
Hans-Hermann Hartwich

Massenarbeitslosigkeit und Demokratiekrise — Arbeitsbeschaffung und soziale Reaktion

Prof. Dr. Hans-Hermann Hartwich, geb. 1928, ist Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg.

Krise und Deflationspolitik

Die Weltwirtschaftskrise, die 1929 in den USA begann, war eine weltweite Erscheinung in dem Sinne, daß kein entwickelter kapitalistischer Industriestaat verschont blieb und daß zugleich die weltwirtschaftlichen Verflechtungen durch Abkapselungen der nationalen Volkswirtschaften weitgehend zerstört wurden. Das Deutsche Reich war neben den USA am stärksten betroffen. Seine Lage wurde bis 1932 durch das nach wie vor ungelöste Problem der Reparationszahlungen, Aufbringungs- und Transfersprobleme verschärft. Eine weitere außenpolitische Besonderheit waren die Folgen deutsch-österreichischer Zollunionsverhandlungen im Frühjahr 1931. Wirtschaftlicher Druck, vor allem Frankreichs, Kreditaufkündigungen und Goldabzüge, führten zu einer zusätzlichen Bankenkrise innerhalb der Weltwirtschaftskrise (z. B. Zusammenbruch der Österreichischen Credit-Anstalt und der Darmstädter und Nationalbank). Diskonterhöhungen, Bankenaufsicht und Devisenbewirtschaftung waren die Folge.

Im Zeitraum von 1929 bis 1932 nahm das Volkseinkommen um 40% ab. Zugleich stieg die Zahl der offiziell registrierten Arbeitslosen im Herbst 1932 auf rund 6 Millionen, d. h. auf etwa 30% der abhängig beschäftigten Erwerbspersonen. Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, 1927 gegründet und 1930 der letzte Anlaß zum Bruch der Großen Koalition, war finanziell „saniert“, als die Arbeitslosigkeit ihren Höchststand erreichte. Im Dezember 1932 waren nur noch rund 800000 Unterstützungsempfänger in der eigentlichen Arbeitslosenversicherung. Dagegen erhielten rd. 1,3 Millionen die Krisenfürsorge und mehr als 2,3 Millionen Wohlfahrtsunterstützung. Zahlreiche Arbeitslose waren überhaupt nicht mehr registriert. Jugendliche wuchsen in die Arbeitslosigkeit hinein. Mit den Familienangehörigen verdoppelte und verdreifachte sich, vorsichtig geschätzt, die Zahl der von dieser Krise betroffenen Menschen. Es kann eigentlich kaum verwundern, daß die Not und die Hoffnungslosigkeit, verbunden mit nationalistischen Parolen und mit Hetze gegen den politisch Andersdenkenden, die politische Radikalisierung des gesamten Lebens ständig zunehmen ließen.

Die Wirtschaftskrise war durch eine Kontraktion aller wirtschaftlichen Prozesse gekennzeichnet: rückläufige Produktion, Investitionen, Konsumtion. Volkseinkommen, Preise (weniger die Kartellpreise), Löhne, Gewinne, Einkommen aller Art, Steuereinnahmen, verbunden mit einer deflatorischen Wertsteigerung der nationalen Währung, Kontraktion also auch des Geldvolumens.

Bekämpft wurde diese Krise von Reichskanzler Brüning nach den Grundsätzen der klassischen Nationalökonomie. Durch möglichst radikale Senkung aller die Wirtschaft belastenden Kosten sollten die Selbstheilungskräfte der privaten Wirtschaft geweckt und ein neuer Aufschwung eingeleitet werden. Neben diesem wirtschaftspolitischen Dogma der Brüningschen „Deflationspolitik“ standen noch zwei weitere, für ihn entscheidende Gesichtspunkte, die ihn stur an seinem Weg der „Anpassung aller staatlichen Leistungen an die Armut der Nation“ festhalten ließen: Brüning wollte dem Ausland mit dieser Politik beweisen, daß Deutschland zahlungsunfähig war und endgültig auf die Reparationen verzichtet werden mußte: dies würde auch der radikalen Argumentation den Wind aus den Segeln nehmen. Er glaubte zudem, daß die Inflationsfurcht nach den Erfahrungen des Jahres 1923 so tief im Volk verwurzelt sei, daß keine Politik der staatlichen „Ankurbelung“ der Wirtschaft mittels kreditfinanzierter Maßnahmen vorgenommen werden dürfe.

Brüning versuchte im Interesse seiner übergeordneten Ziele und gemäß seinen wirtschaftsorthodoxen Vorstellungen, auch den sozialleistenden Staat an die „Armut der Nation“ anzupassen. Dies liege gleichzeitig im Interesse des Ziels, die Kosten für die Unternehmen zu senken und ihnen damit wieder bessere Gewinn- und Produktionsaussichten zu geben. Alles zusammen wurde „Weckung der Selbstheilungskräfte der Wirtschaft“ genannt. Konkret brachte diese Politik Notverordnungen über den Abbau sozialer Leistungen mit sich sowie, z. B. über das staatliche Schlichtungswesen, einen Abbau der Tariflöhne. Später (1931) wurde durch Notverordnung auch direkt eine Senkung der Tariflöhne und aller sonstigen Preise in der Wirtschaft angeordnet. Brüning wurde in seiner Politik von der Reichsbank nachhaltig unterstützt. Sie lehnte Kredite zur Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als „inflationistisch“ ab. Brüning selbst aber - das beweisen auch die neuerlichen Streitigkeiten in der Literatur - wollte seinerseits keine Arbeitsbeschaffung. Ihm diente die Krise auch als Hebel, um - volkswirtschaftlich - „das zu hohe Kostenniveau der deutschen Wirtschaft zum Einsturz zu bringen“.

