

Sebastian Voigt

## Ausweg aus der Krise?

### Die wachsende Bedeutung der Strukturpolitik in der Programmatik des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Kurz vor dem 11. Ordentlichen Bundeskongress des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) im Mai 1978 in Hamburg meldete sich der Vorsitzende Heinz Oskar Vetter in den „Gewerkschaftlichen Monatsheften“ zu Wort: „Weil die Arbeit für die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften im Mittelpunkt steht, werden und müssen sich die Arbeitnehmer an die bestehenden Arbeitsplätze klammern, wenn ihnen nicht in anderer Weise eine Beschäftigung geboten wird.“ Nach dieser Beschreibung der gewerkschaftlichen Prioritäten fährt er fort:

„Nur wenn eine Strukturpolitik entwickelt werden kann, die diese Sicherheit schafft, kann der Wandel von der Beschäftigungsseite her ohne größere Konflikte ablaufen. Die Gewerkschaften haben dazu mit Wirtschafts- und Sozialräten, Investitionsmeldestellen und Branchenausschüssen unbürokratische und flexible Vorschläge unterbreitet, die mehr Beachtung verdienten. Doch hier zeigt sich, daß überall dort, wo es um strukturelle Änderungen geht, die die alleinige Entscheidungsmacht der Unternehmer beeinträchtigen, die gewerkschaftlichen Fortschritte minimal gewesen sind. Wir haben ein Absinken des Lebensstandards für viele verhindert, wir haben uns für die Arbeitsplatzsicherung eingesetzt, aber wir haben den Strukturwandel nicht der gewerkschaftlichen Mitgestaltung öffnen können.“<sup>1</sup>

Vetter nimmt eine umfangreiche Bestandsaufnahme der veränderten ökonomischen Situation und der sich daraus ergebenden neuen Herausforderungen für die Gewerkschaften vor. Der 1978 stattfindende Bundeskongress, das höchste Beschlussorgan des gewerkschaftlichen Dachverbandes, war der erste nach dem weltweiten Wirtschaftseinbruch in der Mitte der Dekade infolge der Ölpreiskrise 1973. In den zwei Jahren danach stieg die Zahl der Arbeitslosen in der Bundesrepublik Deutschland von unter 300 000 auf über eine Million. Damit lag die Quote bei 4,7 Prozent, der höchste Wert seit Mitte der 1950er Jahre.<sup>2</sup> Im Jahre 1975 sank darüber hinaus das Bruttoinlandsprodukt um 0,9 Prozent.<sup>3</sup> Trotz einer sich erholenden Konjunktur nahm die Zahl der Arbeitslosen bis Ende der 1970er Jahre nur unmerklich auf knapp unter 900 000 ab. Die „trente glorieuses“<sup>4</sup>, die glorreichen dreißig Jahre, die in den Industriestaaten zu einem starken Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und einem unbekanntem Massenwohlstand geführt hatten, waren vorbei; die Phase „nach dem Boom“ begann.<sup>5</sup> Strukturelle Transformationen wie der Niedergang klassischer Industriebranchen (Kohle, Stahl, Schiffsbau etc.) beschleunigten

<sup>1</sup> Heinz Oskar Vetter: Mit dem Rücken zur Wand?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 4 (1978), S. 193–201, hier S. 197.

<sup>2</sup> Vgl. die Daten des Statistischen Bundesamtes zur Arbeitslosigkeit seit 1950, <<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/Arbeitsmarkt/lrar003.html>> (10. 6. 2016).

<sup>3</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung, Lange Reihen ab 1970, Wiesbaden 2015, S. 14, online unter: <[https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Inlandsprodukt/InlandsproduktberechnungLangeReihenPDF\\_2180150.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Inlandsprodukt/InlandsproduktberechnungLangeReihenPDF_2180150.pdf?__blob=publicationFile)> (10. 6. 2016), S. 14.

<sup>4</sup> Jean Fourastié: Les trente glorieuses. Ou, La Révolution invisible de 1946 à 1975, Paris 1979.

<sup>5</sup> Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael: Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, Göttingen 2008.

sich und die Rede von der „nachindustriellen Gesellschaft“<sup>6</sup> erschien nicht mehr nur als spekulative Zukunftsvision.

Dieser Bruch veränderte die Handlungsbedingungen der Gewerkschaften grundlegend. Die Politikkonzepte und inhaltlichen Schwerpunkte mussten an die neue Konstellation angepasst werden. So betont Vetter, dass die Interessen der abhängig Beschäftigten seit jeher im Zentrum der gewerkschaftlichen Politik gestanden hätten. Die wirtschaftlichen Wandlungsprozesse seien nun allerdings zu einer eminenten Gefahr für viele Beschäftigte geworden. Deshalb müssten neue Wege beschritten werden, um Arbeitsplätze krisenfest zu machen. Lediglich eine Strukturpolitik nach den Vorstellungen der Gewerkschaften könne dieses Ziel erreichen. Konkret beinhalte sie die Einrichtung von Wirtschafts- und Sozialräten, Branchenausschüssen und die Lenkung von Investitionen. Der DGB wollte den sich vollziehenden Strukturwandel mitgestalten. Bislang sei es nicht ausreichend gelungen, so Vetter selbstkritisch, der Kapitalseite substanziell etwas entgegenzusetzen. Dennoch gehe es perspektivisch darum, nicht nur defensiv zu reagieren, sondern die Transformation aktiv zu beeinflussen.

Die dezidierte Positionierung Vetters stellt eine Konsequenz der sozioökonomischen Veränderungen ab Mitte der 1970er Jahre dar; zugleich ist sie Gradmesser für die politische Lage der Gewerkschaftsbewegung. Um die Verschiebungen besser einzuordnen, werden die strukturpolitischen Vorstellungen des DGB seit der Konjunkturkrise 1966/67 bis in die frühen 1980er Jahre anhand der Programmatik und der Politikvorschläge nachgezeichnet.

## 1. Die Organisationsprinzipien des DGB

Der DGB basiert seit seiner Gründung 1949 auf dem Prinzip der Einheitsgewerkschaft. Die weltanschauliche Spaltung der Gewerkschaftsbewegung hatte sich vor allem in der Endphase der Weimarer Republik und angesichts der Ereignisse des Jahres 1933 als verheerend erwiesen. Die einst zahlenmäßig stärkste Arbeiterbewegung der Welt konnte den Aufstieg des Nationalsozialismus nicht verhindern. Als Konsequenz daraus wurde nach der Befreiung 1945 die Einheitsgewerkschaft propagiert, die abhängig Beschäftigte losgelöst von Partei- oder Religionszugehörigkeit organisieren sollte.<sup>7</sup> Allerdings entwickelte sich der DGB nicht zum zentralistischen Gesamtverband, wie es einige Protagonisten vorgesehen hatten. Vielmehr wurde er gemäß der föderalen deutschen Tradition und den Vorstellungen der westlichen alliierten Besatzungsmächte als ein Dachverband verschiedener Industriegewerkschaften strukturiert.<sup>8</sup> Die DGB-Mitgliedsgewerkschaften vertreten das dem Grundsatz „Ein Betrieb – Eine Gewerkschaft“ verpflichtete Industrieverbandsprinzip. Alle Arbeitnehmer, d. h. Arbeiter, Angestellte und Beamte, finden sich in einer Gewerkschaft zusammen und bilden keine miteinander konkurrierenden Standesorganisationen.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Daniel Bell: Die nachindustrielle Gesellschaft, Reinbek bei Hamburg 1979.

<sup>7</sup> Michael Schneider: Kleine Geschichte der Gewerkschaften. Ihre Entwicklung in Deutschland von den Anfängen bis heute, Bonn 2000, S. 263–267.

<sup>8</sup> Klaus Schönhoven: Die deutschen Gewerkschaften, Frankfurt a. M. 1987, S. 200.

<sup>9</sup> Es gelang dem DGB nicht, dieses Prinzip komplett durchzusetzen. Die Gründung der DAG, der Deutschen Angestelltengewerkschaft, 1949 und der Nicht-Beitritt zum DGB sind dafür nur das prominenteste Beispiel. Vgl. Siegfried Mielke (Hrsg.): Die Gewerkschaften und die Angestelltenfrage 1945–1949. Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im 20. Jahrhundert, Bd. 8, Köln 1989.

Der DGB war demnach von Beginn an ein Dachverband von sechzehn eigenständigen Gewerkschaften, deren Anzahl sich mit dem Beitritt der Gewerkschaft der Polizei 1978 auf siebzehn erhöhte. Alle Mitgliedsorganisationen führen einen gewissen Prozentsatz ihrer Einnahmen ab und finanzieren damit die Arbeit des DGB. Dieser wiederum repräsentiert und vertritt die gesamte Gewerkschaftsbewegung gegenüber politischen Entscheidungsträgern und Verbänden auf kommunaler, Landes- und Bundesebene. Außerdem koordiniert er die Aktivitäten der Einzelgewerkschaften. Dabei besitzt der Dachverband selbst keine tarifpolitische Kompetenz, kann also keine Tarifverträge abschließen, Arbeitskämpfe führen oder Einfluss auf die betriebliche Situation nehmen. Die Tarifpolitik bleibt die exklusive Verantwortung der Einzelgewerkschaften. Insofern stellen die programmatischen Äußerungen des DGB immer einen Kompromiss von stark divergenten Positionen dar. Gerade deshalb kann er aber als Seismograf für die westdeutsche Gewerkschaftsbewegung gesehen werden.

