

Göbel, Heike

Working Paper — Digitized Version

Lohnzurückhaltung und gewerkschaftliche Vernunft: Die Politische Ökonomie des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland der 60er Jahre

Kiel Working Paper, No. 333

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Göbel, Heike (1988) : Lohnzurückhaltung und gewerkschaftliche Vernunft: Die Politische Ökonomie des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland der 60er Jahre, Kiel Working Paper, No. 333, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47186>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kieler Arbeitspapiere

Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr. 333

LOHNZURÜCKHALTUNG UND GEWERKSCHAFTLICHE VERNUNFT

Die Politische Ökonomie des Arbeitsmarktes
in der Bundesrepublik Deutschland
der 60er Jahre

von

Heike Göbel

August 1988

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342-0787

Institut für Weltwirtschaft
Forschungsabteilung I
Düsternbrooker Weg 120
D-2300 Kiel 1

Arbeitspapier Nr. 333

LOHNZURÜCKHALTUNG UND GEWERKSCHAFTLICHE VERNUNFT

Die Politische Ökonomie des Arbeitsmarktes
in der Bundesrepublik Deutschland
der 60er Jahre

von

Heike Göbel

August 1988

Ag 3839 / 88
Weltwirtschaft
Kiel

Mit den Kieler Arbeitspapieren werden Manuskripte, die aus der Arbeit des Instituts für Weltwirtschaft hervorgegangen sind, von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung sind die Autoren verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an sie zu wenden und etwaige Zitate aus ihrer Arbeit vorher mit ihnen abzustimmen.

Inhalt

	<u>Seite</u>
Einleitung	1
I. Die Politische Ökonomie des Arbeitsmarktes	6
1.1 Modellkonzeption	6
1.2 Der Zentralisierungsgrad von Tarifverhandlungen in der Bundesrepublik	10
II. Die Ursachen der Lohnzurückhaltung	12
2.1 Die Entstehung der Gewerkschaftsstruktur	12
2.2 Lohnzurückhaltung 1945-55	16
2.3 Das Verhältnis zwischen dem Dachverband und seinen Mitgliedern in den 60er Jahren	19
III. Das Ende der Lohnzurückhaltung	24
3.1 Dezentralisierungstendenzen im DGB	26
3.2 Die Vollbeschäftigungsgarantie	31
IV. Schlußbetrachtung	32
Literaturverzeichnis	33
Anhang	36

Watson: "Is there any other point to which you would wish to draw my attention?"
Holmes: "To the curious incident of the dog in the night-time."
Watson: "The dog did nothing in the night-time."
Holmes: "That was the curious incident."
(Sir Arthur Conan Doyle,
Silver Blaze)

Einleitung*

Der westdeutsche Arbeitsmarkt in den 60er Jahren trägt im Rückblick einige märchenhafte Züge: Die Arbeitslosenquote betrug im 10-Jahres Durchschnitt (1960-69) nur ein Prozent, so daß neuere Untersuchungen von der Dekade der Überbeschäftigung sprechen¹. Arbeitskräfte aus dem Ausland wurden angeworben, um die Nachfrage nach Arbeit zu befriedigen. Die Streikaktivität war die niedrigste in der Geschichte Deutschlands². Tarifabschlüsse folgten weitgehend der Produktivitätsentwicklung plus einem Inflationsausgleich, was auch den Empfehlungen des Sachverständigenrates entsprach. Durch die Erweiterung des Wohlfahrtsstaates nach dem Zweiten Weltkrieg war zudem bis zum Beginn der 60er Jahre eine ganze Reihe gewerkschaftlicher Funktionen und Forderungen und damit Konfliktpotential auf den Staat übertragen worden. Auch in der Rezession 1966/67 erwies sich der Arbeitsmarkt als - aus heutiger Sicht - erstaunlich flexibel. Ein Teil der Gastarbeiter wurde vorübergehend wieder in die Ursprungsländer geschickt, so daß sich ihr Anteil an den Erwerbstätigen von 1966 bis 1967 um fast ein Viertel reduzierte. Mit zeitlicher Verzögerung folgten der Situation angepaßte maßvollere Lohnforderungen und die Streichung übertariflicher Zulagen. Gipfel des reibungslosen Zusammenwirkens aller Tarifparteien schien die Konzertierte Aktion (1967) zu sein.

* Revidierte Fassung eines Beitrags, der anlässlich des Seminars "Die sechziger Jahre - Zeit des wirtschaftspolitischen Umdenkens" von Prof. Dr. Drs. h.c. Herbert Giersch vorgelegt wurde. Für wertvolle Anregungen danke ich den Seminarteilnehmern, insbesondere Prof. Karl Schiller und Dr. Renate Merklein. Prof. Juergen B. Donges hat das Manuskript kritisch kommentiert. Wesentlich profitiert habe ich von den Diskussionen mit Frank D. Weiss, der den Anstoß zu dieser Arbeit gegeben hat.

¹ Vgl. z. B. Karl-Heinz Paqué (1988).

