

Gewerkschaften und wirtschaftliche Krisen

Prof. Dr. Hans Mommsen, Jahrgang 1930, studierte Geschichte, Politikwissenschaft und Germanistik in Marburg und Tübingen. Er ist Professor für Neuere Geschichte an der Ruhr-Universität Bochum. Prof. Mommsen hat sich in zahlreichen Veröffentlichungen besonders mit dem Nationalsozialismus und mit der Geschichte der Arbeiterbewegung beschäftigt.

Die defensive Position der Gewerkschaften in Zeiten wirtschaftlicher Depression

Wirtschaftliche Krisensituationen sind stets Belastungsproben der Gewerkschaftsbewegung. Preisverfall und Konkurrenzdruck veranlassen die Unternehmerschaft, durch Senkung der Lohnkosten und Reduzierung der Sozialleistungen drohende Rentabilitätseinbußen abzufangen. Die klassischen gewerkschaftlichen Kampfmittel verlieren in der Krise an Schärfe. Die durch Streiks erzwungenen Produktionseinschränkungen laufen dem Unternehmerinteresse nicht immer entgegen; die Neigung, das Mittel der Arbeitseinstellung mit dem der Aussperrung zu begegnen, steigt in schlechten konjunkturellen Situationen an. Bei hinreichender Kapitaldecke wird die Unternehmenseite Konjunkturerbrüche zur Glättstellung auf dem Gebiet der Lohnkosten benutzen. Die Gewerkschaften befinden sich demgegenüber in einer defensiven Position. Sie können hoffen, den drohenden Lohnabbau zu verhindern oder in Grenzen zu halten. Aber sie stehen unter dem Druck wachsender Arbeitslosigkeit. Die, Furcht, den Arbeitsplatz einzubüßen, mindert die Streikbereitschaft des Gewerkschaftsmitglieds. Die finanzielle Grundlage für die Durchführung von Arbeitskämpfen ist geschwächt, da das Beitragsaufkommen der Gewerkschaften sinkt und ihre Mitgliederbewegung in der Regel rückläufig ist.

Dies ist die typische Situation der Gewerkschaften in Phasen wirtschaftlicher Krisen. Die Geschichte der Gewerkschaftsbewegung seit ihren Anfängen in England im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts beweist, daß der Aufschwung der gewerkschaftlichen Organisationen mit Perioden günstiger Konjunktur zusammenfällt. In der Frühgeschichte der Gewerkschaftsbewegung führten Krisen zu schweren Schädigungen und gelegentlich zum völligen Zusammenbruch der Organisationen. Dies galt insbesondere, solange das Gewerkschaftswesen zersplittert blieb. Erst der Aufbau gewerkschaftlicher Zentralverbände ermöglichte es, spontane Streikauslösungen zu verhindern, Streikbewegungen unter Kontrolle zu

halten, eine Streikstrategie zu entwickeln, die den zunehmenden unternehmerischen Zusammenschlüssen Rechnung trug, und den finanziellen Rückhalt zu schaffen, der notwendig war, konjunkturelle Einbrüche ohne größere organisatorische Einbußen zu überstehen. Zuvor hatte die Verzettelung der gewerkschaftlichen Widerstandskraft in unkoordinierten Defensivstreiks häufig zum Zusammenbruch von Teilen der Gewerkschaftsorganisationen geführt.

Dies änderte jedoch nichts an der spezifisch defensiven Position der Gewerkschaften in Phasen konjunktureller Depression. Ein wichtiges Problem der gewerkschaftlichen Strategie stellt dabei das Verhältnis organisierter und nichtorganisierter Arbeitnehmer dar. Das klassische Gewerkschaftswesen, das sich weithin auf qualifizierte Facharbeiter beschränkte und die ungelernete Arbeiterschaft nicht einbezog, konnte im allgemeinen die Gefahr abwehren, die darin bestand, daß die Unternehmerschaft aufgrund des übersättigten Arbeitsmarktes Nichtorganisierte einstellte oder Kontrakte unter den mit den Gewerkschaften vereinbarten Tarifen abschloß. Die angelsächsische Berufsgewerkschaft, die vielfach das Prinzip des *closed shop* durchzusetzen vermochte, erwies sich in Rezessionsperioden als relativ widerstandsfähig gegenüber unternehmerischen Strategien, die auf Lohnsenkungen auf breiter Front abstellten. Ihre relativen Erfolge waren jedoch nur auf Kosten breiter, gewerkschaftlich unzureichendvertretener Arbeitergruppen möglich. Für den Typus der Industriegewerkschaft, der sich in Deutschland gegenüber dem älteren Berufsverbandprinzip am Ausgang des 19. Jahrhunderts durchsetzte, stellte sich das Problem des Verhältnisses zu den nichtorganisierten Arbeitnehmern in anderer Form. Es mußte Aufgabe der Gewerkschaften sein, die hohe Fluktuation unter Kontrolle zu bringen, die in Krisenperioden beträchtlich anstieg. Nur gezielte und wohl vorbereitete Arbeitskampfstrategien brachten hier Erfolge. Die Streikbereitschaft der unorganisierten, häufig fluktuierenden Arbeitnehmer war in der Regel höher, die Streikdisziplin geringer.