## 2. Grundlagen und Möglichkeiten gewerkschaftlicher Strukturpolitik

Die steigende Bedeutung der gewerkschaftlichen Strukturpolitik im Verlauf der 1970er Jahre zeigt sich unter anderem darin, dass Mitte der 1980er Jahre die Abteilung Wirtschaftspolitik im DGB-Bundesvorstand neu eingeteilt wurde. Sie umfasste seitdem einen eigenen Bereich für Strukturpolitik.<sup>10</sup> Das für diese Abteilung zuständige Mitglied des geschäftsführenden Bundesvorstands, Michael Geuenich, beschrieb den Zweck von Strukturpolitik wie folgt:

„Der Strukturpolitik fällt in einer sozial orientierten Marktwirtschaft die Aufgabe zu, den Strukturwandel zu beeinflussen und korrigierend einzugreifen. Dies gilt insbesondere für volkswirtschaftlich und regionalpolitisch wichtige Branchen, wie Stahl und Werften, Chemie und Maschinenbau, Elektrotechnik und Straßenfahrzeugbau, Textil- und Bauwirtschaft, Bergbau und Energiewirtschaft, aber auch für den immer mehr an Bedeutung gewinnenden Dienstleistungsbereich.“<sup>11</sup>

Der Strukturpolitik müsse in einer Gesellschaft, die sich der sozialen Marktwirtschaft verpflichtet fühlt, eine zentrale Stellung innerhalb der Wirtschaftspolitik zukommen. Der Staat habe die Verpflichtung, wirtschaftspolitisch zu intervenieren und ökonomische Fehlentwicklungen zu korrigieren. Dadurch schütze er die Rechte der arbeitenden Bevölkerung und Sorge für ein Mindestmaß an sozialer Gerechtigkeit. Da jedoch weder der DGB noch seine Mitgliedsgewerkschaften in der Lage waren, eigenständig Strukturpolitik zu betreiben, versuchten sie vor allem, ihren gesellschaftlichen Einfluss zu nutzen, um auf die Politik der jeweiligen Bundesregierung einzuwirken. Im Gegensatz zu anderen westeuropäischen Ländern besitzt die Bundesrepublik Deutschland kein Industrieministerium mit Richtlinienkompetenz für die Strukturpolitik. Ohne eindeutigen Ansprechpartner wird die Einflussnahme auf strukturpolitische Entscheidungen erschwert.

Paradigmatisch lassen sich in der (wirtschafts)politischen Debatte zwei Formen der Strukturpolitik für die ordnungspolitische Ausgestaltung der sozialen Marktwirtschaft skizzieren. Die sektorale Industriepolitik fordert die staatliche Kontrolle privater Investitionen in ausgewählten Wirtschaftsbereichen mit dem Ziel, traditionelle Branchen zu

<sup>10</sup> Vgl. Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg.): Geschäftsbericht 1982–1985, Frankfurt a. M. 1986, S. 571.

<sup>11</sup> Ebd., S. 585.

subventionieren oder neue Technologien zu fördern. Die horizontale Industriepolitik hingegen beschränkt die Rolle des Staates darauf, die Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen zu garantieren. Während der DGB traditionell eine stärkere Einflussnahme des Staates im Sinne der sektoralen Industriepolitik befürwortet, dominiert in der staatlichen Wirtschaftspolitik die horizontale Strukturpolitik. Das heutige Bundesministerium für Wirtschaft und Energie führt zu seinem Aufgabenbereich Struktur-/Industriepolitik aus:

„Einer modernen Industriepolitik muss es darum gehen, angemessene und eine dynamische Entwicklung ermöglichende Rahmenbedingungen zu schaffen und diese laufend zu überprüfen. Für die heimischen Betriebe und ihre Beschäftigten gilt es, faire Wettbewerbsbedingungen auf den internationalen Märkten einzufordern. Darüber hinaus soll eine strategische Innovationspolitik zukunftsweisende Impulse setzen. Die Förderung von Innovationsprozessen soll alle für Deutschland relevanten Leitmärkte und Schlüsseltechnologien in den Blick nehmen.“<sup>12</sup>

Hinsichtlich der von den Gewerkschaften geforderten regionalen Strukturpolitik kann zwischen einer defensiven Industrie- oder Krisenpolitik und einer offensiven Industrie- oder Wachstumspolitik differenziert werden. Mithilfe einer defensiven Industriepolitik schützt der Staat bestimmte Branchen vor dem Strukturwandel, um Arbeitsplätze in einzelnen Unternehmen oder in Regionen zu erhalten. Der Staat beabsichtigt hingegen mit der Wachstumspolitik, die Entstehung neuer Wirtschaftsbereiche zu fördern und den Strukturwandel abzumildern. Vor diesem Hintergrund können Gewerkschaften auf drei Ebenen die staatliche Strukturpolitik beeinflussen. Sie appellieren erstens an Entscheidungsträger sowie an die gesellschaftliche Öffentlichkeit und machen Handlungsbedarf geltend. Zweitens arbeiten sie in Kommissionen und Beiräten an der Entwicklung von (Struktur-)Programmen beratend mit. Und zuletzt beteiligen sie sich an der Implementierung beschlossener Maßnahmen mittels der betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmungsstrukturen. Diese drei Strategien lassen sich als Appellation, Konsultation und Partizipation zusammenfassen.<sup>13</sup> Je nach politischer und wirtschaftlicher Lage nutzte der DGB diese Vorgehensweisen in unterschiedlicher Intensität.

### 3. Konjunkturdelle oder Krise? Der wirtschaftliche Einbruch 1966/67

Seit Mitte des Jahres 1966 traten verstärkt Anzeichen für eine krisenhafte Entwicklung auf. Der hohe Anstieg der öffentlichen Ausgaben und die damit einhergehende Teuerungswelle sorgten beim DGB für erhebliche Unruhe. Die inflationären Tendenzen bedeuteten einen Kaufkraftverlust bei Arbeitnehmern und senkten die Inlandsnachfrage. Damit drohten die nicht unerheblichen tarifpolitischen Erfolge in den Jahren zuvor relativiert, wenn nicht gänzlich aufgehoben zu werden. Die geldpolitische Maßnahme der Bundesbank, die Kredite zu beschränken, um den Preisauftrieb zu stoppen, verschärfte die Lage sogar noch. Ebenso heizte das bereits 1965 verabschiedete Sparprogramm der von Ludwig Erhard geführten konservativ-liberalen Regierung die Krisentendenzen an. Das Wirtschaftswachstum sank 1966 auf die Hälfte des Vorjahresniveaus und erreichte nur

<sup>12</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Herausforderungen für eine moderne Industriepolitik, online: <<http://www.bmwi.de/DE/Themen/Industrie/Industriepolitik/moderne-industriepolitik.html>> (10. 6. 2015).

<sup>13</sup> Peter Jansen/Ulrich Jürgens: Gewerkschaften und Industriepolitik, in: Wolfgang Schroeder/Bernhard Weßels (Hrsg.): Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2003, S. 429–450, hier S. 433.

noch 2,8 Prozent. Zugleich zeigten sich erste Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt. Die Vollbeschäftigung schien gefährdet; eine Befürchtung, die sich im folgenden Jahr bewahrheitete. Erstmals verzeichnete die Bundesrepublik 1967 einen Rückgang der Wirtschaftsleistung um 0,3 Prozent. Dadurch stieg die Arbeitslosenquote auf 2,1 Prozent, auf fast 500 000 Personen.<sup>14</sup> Vehement kritisierte der DGB die Wirtschaftspolitik, signalisierte aber zugleich seine Bereitschaft, sich mit seinen Möglichkeiten einzubringen, um die wirtschaftliche Lage wieder zu stabilisieren.

In einem zehn Punkte umfassenden Forderungskatalog unterbreitete der DGB konkrete Vorschläge zur Neujustierung der Wirtschafts- und Strukturpolitik. Unter anderem verlangte er eine wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen Priorität einräume. Willkürliche Preiserhöhungen seien zu unterbinden, indem das Bundeswirtschaftsministerium die Kompetenz über die Preispolitik erhalte. Vor allem müsse der Wettbewerb erhöht und wirtschaftliche Macht effektiver kontrolliert werden. Eine stabilitätsfördernde Finanzpolitik sei durch eine mehrjährige Finanzplanung zu ergänzen.<sup>15</sup> Der DGB appellierte in der damaligen Situation also an die Politik, ohne jedoch direkten Einfluss auszuüben. Dennoch traf er mit diesen Forderungen die zeitgenössische Reformstimmung. Im Dezember 1966 trat Bundeskanzler Ludwig Erhard mit seinem Kabinett zurück. Das Regierungsbündnis der CDU mit der FDP unter Erich Mende zerbrach. Der neue christdemokratische Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger schloss eine Koalition mit der Sozialdemokratie. Zum ersten Mal nach 1945 war die SPD an einer Bundesregierung beteiligt. Ihr Vorsitzender Willy Brandt wurde Vizekanzler und Außenminister, während der Sozialdemokrat Karl Schiller das Wirtschaftsministerium übernahm.<sup>16</sup> Damit schöpften die Gewerkschaften Hoffnung, dass ihre Vorschläge gehört, die Industriepolitik modifiziert werde und der Staat nun eine steuernde Rolle einnehme. Der damalige DGB-Vorsitzende Ludwig Rosenberg führte zum Jahreswechsel 1966/67 mit Blick auf das vergangene Jahr aus, dass die momentane Situation „keine Krise der Wirtschaft“, sondern eine Konsequenz des „Mangels an Wirtschaftspolitik“ sei. Die kapitalistische Marktwirtschaft dürfe, so Rosenberg weiter, nicht sich selbst überlassen werden. Vielmehr müssten „Fortschritt und Stabilität in der Wirtschaft, Vollbeschäftigung und soziale Sicherheit“ bewusst geplant werden.<sup>17</sup> Damit war aber keine Planung im Sinne des Realsozialismus gemeint, wie von Seiten der Unternehmer unterstellt, sondern ein Mittelweg zwischen Planwirtschaft und einem unregulierten Kapitalismus, der aus Gewerkschaftssicht notwendigerweise Wirtschaftskrisen, Arbeitslosigkeit und soziale Ungleichheit hervorbringe. Aufgrund der ideologischen Konstellation des Kalten Krieges war der Planungsbegriff lange Zeit mit dem Wirtschaftssystem des Ostblocks assoziiert und stieß auf heftige Ablehnung. Erst Mitte der 1960er Jahre wurde der Terminus positiv verwendet und „Planung“ erhielt als mögliches wirtschaftspolitisches Konzept Einzug in die politische Debatte.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Werner Abelshauer: *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*, München 2004, S. 297.

<sup>15</sup> Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg.): *Geschäftsbericht 1965–1968*, Bochum 1968, S. 248.