² Ohne die Periode 1934-45. Vgl. Tabelle 6 und 7 in Müller-Jentsch (1979).

Der geordnete Zustand des Arbeitsmarktes wird von zeitgenössischen Äußerungen, beispielsweise des Sachverständigenrates noch unterstrichen. Dieser schreibt in seinem 2. Jahresgutachten (1964/65)¹: "Nach wie vor ist bei den Löhnen der Sog vom Arbeitskräftebedarf her größer als der Druck, der von der Tarifpolitik der Gewerkschaften ausgeht. Die Gewerkschaften haben auch in der jüngsten Vergangenheit keine aggressive Lohnpolitik betrieben... Wahrscheinlich hat an der guten Bilanz, auf die die Bundesrepublik verweisen kann, das System von Institutionen, das für die Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer bestimmend ist - Tarifautonomie, Betriebsverfassung, Mitbestimmung - keinen geringen Anteil gehabt." Was das hier beschriebene Verhalten der Gewerkschaften betrifft, so weisen eine Reihe der existierenden Arbeitsmarktanalysen in dieselbe Richtung². Sowohl im internationalen Vergleich als auch in Untersuchungen der Tarifverhandlungen über die gesamte Nachkriegszeit der Bundesrepublik Deutschland wird das Verhalten der Gewerkschaften als zurückhaltend charakterisiert und damit angedeutet, daß der in einer Zeit der Vollbeschäftigung zur Verfügung stehende Machtspielraum im Lohnbereich nicht voll ausgeschöpft wurde.

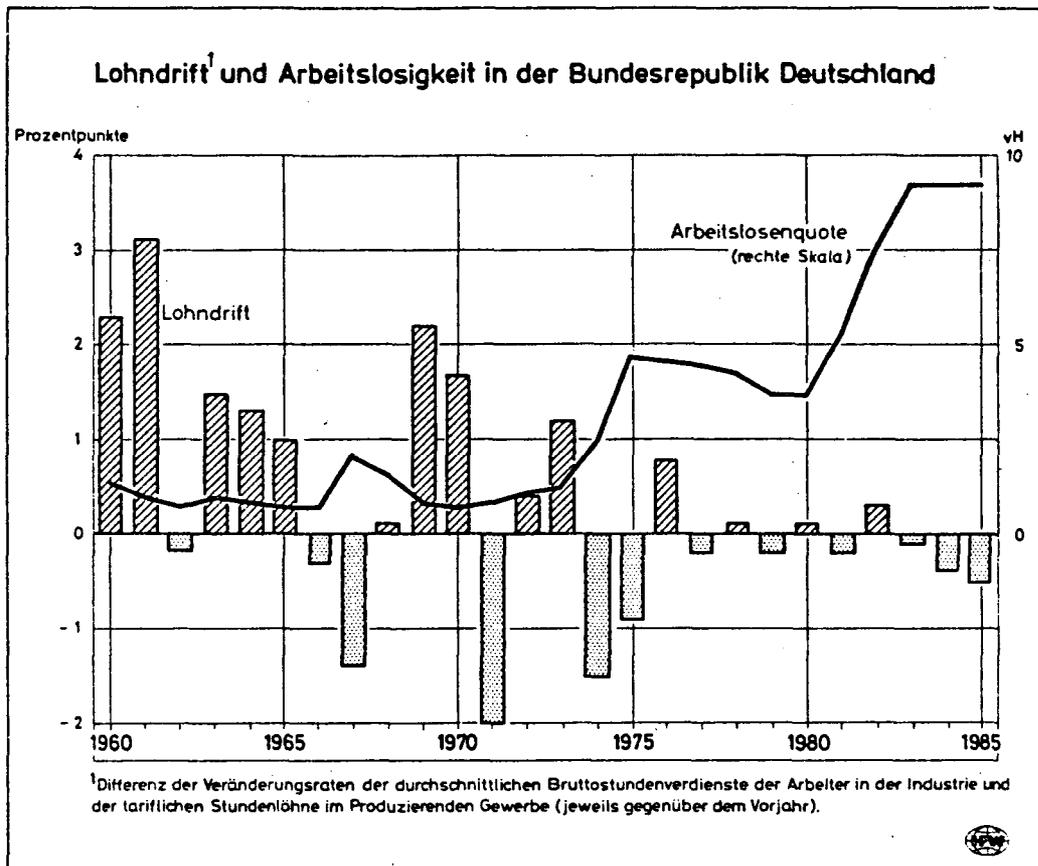
Im folgenden wird nach den Ursachen dieses Verhaltens gefragt. Zuvor soll jedoch versucht werden, den eher vagen Begriff der "Lohnzurückhaltung" zu präzisieren. Lohnzurückhaltung läßt sich mit dem Konzept der Lohndrift erfassen. Die Lohndrift ist definiert als Differenz zwischen der Veränderungsrate der Effektivlöhne und der Veränderungsrate der Tariflöhne. Positive Driftraten deuten demnach auf tariflich nicht ausgeschöpfte Lohnsteigerungsraten und können bewußte oder unbewußte Zurückhaltung bei den Lohnforderungen implizieren.