Arbeitslosigkeit und Demokratiekrise

Über die „Deflationspolitik“ Brünings wird in der Wissenschaft bis heute gestritten. Nicht umstritten ist, daß sie verheerende Folgen für die politische

und gesellschaftliche Entwicklung im Deutschen Reich hatte. Bracher umschreibt dies so: Brünings eingleisige Politik habe die Tatsache übersehen, „daß der allmähliche Umschwung der wirtschaftlichen wie der internationalen Verhältnisse für die betroffene Bevölkerung zunächst weder spürbar noch auch nur erkennbar wurde. Die Lagerung der Machtverhältnisse und die Selbstdistanzierung einer fast nur noch von oben - und da auch schon mit Einschränkungen -gestützten Präsidentialregierung waren strukturelle Faktoren, die durch die bürokratische Unterordnung des Politischen unter das hartnäckig verfolgte Fernziel zu erster Bedeutung aufgestiegen waren und jede beschwichtigende Erklärung über eine absehbare Verbesserung der Verhältnisse unwirksam machten. Mit der Vernachlässigung dieser Faktoren seit Beginn seiner Regierung hatte Brüning sich der Ansatzpunkte für jene politische Aufklärung begeben, mit deren Hilfe die schwerwiegendsten politischen Folgen seines unerbittlichen Programms der austerität hätten abgewendet werden müssen. Was nützten alle mühsam erarbeiteten wirtschafts- und außenpolitischen Teilerfolge, wenn ihre allmähliche Auswirkung auf die Lebensbedingungen des einzelnen Bürgers durch die Sturmflut des politischen Radikalismus und die Versprechungen bedenkenloser Agitatoren überholt wurde.“¹

Knut Borchardt² hat nun unlängst die These vertreten, daß Brüning eine realisierbare Alternative zu seiner Deflationspolitik nicht offenstand. Ohne die Roßkur Brünings wäre eine schon „kranke“ Wirtschaft zu früh konserviert worden. Eine konjunkturelle Belebungstendenz sei Anfang 1931 vorhanden gewesen; erst die Kreditkrise von 1931 hätte alle Hoffnungen wieder zerstört. Frühestens danach hätte gegengesteuert werden können, aber dann wäre es auch nicht mehr rechtzeitig genug gewesen, um die 6 Millionen Arbeitslosen des Winters 1931/32 zu verhindern. Bezüglich der Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen hätte man auf Auslandskredite ohne Auflagen nicht zurückgreifen können. Schließlich wäre das außenpolitische Ziel der Reparationsbeseitigung gefährdet und die Inflationsfurcht im Inland angeheizt worden. Brünings Politik habe die notwendige Bereinigung der wirtschaftlichen Verhältnisse herbeigeführt. Das Erbe des Erfolges habe bedauerlicherweise Hitler antreten können.

Es scheint, daß Wirtschaft und Politik nicht auf diese Weise getrennt werden dürfen. Dies wird insbesondere im Streit um das Arbeitsbeschaffungsprogramm des ADGB erkennbar. Jedoch wird Borchardt auch hinsichtlich des wirtschaftspolitischen Konzepts durch Holtfrerich³ nachdrücklich widerspro-

1 Karl Dietrich Bracher. Die Auflösung der Weimarer Republik, Villingen 1960, S. 436

2 Knut Borchardt, Zwangslagen und Handlungsspielräume in der Großen Wirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre. Zur Revision des überlieferten Geschichtsbildes, in: Becker/Hildebrand (Hrsg.). Internationale Beziehungen in der Weltwirtschaftskrise 1929-1933, München 1980

3 Carl-Ludwig Holtfrerich, Alternativen zu Brünings Wirtschaftspolitik in der Weltwirtschaftskrise. Wiesbaden 1982.

chen. Brüning habe seine Deflationspolitik aus eigener Überzeugung vertreten und dazu auch alle seine Mittel als Chef eines Präsidalkabinetts eingesetzt. Dabei habe er sich gerade auch dem Druck auf eine Revision seiner Politik aus den eigenen Reihen widersetzt. Die Krise sei Brüning, wie er selbst später bekannt habe, „nicht so unwillkommen“ gewesen, um innen- und außenpolitische Ziele durchzusetzen: „Aus der Krankheit konnten wir eine Waffe machen“, damit konnten politische Widerstände überwunden werden - auch Widerstände gegen den Abbau von Sozialausgaben.

„Möglicherweise hätte eine ein Jahr früher einsetzende Arbeitsbeschaffungspolitik das politische Schicksal Deutschlands in andere Bahnen gelenkt.“⁴ Brüning habe die Optionen besessen - und Pläne zur Arbeitsbeschaffung gab es spätestens seit 1931. Es gab sie in den Ministerien, auch im Umkreis von Brüning (Staatssekretär Hans Schaff er). Am bekanntesten wurden der Lautenbach-Plan (Wirtschaftsministerium) und der Wagemann-Plan (Statistisches Reichsamt). Die Situation beleuchten besonders gut die Auseinandersetzungen um den WTB-Plan (Woytinsky, Tarnow, Baade), der Ende 1931 veröffentlicht und im April 1932 vom ADGB-Kongreß angenommen wurde. Nach diesem Plan der Gewerkschaften sollten mit einem Kreditvolumen von 2 Mrd. Reichsmark eine Million Arbeitslose wieder Arbeit erhalten. Die kreditfinanzierten öffentlichen Arbeiten (Reichsbankkredite wie später, 1932, Steuergutscheine bei Papen) sollten vor allem zum Bau billiger Wohnungen und von Straßen verwendet werden. Dieser Plan traf nicht nur bei Brüning auf Widerspruch, sondern auch bei der SPD. Sie glaubte nicht daran, daß die Regierung Arbeitsplätze schaffen könne und hielt Arbeitsbeschaffungsprogramme für Akte der Demagogie.⁵ Waren es bei Brüning die orthodoxe Wirtschaftsphilosophie der Selbstheilungskräfte, außen- und innenpolitische Zielsetzungen, die mit Hilfe autoritärer Machtmittel durchgesetzt werden konnten, so überwogen bei der SPD unter dem Einfluß Hilferdings marxistische Vorstellungen, die die Lösung der Probleme in der Weite demokratisch-sozialistischer Planwirtschaft suchten, die mithin politisch-praktisch irrelevant waren. Für die SPD wurde erst der Sturz der Republik zur Wendemarke sozialdemokratischer Wirtschaftsauffassung (Gates).