<sup>16</sup> Adolf M. Birke: *Die Bundesrepublik Deutschland. Verfassung, Parlament und Parteien 1945–1998*, München <sup>2</sup>2010, S. 30–38.

<sup>17</sup> Ludwig Rosenberg: *Das Jahr 1967*, in: *Die Quelle 1* (1967), S. 1.

<sup>18</sup> Winfried Süß: „Wer aber denkt für das Ganze?“. Aufstieg und Fall der ressortübergreifenden Planung im Bundeskanzleramt, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppie (Hrsg.): *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*, Paderborn 2003, S. 349–377, hier S. 349.

Als bedeutende Maßnahme verabschiedete die Regierung im Mai 1967 das „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“.<sup>19</sup> Die gesamtwirtschaftlichen Ziele umfassten Preisniveaustabilität, einen hohen Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie ein angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum. Dieses „magische Viereck“ markierte eine Abkehr vom Paradigma des Wirtschaftsliberalismus hin zu einer keynesianisch inspirierten Globalsteuerung. Diese Änderung entsprach weitgehend den Vorstellungen des DGB. Zusätzlich dazu berief Wirtschaftsminister Schiller die Konzertierte Aktion ein, ein Zusammenschluss zwischen Regierung, Bundesbank, Vertretern der Tarifpartner sowie des Bundeskartellamtes und des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.<sup>20</sup> Nach anfänglicher Skepsis in Bezug auf die Tarifautonomie beteiligte sich der DGB in der Hoffnung daran, Einfluss auf die Wirtschaftspolitik zu erlangen. Er erwartete, nicht mehr nur an die Politik zu appellieren, sondern konsultiert zu werden und sich im besten Falle an der Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen zu beteiligen.

Da seinerzeit die Unternehmer und Teile der konservativen Medien überzogene Lohnabschlüsse und -forderungen der Gewerkschaften für den Konjunkturerinbruch 1966 verantwortlich gemacht hatten, beabsichtigte der DGB, aus der Defensive herauszukommen. Deshalb beschloss er auf dem Bundeskongress in München 1969 zum einen, ökonomische Zielprognosen zu formulieren, die die gewerkschaftlichen Vorschläge zur Wirtschaftspolitik wissenschaftlich stützen sollten.<sup>21</sup> Zum anderen sollte die Prognose auch seine Position in der Konzertierten Aktion stärken, wie es im Geschäftsbericht 1969–1971 heißt:

„Unter anderem war es eine Aufgabe der gewerkschaftlichen Zielprojektion, den Gesprächen in der Konzertierten Aktion eine sachliche und wissenschaftlich fundierte Grundlage zu geben und den Versuch, die Lohnpolitik zum Lückenbüßer einer verfehlten Preis- und Konjunkturpolitik zu machen, abzuwehren.“<sup>22</sup>

Die gesamtwirtschaftliche Situation in der Bundesrepublik erholte sich nach dem Einbruch 1966/67 recht schnell. Die keynesianische Politik schien Früchte zu tragen. Bereits 1968 wuchs die Wirtschaft wieder um 5,5 Prozent. Die Arbeitslosenquote ging auf 1,5 Prozent zurück und betraf noch etwa 320 000 Menschen. Nur ein Jahr später herrschte mit 0,9 Prozent Arbeitslosigkeit de facto Vollbeschäftigung. Während die Gewerkschaften in der Krise bewusst zurückgesteckt hatten, meldeten sie nun Nachholbedarf für die Arbeitnehmer an. In der Lohnpolitik wurde keine Zurückhaltung mehr geübt, zumal die Ein-

<sup>19</sup> Der vollständige Gesetzestext findet sich online auf den Seiten des Bundesministeriums der Justiz und des Verbraucherschutzes: <<http://www.gesetze-im-internet.de/stabg/BJNR005820967.html>> (19.9.2015). Dazu auch Tim Schanetzky: Sachverständiger Rat und Konzertierte Aktion: Staat, Gesellschaft und wissenschaftliche Expertise in der bundesrepublikanischen Wirtschaftspolitik, in: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 91 (2004), S. 310–331, hier S. 318.

<sup>20</sup> Zur Konzertierten Aktion vgl. Andrea Rehling: Konfliktstrategie und Konsenssuche in der Krise. Von der Zentralarbeitsgemeinschaft zur Konzertierten Aktion, Baden Baden 2011; zum Sachverständigenrat vgl. Ansgar Strätling: Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: Svenja Falk/Dieter Rehfeld/Andrea Römmele/Martin Thunert (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, Wiesbaden 2006, S. 353–362.

<sup>21</sup> Vgl. den Antrag „Mittelfristige Wirtschaftsplanung“, in: Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg.): Protokoll. 8. Ordentlicher Bundeskongress, München, 18.–23. 5. 1969, o. O. 1969, S. 262 (Anhang: Anträge und Erschließungen).

<sup>22</sup> Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg.): Geschäftsbericht 1969–1971, Bochum 1971, S. 171.

kommen aus Unternehmertätigkeit 1968 um gut 18 Prozent gewachsen waren.<sup>23</sup> Die veränderten Rahmenbedingungen erläuterte wiederum Ludwig Rosenberg in einem programmatischen Artikel in der DGB-Funktionärszeitschrift „Die Quelle“: „Der Widerstand der Arbeitgeber gegenüber einer aktiven Lohnpolitik und Forderungen der Gewerkschaften hat sich in der Krisenzeit entscheidend verstärkt.“ Diese Haltung würde nicht einfach von selbst verschwinden. Erstmals habe aber eine Bundesregierung eine mittelfristige Wirtschafts- und Finanzpolitik praktiziert. Damit sei die Lage etwas besser geworden, denn, so der DGB-Vorsitzende: „Wenn man für die gesamte Wirtschaft gewisse – wenn auch nicht bindende – Zielvorstellungen und Orientierungsdaten aufstellt, dann werden diese Vorstellungen eine sehr reale Bedeutung haben.“<sup>24</sup> Der DGB befürwortete die Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik und die Erstellung mittelfristiger Zielvorgaben. Dennoch wurden diese Schritte nicht als ausreichend und die Globalsteuerung nicht als Allheilmittel betrachtet.

Auf dem Bundeskongress formulierte Georg Neemann, im geschäftsführenden Bundesvorstand für Wirtschaftspolitik zuständig, diese Position folgendermaßen:

„Das Ziel der Vollbeschäftigung kann nicht allein durch eine global gesteuerte Konjunkturpolitik erreicht werden. Erforderlich ist vielmehr eine sehr differenzierte Strukturpolitik, die von der Raumordnung über die Verkehrsplanung bis zur Berufsausbildung und Schulbildung viele Bereiche der Politik umfaßt. Von einer solchen koordinierten Strukturpolitik sind wir aber heute noch weit entfernt.“<sup>25</sup>

Folglich erachtete der DGB eine weitreichende staatliche Strukturpolitik als zwingend erforderlich, um den Arbeitsmarkt langfristig zu stabilisieren und die Interessen der Arbeitnehmer zu wahren. Trotz der sozialdemokratischen Beteiligung an der Bundesregierung war es dem DGB nicht gelungen, die Wirtschaftspolitik maßgeblich zu beeinflussen. Er war zwar an Konsultationen beteiligt, aber letztlich blieb es doch meist bei Appellen. Wenig später änderte sich die politische Situation dann aber grundlegend.

#### 4. Der DGB und die sozial-liberale Koalition

Nach der Bundestagswahl im September 1969 versprach die neue sozial-liberale Koalition weitreichende gesellschaftspolitische Reformen. In seiner Regierungserklärung kündete Bundeskanzler Willy Brandt an, „mehr Demokratie zu wagen“.<sup>26</sup> Den Aufbruch in eine neue Ära unterstützte der DGB, insbesondere auch sein neu gewählter Vorsitzender Heinz Oskar Vetter, mit vollem Nachdruck. Neben der mit der neuen Ostpolitik einhergehenden Annäherung an die DDR und andere realsozialistische Staaten setzte der Gewerkschaftsdachverband auch große Anstrengung in die Ausweitung der betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmung.<sup>27</sup> Mit der dominanten Rolle der SPD in einer Bundes-

<sup>23</sup> Rudolf Henschel, Einkommensentwicklung muss ausgeglichen werden, in: Die Quelle 1 (1969), S. 4f.

<sup>24</sup> Ludwig Rosenberg: Sind wir über'n Berg?, in: Die Quelle 1 (1968), S. 1.

<sup>25</sup> Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg.): Protokoll. 8. Ordentlicher Bundeskongress, München, 18.–23. 5. 1969, o. O. 1969, S. 108f.

<sup>26</sup> Regierungserklärung von Bundeskanzler Willy Brandt vor dem Deutschen Bundestag in Bonn am 28. 10. 1969, in: Willy Brandt, Berliner Ausgabe, Bd. 7: Mehr Demokratie wagen. Innen- und Gesellschaftspolitik, 1966–1974, Bonn 2001, S. 218–224.