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SV), Jahresgutachten 1965/66, S. 60.

² Vgl. z.B. Flanagan et al. (1983), Bergmann und Müller-Jentsch (1983).

Bei der empirischen Anwendung des Konzepts ergeben sich zwar Probleme bei der Messung der Tariflohnänderungen, die die Aussagekraft der bisher vorgenommenen Driftuntersuchungen (z.B. Gerfin 1969, Blum 1982, Gundlach 1986) einschränken. Die Berechnungen von Gundlach (Abb. 1) zeigen jedoch einen so deutlichen Unterschied in der Tendenz der Driftraten der 70er und 80er Jahre im Vergleich zu den 60er Jahren, daß er als Indikator für ein stärkeres Ausschöpfen von Lohnerhöhungsspielraum durch die Gewerkschaften nach 1973 interpretiert werden kann.

Abb. 1 - Lohndrift und Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland



Quelle: Gundlach, Erich, Gibt es genügend Lohndifferenzierung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Die Weltwirtschaft 1986, Heft 1, S. 86.

Die Aussage der Driftraten wird durch zwei Beobachtungen gestützt. Zum einen werden ab 1967 verstärkt übertarifliche Zulagen, zunächst ohne größeren Erfolg, von den Gewerkschaften zum Gegenstand der Lohnrunden gemacht. Das Motto lautete "betriebsnahe Lohnpolitik" und zielte auf Einbeziehung jener Zulagen in den Tarifvertrag, die während der Rezession, da tarifvertraglich nicht abgesichert, als erste abgebaut wurden. In die gleiche Richtung weist die ab den 70er Jahren starke Zunahme der Anzahl der Tarifverträge, mit der regionale und sektorale Unterschiede in den Arbeitsbedingungen differenzierter erfaßt und Lohnspielräume besser ausgeschöpft werden sollten.

Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, warum es in einer Periode der Vollbeschäftigung und damit einer Phase anscheinend starker Gewerkschaftsmacht zu derartiger Zurückhaltung bei den Lohnforderungen auf Seiten der Gewerkschaften kommen konnte. Mit den Ursachen der "gewerkschaftlichen Vernunft" beschäftigt sich Teil II dieser Arbeit.

Teil III untersucht die möglichen Gründe für das Ende der Lohnzurückhaltung. Denn ebenso übereinstimmend wie von Beobachtern vom "lohnfriedlichen" Verhalten der Gewerkschaften gesprochen wird, so wird ab der 2. Hälfte 1969 (zur Zeit der wilden Streiks) eine Verhaltensänderung auf Seiten der Gewerkschaften konstatiert. Der Sachverständigenrat erwähnt die kräftige Lohnexpansion seit 1969, die nach und nach alle Wirtschaftsbereiche erfaßt habe (Gutachten 1970/71)¹, die "nur vorübergehender Mäßigung" und die im Vergleich zu frühen Konjunkturzyklen zahlreichen Vereinbarungen tariflicher Nebenleistungen (1972/73)². Die "lohnpolitische Wende" und der "Beginn einer neuen gewerkschaftlichen Tarifpolitik"³ äußert sich in der Zunahme und Intensität der Streiks und auch darin, daß die Rezession 1974/75 nicht mehr automatisch

¹ SV 1970/71, S. 16.

² SV 1972/73, S. 56.

³ Bergmann et al. (1975), S. 199.

zur Minderung der Lohnforderungen führte. Die Lohnforderungen Ende 1973, aus denen 1974 eine Steigerung von nominal 16,3 vH pro Beschäftigtenstunde resultierte, könnten angesichts einer Inflationsrate von 13,7 vH (Spitzenwert von Okt. - Nov. 1973, auf das Jahr hoch gerechnet) zum Zeitpunkt der Verhandlungen noch als zurückhaltend bezeichnet werden¹. Dies gilt für die Forderungen von 1974, die vor dem Hintergrund einer Inflationsrate von 5,8 vH (1974) erhoben wurden und eine Nominallohnerhöhung von 9,1 vH (1975) nach sich zogen, nicht mehr, wenn man die durch die Ölkrise stark veränderten Angebotsbedingungen berücksichtigt. Es sind dieselben Gewerkschaften, die in einem rechtlich und institutionell anscheinend unveränderten Rahmen den Arbeitsfrieden aufkündigen.