Hier liegt wohl eine der wirklichen politischen Tragiken der Arbeitnehmerschaft in der Spätphase der Weimarer Republik: Die arbeitslosen Massen verloren mit den Präsidalkabinetten den Einfluß und die Macht, eine Korrektur der verfehlten Politik herbeizuführen. Die Gewerkschaften hatten zudem kaum verständnisvolle Bundesgenossen, wenn sie, von der Beschäftigungsnot

4 Holtfrerich. S. 24.

5 Roben A. Gates, Von der Sozialpolitik zur Wirtschaftspolitik?, in: Mommsen, Hans/Dietmar Petzina und Bernd Weisbrod (Hrsg.), Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik. Düsseldorf 1974. S. 206-226. S. 223.

ausgehend, Pläne zur Arbeitsbeschaffung vorlegten. „Verständnis“ in einem sehr zynischen Sinne fanden sie hingegen bei jenen Kräften, die Demokratie und Sozialstaat beseitigen wollten und dazu auch die (präsidiale) Macht besaßen: erst war es der Reaktionär Papen ab September 1932, dann 1933 Hitler, „der die Autobahnen baute“! Papen (und später im Ansatz auch Schleicher) hatte als erster die „dramatische Anziehungskraft neuer wirtschaftlicher Maßnahmen“ (Gates) genutzt, als er sein Programm des Abbaus des Sozialstaates ergänzte durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die durch Steuergutscheine finanziert wurden.

„Weder die SPD noch Brüning verstanden die grundlegende Bedeutung erfolgreicher Wirtschaftspolitik in einer industriellen Demokratie des 20. Jahrhunderts. Den Leiden der Massen in einer Depression darf nicht mit Unempfindlichkeit begegnet werden. Die Demokratie in Deutschland war neu und das Mißtrauen wichtiger Klassen ihr gegenüber machte es äußerst wichtig, schnell auf die Angst und Unsicherheit zu antworten, die durch die Depression produziert wurden. Jedoch schien die SPD unfähig, zu einer neuen wirtschaftspolitischen Antwort zu gelangen. Die freien Gewerkschaften waren die einzige demokratische Kraft in Deutschland, die einsah, daß das Überleben der Republik von der Einführung unorthodoxer wirtschaftspolitischer Maßnahmen gegen die Depression abhing. Aus der Erkenntnis, daß die politische Macht an jede Partei fallen könnte, die positive wirtschaftspolitische Taten versprach, warnten sie die SPD-Führer, daß fast alles, was sie gemeinsam seit 1890 errungen hatten, verloren gehen würde, wenn die SPD an ihrer lähmenden Auffassung von Wirtschaftspolitik festhielt.

Die Nationalsozialisten und nicht die Sozialdemokraten waren die ersten, die dem Imperativ folgten, unorthodoxe Maßnahmen in Zeiten wirtschaftlicher Krise zu riskieren. Ihre Bereitschaft, dies zu tun, war nicht der einzige Anziehungspunkt für eine grollende, politisch gesplante und sozial beunruhigte Nation, aber sie war unentbehrlich für ihren Sieg in der Reichstagswahl vom Juli 1932 und ihre Einsetzung in höchste Regierungsämter im Januar 1933. Ohne jene Bereitschaft kann ihr Sieg über die sozialdemokratische Arbeiterbewegung und die anderen demokratischen Kräfte nicht verstanden werden.“⁶

Dieser Auffassung kann im Detail, aber nicht im Prinzip widersprochen werden.

Arbeitsbeschaffung und soziale Reaktion

Erst der Reichskanzler von Papen, der die endgültige Abkehr vom Parlamentarismus vollzog, begann mit nennenswerten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Diese waren ganz und gar auf die Bedürfnisse nach Unternehmergewinnen abgestellt, sie waren verbunden mit weiterem Sozialabbau und einem Angriff auf die sozialen Errungenschaften der Weimarer Republik überhaupt. Deshalb ist dafür das Wort von der „sozialen Reaktion“ am Platze. Der politi-

6 Gates, S. 225

sche Widerstand dagegen war so gut wie wirkungslos, weil mit dem Parlamentarismus und dem Parteienstaat auch die wirksame Gegenmacht von links verloren ging.