In der Gegenwart hat sich diese Situation insofern gewandelt, als Teile der Arbeitnehmer in Perioden der Hochkonjunktur, zumal angesichts der Bereitschaft der Unternehmen, übertarifliche Löhne zu zahlen, die lohnsichernde Funktion der Gewerkschaften weitgehend verkennen und die gewerkschaftlichen Tarifabschlüsse, die auf die Ertragslage des Industriezweigs Rücksicht nehmen müssen, als enttäuschend empfinden. Erst in der Rezession erkennen sie die Bedeutung gewerkschaftlicher Organisation.

Gewerkschaften in der Weltwirtschaftskrise

Solange die unter sozialistischem Einfluß stehenden gewerkschaftlichen Richtungen den kapitalistischen Konjunkturzyklus in Übereinstimmung mit der marxistischen Krisentheorie als Verfallssymptom des Kapitalismus auffaßten, fehlten alle Voraussetzungen dafür, mittels flankierender Strategien die Auswirkungen konjunktureller Krisen zu mildern. Die Einführung der Arbeitslosenversicherung war ein entscheidender sozialpolitischer Fortschritt, mußte aber, wie sich

alsbald mit der Großen Depression zeigen sollte, angesichts ernster wirtschaftlicher Krisen versagen, und sie war auch nicht als Maßnahme zur Krisenmilderung gedacht. Innerhalb des ADGB sah man Krisen als unvermeidliche Begleiterscheinungen des kapitalistischen Systems an, die ohne grundlegende Eingriffe in die Grundlagen des Systems selbst nicht wirksam beeinflußt werden konnten, ja die die Notwendigkeit der Sozialisierung aus sich heraus trieben. So urteilte *Fritz Naphtali*, der das Programm der Wirtschaftsdemokratie entwickelt hatte, im Herbst 1930, als sich das volle Ausmaß der Weltwirtschaftskrise abzuzeichnen begann: „Ich glaube nicht, daß wir wirtschaftspolitisch in der Krise sehr viel, sehr Entscheidendes zu ihrer Überwindung tun können. Wenn man die Mißverhältnisse in der Aufschwungperiode sich so weit und ungehemmt hat entfalten lassen, wie es in der kapitalistischen Wirtschaft normal geschieht .. ., dann ist es kaum möglich, diese Krise während ihrer Dauer selbst abzubremesen.“ Ähnlich urteilte *Rudolf Hilferding*. Wie Naphtali sah er den Ausweg nur in stärkerer staatlicher Wirtschaftsplanung und Investitionslenkung. Es ist bezeichnend, daß Gewerkschaften wie Unternehmer die nationalen Ursachen der Wirtschaftskrise in Deutschland überschätzten und sie wechselseitig auf die verfehlte Investitionspolitik oder die hohen Sozialleistungen zurückführten. Erst auf dem Höhepunkt der Depression, zur Zeit der Bankenkrise, stellte sich ein breites Mißtrauen gegen die vielgerühmten „Selbsteilungskräfte“ des kapitalistischen Systems ein, ohne daß man zunächst andere Aushilfen als verstärkten staatlichen Interventionismus in bezug auf das Kreditgebaren der Wirtschaft ins Auge faßte. Die wirtschaftspolitischen Vorstellungen von SPD und ADGB unterschieden sich nicht wesentlich von der durch Reichskanzler *Brüning* befolgten Linie: dessen starre Deflationpolitik wurde von ihnen grundsätzlich gebilligt.