Der Analyse beider Fragen - Ursprung und Ende der Lohnzurückhaltung - wird ein theoretisches Modell der Politischen Ökonomie des Arbeitsmarktes als Referenzsystem zugrunde gelegt. Das in Teil I skizzierte Modell behauptet eine parabelförmige Beziehung zwischen den Zentralisierungsgraden von Tarifverhandlungen eines Landes (Institutionen) und der Reallohnentwicklung (Arbeitslosenrate). Extreme Verhandlungssysteme, d.h. stark zentralisierte oder stark dezentralisierte, führen zu niedrigeren Reallöhnen als Systeme mit mittleren Zentralisierungsgraden, wie u.a. dem der Bundesrepublik heute. Die These dieser Arbeit lautet, daß der in der Bundesrepublik rechtlich gegebene Spielraum im Zentralisierungsgrad auf der Gewerkschaftsseite durch verschiedene äußere Faktoren auf wirtschaftskonjunktureller und politischer Ebene sowie innergewerkschaftlicher Ursachen bis Ende der 60er Jahre eher zu starker Zentralisierung und Koordination der Tarifverhandlungen geführt hat. Im Verlauf der 60er Jahre lassen sich allerdings erste Anzeichen eines Auseinanderdriftens der einzelnen Industriegewerkschaften (IG)

¹ Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 4. Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen, Januar 1976, Nr. 1, Tab. 9/10.

und einer Lösung ihres Verhältnisses zueinander finden. Diese Tendenzen werden nach außen hin deutlich durch die unkoordinierten Reaktionen der einzelnen IGs auf das Auftreten der spontanen Streiks im Herbst 1969.

I. Die Politische Ökonomie des Arbeitsmarktes

1.1 Modellkonzeption

Das Funktionieren des Arbeitsmarktes eines Landes hängt wesentlich von den jeweils gegebenen rechtlichen und institutionellen Bedingungen ab, unter denen die Löhne festgesetzt werden. Das System der industriellen Beziehungen bestimmt das (mikroökonomische) Verhalten der Individuen und Gruppen auf dem Arbeitsmarkt und hat daher entscheidenden Einfluß auf die Arbeitslosenrate, d.h. die "Macroperformance" des Arbeitsmarktes.

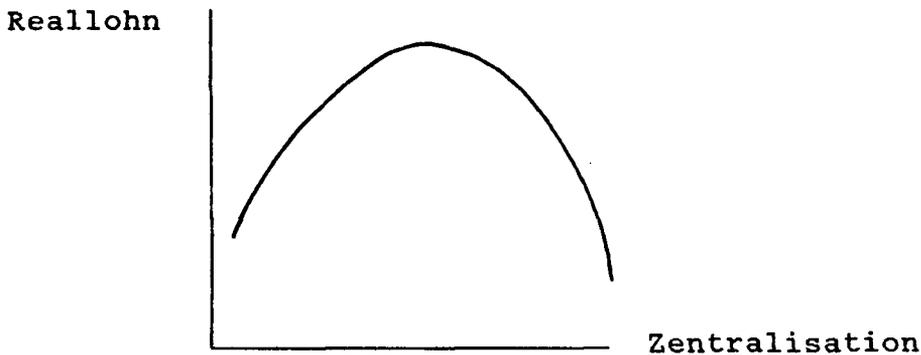
Arbeitsmarktanalysen, die das System der industriellen Beziehungen als Erklärungsfaktor für die Höhe der Arbeitslosenrate berücksichtigen, werden mit zwei Problemen konfrontiert:

Das erste betrifft die Klassifizierung der Tarifverhandlungssysteme der einzelnen Länder. Zugrunde gelegt werden Kriterien, die den Korporatismusgrad des Systems erfassen sollen, d.h. Ausmaß, Stärke und Konzentrationsgrad der Gruppenbildung auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Ursprünglich wurde dieses Konzept zur Analyse von Inflation entwickelt. Die Übertragung auf die Untersuchung von Arbeitslosigkeit ist unproblematisch, da man von der Neutralität der Kriterien in bezug auf diese Fragestellung ausgehen kann. Obwohl die in einzelnen Studien verwendeten Indikatoren recht ähnlich sind (vgl. z.B. Crouch, 1985; Calmfors/Driffill, 1987; etc.), lassen sie offenbar noch breiten Raum für die persönliche Einschätzung und Einstufung des Landes

in einer Rangordnung zwischen "liberal" und "korporatistisch". Eine Übersicht über die verschiedenen Rangordnungen (Calmfors/Driffill, 1987) zeigt, daß z.B. gerade über die Einstufung der Bundesrepublik zwischen extrem korporatistisch und einem Platz im mittleren Bereich der Rangfolge noch keine Einigkeit besteht.

Das zweite Problem stellt die in den durchgeführten empirischen Schätzungen gefundene Beziehung dar: Man ist sich einig, daß "Korporatismus" eine signifikante Erklärungsvariable für die "Makroperformance" des Arbeitsmarktes darstellt und einen Teil der Unterschiede in der Arbeitslosenrate zwischen Ländern erklären kann.