<sup>27</sup> Vgl. Klaus Lompe: Gewerkschaftliche Politik in der Phase gesellschaftlicher Reformen und der außenpolitischen Neuorientierung der Bundesrepublik, 1969 bis 1974, S. 281–338, hier S. 283.

regierung hoffte er das Modell der paritätischen Mitbestimmung von der Montanindustrie auf andere Wirtschaftsbereiche zu übertragen.<sup>28</sup> Die Nähe der Gewerkschaften zur Regierung manifestierte sich zudem in der Berufung von Gewerkschaftsfunktionären zu Bundesministern. Der Vorsitzende der IG Bergbau und Energie, Walter Arendt, wurde zum Minister für Arbeit und Sozialordnung ernannt. Georg Leber, der frühere Vorsitzende der IG Bau-Steine-Erden, der bereits in der großen Koalition das Bundesverkehrsministerium geleitet hatte, behielt das Amt, das noch durch den Bereich des Post- und Fernmeldewesens erweitert wurde. Die hohen Erwartungen des DGB erfüllten sich zwar nicht in jeder Hinsicht. So stellten weder die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes 1972 noch die Reform des Mitbestimmungsgesetzes den DGB zufrieden. Dennoch können die 1970er Jahre unter einem anderen Gesichtspunkt als „goldenes Jahrzehnt“<sup>29</sup> für die Gewerkschaften gelten. Nahezu alle Mitgliedsgewerkschaften erlebten einen erheblichen Mitgliederanstieg. Darüber hinaus erhöhte sich sowohl der Anteil der weiblichen Beschäftigten als auch jener der Angestellten überdurchschnittlich. Seine wirtschaftspolitische Position legte der DGB in den Erläuterungen zur gewerkschaftlichen Zielprojektion 1971 dar. Es müsse ein Rahmenplan aufgestellt werden, da

„eine Marktwirtschaft nicht von selbst die bestmögliche Entwicklung einschlägt, sondern wirtschaftspolitisch gesteuert werden muß. Diese gesamtwirtschaftliche Steuerung soll konjunkturelle und strukturelle Entwicklungsstörungen vermeiden, ohne jedoch die Tarifautonomie der Gewerkschaften oder die freie Entscheidung der einzelnen Bürger bei ihrer Berufs- und Arbeitsplatzwahl oder ihrer Einkommensverwendung oder Konsumwahl einzuschränken.“<sup>30</sup>

Demgemäß gehe es um eine Verbindung von „wirtschaftlicher Planung und demokratischer Freiheit“. Die Strukturpolitik erfülle eine wichtige Funktion, indem der Staat Anreize für die Unternehmen schaffe, ihr Verhalten an den gesamtwirtschaftlichen Zielen auszurichten. Die strukturpolitischen Steuerungsmechanismen werden wie folgt beschrieben:

„Ein Unternehmen kann auch durch strukturpolitische Maßnahmen angeregt werden, seine Investitionen in bestimmten Gebieten auszuweiten und neue Arbeitsplätze zu schaffen, wenn nur dort bestimmte finanzielle Hilfen oder Erleichterungen gewährt werden. Durch Anreize oder durch Bereitstellung von Gelände kann die Ansiedlung von Industrien gesteuert werden. Eine überhöhte Investitionstätigkeit und ein damit verbundener Preisauftrieb kann ebenfalls gedrosselt werden, wenn der Staat die Abschreibungsmöglichkeiten verringert oder die Bundesbank die Kreditaufnahme erschwert oder verteuert.“<sup>31</sup>

Der DGB forderte, dass der Staat eine offensive Strukturpolitik betreibt und finanz- sowie steuerpolitische Maßnahmen ergreift. Ferner sollte er für die (Neu-)Ansiedlung von Unternehmen die infrastrukturelle Grundlage schaffen und Investitionen mittels der Geldpolitik lenken. Das im Juni 1972 auf dem DGB-Bundeskongress in Berlin verabschiedete Aktionsprogramm legte die Priorität gemäß dem reformpolitischen Klima erneut darauf, die Mitbestimmung auszuweiten. Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Betrieb, im Unternehmen, in der gesamten Wirtschaft wie auch in der öffentlichen Verwaltung sollte

<sup>28</sup> Zur Montanmitbestimmung Karl Lauschke: Die halbe Macht. Mitbestimmung in der Eisen- und Stahlindustrie 1945 bis 1989, Essen 2007.

<sup>29</sup> Klaus Mertsching: Der Deutsche Gewerkschaftsbund 1969–1975. Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im 20. Jahrhundert, Bd. 16, Bonn 2013, S. 9.

<sup>30</sup> Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Abteilung Wirtschaftspolitik (Hrsg.): Erläuterung der DGB Zielprojektion, o. O. 1971, S. 3.

<sup>31</sup> Ebd., S. 4.



die parlamentarische Demokratie ergänzen. Ein Mittel sei es, paritätisch besetzte Wirtschafts- und Sozialräte auf Bundes-, Länder- und auf regionaler Ebene zu etablieren. In den Ausführungen zu den inhaltlichen Punkten betonte Vetter jedoch die Bedeutung der Strukturpolitik, um die einzelnen Ziele, insbesondere langfristig gesicherte Arbeitsplätze, zu erreichen: „Wir brauchen eine vorausschauende staatliche Politik auf der Grundlage langfristig angesetzter Strukturpläne und regionaler Entwicklungsprogramme.“<sup>32</sup> Doch die Forderungen des DGB stießen aufgrund der globalwirtschaftlichen Entwicklungen schon bald an ihre Grenzen.

## 5. Die Folgen der ersten Ölpreiskrise 1973

Der wirtschaftliche Aufschwung zu Beginn der Dekade mit Wachstumsraten um die fünf Prozent und einer Arbeitslosenquote von einem Prozent endete recht abrupt. Nach dem Yom-Kippur-Krieg im Oktober 1973 vervierfachte das von den OPEC-Staaten verhängte Embargo den Ölpreis bis März 1974 auf 12 Dollar pro Barrel.<sup>33</sup> Das Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik Deutschland brach 1975 um 0,9 Prozent ein. Im Zuge dieser Entwicklungen stieg die Zahl der Arbeitslosen im Jahr 1974 zunächst auf knapp 600 000 und damit auf 2,6 Prozent, erhöhte sich im nächsten Jahr aber auf fast 1,1 Millionen und damit auf knapp fünf Prozent. Die Arbeitslosigkeit befand sich auf dem höchsten Stand seit zwanzig Jahren.

Die Verschlechterung der globalen Situation und der wirtschaftlichen Lage in der Bundesrepublik wirkte sich auf die Prioritäten der gewerkschaftlichen Politik aus. Zwar hatte der DGB frühzeitig auf negative Auswirkungen eines sozioökonomischen Strukturwandels hingewiesen, die Heftigkeit der Zäsur aber zunächst unterschätzt. Im DGB-Geschäftsbericht 1972–1974 heißt es noch: „So ist es kein unabwendbares Schicksal, sondern weitgehend Folge von Fehlplanungen der Unternehmer und Fehlern der Wirtschaftspolitik, daß wir in so großem Umfang heute Arbeitslosigkeit haben.“<sup>34</sup> Der DGB ging seinerzeit noch davon aus, dass die Krise und die Arbeitslosigkeit durch staatliche Intervention mittels keynesianischer Maßnahmen überwunden werden könne, wie es beim konjunkturellen Einbruch 1966/67 gelungen war. Der Strukturpolitik maß er ein besonderes Gewicht bei.

So nahm der Bundeskongress 1975 einen von der IG Metall eingebrachten Antrag zu „Strukturpolitik und Investitionslenkung“ nach kurzer Debatte einstimmig an.<sup>35</sup> Die wachsenden beschäftigungs-, preis- und strukturpolitischen Fehlentwicklungen hätten die Grenzen der Selbstheilungskräfte des Marktes und der Globalsteuerung mehr als deutlich gemacht. Außerdem hätten die Unternehmer und das konservative politische Lager in den letzten Jahren vehement Widerstand gegen eine arbeitnehmerfreundliche Reformpolitik geleistet. Deshalb, so heißt es im Antrag, unterstreiche der 10. DGB-Bundeskongress, dass

<sup>32</sup> Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg.): Protokoll. 9. Ordentlicher Bundeskongress, Berlin, 25.–30. 6. 1972, o. O. 1972, S. 180.

<sup>33</sup> Vgl. Jens Hohensee: Der erste Ölpreisschock 1973/74. Die politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der arabischen Erdölpolitik auf die Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa, Stuttgart 1996, S. 103–108.

<sup>34</sup> Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg.): Geschäftsbericht 1972–1974, Bochum 1975, Vorwort.

<sup>35</sup> Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg.): Protokoll. 10. Ordentlicher Bundeskongress, Hamburg, 25.–30. 5. 1975, o. O. 1975, S. 236–241.

„Parlamente und Regierungen für die schrittweise Verwirklichung der konjunkturpolitischen, strukturpolitischen und reformpolitischen Ziele gegenüber den Kapitalinteressen mehr Handlungsspielraum brauchen.“<sup>36</sup> Hierfür müssten die wirtschaftspolitischen Maßnahmen besser koordiniert und die bisherigen Mittel ergänzt werden, und zwar besonders durch gezielte Investitionslenkung. Weiter fordert der Antrag, einen volkswirtschaftlichen Rahmenplan aufzustellen und mit Hilfe einer systematischen Bestandsaufnahme einen Überblick über Bedarfs- und Nachfragevorausschätzungen für die unterschiedlichen Wirtschaftsbereiche zu liefern. Diese Daten würden als Orientierung dienen. Die zentrale Funktion der sektoralen Strukturpolitik wird folgendermaßen präzisiert:

„Ziel der sektoralen Strukturpolitik ist es, Überkapazitäten und Engpässe vor allem in solchen Wirtschaftszweigen zu vermeiden, die für die Beschäftigungslage der Arbeitnehmer und für die Versorgung der Bevölkerung besonders wichtig sind. Schon heute beeinflusst die sektorale Strukturpolitik den Umfang der Investitionen auf mannigfaltige Weise. Dies geschieht in der Regel mittelbar, vor allem in der Form von Subventionen, öffentlichen Aufträgen, staatlicher Finanzierung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sowie durch öffentliche Unternehmen.“<sup>37</sup>

Die bereits vorhandenen strukturpolitischen Instrumentarien sollten bei Bedarf noch durch direkte Einwirkungsmöglichkeiten ergänzt werden, entweder mittels steuernder öffentlicher Auflagen oder mittels direkter öffentlicher Beteiligung, falls Unternehmen staatliche Mittel in Anspruch nähmen. Der Antrag deckte jedoch nicht nur die sektorale Strukturpolitik ab, sondern bezog ebenso die regionale Strukturpolitik mit ein, um die Lebensverhältnisse in den verschiedenen Regionen anzugleichen. Die disponiblen regionalen Steuerungsmaßnahmen im Sinne positiver Anreize für die Investitionstätigkeit sollten in zweifacher Weise erweitert werden:

„[E]inmal durch Infrastrukturinvestitionen in den Fördergebieten. [...] [Z]um anderen durch Maßnahmen zur Verhinderung unerwünschter Investitionen in Verdichtungsgebieten, die den Zielen der regionalen Strukturpolitik und der Raumordnung widersprechen.“<sup>38</sup>

Nachdem der DGB-Bundesvorstand im März 1974 bereits ein umweltpolitisches Programm verabschiedet hatte, wurde der Umweltschutz zu einem Bestandteil der Vorschläge zur Strukturpolitik.<sup>39</sup> Generell mahnte der DGB ein strengeres Vorgehen gegen private umweltschädigende Investitionen an. Negative Auswirkungen unternehmerischer Tätigkeit auf die Lebensbedingungen der Menschen zu minimieren, sei auch eine strukturpolitische Aufgabe. Außerdem solle der mögliche Beitrag öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen bei der Umsetzung der Investitionslenkung ausgelotet werden. Dazu seien bevorzugt drei Mechanismen anzuwenden: Die private Investitionstätigkeit müsse in den Bereichen mit hohem gesellschaftlichem Nutzen, aber geringer Rentabilität ergänzt werden. Die Schlüsselbereiche zur Sicherung der industriellen Produktion und der Versorgung der Bevölkerung seien öffentlich zu kontrollieren. Zuletzt sollte der Wettbewerb in den Wirtschaftszweigen stimuliert werden, in denen ein Missbrauch privater Macht drohe.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg.): Geschäftsbericht 1975–1977, Bochum 1977, S. 650–653, hier S. 650.