a) Papens Arbeitsbeschaffungsprogramm

Papen versuchte, die Interessen der ihn tragenden politisch-wirtschaftlichen Kräfte mit einem attraktiv erscheinenden Programm von Arbeitsbeschaffung und Wirtschaftsankurbelung zu verbinden. Dabei kam ihm zugute, daß ihm die Beseitigung der Reparationen, die Brüning immer angestrebt hatte, in den Schoß fiel. Alle Notverordnungen Papens versuchten, den Interessen von Großlandwirtschaft und Großindustrie gerecht zu werden. Jedoch hatte auch er noch mit einer Zurückhaltung der Reichsbank zu kämpfen, so daß letztlich in wirtschaftlicher Hinsicht Halbheiten herauskamen. Seine Ziele umriß Papen im Juni 1932, also Monate vor der „Machtergreifung“ Hitlers u. a. so: Es müsse mit dem „Staatssozialismus der Nachkriegskabinette“ Schluß gemacht werden. Die moralische Zermürbung des deutschen Volkes durch den Klassenkampf müsse aufhören. Es gelte den „Kollektivismus“ in der Wirtschaft, z. B. die kollektiven Tarifverträge, zu beseitigen. Der Staat dürfe nicht mehr als Instrument eines der moralischen Zermürbung Vorschub leistenden Wohlfahrtsstrebens der Massen mißbraucht werden.⁷

Papens erste Notverordnung vom 4. Juni 1932 lag noch auf der Brüning-Linie und brachte einen weiteren Abbau von Sozialleistungen und Löhnen sowie Sanierungsmaßnahmen für die sozialrechtlichen Institutionen. Im Reichs-arbeitsministerium, einer Domäne der Gewerkschaften, und unter den staatlichen Schlichtern gab es personelle Umbesetzungen (neuer Reichsarbeitsminister wurde ein ehemaliger Krupp-Direktor; der Schlichter Wissell, ehemaliger sozialdemokratischer Arbeitsminister, wurde entlassen). Diese Schritte und das zugrundeliegende Programm wurden von der Unternehmerschaft begrüßt, vom ADGB-Vorsitzenden Leipart als Klassenkampf von oben und reaktionäre Politik eingestuft. Immerhin brachte die Notverordnung erstmals öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Verkehrs- und Wasserbereich sowie in der Landwirtschaft (Meliorationen). Mit 125 Mio Reichsmark hatte sie jedoch ein geringes Finanzvolumen. Damit war zwar noch keine Belebung zu erzeugen, aber es war immerhin ein Signal. Hinzu kam die staatliche Förderung sogenannter Russen-Aufträge - Aufträge aus der Sowjetunion, für die es in nennenswertem Umfang staatliche Bürgschaften gab.⁸

7 Vgl. Hans-Hermann Hartwich, *Arbeitsmarkt, Verbände und Staat 1918-1933*. Berlin 1967, S. 241 ff.

8 Vgl. hierzu und zum folgenden: Michael Schneider, *Das Arbeitsbeschaffungsprogramm des ADGB. Zur gewerkschaftlichen Politik in der Endphase der Weimarer Republik*, Bonn - Bad Godesberg 1975, S. 193 ff.

Unmittelbar nach dem „Preußen-Schlag“ vom 20. Juli 1932 - und um davon abzulenken - beriet die Reichsregierung erneut über Arbeitsbeschaffung größeren Umfanges (21. Juli 1932). Hier und unter dem Eindruck der Wahlen vom 31. Juli wurde ein neues Programm aufgelegt. Dabei aber wandten sich die dem Reichsverband der Deutschen Industrie (RDI) nahestehenden Minister, vor allem der Finanzminister Graf Schwerin von Krosigk, wie auch später gegen eine zu große Dimensionierung der Programme (bei den Nazis wurden dann Milliardensummen aufgewendet). Sie stützten sich dabei auch auf Argumente der Reichsbank gegen eine „währungsgefährdende“ Kreditausweitung. Jedoch zeigte sich auch der RDI mit der Bildung eines eigenen Ausschusses für Arbeitsbeschaffung durch öffentliche Stellen jetzt offener.

Mit den wichtigsten Notverordnungen der Papen-Regierung vom 4./5. September 1932 wurden erstmals über 300 Mio Reichsmark für die Arbeitsbeschaffung vom Staat zur Verfügung gestellt, das war viel mehr als bisher. Die Summe war für Reichswasserstraßenausbau, Straßenbau, Bodenverbesserung, vorstädtische Kleinsiedlungen, landwirtschaftliche Siedlungen, Abwracken und Bau von Schiffen kleineren Ausmaßes bestimmt. Wichtiger noch war für die Wirtschaftsankurbelung die Ausgabe von Steuergutscheinen in Höhe von ca. 40 % der bis zum 1. August 1933 fälligen Umsatz-, Real- und Beförderungssteuern, die in den folgenden 5 Jahren jeweils zu einem Fünftel auf die Steuerzahlungen angerechnet werden sollten. Mit anderen Worten: Im Vorgriff auf spätere Staatseinnahmen wurde den Unternehmen ein Kredit im Gesamtvolumen von 1,5 Mrd. Reichsmark eingeräumt. Außerdem zahlte der Staat für jeden zusätzlich eingestellten Arbeiter eine Lohnprämie von 400 Reichsmark. Diese „Mehrbeschäftigungsprämie“ sollte insgesamt 700 Mio Reichsmark ausmachen.

Damit wurde erstmals in großem Stil ein Arbeitsbeschaffungsprogramm politisch in die Welt gesetzt. Es zielte genau auf die Interessen der Unternehmen. Zwar handelte es sich um Maßnahmen indirekter Wirtschaftsbelebung, jedoch räumten sie den Unternehmen direkte Gewinnmöglichkeiten ein. Dieser Umstand war offensichtlich so wirkungsvoll, daß frühere Argumente gegen „Währungsgefährdungen“ nicht mehr galten. Immerhin handelte es sich bei den Steuergutscheinen eindeutig um eine Art der Kreditschöpfung.

b) Die soziale Reaktion.