Diskutiert wird jedoch die Art der Beziehung. Während die von Bruno und Sachs (1985) durchgeführten empirischen Schätzungen auf eine lineare, negative Beziehung zwischen dem Korporatismusgrad eines Landes und einem aus Arbeitslosen- und Inflationsrate gebildeten "misery index" deuten, deuten die von Calmfors und Driffill gefundenen Ergebnisse darauf hin, daß eine parabelförmige Beziehung zwischen Reallohniveau und Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen besteht. Unter dem Zentralisierungsgrad verstehen sie das Ausmaß, in dem Koalitionen auf Gewerkschafts- und Arbeitgeberseite geformt werden. Nach Calmfors und Driffill gibt es im Prinzip zwei (extreme) Organisationsformen, die ein vollbeschäftigungskonformes Reallohniveau ermöglichen: entweder ein System stark zentralisierter Lohnverhandlungen auf nationaler Ebene (z.B. Skandinavien, Österreich) oder stark dezentralisierte Verhandlungen auf der Ebene einzelner Firmen (z.B. Japan, USA, Schweiz). Alle Verhandlungssysteme mit Zentralisierungsgraden, die zwischen diesen beiden Extremen liegen, produzieren höhere Löhne und damit c.p. höhere Arbeitslosigkeit. Die von Calmfors/Driffill gefundene Beziehung zwischen Reallohn und Zentralisierungsgrad wird durch folgende Kurve repräsentiert:



Begründen lassen sich die positiven Resultate der Extremformen mit der Theorie Mancur Olsons. In einem System stark zentralisierter Lohnverhandlungen vertritt die Gewerkschaftsführung eine so große Gesellschaftsgruppe, daß sie bei Verhandlungen (unter Annahme rationalen Verhaltens) ihre Marktmacht nicht ohne Rücksicht auf die dadurch in der Volkswirtschaft ausgelösten Makroeffekte (vor allem Arbeitslosigkeit) ausüben kann. Lohnforderungen orientieren sich an den gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten. Dieses Ergebnis ist dabei entweder allein von der Gruppengröße bestimmt, d.h. es gibt eine Einheitsgewerkschaft, die die Tarifverhandlungen führt. Oder aber, z.B. in einem System von Industriegewerkschaften (mehreren Gruppen mittlerer Größe) es entscheidet der Grad der Koordination dieser Interessen, d.h. der Grad der Zentralisierung der Tarifverhandlungen. Im Gegensatz dazu berücksichtigen Gewerkschaften auf Unternehmensebene die Produktivität und damit die Marktmacht des betreffenden Unternehmens bei ihren Forderungen. Lohnsteigerungen, die die Löhne langfristig über das Niveau der Grenzproduktivität anheben, bedrohen die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens und damit die wirtschaftliche Existenz der Gewerkschaftsmitglieder¹.

Systeme mittlerer Zentralisierungsgrade (z.B. deutsche Industriegewerkschaften) erlauben den beteiligten Gruppen, ihre

¹ Vgl. Giersch (1983).

Marktmacht auszuüben, ohne die Kosten, die dadurch für die Gesellschaft als Ganze entstehen, berücksichtigen zu müssen. Olson argumentiert: "There is ... little or no gain in concern for the society as a whole when a special interest organization expands from, say firm to industry size; it is likely to be so small in relation to the society even after the expansion that it will not take account of its impact on the efficiency of the society."¹ So sind höhere Lohnforderungen durch die Machtstellung einer Industriegewerkschaft durchsetzbar.

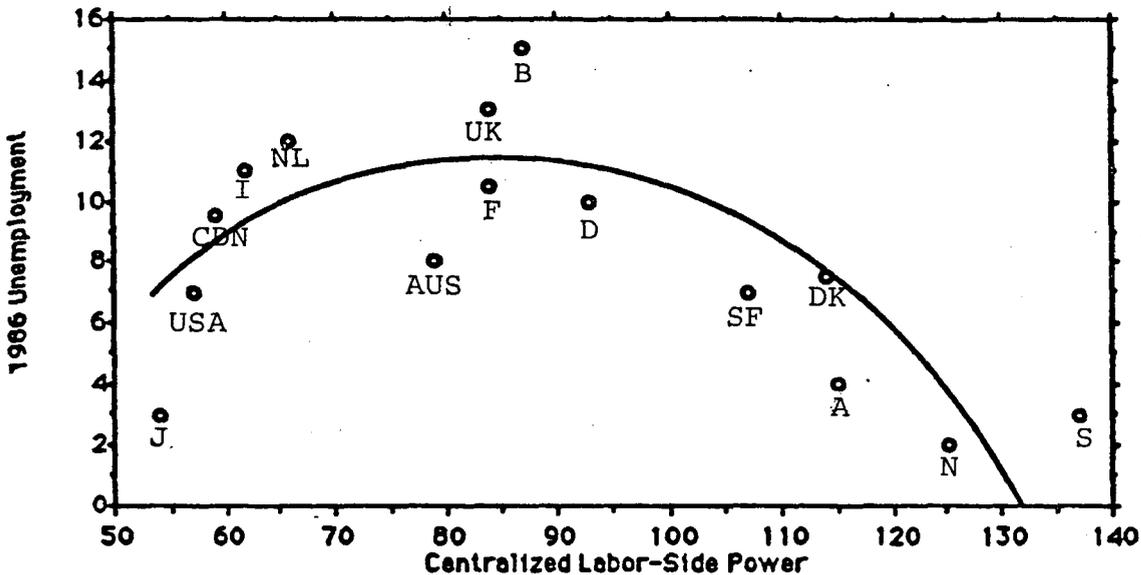
Die von Calmfors/Driffill gefundene Beziehung wird in einer neueren Untersuchung von Bradford De Long und Jonung (1988) stark gestützt. Sie versuchen mit einer Regressionsschätzung, die Arbeitslosenraten von 1986 in 15 OECD Staaten auf den Grad der Zentralisierung auf der Arbeitnehmerseite in den 70er Jahren zurückzuführen. Die Variable "Zentralisierung" wird von ihnen aus zwei Komponenten gebildet: zum einen aus dem Prozentsatz der Beschäftigten, der Mitte der 70er Jahre gewerkschaftlich organisiert war, zum anderen aus einer Dummyvariable dafür, ob das System der industriellen Beziehungen nach Crouch als korporatistisch zu klassifizieren wäre.