<sup>37</sup> Ebd., S. 651.

<sup>38</sup> Ebd.

<sup>39</sup> Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Abteilung Gesellschaftspolitik (Hrsg.): Leitsätze des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Umweltschutz, Düsseldorf 1972.

<sup>40</sup> Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg.): Geschäftsbericht 1975–1977, Bochum 1977, S. 650–653.

Der Antrag zur Strukturpolitik auf dem DGB-Bundeskongress 1975 ist Ausdruck der sich im Zuge der Ölpreiskrise verändernden Perspektive. Der gewerkschaftliche Diskurs hatte sich in wenigen Jahren deutlich verschoben. Von der durch die sozial-liberale Regierung hervorgerufenen Aufbruchstimmung war wenig geblieben. Damit ebnete auch die kurze Phase des Planungsbooms ab. Der DGB hatte seine Positionen nur bedingt in die wirtschaftspolitische Debatte einspeisen und an der Umsetzung von Maßnahmen partizipieren können. Zwar war er im Rahmen der Konzertierten Aktion noch an Konsultationen beteiligt, aber er musste sich nun wieder weitgehend auf Appelle wie z. B. Anträge im Rahmen von Bundeskongressen beschränken. Zugleich verwarf der DGB die im Dezember 1972 verabschiedete Zielprojektion für die kommenden vier Jahre nur wenig später als viel zu optimistisch.<sup>41</sup> Darin hatte er noch die Sicherung der Massenkauftkraft und die Verhinderung inflationärer Tendenzen als Schwerpunkte gewerkschaftlichen Handelns benannt.

Die Globalsteuerung und die vorausschauende Arbeitsmarktpolitik erwiesen sich darüber hinaus als weniger wirksam als angenommen.<sup>42</sup> Selbst gewerkschaftliche Wirtschaftsexperten betrachteten das Konzept nun vermehrt als Hindernis zur Herstellung ausgewogener Beschäftigungsverhältnisse und Produktionsbedingungen. Vor allem hätten die geldpolitischen Anordnungen der Bundesbank eine gleichmäßige Förderung der vier im Stabilitätsgesetz festgeschriebenen Ziele, dem „magischen Viereck“, unterminiert. Als Erweiterung der Globalsteuerung setzte der DGB deshalb die Investitionslenkung als strukturpolitische Maßnahme auf die Agenda.<sup>43</sup> Erstmals war sie als ein Mittel der Wirtschaftspolitik 1963 in das Düsseldorfer Grundsatzprogramm aufgenommen worden.<sup>44</sup> Die Forderung nach Investitionslenkung stellte damals in erster Linie einen Kompromiss zwischen den verschiedenen Flügeln dar. Während der linke Flügel um die IG Metall und die IG Chemie-Papier-Keramik an einer Überführung der Schlüsselindustrien in Gemeineigentum festhielt, wie es im DGB-Gründungsprogramm 1949 festgeschrieben worden war, plädierte der reformerische, sozialpartnerschaftliche Flügel um die IG Bergbau und die IG Bau-Steine-Erden für eine überfällige Anerkennung der Marktwirtschaft und damit des Privateigentums an Produktionsmitteln.<sup>45</sup> Die Aufnahme der Investitionslenkung ins Grundsatzprogramm markierte einen Mittelweg in dieser inhaltlichen Auseinandersetzung. Der DGB bekannte sich damit zur sozialen Marktwirtschaft und verweigerte sich der (Schein-)Alternative Planung oder freier Markt.<sup>46</sup> Er folgte damals weder den Emp-

<sup>41</sup> Vgl. Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg.): DGB-Zielprojektion 1973 bis 1977. Fünf Maßstäbe für die Reformen der Gesellschaft, Düsseldorf 1972.

<sup>42</sup> Georg Altmann: Vollbeschäftigung durch Planung? Das Reformprojekt „Vorausschauende Arbeitsmarktpolitik“ in den 1960er Jahren, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hrsg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn 2003, S. 283–304.

<sup>43</sup> Vgl. die Debatte in den Gewerkschaftlichen Monatsheften, etwa: Ulrich Steger: Konsequenzen einer Investitionslenkung für die Gewerkschaften. Ein Diskussionsbeitrag, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 12 (1973), S. 766–771.

<sup>44</sup> Vgl. Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg.): Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes, beschlossen auf dem Außerordentlichen Bundeskongress des Deutschen Gewerkschaftsbundes am 21.–22. 11. 1963 in Düsseldorf, Düsseldorf 1963.

<sup>45</sup> Zu diesen Auseinandersetzungen vgl. Andrei S. Markovits: The Politics of the West German Trade Unions, Strategies of Class and Interest Representation in Growth and Crisis, Cambridge u. a. 1986, S. 93–105.

<sup>46</sup> Vgl. Horst Hinz: Investitionslenkung zwischen Marx und Markt, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 12 (1978), S. 729–736.

fehlungen linker Ökonomen und Sozialwissenschaftler, das Konzept der Investitionslenkung mit größerer Konsequenz zu postulieren, noch ließ er sich von den konservativen und wirtschaftsliberalen Unkenrufen gänzlich davon abbringen.

In der verstärkten Betonung der Investitionslenkung ab Mitte der 1970er Jahre manifestierte sich nun eine Positionsverschiebung. Das optimistische Meinungsklima, „in dem der Glaube an Modernität und Fortschritt weit verbreitet war und die gesellschaftliche Zukunft im Zeichen dieser Leitsterne politisch gestaltbar erschien“,<sup>47</sup> war weitgehend verfliegen. Nichtsdestotrotz hielt der DGB an der potenziellen Gestaltbarkeit der wirtschaftlichen Bedingungen mittels staatlicher Politik fest. Gerade die Interdependenz der unterschiedlichen Ebenen moderner Gesellschaften erheische eine mittel- und langfristige Planungsperspektive, deren Rationalität durch wissenschaftliche Expertisen abzuschern sei. Trotz der Reformvorhaben der sozial-liberalen Regierung hatten sich die Verhältnisse nicht grundlegend im Sinne der Gewerkschaften gewandelt. Angesichts dieser Situation radikalisierte der DGB seine Forderungen und propagierte mit der Investitionslenkung einen weiter gehenden staatlichen Eingriff in die wirtschaftlichen Bedingungen, als es in der sozial-liberalen Regierung durchsetzbar gewesen wäre. Trotz der sich verschlechternden ökonomischen Lage intendierte er nicht nur zu reagieren, sondern weiterhin eigene Akzente zu setzen. Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt bestärkte den DGB in seiner Position.

## 6. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als neue Priorität

Angesichts der sozio-ökonomischen Gesamtsituation rückte ab Mitte der 1970er Jahre die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unzweifelhaft ins Zentrum gewerkschaftlicher Forderungen. Die Investitionslenkung als strukturpolitisches Mittel zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung nahm in den DGB-Vorschlägen vom Juli 1977 deshalb einen wichtigen Platz ein.<sup>48</sup> Darin werden die wachsenden Gefahren hoher, dauerhafter Arbeitslosigkeit nicht nur für den einzelnen Betroffenen, sondern für die gesamte Gesellschaft beschworen. Es gelte, das Recht auf Arbeit als ein Grundrecht für alle durchzusetzen und die Beschäftigungspolitik dahin gehend neu auszurichten. Der DGB konstatierte jetzt deutlich die Differenz zwischen dem Konjunkturunbruch 1966/67 und der Wirtschaftskrise seit Mitte der 1970er Jahre. Während die Arbeitslosigkeit Ende der 1960er Jahre im Verlauf des konjunkturellen Aufschwungs schnell hatte abgebaut werden können, verstetigte sich die schwierige Lage auf dem Arbeitsmarkt nach der Ölpreiskrise. Es bildete sich eine strukturelle Arbeitslosigkeit, die sich, so selbst optimistische Prognosen, mittelfristig kaum abbauen lassen. Vielmehr sei davon auszugehen, dass die Zahl der Arbeitslosen noch stärker anwachse, vor allem auch weil die durch Produktionssteigerung hervorgerufenen Wachstumseffekte kaum hinreichend wären, um die durch Rationalisierungen freigesetzten Arbeitskräfte aufzufangen. Darüber hinaus sei ein unbegrenztes Wachstum aufgrund der negativen Auswirkungen auf die Umwelt- und damit Lebensbedingungen ohnehin nicht mehr erstrebenswert. Deshalb bedürfe es einer grundsätzlichen Änderung der Be-

<sup>47</sup> Hans Günter Hockerts: Einleitung, in: Frese/Paulus/Teppe (Hrsg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch, S. 249-257, hier S. 249.