Die für die Wirtschaftsankurbelung positiven Maßnahmen wurden den Unternehmen durch den Abbau sozialer Errungenschaften noch schmackhafter gemacht. Die Verordnung vom 5. September bestimmte, daß die Arbeitgeber bei der Einstellung von zusätzlichen Arbeitskräften berechtigt waren, die

Tariflöhne für die 30. und 40. Stunde je nach der Zahl der Neueingestellten bis zu 50 % ohne Berücksichtigung der Gewerkschaften als zuständiger Tarifvertragspartei zu unterschreiten. Außerdem durften Betriebe, die in ihrer Existenz bedroht waren, beim staatlichen Schlichter die Senkung der Tariflöhne bis zu 20 % beantragen. Die Friedenspflicht der Gewerkschaften wurde auf so abgeänderte Tarifverträge ausgedehnt. Die Unabdingbarkeit der Tarifnormen wurde aufgebrochen. Die Regierung wollte auf diese Weise mit den bisherigen Prinzipien der Sozialpolitik brechen und der Einzelinitiative des Unternehmers zur Wiederankurbelung der Wirtschaft möglichst freien Spielraum geben.

Schließlich gab sich die Regierung Papen selbst die Vollmacht, die sozialen Einrichtungen zu „vereinfachen“ und zu „verbilligen“. Dies gehörte zu dem schon im Juni eingeschlagenen Weg, die Sozialinstitutionen ihrer Funktionen zu berauben. Vor allem ging es dabei um die Arbeitslosenversicherung, die erst 1927 gegründet worden war: Die Arbeitslosenunterstützung wurde mit Rechtsanspruch jetzt nur noch für 6 Wochen gewährt, danach trat die Prüfung der Hilfsbedürftigkeit ein. Die Unterstützungsleistungen wurden durch Neu-Abstufung um insgesamt 23 % gesenkt. Gesenkt wurde auch die Krisenunterstützung (heute: Arbeitslosenhilfe), sie durfte die Leistungen der öffentlichen Fürsorge nicht mehr übersteigen und war an die Bedürftigkeit geknüpft. Gekürzt wurde auch das Kurzarbeitergeld.

Die Wirtschaftsankurbelung und die Arbeitsbeschaffung wurden also mit dem letzten, entscheidenden Angriff auf die sozialen Errungenschaften der Weimarer Republik verbunden: Das waren in erster Linie das „kollektive Arbeitsrecht“, Prunkstück der Weimarer Republik, und die sozialen Einrichtungen, insbesondere die Arbeitslosenversicherungsanstalt. „Der Angriff gegen die Unabdingbarkeit des Tarifvertrages (zielte) nicht einmal in erster Linie auf eine Verlagerung der wirtschaftlichen und sozialen Kräfteverteilung, er zielte der deutschen Republik mitten ins Herz, um durch Erschütterung des Vertrauens der arbeitenden Massen zum gegewärtigen Staat die Staatsordnung selbst zu stürzen. So wird der Kampf um die Aufrechterhaltung des Tarifvertrags zugleich ein Kampf um die Fortexistenz der Republik: das Arbeitsrecht wird zum Brennpunkt der innerpolitischen Auseinandersetzung.“⁹ Bemerkenswert ist, daß diese Maßnahmen Papens der Unternehmerschaft noch nicht weit genug gingen. Natürlich wandten sich die Gewerkschaften und die SPD gegen den Sozialbau und die Subventionierung der Privatwirtschaft auf Kosten der Arbeitnehmer. Aber sie hatten keinen Einfluß mehr. Obwohl Wovtinski vom ADGB anerkannte, daß dieses Programm die Wende der Konjunkturpolitik darstell-

9 Ernst Fraenkel. Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts, in: Thilo Ramm (Hrsg.), Arbeitsrecht und Politik. Neuwied 1966, S. 247. Vgl. auch Ludwig Preller, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Neudruck 1978, S. 516ff.

te, konnte sein sozialreaktionärer Charakter die Arbeitnehmerschaft natürlich nicht für Papen einnehmen. Wohl aber gab es in dieser Zeit intensivere Kontakte zum starken Mann hinter den Kulissen, Schleicher.

Das Zwischenspiel Schleicher

Entscheidend für die weitere Entwicklung war, daß Papens Maßnahmen auch von den Nutznießern nicht entsprechend honoriert wurden. Ab September 1932 wuchs erkennbar die Bereitschaft der Industrieverbände, mit der NSDAP zu kooperieren.¹⁰ Papens Maßnahmen wirkten sich naturgemäß auch nicht sofort aus, denn der Winter stand vor der Tür. Er hatte aber, wie die später bekanntgewordenen Konjunkturdaten zeigten, zur richtigen Zeit, am Tiefpunkt der Krise angesetzt. Überdies war es ihm gelungen, den Widerstand der Großindustrie gegen die Wirtschaftsankurbelung zu überwinden. Die Früchte dieser Entwicklung erntete schließlich Hitler, der durch die Intrigen gegen Papens Nachfolger Schleicher - der immerhin mit den Gewerkschaften verhandelte, um sie auf seine Seite zu ziehen - seine Ernennung zum Reichskanzler durch Hindenburg, der sich lange gegen ihn gesträubt hatte, erreichte.