Das Ergebnis (vgl. Abb. 2) zeigt, daß die Arbeitslosigkeit gering ist, wenn die Proxy für den Zentralisierungsgrad ("workerside centralized power") entweder hoch oder niedrig ist.

Demnach erlaubt selbst das relativ einfache Konzept des Zentralisierungsgrades der Tarifverhandlungen von Calmfors/Driffill weitergehende Aussagen über die Ursachen von Arbeitsmarktversagen.

¹ Olson (1982), S. 50.

Abb. 2 - Arbeitslosigkeit und Zentralisierung



Quelle: Bradford De Long, Jonung (1988).

1.2 Der Zentralisierungsgrad von Tarifverhandlungen in der Bundesrepublik

Die Bestimmung des Zentralisierungsgrades der Tarifverhandlungen eines Landes als Proxy für den Korporatismus ist auch nach dem Konzept von Calmfors und Driffill nicht ganz einfach. Sie kann das rein formalrechtliche Niveau des Verhandlungssystems umfassen. Sie kann aber auch verschiedene Koordinations- und Kooperationsformen einbeziehen, die sich in der Verhandlungspraxis ergeben (z.B. Absprachen bestimmter Gruppen innerhalb von Zentralverbänden, Konsultationsformen zwischen Spitzenverbänden etc.). Im internationalen Vergleich kann man wohl die Bundesrepublik heute auf einen Rang im oberen Mittelbereich einordnen, d.h. nach den Ausführungen unter 1.1 auf ein für ein optimales Funktionieren des Arbeitsmarktes deutlich zu hohes oder zu niedriges Niveau¹.

¹ Vgl. Calmfors, 1988, S. 40, Tabelle 1.

Die These, daß es in den 60er Jahren einen höheren Zentralisierungsgrad auf Gewerkschaftsseite in der Bundesrepublik gegeben hat, ließe sich dann am deutlichsten belegen, wenn sich für den betreffenden Zeitraum gravierende Veränderungen im rechtlichen Rahmen des deutschen Tarifverhandlungssystems ergeben hätten. Die konstitutionelle Ausgestaltung dieses Systems hat sich seit Bestehen der Bundesrepublik jedoch nicht in wesentlichen Punkten verändert¹. Es gibt einen zentralen Arbeitgeberverband (BDA) und einen großen zentralen Gewerkschaftsverband (DGB). Die Tarifverhandlungen finden jedoch auf der Ebene der einzelnen Industriegewerkschaften (meist regional) statt, die Tarifautonomie besitzen. Die Satzung des DGB hat sich bezüglich der Organisationsstruktur ebenfalls seit 1949 kaum verändert. Die Zahl der Industriegewerkschaften stieg von 15 auf 17, in den 60er Jahren blieb sie konstant (16), auch die Anteile der großen Industriegewerkschaften am DGB (vgl. Anhang, Tabelle 2) erwiesen sich als recht konstant. Die außerhalb des DGB entstandenen kleineren Verbände (DAG, DBB etc.) konnten die Dominanz des DGB nicht gefährden. Sie haben jedoch das Potential zu ernsthafter Konkurrenz für einzelne IGs, so z.B. der DBB, der bis zum Eintritt der Polizeigewerkschaft in den DGB 1978 die größte Beamtenorganisation der Bundesrepublik darstellte.

Empirische Maße für die Veränderung des Zentralisierungsgrades lassen sich daher aus einer Analyse des rechtlich-institutionellen Rahmens des deutschen Tarifverhandlungssystems kaum gewinnen. Gerade im DGB scheint jedoch durch die 1949 festgelegte Organisationsstruktur ein breiter Spielraum gegeben zu sein zwischen einem starken Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen und einem System mit Oligopolcharakter. Die völlige Dezentralisierung auf ein Verhandlungsniveau auf Firmenebene scheidet durch das Be-

¹ Soltwedel, Trapp (1987).