Zumal für die Gewerkschaften stellte sich die Frage, wie sie sich angesichts der alles Vorstellbare überschreitenden Massenarbeitslosigkeit verhalten sollten. Sie standen vor der Alternative, ob sie primär den Interessen der weiterhin beschäftigten oder denjenigen der vielfach der Erwerbslosenfürsorge anheimfallenden Arbeitnehmer Rechnung tragen sollten. Dies verknüpfte sich mit dem Problem des anwachsenden Drucks der KPD, die insbesondere Anhänger unter der erwerbslosen Arbeiterschaft gewann. Die vom ADGB und der SPD angestellten Erwägungen, durch die Verkürzung der Arbeitszeit auf 40 Wochenstunden den weiteren Rückgang der Erwerbstätigkeit zu mindern, stießen auf den Widerstand der Unternehmenseite, die darin eine Erhöhung des Lohnkostenanteils erblickte. Die Gewerkschaften zeigten eine gewisse Bereitschaft, sich der von Brüning betriebenen Politik gleichzeitiger Lohn- und Preissenkungen zu fügen. Dies setzte die Zusammenarbeit von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden voraus. Gleichwohl scheiterte Brünings Versuch einer Rückkehr zur Zentralarbeitsgemeinschaft auf der ganzen Linie. Insbesondere die Schwerindustrie war entschlossen, die Krise zur Beseitigung des bisherigen Systems der Tarifverträge und zu weitgehenden Lohnherabsetzungen zu nützen und zugleich eine beträchtliche Redu-

zierung und Einschränkung der Arbeitslosenunterstützung und der Erwerbslosenfürsorge durchzusetzen. Die Krise bedrohte damit auch die Erfolge, die die Gewerkschaften schon vor der Revolution im November 1918 errungen hatten.

Die Gewerkschaften waren in dieser Lage in erster Linie um die Aufrechterhaltung des Systems der Tarifverträge bemüht, und sie fanden eine gewisse Rückendeckung beim Reichsarbeitsminister *Stegerwald*, der sich darüber im klaren war, daß die von einzelnen Unternehmergruppen geforderten Lohnherabsetzungen gefährliche politische Rückwirkungen haben würden. Bezeichnend war, daß die Arbeitgeberseite die Höhe der Erwerbslosenfürsorge mit dem Argument kritisieren konnte, daß diese über den Effektivlöhnen lag, die im Bergbau, angesichts zunehmender Feierschichten, gezahlt wurden. Tatsächlich wurden die Tariflöhne, trotz der mittels staatlicher Schlichtung bewirkten Lohnkürzungen, in weiten Bereichen unterschritten. Der Kampf um die Erhaltung des Systems der Tarifverträge war daher in mancher Hinsicht ein Wechsel für die Zukunft. Neben der durch die Massenarbeitslosigkeit bedingten Schwäche der Gewerkschaften machte sich in der Krise negativ bemerkbar, daß sie spätestens während der Stabilisierungsphase durch die stillschweigende Billigung der staatlichen Zwangsschlichtung die tarifpolitische Verantwortung an das Reichsarbeitsministerium abgetreten und den faktischen Verlust der Tarifautonomie bewußt als kleineres Übel hingenommen hatten. Aus Furcht vor den radikalisierenden Rückwirkungen von Arbeitskämpfen scheute man auch in konjunkturell günstigen Situationen vor der Führung von Streiks zurück. Damit waren die Gewerkschaften weitgehend von der Regierung abhängig, und dies sollte sich in der Krise noch verschärfen.

Die vom ADGB nach anfänglicher Opposition unterstützte Tolerierungspolitik gegenüber dem Kabinett Brüning ergab sich aus einer solchen sozialpolitischen Konstellation, wenngleich es an Bedenken und Kritik gegen *Stegerwald* nicht fehlte. Zugleich war der ADGB nicht frei von der für die Brüning-Ära charakteristischen Tendenz, sich maßgebliche Erleichterung vom Abbau der Reparationen zu versprechen und sich insoweit den Durchhalteparolen des Kanzlers widerwillig anzuschließen. Erst die in dieser Form gänzlich unerwartete Verschärfung der Depression brachte dann mit der Forderung staatlicher Arbeitsbeschaffung und Kreditschöpfung eine Abwendung von Brünings finanz- und wirtschaftspolitischen Rigorismus. Der vom ADGB nach einigem Zögern verabschiedete, vom Parteivorstand der SPD abgelehnte WTB-Plan bedeutete eine grundsätzliche Neuorientierung insoweit, als damit das Dogma der wirtschaftspolitischen Passivität in der Krise durchbrochen und eine positive gewerkschaftliche Initiative zur Krisenüberwindung eingeleitet wurde. Allerdings war der Umfang des geforderten Arbeitsbeschaffungsprogramms relativ gering und lag bei weitem niedriger als spätere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen *v. Schleichers* und des Kabinetts der nationalen Konzentration. Auch konnte der ADGB nicht beanspruchen, als erster ein derartiges Programm der Krisenüberwindung entwickelt zu haben. Nicht nur von den Gewerkschaften, sondern auch von zahlreichen Nationalökonomern war