Betrachtet man nur dessen Arbeitsbeschaffungspolitik, so erscheint der zweite Kanzler der Präsidialdiktatur vor Hitlers Ernennung, General Kurt von Schleicher, in einem besonderen Licht. Einerseits scheiterte sein Plan einer „Gewerkschaftsachse“ so frühzeitig, daß die Frage nach der Ernsthaftigkeit einer solchen Politik zur Stützung der Präsidialdiktatur in Frage gestellt werden muß. Andererseits aber konnte er industriellen Wünschen und Erwartungen gefährlich werden. Denn Schleicher ernannte mit dem Landrat a. D. Günther Gereke vom Verband preußischer Landgemeinden einen konjunkturpolitischen Reformen zum Reichskommissar für Arbeitsbeschaffung. Die Arbeitsbeschaffung wurde von der Schleicher-Regierung so in den Vordergrund gerückt, daß die Gewerkschaftsreaktion zumindest nicht ablehnend war. Schleicher revidierte die Notverordnung Papens vom 5. September, was als eine vorsichtige Öffnung nach links verstanden werden konnte. Schleicher bekannte sich durch Gereke indirekt zur Wirtschaftsankurbelung durch große öffentliche Arbeitsbeschaffungsprogramme.

So verdichtete sich der Widerstand der Industrie gegen Schleicher rasch. Der Vorsitzende des RDI, Krupp, sprach davon, daß Papen eine Vertrauenswelle hervorgerufen und auf die Belebung der Wirtschaft von der Seite der persönlichen Initiative her gesetzt hätte. Die Regierung Schleicher müsse sorgfältig darauf bedacht sein, das Vertrauen, das Papen erworben habe, gegenüber Änderungswünschen zu verteidigen. Der Wirtschafts- und Finanzminister

¹⁰ Schneider, S. 198 ff

(Warmbold und Schwerin von Krosigk) verhinderten in Übereinstimmung mit dem RDI die Durchführung der von Gereke vorgelegten Pläne. Auch die Reichsbank bremste. Ein weiteres großes Sofortprogramm kam nicht voran.

Die Notverordnungen vom 6., 26. und 28. Januar 1933 waren eher gebremste Arbeitsbeschaffungsinitiativen. Zunächst wurde jener Finanzierungsmodus eingeführt, mit dem Hitler später die Arbeitsbeschaffung durch Aufrüstung finanzierte. Die Anstalt für öffentliche Arbeiten (Öffa) und andere vergleichbare Institutionen sollten den Trägern von Projekten langfristige Kredite gewähren, die bei der Reichsbank refinanziert werden konnten. Es wurde von 500 Mio Reichsmark ausgegangen. Dies bedeutete, daß das Reich bis zu dieser Höhe für die Vorfinanzierung seitens der Reichsbank bürgte, ohne die zur Durchführung der Projekte erforderlichen Gelder aus dem Etat aufbringen zu müssen. „Damit war - im Anschluß an die Konzipierung der Öffa-Wechsel - das Modell der von der Regierung Hitler mit Hilfe Schachts in großem Ausmaß eingesetzten Arbeitsbeschaffungswechsel entwickelt worden.“¹¹

Sleichers Regierungszeit endete schnell. In seinem Kabinett stellte sich die Mehrzahl der von Papen übernommenen Minister gegen Gereke. Die Reichsbank mauerte weiter.

Arbeitsbeschaffung und Nationalsozialismus

Im Gegensatz zu Schleicher fand Hitler relativ schnell Rückhalt bei Industrie und Landwirtschaft. Nach der Ausschaltung des Strasser-Flügels war man überzeugt, daß die NSDAP gegen die Demokratisierung der Wirtschaft, für den Unternehmer als Führer, für die unternehmerische Initiative, gegen Gewerkschaften und alles Kollektive sei.

Die Zerschlagung der Gewerkschaften paßte nicht nur in das nationalsozialistische Konzept, sondern genau in Entwicklungslinien und Charakter der staatlichen Ankurbelungspolitik, deren Grundstein Papen gelegt hatte. Es kam nun eigentlich gar nicht so sehr auf Sympathien für die Nazis an, wohl aber darauf, daß Hitler bereit war, brutal alle Hindernisse gegenüber einer wirtschaftlichen Verbesserung, so wie es sich freie Unternehmer vorstellten, beiseite zu räumen: das Parlament durch Ermächtigungsgesetz, die Parteien durch Verbot oder Selbstaflösung, die Gewerkschaften durch Zerschlagung.

Man kann heute nicht mehr von zwei Phasen der nationalsozialistischen Konjunkturpolitik sprechen: zunächst Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, dann Aufrüstung. Nur wirkten sich die zivilen Maßnahmen aus der Zeit vor Hitler

11 Schneider. S. 201.

eher aus als die militärischen Hitlers. Alle Aktivitäten und dazu die Autarkie-Politik sind eng miteinander verquickt. Die Arbeitsbeschaffung wurde den Erfordernissen der Aufrüstung untergeordnet. Natürlich waren auch die berühmten Autobahnen Teil militärischen Denkens.

Das am 1. Juni 1933 vorgelegte Programm brachte Maßnahmen direkter Arbeitsbeschaffung sowie die Fortführung der steuerlichen Privilegierung der Privatwirtschaft. Damit sollte der Wirtschaft das bisher abgelehnte öffentliche Beschaffungsprogramm schmackhaft gemacht werden. Außerdem wurden Arbeits-Schatzanweisungen bis zu 1 Mrd. ausgegeben, die als Zuschüsse, Darlehen oder Steuerbegünstigungen gewährt werden sollten. Damit sollte kurzfristig die Arbeitslosenzahl gesenkt werden. Am 27. Juni folgte das Gesetz über Reichsautobahnen. Im September 1933 wurde ein 2. Gesetz zur Verminderung der Arbeitslosigkeit erlassen. Die Zahl der Arbeitslosen sank bis Dezember 1933 auf 4 Mio. Der Durchbruch bei der Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit kam letztlich mit dem Wirksamwerden der Rüstungsmaßnahmen. Deren Gesamtvolumen 1933–39 wird auf 50 bis 90 Mrd. Reichsmark geschätzt. Dem stehen geschätzte 5 bis 6 Mrd. für zivile Arbeitsbeschaffungsprogramme gegenüber.