etriebsverfassungsgesetz - auch nach der Novellierung 1972 - aus. Innerhalb der Unternehmen ist für die Aushandlung über-tariflicher Zuschläge zwar der Betriebsrat (als gewählter Vertreter aller Arbeitnehmer) zuständig, jedoch darf das Lohnniveau der Tarifverträge nicht unterschritten werden. Obwohl die Macht der Gewerkschaften formal vor dem Werkstor endet, wird die Gewerkschaft im Betrieb selbst durch Ver-trauensleute mit beratender Funktion vertreten. De facto ist ein großer Teil der Betriebsräte (bei der IG Metall z.B. über 80 Prozent) gewerkschaftlich organisiert. Die Handlun-gen der Betriebsräte sind daher nicht allein von der Wirt-schaftslage ihres Unternehmens bestimmt, sondern von den Vorgaben der Gewerkschaftsführung. Die Verbindungen zwischen Betriebsrat und Gewerkschaften, die sich in den 60er Jahren verstärkt hatten, wurden durch die Novellierung des Be-triebsverfassungsgesetzes 1972 institutionalisiert, es wurde anerkannt, daß sich der "traditionelle Doppelcharakter der Betriebsräte ... nach der gewerkschaftlichen Seite hin ver-schoben hat"¹. Gleichzeitig wurden durch die Novellierung die Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte erweitert.

II. Die Ursachen der Lohnzurückhaltung

2.1 Die Entstehung der Gewerkschaftsstruktur

Während die meisten institutionellen Bedingungen im Tarif-verhandlungssystem der 60er Jahre (und damit auch im heute bestehenden) ihren Ursprung in Weimar hatten, ist im Aufbau der Gewerkschaftsorganisation nach 1945 ein Bruch mit der Vergangenheit festzustellen. Die weitgehende Zentralisierung der Arbeitnehmerinteressen in einer bundesweiten Gewerk-schaftsorganisation, dem DGB, bildet eine wesentliche Vor-aussetzung für das bis Ende der 60er Jahre mäßigende Lohn-verhalten.

¹ Vgl. Streeck (1978), S. 8.

Am Zustandekommen der bis heute bestehenden Organisationsform der Gewerkschaften in der Bundesrepublik waren zwei Gruppen maßgeblich beteiligt: die Westalliierten, insbesondere die Briten und Amerikaner sowie eine Gruppe älterer Gewerkschaftsfunktionäre aus der Weimarer Zeit, die die nationalsozialistische Herrschaft meist als Verfolgte oder Emigranten überlebt hatten (z.B. Hans Böckler, Fritz Tarnow)¹. Zwischen beiden Akteuren bestand Übereinstimmung in dem Ziel, den Wiederaufbau von freien Gewerkschaften möglichst schnell zu erreichen. Kontrovers war jedoch das "wie", die Organisationsform. Die deutschen Gewerkschaftler wollten vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen der Weimarer Zeit eine einheitliche Gewerkschaftsbewegung schaffen. Die Zersplitterung in drei große, parteipolitisch oder religiös gebundene Richtungsgewerkschaften, die zudem überwiegend nach den Berufsverbandsprinzip strukturiert waren, hatte zur Unfähigkeit im gemeinsamen Handeln geführt und war damit maßgebliche Ursache für ihre leichte Abschaffung durch die Nazis. Berufsverbände oder Richtungsgewerkschaften schieden daher nach 1945 weitgehend aus der Diskussion um die Organisationsstruktur aus.

Hans Böckler (1945 Mitglied im "Siebener Ausschuß" zur Neuorganisation der Gewerkschaften, später Vorsitzender des DGB in der britischen Zone, danach bis 1951 Bundesvorsitzender des DGB) wollte eine kompromißlose Einheitsgewerkschaft schaffen: "Die Gewerkschaft soll Arbeiter, Angestellte und Beamten umfassen. Wir sehen ab von der Aufteilung in drei Säulen. Wir wollen einen Bund, natürlich untergliedert nach Berufsgruppen. Auch örtlich wird die Organisation in der gleichen Weise aufgebaut: also eine Organisation."² Diese strenge Form der Einheitsgewerkschaft, die den Bund nicht

¹ Vgl. Schmidt (1970), S. 488 f.

² Vorschlag des "Siebener Ausschuß" (Organisationskomitee), unterbreitet der britischen Militärregierung am 12. Juni 1945. Zitiert nach Heinz Oskar Vetter (Hrsg.) (1975), S. 494.

als Dachorganisation sieht, konnte sich sowohl in der britischen wie der amerikanischen Besatzzone nicht durchsetzen und war letztlich auch unter der deutschen Gewerkschaftsführung nicht unumstritten - das Argument, daß "Zentralisation der Kräfte auch den Tod der Demokratie" bedeuten kann, wog schwer¹. Die Alliierten hatten eben diese Gefahr des Machtmißbrauchs vor Augen: das Beispiel der Deutschen Arbeitsfront und den Wiederaufbau des FDGB im Ostsektor. Um solche Entwicklungen künftig zu verhindern, verfügten sie, daß sich die Gewerkschaften von der Basis her, vor Ort "spontan" aufbauen sollten. Zugelassen werden konnten im britischen Sektor "Irgendwelche Gruppen von Arbeitern, die ein gemeinsames Interesse hinsichtlich ihrer Beschäftigung verbindet"², die Amerikaner stimmten für den Aufbau von Zusammenschlüssen auf Firmenbasis. Die Bestimmungen waren stark geprägt von den Erfahrungen, die die Alliierten zu Hause mit ihren eigenen Gewerkschaften gemacht hatten: positive in den USA und negative in Großbritannien. In der französischen Zone zögerte man mit der Zulassung freier Gewerkschaften, letztlich wurden Gründungen bis auf Länderebene nach dem Industrieverbandsprinzip erlaubt. Aufgrund der unterschiedlichen Bestimmungen in den einzelnen Besatzungsgebieten und ihrer unterschiedlichen Auslegung selbst innerhalb einer Besatzungszone entstanden in den Ländern hunderte kleiner Gewerkschaftsgruppen mit unterschiedlichen Organisationsformen: In der britischen Zone wurden bis März 1946 etwa 400 Anträge auf Gewerkschaftsgründung gestellt, in der amerikanischen Zone ca. 1400. Unter britischer Besatzung entstanden in Hannover Zentralgewerkschaften, im Rheinland kristallisierten sich Industriegewerkschaften heraus und in Hamburg wollte man zwischen Angestellten- und Arbeitergewerkschaften trennen.