<sup>48</sup> Vgl. Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg.): Vorschläge des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, Düsseldorf 1977.

schäftigungspolitik, die sich auf drei Ansatzpunkte fokussieren sollte: die Beschleunigung des qualitativen Wachstums, die soziale Beherrschung der Produktivitätsentwicklung und die Verkürzung der Arbeitszeit.<sup>49</sup>

Dafür, so die Vorschläge des DGB, sei eine langfristig angelegte regionale sowie sektorale Strukturpolitik unabdingbar. Diese Forderung impliziere den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur und Vorsorgepolitik, besonders im Bereich der Energie- und Rohstoffversorgung. Die Veränderungen der wirtschaftlichen, technischen und organisatorischen Produktionsbedingungen müssten transparenter gestaltet werden. Strukturelle Beschäftigungsungleichgewichte in bestimmten Branchen und Regionen sollten dadurch rechtzeitig erkannt werden, um Gegenmaßnahmen einleiten zu können. Der Maßstab für die Effektivität des eingeschlagenen Weges wurde wie folgt definiert: „Der Gesamterfolg der Strukturpolitik und die Wirksamkeit ihrer Mittel müssen an der Zahl und der Qualität der langfristig vorhandenen und zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze orientiert werden.“<sup>50</sup> Die angewandten Mittel seien regelmäßig mittels einer umfassenden Strukturentwicklungsanalyse zu evaluieren. Hierzu seien beispielsweise Investitionsmeldestellen sinnvoll. Die Forderung nach einer strukturpolitischen Neuausrichtung erfordere die Erweiterung der Mitbestimmung, also der Einbeziehung der Arbeitnehmer in die Entscheidungsprozesse auf allen Ebenen der Wirtschaft. Die Ausführungen zur Strukturpolitik enden wie folgt:

„Für die Durchsetzung der strukturpolitischen Ziele, vor allem gegenüber unternehmerischen Gewinninteressen, ist die demokratische Beteiligung der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften von entscheidender Bedeutung. Grundlage hierfür ist das DGB-Konzept zur gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung.“<sup>51</sup>

Als der DGB 1977 die Vorschläge zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung formulierte, lag die Anzahl der Arbeitslosen nun schon im dritten Jahr über einer Million. Außerdem hatte sich die politische Situation stark gewandelt. Willy Brandt war als Bundeskanzler nach der Guillaume-Affäre im Mai 1974 zurückgetreten und Helmut Schmidt zu seinem Nachfolger gewählt worden.<sup>52</sup> Der eingeschlagene Reformkurs der sozial-liberalen Regierung war wegen der wirtschaftlichen Krisentendenzen bereits unter Brandt erlahmt. Helmut Schmidt ordnete ihn dann gänzlich pragmatischen Erwägungen unter. Dennoch minderte das Ende der Reformvorhaben die Arbeitslosigkeit keineswegs in substantieller Weise. Angesichts dieser arbeitsmarktpolitischen Lage verwundert Vettters Beharren auf der Sicherung von Arbeitsplätzen und einem Menschenrecht auf Arbeit nicht, wie er es in dem zu Beginn angeführten Artikel formulierte. Ebenso wenig erscheinen die auf dem DGB-Bundeskongress 1975 angenommenen Anträge zur Wirtschafts- und Steuerpolitik vor diesem gesellschaftlichen Hintergrund als besonders radikal.<sup>53</sup> Trotz des medialen Diskurses über den „Gewerkschaftsstaat“ muten die erhobenen Forderungen gemäßigt an.<sup>54</sup>

<sup>49</sup> Ebd., S. 6.

<sup>50</sup> Ebd., S. 9.

<sup>51</sup> Ebd., S. 10.

<sup>52</sup> Vgl. Karl Dietrich Bracher/Wolfgang Jäger/Werner Link: Republik im Wandel. 1969–1974. Die Ära Brandt, Stuttgart 1986, S. 117–126.

<sup>53</sup> Vgl. Antrag „Wirtschaftspolitik“, in: Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg.): Protokoll. 11. Ordentlicher Bundeskongress, Hamburg, 21.–26. 5. 1978, o. O. 1978, S. 86–91 (Anhang: Anträge und Erschließungen).

<sup>54</sup> Zur zeitgenössischen Diskussion vgl. Günter Triesch: Gewerkschaftsstaat oder sozialer Rechtsstaat, Stuttgart 1974; und Hans-Otto Hemmer/Ulrich Borsdorf: „Gewerkschaftsstaat“. Zur Vorgeschichte eines aktuellen Schlagworts, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 10 (1974), S. 640–654.

Erneut stellte der DGB die Gefahr einer dauerhaft hohen Arbeitslosigkeit für die gesamte Gesellschaft und die demokratische Verfasstheit des Staates heraus. Damals führten die Gewerkschaften häufiger die Endphase der Weimarer Republik und die Massenarbeitslosigkeit infolge der Weltwirtschaftskrise 1929 als warnendes Beispiel an, um die Dringlichkeit konsequenten Handelns zu unterstreichen. Dennoch wichen die Forderungen 1977 im Bereich „Wirtschafts- und Strukturpolitik“ nur wenig von bereits Bekanntem ab. Der DGB forderte die Bundesregierung auf, den Sachverständigenrat dazu anzuhalten, sein Gutachten durch eine Analyse zum regionalen und sektoralen Strukturwandel zu ergänzen.<sup>55</sup> Die Regierung selbst sollte sich verpflichten, ausführlich zum strukturpolitischen Teil des Sachverständigengutachtens Stellung zu beziehen. Ferner verlangte der DGB Branchenentwicklungspläne, Landes- und Bundesentwicklungspläne, um die Informationen transparenter zu gestalten. Außerdem unterstrich er erneut die Notwendigkeit, Investitionsmeldestellen einzurichten. Explizit wurde betont, dass alle strukturpolitischen Maßnahmen am Ziel der Wiederherstellung der Vollbeschäftigung zu messen seien.

Obwohl die sich aus linken Ökonomen zusammensetzende Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik dem Gewerkschaftsbund vorwarf, keine konsequente Politik zu betreiben, lehnte er noch radikalere Maßnahmen ab. Die Haltung des DGB zeigte sich etwa in der Stellungnahme zu dem seit 1975 erscheinenden jährlichen Gutachten der Memorandumsguppe.<sup>56</sup> So wies der DGB die Verstaatlichung von Schlüsselindustrien als adäquates Mittel der Vollbeschäftigungspolitik zurück. Eine komplette Steuerung des Marktes untergrabe auch die Tarifautonomie der Gewerkschaften und sei deshalb kontraproduktiv. Ferner lehnte der DGB auch Preiskontrollen als unzweckmäßig ab.

Um der veränderten Situation gerecht zu werden, war schon Mitte der 1970er Jahre in einigen Einzelgewerkschaften die Forderung laut geworden, ein neues DGB-Grundsatzprogramm auszuarbeiten. Auf dem Bundeskongress 1975 war ein dahin gehender Antrag der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen angenommen worden.<sup>57</sup> Der Ausarbeitungsprozess zog sich jahrelang hin, da ein Grundsatzprogramm immer auf einem oftmals schwierigen Kompromiss zwischen den divergierenden Interessen der Einzelgewerkschaften basiert.

Somit verabschiedete der DGB Bundesvorstand zunächst 1979 ein aktualisiertes Aktionsprogramm, das seinen Vorläufer aus dem Jahr 1972 ablöste und zugleich stark darauf aufbaute.<sup>58</sup> Auffällig war die inhaltliche Schwerpunktverlagerung. Als Reaktion auf die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit wurde der Bereich „Recht auf Arbeit – Gesicherte Arbeitsplätze“ an den Anfang des Forderungskatalogs gestellt. Der erste Satz lautet: „Die Vollbeschäftigung ist wiederherzustellen und dauerhaft zu sichern.“ Danach folgt ein län-

<sup>55</sup> Zum 1963 gegründeten Sachverständigenrat Alexander Nützenadel: Wissenschaftliche Politikberatung in der Bundesrepublik. Die Gründung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage, in: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 89 (2002), S. 288–306.

<sup>56</sup> Stellungnahme des DGB vom 3.5.1977 zum „Memorandum“, Vorschläge zur Beendigung der Massenarbeitslosigkeit, wiederabgedruckt in: Karl-Georg Zinn (Hrsg.): Strategien gegen die Arbeitslosigkeit, Frankfurt a. M./Köln 1977, S. 258.

<sup>57</sup> Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes: Protokoll. 10. Ordentlicher Bundeskongress, S. 1 (Anhang: Anträge und Entschlüsse).

<sup>58</sup> Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes: Aktionsprogramm 1979, beschlossen am 13. 6. 1979, in: Gerhard Leminsky/Bernd Otto (Hrsg.): Politik und Programmatik des Deutschen Gewerkschaftsbundes, 2. völlig überarbeitete Aufl., Köln 1984, S. 22–27.

gerer Maßnahmenkatalog, wobei der Strukturpolitik wiederum ein zentraler Platz eingeräumt wird. So heißt es im Aktionsprogramm:

„Ihre Verwirklichung bedarf einer beschäftigungssichernden Wirtschafts- und Finanzpolitik und einer vorausschauenden Struktur- und Arbeitsmarktpolitik. Die Bildungspolitik und die Forschungspolitik müssen auch eine beschäftigungspolitische Orientierung erhalten. Die regionale und sektorale Strukturförderung ist von ihren beschäftigungspolitischen Wirkungen abhängig zu machen.“<sup>59</sup>