Die Ausweitung der Rüstungsaufträge erfolgte durch Mefo-Wechsel. Mit diesen fingierten Handelswechslern wurde das Reichsbankgesetz umgangen. Die Reichsbank unter Schacht akzeptierte diese Ausweitung des Geldvolumens. 1936 wurde der staatliche Preisstopp unumgänglich. Die Löhne wurden schon seit 1933 durch Treuhänder der Arbeit festgehalten. Neuartig gegenüber Papen war also die Einordnung der Arbeitsbeschaffungspolitik in Maßnahmen zur Aufrüstung. Die Realisierung der Gewinninteressen der Großindustrie war mit zunehmend stärker werdenden Bindungen der Autonomie verbunden, die aber jetzt hingenommen wurden. Hier war also die Arbeitsbeschaffung nicht nur mit sozialem Abbau, sondern mit politischer Unterdrückung und Kriegsvorbereitung verbunden. Die Arbeiterschaft war der eigentliche Verlierer. Sie erhielt Arbeit um den Preis der Unterdrückung und des Krieges.

Die organisierte Arbeitnehmerschaft als Verlierer - Die „cui-bono-Frage“ der nationalsozialistischen Machtergreifung

Unter der Fragestellung, wie sich der Nutzen verteilte, nachdem der NS-Staat an die Stelle der parlamentarischen Demokratie getreten war, muß festgehalten werden:

- Die Katholische Kirche erhielt ein weitreichendes Konkordat mit dem Staat (was zuvor immer liegengelassen war).
- Der selbständige Mittelstand erreichte den seit langem geforderten „Sozial-

protektionismus".¹² Er erhielt gesetzlichen Schutz (Einzelhandel und Handwerk) und gesetzliche Förderung (berufsständische Gesetzgebung).

- Die unselbständigen Mittelschichten, vor allem die Angestellten, entgingen der befürchteten „Proletarisierung“ im Sinne gesellschaftlicher Deklassierung, die zuvor den Kern ihrer Existenzangst gebildet hatte. Denn seit der wilhelminischen Sozialpolitik waren sie bewußt nicht als Teil der proletarischen Schichten behandelt worden.¹³
- Die Unternehmer und Arbeitgeber erhielten ihre Dispositionsfreiheit zurück, die sie zuvor durch Arbeiterausschüsse und Betriebsräte und in wichtigen Bereichen auch durch den „Zwang“ zum Abschluß von Tarifverträgen mit den Gewerkschaften als gefährdet angesehen hatten.
- Die Reichswehr erhielt einen neuen Stellenwert und neue Ausrüstung; sie durfte von der allgemeinen Militarisierung der Gesellschaft profitieren.

Verloren hatte vor allem die traditionell organisierte Arbeiterschaft, die faktisch schon längst zur „Arbeitnehmerschaft“ geworden war. Ihr wurde nach nur 13 Jahren erneut die politische Absicherung ihrer gesellschaftlichen und staatlichen Integration genommen, d.h. den maßgeblichen Einfluß auf die staatlichen Institutionen, bedingt durch ein demokratisches Wahlrecht, freie Gewerkschaftsbildung und -betätigung und nahestehende Regierungsparteien. Wie vor 1914 wurde sie wieder zum „Objekt“, eine Position, die nach 1928 durch die Ausgestaltung der „Idee der sozialen Selbstbestimmung im Recht“,¹⁴ nämlich das „Kollektive Arbeitsrecht“ beseitigt schien. Hierin lag die Bedeutung der Weimarer Demokratie und „die innere Stärke der Republikverteidiger“ (Fraenkel). Der Ausbau einer kollektiven autonomen Arbeitsrechtsordnung, die in der Spätphase der Weimarer Republik ausgehöhlt und zerstört wurde, hätte den Arbeitern eine Heimstätte in der Demokratie und der Demokratie ein Heer von überzeugten Verteidigern verschaffen sollen, derer sie so dringend bedurfte. Das soziale und kollektive Arbeitsrecht war das „politische Prunk- und Parodestück der Weimarer Republik“. ¹⁵ Seine Beseitigung machte die Arbeiterschaft zum eigentlichen Verlierer. Hierbei muß nicht bestritten werden, daß die „Objektsituation“ ab 1932/33 in den wenigen Friedensjahren zwischen 1934 und 1939 für die meisten Arbeiter Jahre gesichert erscheinender Arbeitsstellen und Einkommen darstellte. Glorifiziert und propagandistisch überhöht wurde ihre Situation von der Ideologie der Volksgemeinschaft. Dies

12 Heinrich August Winkler. Vom Protest zur Panik, in: Mommsen/Petzina/Weisbrod (Hrsg.). Industrielles System, S. 788.

13 Otto Kahn-Freund. Der Funktionswandel des Arbeitsrechts, in: Ramm (Hrsg.), Arbeitsrecht, S. 215. sowie Jürgen Kocka, Zur Problematik der deutschen Angestellten, 1914- 1933, in: Mommsen/Petzina/ Weisbrod. Industrielles System. S. 792 ff.

14 Hugo Sinzheimer, Ein Arbeitstarifgesetz. Die Idee der sozialen Selbstbestimmung im Recht, München/ Leipzig 1916.

15 Ernst Fraenkel, Hugo Sinzheimer (1958), in: E. Fraenkel, Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973. S. 145. sowie Preller, Sozialpolitik, S. 525.

war aber nicht jene „Synthese“, die stets in den Zielen und dem tatsächlichen Verhalten der deutschen Arbeiterbewegung enthalten war. Ihr fehlten das Moment der Freiheit und der Selbstbestimmung sowie alle politischen Chancen, einen geplanten Krieg zu verhindern.