Brüning darauf hingewiesen worden, daß eine Milderung der Krise nur über die Stärkung der Massenkaukraft zu erreichen sein würde. Wohl aber konnte der ADGB als erster öffentlich wirksamer Promulgator einer antizyklischen Konjunkturpolitik gelten. Ohne Zweifel stand er mit dem WTB-Plan an der Spitze der europäischen Gewerkschaftsbewegung; vergleichbare Initiativen gab es nur in den skandinavischen Ländern, während die britischen Gewerkschaften, von ihren spezifischen historischen Voraussetzungen her, vor einem indirekten staatlichen Interventionismus auf dem Wege über die Kreditschöpfung zurückscheuten.

Unglücklicherweise kam der WTB-Plan zu spät, um die Grundlage für eine modifizierte Politik der Tolerierung abzugeben, so daß er praktisch nur auf ein Kontrastprogramm gegenüber der sozial rückschrittlichen Politik des Kabinetts v. Papen hinauslief und überdies von der NSDAP propagandistisch erfolgreich imitiert werden konnte. Hätte man auf Seiten der SPD die Entschlossenheit aufgebracht, das Programm der Arbeitsbeschaffung als politische Alternative gegenüber der Deflationspolitik Brünings klar herauszustellen, hätte dies, wie von einigen Autoren betont wird, sowohl die innere Geschlossenheit der demokratisch-sozialistischen Arbeiterbewegung verstärken als auch die Regierung dazu zwingen können, zu einem früheren Zeitpunkt und in größerem Umfange Maßnahmen zur Krisenbekämpfung durchzuführen. Allerdings dürfen die Schwachpunkte der mit dem WTB-Plan akzentuierten Politik des ADGB nicht übersehen werden. Sie liegen nicht zuletzt darin, daß die Gewerkschaftsführung in der zunehmend schwierigeren ökonomischen Situation Anlehnung bei der Reichsregierung suchte und keine eigenen Initiativen entfaltete, um den sich rasch vollziehenden Lohnabbau in Grenzen zu halten.

Die Vorgeschichte des Nationalsozialismus zeigt aber deutlich genug, daß die Gewerkschaften gerade in Krisensituationen vermeiden müssen, als Instrument der Regierung betrachtet zu werden. Unter den gegenwärtigen Bedingungen wächst ihnen in Phasen ökonomischer Rezession die Aufgabe zu, einer einseitigen Belastung der von ihnen vertretenen Arbeiter, Angestellten und Beamten zugunsten der Kapitaleigner entgegenzutreten und zu verhindern, daß sich erneut — wie am Ende der Weimarer Republik — die Auffassung breit macht, als sei Sozialpolitik und die Ausgleichung der Einkommensdistribution zugunsten der sozial Schwächeren ein Luxus, den sich die „Wirtschaft“ nur in Phasen der Hochkonjunktur „leisten“ könne. Die Krise ist damit die entscheidende Bewährungsprobe der sozialstaatlichen Ordnung.

Probleme gewerkschaftlicher Politik in wirtschaftlichen Krisen

Die vorstehende knappe Skizze der historischen Erfahrung der deutschen Gewerkschaftsbewegung in bezug auf die Auswirkungen ökonomischer Krisen kann nur die Richtung bestimmen, in die eine systematische Untersuchung dieses Problems gehen müßte. Um zu einer begründeten Aussage über die Implikationen wirtschaftlicher Rezession und Krise über die Lage der Gewerkschaften

