezession der siebziger Jahre die Gewerkschaften in ihrer Interessendurchsetzung stark behindert: durch Beitragsverluste und innerorganisatorische Querelen (Kampf gegen „linke“ Opposition) geschwächt sowie vor allem auf Grund wachsender Arbeitslosigkeit ihres einzig wirksamen Kampfmittels, des Streiks, beraubt. Auch in dieser Krise konnten daher die Unternehmerinteressen sich weitgehend durchsetzen. Ihre Erfolge erstreckten sich dabei nicht allein auf unmittelbar ökonomische Ziele wie die Senkung von Lohnkosten und Steuerlast, sondern darüber hinaus auf die Abwehr mißliebiger gesellschaftspolitischer Reformen.

In Krisenzeiten, wenn Interessenkonflikte nicht mit immer höheren Wachstumsraten verdeckt werden können, zeigt sich demnach ein strukturelles Ungleichgewicht der Interessendurchsetzung: die Dominanz der Interessen der Großindustrie, von deren Investitionsbereitschaft der Wohlstand der Gesamtgesellschaft abhängt, tritt dann deutlich zutage.

Emil-Peter Müller: Zwischen Pluralismus und Zwei-Klassen-Modell

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/77, S. 39—45

Der Beitrag setzt sich in kritischer Weise mit dem Aufsatz „Interessendurchsetzung in der Krise“ von Heidrun Abromeit auseinander. Während allgemein akzeptiert zu sein scheint, daß die naive Pluralismustheorie im Sinne Harold Lasky's für westliche Industriegesellschaften als unzutreffend verworfen werden muß, stützen sich noch sehr viele Sozialwissenschaftler auf die Zwei-Klassen-Dichotomie von Arbeit und Kapital.

In diesem Sinne meldet der vorliegende Aufsatz Einwände gegen den theoretischen Ansatz der „Kapitalmacht“, wie ihn Abromeit versucht, an. Die These von der Antinomie gesellschaftlicher Gruppen wird für die Situation in der Bundesrepublik Deutschland verworfen. Die Beschränkung der Untersuchung auf die ökonomische Krise, die, Abromeit zufolge, zur politischen Entmachtung der abhängig Beschäftigten führt, vernachlässigt den gesamten Konjunkturzyklus und hat damit keine allgemeine Aussagefähigkeit mehr. — Der Vergleich der ökonomischen Krisensituation von 1929 bis 1933 mit jener der Jahre seit 1973 vernachlässigt vollständig die politischen und sozialen Rahmenbedingungen.

Weiterhin wird versucht, die einseitige Beweisführung Abromeits, die von einer strukturellen Asymmetrie zu Lasten der Arbeitnehmer ausgeht, zu korrigieren.

Schließlich wird auf einen neueren Forschungsansatz hingewiesen, den man mit Gerhard Lehbruch als „liberalen Korporatismus“ bezeichnen kann. Im politischen System der Bundesrepublik Deutschland haben Arbeitgeberverbände wie auch die Gewerkschaftsbewegung öffentliche Verantwortung übernommen. Die Abschlüsse von Tarifverhandlungen setzen beispielsweise Daten, denen sich die politischen Entscheidungsträger nicht entziehen können, die sie vielmehr in ihr Kalkül einbeziehen müssen.