Lehren aus dem historischen Zusammenhang von Wirtschaftskrise und politischer Polarisierung?

Ober die Frage, ob die nationalsozialistische Machtergreifung ein einmaliges historisches Phänomen im Gefolge einer tiefgreifenden Krise der Wirtschaft und Gesellschaft, nicht nur in Deutschland, war, wird noch immer gestritten. Diese Diskussion scheint wenig ergiebig, wenn sie allein im Auftreten radikaler Gruppen oder - umgekehrt - in einem rücksichtslosen Polizeieinsatz die Gefahr eines neuen Faschismus wittert. Dennoch sollte nicht zu leichtfertig mit jenen grundsätzlichen Fragen umgegangen werden, die in den wirtschaftlichen Wurzeln der Aufrichtung der NS-Diktatur oder des „Zusammenbruchs“ einer Demokratie liegen. Mit ändern Worten: Wie eng ist der Zusammenhang zwischen Wirtschaftskrise und politischer Instabilität mit der Folge politischer Polarisierung?

Auch wenn man den Zusammenbruch der Weimarer Republik in einen größeren geschichtlichen Zusammenhang stellt, ist doch nicht zu bestreiten, daß die Wirtschaftskrise die entscheidende Polarisierung brachte, die der Demokratie den Todesstoß versetzte:

- Die Krise führte zu Not und Hoffnungslosigkeit, schuf also den Nährboden für radikale und militante Argumentation, machte die gemäßigte politische Richtung chancenlos und brachte den demokratiefeindlichen Kräften zusammen die Mehrheit.
- Die Wirtschaftskrise war vor allem deshalb von politischer Sprengkraft, weil sie die Frage aufwarf (und: aufwirft), wer vor allem die Lasten und Einbußen tragen soll.
- Die Krise hätte allerdings allein nicht ausgereicht, um das demokratische durch ein autoritäres und dann diktatorisches System zu ersetzen. Ohne die Bereitstellung rechtlich-institutioneller Möglichkeiten bzw. ihre „Herbei-Interpretation“ durch Verfassungsrechtler wäre keine Präsidialdiktatur mit Notverordnungsrecht und damit gekoppelter Ausschaltung des Parlaments möglich gewesen.
- Nur die autoritäre oder diktatorische Form der Staatsführung aber ermöglichte das lange Durchhalten einer Deflationspolitik, die im Interesse außenpolitischer und innenpolitischer Ziele an der konkreten Not der Menschen und den politischen Folgen vorbeisehen konnte. Parlamentarisch-demokratische Regierungen hätten dem politischen Druck angesichts der 6 Mio.

Arbeitslosen und rund 21 Mio Krisenbetroffenen nachgeben müssen. Sie hätten dann möglicherweise nicht schon 1932 den „Beweis“ für Deutschlands internationale Zahlungsunfähigkeit erbracht und auch nicht in zwei Jahren „unvertretbare“ soziale Lasten von der Wirtschaft genommen. Aber sie hätten möglicherweise die „Machtergreifung“ verhindert, weil sie -nolens volens - Zeichen der Hoffnung gesetzt hätten.

- Die Wirtschaftskrise polarisierte, indem sie radikale Ideologiebildungen und ihre militante Vertretung begünstigte.

Der Zusammenhang zwischen Wirtschaftskrise und politischer Polarisierung besteht nach wie vor, auch heute in der Bundesrepublik. Soweit bislang ersichtlich, sind es aber vor allem drei Faktoren (sie spielen in der „Spätphase“ der Weimarer Republik eine gewichtige Rolle), die den Unterschied zur Auflösung der Weimarer Republik ausmachen:

- Das umfassende soziale Netz, das sich bislang als stabil erweist, auch wenn schmerzlicher werdende Eingriffe und Einsparungen erfolgen.
- Eine stabile gesellschaftspolitische Struktur, vor allem im Verhältnis zwischen Arbeit und Kapital. Hier hat, vor allem dank der verantwortungsbewußten Handlungsweise der Gewerkschaftsführungen, noch keine wirkliche Polarisierung stattgefunden.
- Das Vorhandensein einer breiten politischen Mitte, repräsentiert durch die beiden großen Parteien, die CDU/CSU und die SPD.

Gesellschaftlicher Grundkonsens und politische Verantwortung sind nach den geschichtlichen Erfahrungen wesentliche Grundbedingungen einer Gesellschaft, die krisenhafte Polarisierungen durchstehen muß. Auf dieser Grundlage, so scheint es gegenwärtig, werden heute einerseits sogar eher kritische Energien freigesetzt, die nicht das „System“ stürzen wollen, sondern eine sinnvollere Ökonomie verlangen. Auf der anderen Seite sollten sich die starren Verfechter der angebotsorientierten, d. h. fiskalisch passiven Politik nicht nur die Fehlschläge mit den Varianten dieser Politik in Großbritannien (Thatcherismus) und den USA (Reagonomics) vor Augen halten, sondern sich jene eindringlichen Passagen der Historiker wieder durchlesen, die Brüning die totale Vernachlässigung der Folgen seiner unerbittlichen austerity-Politik vorgeworfen haben (Bracher) oder den Sieg der Nazis über die demokratischen Organisationen auch als Folge ihrer Bereitschaft sahen, den Leiden der Massen mit unorthodoxen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu begegnen, statt an überholten Doktrinen festzuhalten.