Der geplanten Verabschiedung des neuen Grundsatzprogramms auf dem Bundeskongress 1981 war eine ausgiebige Diskussion im DGB wie auch in seinen Mitgliedsgewerkschaften vorausgegangen.<sup>60</sup> Den Prozess der Programmearbeitung legte der Vorsitzende Heinz Oskar Vetter in einem Vortrag im Bildungszentrum Sprockhövel der IG Metall dar. Mit der Verabschiedung des Entwurfs für ein neues Grundsatzprogramm am 2. Oktober 1979 sei der Bundesvorstand dem Auftrag des letzten Bundeskongresses nachgekommen. Danach sei der Entwurf den verschiedenen Gliederungen des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften zur Diskussion übergeben worden: „Wir erhoffen uns eine lebhaftige Diskussion, Anregungen und Kritik aus den Reihen der Mitglieder unserer Organisation.“<sup>61</sup> In seinem Referat beschrieb Vetter den schwierigen Weg zur Einheitsgewerkschaft, die aus der Erfahrung des Nationalsozialismus und der Niederlage der in verschiedene politische und weltanschauliche Richtungen gespaltenen Gewerkschaftsbewegung gegründet wurde. Das organisatorische Fundament des DGB basiere auf zwei Säulen: erstens dem Prinzip der Industriegewerkschaften und zweitens dem Prinzip der Einheitsgewerkschaft. Der DGB sei mit fast 7,5 Millionen Mitgliedern die größte demokratische Organisation und lasse sich von niemandem seine Haltung vorschreiben, auch nicht von der Bundesregierung. Er sei parteipolitisch unabhängig, aber keineswegs unpolitisch oder politisch neutral. Vielmehr würde er konsequent die Interessen der abhängig Beschäftigten vertreten. Mit dem neuen Grundsatzprogramm hoffte der DGB, den mittel- bis langfristigen Rahmen für die gewerkschaftliche Arbeit abzustecken, der den neuen Herausforderungen angemessen sei. Die Situation charakterisierte Vetter folgendermaßen:

„In jüngster Zeit zeichnet sich auch eine weitere Wende ab. Verursachte das rasche Wirtschaftswachstum in der Vergangenheit ein Defizit an öffentlichen Leistungen, blieb die gesellschaftliche Infrastruktur hinter dieser Entwicklung zurück, so erscheint nunmehr die Stabilität des Wachstums selbst in Frage gestellt. Die Wachstumsraten schrumpfen. Außerdem werden wir einen wesentlich höheren Sockel an struktureller und regionaler Arbeitslosigkeit haben, wenn die traditionellen Mittel der Wirtschaftspolitik nicht durch neue Instrumente ergänzt werden.“<sup>62</sup>

Das Vertrauen in ein ungebrochenes Wachstum sei mit der Krise Mitte der 1970er Jahre verschwunden. Die Konzentration des Kapitals und die Rationalisierungsprozesse in vielen Wirtschaftsbereichen hätten massiv zugenommen; die Macht multinationaler Konzerne sei gewachsen. Innenpolitisch hätten die Unternehmerverbände durch die Verfas-

<sup>59</sup> Ebd., S. 22.

<sup>60</sup> So legten viele Vorsitzende der DGB-Mitgliedsgewerkschaften ihre Position in den Gewerkschaftlichen Monatsheften dar. Vgl. etwa Ernst Breit: Von den Erfahrungen unserer Mitglieder ausgehen. Zum DGB Grundsatzprogramm, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 7 (1976), S. 407–412; Heinz Vietheer: Gewerkschaften müssen Motor sein. Zum DGB Grundsatzprogramm, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 7 (1976), S. 412–419; Karl Hauenschild: Weder Ersatzpartei noch Parteiersatz. Zum DGB Grundsatzprogramm, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 8 (1976), S. 498–503.

<sup>61</sup> Heinz Oskar Vetter: Zum Beginn der Diskussion um ein neues Grundsatzprogramm, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1 (1980), S. 1–12, hier S. 1.

<sup>62</sup> Ebd., S. 9.

sungsklage gegen die Novellierung des Mitbestimmungsgesetzes und den bekannt gewordenen Tabu-Katalog die Situation bewusst zugespitzt und ihre Kampagne gegen einen vermeintlichen Gewerkschaftsstaat gar noch verschärft.<sup>63</sup> Dieser Offensive gelte es die Offenheit des Grundgesetzes entgegenzuhalten, das nicht nur die Würde des Menschen und die Freiheit des Einzelnen achte, sondern auch einen sozialen Rechtsstaat postuliere und die parlamentarische Demokratie begründe. Damit seien ureigene Vorstellungen der Gewerkschaften in die Verfassung eingeflossen. Das neue Grundsatzprogramm solle folglich den konservativen Tendenzen etwas entgegensetzen und adäquate gewerkschaftliche Antworten auf die vielfältigen neuen Herausforderungen liefern. Besonders die Wirtschaftspolitik müsse an die „sich wandelnden sozioökonomischen Bedingungen“ angepasst werden, wie das für Wirtschaftspolitik zuständige Mitglied des DGB-Bundesvorstands, Alois Pfeiffer, in einem Artikel ausführte.<sup>64</sup> Während es, so Pfeiffer, im Zuge des Wirtschaftsaufschwungs nach 1945 gelungen sei, die lange Zeit für unmöglich gehaltene Vollbeschäftigung herzustellen und zu wahren, habe die Arbeitslosenzahl 1976 einen vorläufigen Höhepunkt erreicht und sei seitdem nur unbefriedigend zurückgegangen. Deshalb gebühre der Wiederherstellung der Vollbeschäftigung im neuen Grundsatzprogramm die höchste Priorität. Dafür müssten die Grundsätze der Wirtschaftspolitik nicht völlig neu gestaltet, aber deutlich erweitert werden:

„Dazu gehört weiter die Einführung des Begriffs qualitatives Wachstum mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Wachstumspolitik. Dazu gehört ferner der Produktivitätsbegriff als statistisch meßbarer Ausdruck technologischer und organisatorischer Wandlungen sowie die Arbeitszeitverkürzung auch als beschäftigungspolitisches Instrument.“<sup>65</sup>

Hinsichtlich der Strukturpolitik bedeutete diese Schwerpunktverlagerung, dass investitionslenkende Instrumente als Ergänzung zur Selbststeuerung durch den Markt einzusetzen seien. Die bestehenden Mittel der sektoralen und regionalen Strukturpolitik seien besser zu koordinieren und eine beschäftigungssichernde Technologie- und Umweltpolitik zu entwickeln. Zusätzlich sei die Strukturberichterstattung auszubauen, um die vergangenen Strukturwandlungen besser analysieren und damit Prognosen für die zu erwartenden Strukturveränderungen erstellen und die Politik daraufhin abstimmen zu können.<sup>66</sup>

## 7. Die Strukturpolitik im DGB-Grundsatzprogramm von 1981

Die von Alois Pfeiffer vorgebrachten Vorschläge fanden im neuen Grundsatzprogramm, das auf dem 4. Außerordentlichen Bundeskongress im März 1981 verabschiedet wurde,

<sup>63</sup> Der „Tabu-Katalog“ der Arbeitgeber wurde dokumentiert in der „Zeit“. Vgl. Die Tabus der Arbeitgeber. So sieht die Widerstandslinie gegen die Gewerkschaften aus, in: Die Zeit vom 26. 1. 1979, online unter: <<http://www.zeit.de/1979/05/die-tabus-der-arbeitgeber>> (10. 6. 2015).

<sup>64</sup> Vgl. Alois Pfeiffer: Die Wirtschaftspolitik im Entwurf für ein neues Grundsatzprogramm, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 7 (1980), S. 421–430.

<sup>65</sup> Ebd., S. 423.

<sup>66</sup> Ebd., S. 426. Im Zuge der Planungsdiskussion stieg auch die Bedeutung wissenschaftlicher Expertisen für die Politik. Lutz Raphael diskutierte diese gesellschaftliche Tendenz unter dem Topos der „Verwissenschaftlichung des Sozialen“. Vgl. Lutz Raphael: Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts, in: Geschichte und Gesellschaft 22 (1996), S. 165–193. Zur Bedeutung der Experten in der Politik vgl. Stefan Fisch/Wilfried Rudloff (Hrsg.): Experten und Politik. Zur Geschichte der wissenschaftlichen Politikberatung in Deutschland, Berlin 2002.



weitgehend Berücksichtigung.<sup>67</sup> Auch wenn das zweite Düsseldorfener Programm von 1981 „keine substantziellen Änderungen“<sup>68</sup> im Vergleich zum Grundsatzprogramm von 1963 aufweisen mag, sind doch die veränderte Schwerpunktsetzung und die Akzentuierung bestimmter Konzepte, wie die Investitionslenkung und das qualitative Wachstum, schwer zu verkennen. Zweifellos kommt in der neuen Struktur des Programms die durch die sozio-ökonomischen Umbrüche bedingte modifizierte Prioritätensetzung zum Ausdruck.<sup>69</sup>

Nachdem die Wirtschaft Ende der 1970er Jahre wieder leicht gewachsen und die Arbeitslosenzahlen gesunken waren, führten die weltpolitischen Verwerfungen, besonders die islamische Revolution im Iran 1978/79 und der kurz darauf folgende Angriff des Irak 1980 sowie der russische Einmarsch in Afghanistan 1979, zur zweiten Ölpreiskrise. Diese Entwicklungen lösten einen Einbruch der globalen Wirtschaft aus. In der Bundesrepublik sank das Bruttoinlandsprodukt im Jahre 1981 um 0,2 Prozent. Die Zahl der Arbeitslosen stieg auf über 1,2 Millionen. Die Arbeitslosenquote schnellte auf 5,5 Prozent hoch.

Der DGB ging davon aus, dass die Regierung nicht mehr in der Lage und willens war, die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die Vollbeschäftigung wiederherzustellen. Vor diesem Hintergrund baute die Gewerkschaftsbewegung wieder verstärkt auf ihre eigene Kraft und Mobilisierungsfähigkeit. Deshalb werden in der Präambel des neuen Grundsatzprogramms nicht nur die historische Entwicklung hin zur Einheitsgewerkschaft und die gesellschaftspolitische Rolle von Gewerkschaften, sondern auch die Unabhängigkeit vom Staat sowie die eigene Machtposition hervorgehoben. Dadurch distanzierte sich der DGB auch ziemlich direkt von der sozial-liberalen Regierung.