zu gelangen, ist einerseits eine international vergleichende Betrachtung notwendig, die die unterschiedlichen gewerkschaftlichen Strategien berücksichtigt, welche der jeweiligen nationalen gesellschaftlichen Struktur, aber auch dem jeweils verschiedenen historischen Selbstverständnis der Gewerkschaften entspringen. Die Reaktion der skandinavischen Gewerkschaften auf die Weltwirtschaftskrise sieht anders aus als das Verhalten der britischen Gewerkschaftsbewegung gegenüber der Schrumpfung der britischen Wirtschaft, dem Niedergang der Exporte und dem Verfall des Preisgefüges auf dem Weltmarkt. Es wäre höchst wünschenswert, eine vergleichende Untersuchung der nationalen Gewerkschaftspolitik in der Phase der Weltwirtschaftskrise durchzuführen. Sie böte eine Grundlage dafür, die möglichen Alternativen gewerkschaftlicher Strategie angesichts wirtschaftlicher Krisen aufzuzeigen. Ebenso würde es sich lohnen, der Frage nachzugehen, in welchem Ausmaß es den Gewerkschaften möglich gewesen ist, den in der Krise eintretenden Lohnabbau zu begrenzen oder zu mildern. Dazu ist eine exakte Analyse der Reallohnentwicklung in Rezessionsphasen erforderlich, doch fehlt es an einschlägigen wissenschaftlichen Untersuchungen dieses Problems.

Ein besonderes Problem der modernen Industriegesellschaft stellen die sozialen und psychologischen Auswirkungen der Dauerarbeitslosigkeit dar. Während der Weltwirtschaftskrise von 1929—1933 ist dies zum erstenmal eindrücklich hervorgetreten, obwohl es in einigen ökonomischen Sektoren seit dem Anfang der 20er Jahre Dauerarbeitslosigkeit gegeben hatte. Es wäre aufschlußreich zu erfahren, welche Gruppen in besonderem Maße von der Dauerarbeitslosigkeit betroffen gewesen sind, und ob dies vornehmlich auf eine ökonomisch ungünstige Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige oder auf besondere regionale, soziale und sozialpsychologische Faktoren zurückzuführen ist. Ein Spezialaspekt ist die heute erneut im Vordergrund stehende Jugendarbeitslosigkeit, deren verhängnisvolle psychologische Auswirkung in der Phase der Präsidialkabinette und der Machtergreifung der Nationalsozialisten deutlich hervorgetreten ist. Die Krisenstrategie der Gewerkschaft wird vermutlich gerade diese speziellen Auswirkungen allgemeiner ökonomischer Krisensituationen besonders zu beachten haben, weil hier die partiellen Gegenstrategien größeren Erfolg versprechen, als dies für die allgemeine Gewerkschaftspolitik gilt, die darauf abzielen muß, die Lasten der Krise für die Masse der Arbeitnehmerschaft möglichst gering zu halten. In eine solche Analyse muß auch eine Überprüfung der analytischen Instrumentarien einbezogen werden, die der Berechnung des Lebenshaltungsindex der von der Arbeitslosigkeit erfaßten Gruppen zugrunde gelegt werden. Globale Berechnungsansätze pflegen hier regionale und die einzelnen Wirtschaftssparten betreffende Faktoren zu wenig zu berücksichtigen.

Unter den Bedingungen der Gegenwart kommt den Gewerkschaften in wirtschaftlichen Rezessionsperioden nicht einfach nur die Verantwortung zu, durch Zurückhaltung an der „Lohnfront“ die Investitionstätigkeit nicht zu behindern, wie dies in der Öffentlichkeit einseitig in den Vordergrund gestellt zu werden

pfllegt. Die Gewerkschaften haben zugleich die Verantwortung dafür, eine Kontinuität in der Vertretung der ökonomischen Interessen der Arbeiterschaft sicherzustellen und zu verhindern, daß — wie durch wilde Streikbewegungen — eine Zersplitterung der Tarifpolitik eintritt, die eine mittelfristige ökonomische Planung behindert und. eine Situation erzeugt, in der Unternehmerschaft und Gewerkschaften nur noch defensiv gegenüber partikularen Forderungen der Arbeitnehmer reagieren. Insofern sind in Krisensituationen Gewerkschaften und Unternehmerverbände weit stärker voneinander abhängig, als dies in Phasen der guten Konjunktur der Fall ist. Das bedeutet aber nicht, daß man in Krisen zu dem Mittel der Beschwichtigung sozialer Interessenkonflikte greift und zu konzertierten Arrangements Zuflucht nimmt, wie es in der Zentralen Arbeitsgemeinschaft in Weimar versucht worden ist. Die Gewerkschaften . müssen daher ihre grundsätzlichen Interessen gerade in wirtschaftlichen Krisensituationen klar akzentuieren und insbesondere die Tendenz unterbinden, zwischen Organisierte und Nichtorganisierte einen Keil zu treiben. Lohnpolitische Zurückhaltung der Gewerkschaften in der Krise muß stets mit der Anerkennung der gewerkschaftlichen Funktion von seiten der Tarifpartner verbunden sein.*

* S. die Anm. zu Grebing, S. 267.