Ebenso hatten die Unternehmer in den Arbeitskämpfen Mitte der 1970er Jahre vermehrt Beschäftigte ausgesperrt und Anläufe unternommen, die paritätische Montanmitbestimmung zu untergraben. Die verfassungsrechtliche Klage gegen das neue Mitbestimmungsgesetz bestätigte die gewerkschaftliche Annahme, dass die Kapitalseite mit härteren Bandagen zu kämpfen gedenke. Diese Angriffe nahmen die Gewerkschaften nicht einfach hin. Trotz aller demonstrativen Hinweise auf die Kampfesfähigkeit der Gewerkschaftsbewegung unterstrich der DGB zugleich, dass er sich immer auf dem Boden des Grundgesetzes und der parlamentarischen Demokratie bewege. Folglich wollte er seine Ziele ausschließlich mit rechtsstaatlichen Mitteln realisieren. In der Präambel finden sich zwar noch Residuen antikapitalistischer Rhetorik, aber eine sozialistische Transformationsperspektive wird ebenso wenig formuliert wie die Termini „Klasse“ oder „Klassenkampf“. Verwendung finden. Vor allem in den konkreten Forderungen wurde die pragmatisch-realpolitische Ausrichtung evident. Zunächst werden die Arbeitnehmerrechte betont, wie das Recht zum gewerkschaftlichen Zusammenschluss, die Unantastbarkeit des Streikrechts und der Kampf gegen Aussperrungen. Es folgen die Prinzipien zum Arbeitsverhältnis und ein Abschnitt zur Humanisierung der Arbeit, bevor die Grundlagen des Wirtschaftens beschrieben werden. Die angestrebte Wirtschaftsordnung umfasse folgende Maxime: Jedem Arbeitnehmer sei ein Höchstmaß an Freiheit, Selbstverantwortung und an sozialer Sicher-

<sup>67</sup> Vgl. Bericht. 4. Außerordentlicher Kongreß des DGB. Neues Grundsatzprogramm, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 5 (1981), S. 292–296.

<sup>68</sup> Walther Müller-Jentsch: Gewerkschaftliche Politik in der Wirtschaftskrise II. 1978/79 bis 1982/83, in: Hans-Otto Hemmer/Kurt Thomas Schmitz (Hrsg.): Geschichte der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis heute, Köln 1990, S. 375–412, hier S. 387.

<sup>69</sup> Vgl. Hans-Otto Hemmer: Stationen gewerkschaftlicher Programmatik. Zu den Programmen des DGB und ihrer Vorgeschichte, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 8 (1982), S. 506–518.

heit zu gewährleisten. Er solle an der Wirtschaft gleichberechtigt beteiligt werden und einen angemessenen Arbeitsplatz unter menschenwürdigen Bedingungen erhalten. Ein qualitatives, angemessenes und gleichmäßiges Wachstum der Wirtschaft sei wünschenswert.<sup>70</sup>

Im darauf folgenden Abschnitt wird die Vollbeschäftigung postuliert, die sich nicht mehr ausschließlich durch Wirtschaftswachstum einstelle. Vielmehr bedürfe es hierzu umso dringlicher einer ausgereiften Strukturpolitik. Im Grundsatzprogramm von 1963 tauchte der Begriff bezeichnenderweise überhaupt noch nicht auf, während in der Neufassung sowohl der regionalen als auch der sektoralen Strukturpolitik eine bedeutsame Rolle für die angestrebte Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik zugesprochen wird. So bemängelte Vetter in der Debatte zum Grundsatzprogramm auf dem Außerordentlichen Bundeskongress 1981, dass es „noch immer keine erfolgversprechenden Ansätze einer vorausschauenden Strukturpolitik“ gebe.<sup>71</sup> Diese Feststellung verdeutlichte die gewachsene Distanz des DGB zur sozial-liberalen Bundesregierung, in der die FDP viele gewerkschaftliche Forderungen entweder gänzlich verhindert oder doch zumindest verwässert hatte. Selbst die enge politische Bindung und personelle Verflechtung mit der SPD erbrachte weniger konkrete Politikerfolge als erhofft. Nachdem der DGB sich bei der Bundestagswahl 1980 noch intensiv in den Wahlkampf eingemischt hatte, nicht zuletzt um Franz Josef Strauß als Kanzler zu verhindern, stellte die Wiederwahl von Bundeskanzler Schmidt keinen langfristigen Erfolg für die Gewerkschaften dar. Die Differenzen zwischen SPD und FDP waren schon seit einiger Zeit kaum noch zu überdecken. Spätestens das sogenannte Lambsdorff-Papier vom 9. September 1982 bedingte nahezu zwangsläufig den Bruch der Koalition. Auf Aufforderung des Bundeskanzlers, Helmut Schmidt, hatte der liberale Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff ein Konzept zur „Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ vorgelegt.<sup>72</sup> Lambsdorff propagierte eine grundlegende Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik. Er forderte massive Kürzungen bei den Sozialleistungen, eine Verbilligung des Faktors Arbeit, eine konsequente Implementierung marktwirtschaftlicher Prinzipien und eine strikte Haushaltskonsolidierung. Nicht nur für die Sozialdemokraten, sondern auch für die Gewerkschaften wirkten die Vorschläge als unfassbare Provokation. Die Agonie der sozial-liberalen Koalition war nach dem „Wende-Papier“ eingeleitet.

## 8. Ausblick in die 1980er Jahre: die konservative Wende

Die neue Regierung unter CDU-Führung leitete in vielen Politikbereichen eine konservative Wende ein.<sup>73</sup> Der DGB musste auf eine Wirtschafts- und Sozialpolitik reagieren, die

<sup>70</sup> DGB-Grundsatzprogramm 1981, in: Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes: Protokoll. 4. Außerordentlicher Bundeskongress, Anhang S. 1–32, hier S. 11.

<sup>71</sup> Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg.): Protokoll. 4. Außerordentlicher Bundeskongress, Düsseldorf, 12.–14. 3. 1981, Frankfurt a. M. 1981, S. 14.

<sup>72</sup> Otto Graf Lambsdorff: Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit [„Scheidungsbrief“], 9. 9. 1982, online unter: <[http://www.1000dokumente.de/index.html/index.html?c=dokument\\_de&dokument=0079\\_lam&object=context&l=de](http://www.1000dokumente.de/index.html/index.html?c=dokument_de&dokument=0079_lam&object=context&l=de)> (19. 9. 2015).

<sup>73</sup> Zu den 1980er Jahren vgl. Andreas Wirsching: Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982–1990, München 2006.

seinen Vorstellungen völlig zuwiderlief. Auch die Situation auf dem Arbeitsmarkt verschärfte sich weiter, ohne dass die neue Bundesregierung darauf mit einer aktiven Beschäftigungspolitik reagierte. Deshalb setzten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften auf ihr eigenes Machtpotenzial, wie es sich schon in der Endphase der sozial-liberalen Koalition angekündigt hatte. Der Schwerpunkt der gewerkschaftlichen Tarifpolitik verlagerte sich auf die Arbeitszeitverkürzung. Der Kampf um die 35-Stunden-Woche provozierte in den kommenden Jahren die härtesten Arbeitskämpfe in der Geschichte der Bundesrepublik.<sup>74</sup> Doch nicht nur die (wirtschafts)politischen Rahmenbedingungen brachten den DGB seinerzeit in die Defensive, sondern auch massive interne Probleme. Im Frühjahr 1982 veröffentlichte „Der Spiegel“ eine Artikelserie über Korruption und persönliche Bereicherungen von führenden Funktionären der gewerkschaftseigenen Wohnungsbaugesellschaft Neue Heimat.<sup>75</sup> Die Enthüllungen zogen immer weitere Kreise und stürzten die westdeutsche Gewerkschaftsbewegung in eine beispiellose Vertrauenskrise.<sup>76</sup> Zugleich bedeutete die Affäre das Ende der Gemeinwirtschaft als traditionell dritte Säule der Arbeiterbewegung.

Durch die gesellschaftliche Defensivposition und die konservativ-liberale Regierung seit Ende 1982 bot sich für den DGB keine realistische Option mehr, die Forderung nach einer „vorausschauenden Strukturpolitik“ zu implementieren. Die Konsultation im Kontext der Konzertierten Aktion war aus Sicht des DGB ebenfalls wenig zufriedenstellend gewesen. Nach der Verfassungsklage der Unternehmerverbände gegen das neue Mitbestimmungsgesetz hatte der DGB deshalb 1977 seine Mitarbeit vorläufig eingestellt und sich nach einem Beschluss auf dem Bundeskongress 1978 endgültig zurückgezogen.<sup>77</sup> Mit dem Regierungswechsel 1982 blieb dem DGB nur noch übrig, weiterhin auf die Notwendigkeit einer vorausschauenden Strukturpolitik hinzuweisen und an die politischen Entscheidungsträger zu appellieren. Allerdings war es mehr als unwahrscheinlich geworden, dass seine Forderungen Gehör finden würden. Ohne die Möglichkeit der Konsultation oder der Partizipation entschlossen sich der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, für ihre Ziele mit konfrontativen Mitteln einzutreten. Insofern sind die heftigen Arbeitskämpfe und Aussperrungen in den 1980er Jahren wenig verwunderlich.

An der ungünstigen gesellschaftlichen und politischen Lage für den DGB änderte sich bis Ende des Jahrzehnts nichts mehr. Die deutsche Wiedervereinigung und der Zusammenbruch der Sowjetunion erschütterten die Gesamtsituation ohnehin fundamental. Damit stellten sich dem DGB gänzlich neue Herausforderungen, die sich bis in die Gegenwart auswirken.

---

<sup>74</sup> Vgl. Michael Schneider: Streit um Arbeitszeit. Geschichte des Kampfes um Arbeitszeitverkürzung in Deutschland, Köln 1984; Gert Hautsch (Hrsg.): Kampf und Streit um Arbeitszeit. Dokumente und Materialien zum Kampf um die Arbeitszeitverkürzung, Frankfurt a. M. 1984.

<sup>75</sup> Vgl. Wolfgang Kaden: Walter Hesselbach und die Jungs vom Bau, in: Der Spiegel vom 8. 3. 1982, S. 28f.

<sup>76</sup> Vgl. Franz Kusch: Macht, Profit & Kollegen. Die Affäre Neue Heimat, Stuttgart 1986; Andreas Kunz (Hrsg.): Die Akte Neue Heimat. Krise und Abwicklung des größten Wohnungsbaukonzerns Europas 1982–1998, 2 Bde., Frankfurt a. M./New York 2003.

<sup>77</sup> Antrag „Konzertierte Aktion“, in: Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg.): Protokoll. 11. Ordentlicher Bundeskongress, Hamburg, 21.–26. 5. 1978, o. O. 1978, S. 102f.