¹ Protokoll der Gewerkschaftskonferenz der britischen Zone, Aug. 1946, zitiert in o.a.O., S. 495.

² Bekanntmachung der britischen Militärregierung 1945, in: Die Gewerkschaftsbewegung in der britischen Besatzungszone, Köln 1949, S. 12 (siehe Anhang).

Nachdem die Alliierten ihr Ziel, den Gewerkschaftsaufbau "von unten" weitgehend erreicht hatten, ließen sie bei der Entscheidung über die Zentralisierung der Organisation den deutschen Gewerkschaften freiere Wahl. Da jedoch bereits unterschiedliche Organisationsformen bestanden, war der Einigungsprozeß nicht mehr so einfach wie er vielleicht 1945 noch gewesen wäre. In der britischen Zone (die die größten Mitgliederzahlen aufwies) fiel im August 1946 der endgültige Entschluß über die Organisationsform zugunsten des Industrieverbandsprinzips (ein Betrieb, eine Gewerkschaft) seitens der Gewerkschaft:¹

EntschlieÙung über die Organisationsform

Hitler und sein Anhang haben grenzenloses Elend über die Welt gebracht. Das größte über unser deutsches Land und Volk. Uns allen droht Untergang, wenn es nicht gelingt, in geistiger Erneuerung allen Willen und alle Kraft zusammenzufassen zu einem Neuaufbau unseres politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens. In dieser Erkenntnis und wissend um die historische Mission, besonders der schaffenden Menschen im Lande, sehen die in Bielefeld versammelten Vertreter von 1 1/4 Millionen organisierter Arbeitnehmer der britischen Zone in der umfassenden, absolut festgefügt und ideell einheitlich gerichteten Gewerkschaft das Instrument dessen die Schaffenden bedürfen, um höchst verantwortlich am gemeinsamen Werke der Erneuerung mitzuarbeiten. Der autonome Industrieverband, unterteilt in Berufsgruppen und Sparten und gleichzeitig regional den Bedürfnissen entsprechend aufgegliedert, ist, nach der Überzeugung der in Bielefeld Versammelten die Organisationsform, die den höchsten Wirkungsgrad verspricht. Einen Grad, der noch zu steigern wäre durch den Zusammenschluß aller Verbände in einem mit ausreichenden Vollmachten ausgestatteten Bund der gleichen demokratischen Verfassung wie die Verbände selbst. Arbeiter, Angestellte und Beamte organisatorisch zu vereinigen, ist das Gebot der Stunde. Jede Abseitigkeit ist, weil das gemeinsame Interesse schädigend, zu verwerfen. Schicksalgemeinschaft schließt die Verfolgung von Sonderinteressen aus. Sie macht vielmehr unbedingte Solidarität aller Schaffenden zur höchsten, sittlichen Pflicht.

¹ a.a.O., S. 47.

Dieser Entschluß wurde von der britischen Manpower Division gebilligt, die jetzt auch den Zusammenschluß zu einem Dachverband stützte. Der in der britischen Zone gefundene Weg führte zu einer weitgehenden Vereinheitlichung der Gewerkschaftsorganisation. Er wurde bei Gründung des DGB im Oktober 1949 von den anderen beiden Zonenorganisationen übernommen und satzungsgemäß verankert.

Die Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG) spaltete sich kurz darauf ab, das Industriegewerkschaften-Prinzip gestattete keine Sondervertretung der Angestellten in eigenen Gewerkschaften. Neben dem DGB und der DAG konstituierten sich u.a. der Deutsche Beamtenbund (DBB, 1950) und der Christliche Gewerkschaftsbund (CGB, 1955). Durch diese Sonderentwicklungen berufsständischer bzw. weltanschaulicher Gewerkschaftsverbände wurde das Prinzip der völligen Einheit weiter aufgeweicht. Dennoch hält der DGB als der umfassendste und mitgliederstärkste Verband eine dominante Position auf Gewerkschaftsseite. Mit der DAG wurden bis Mitte der 70er Jahre häufig Tarifgemeinschaften vereinbart, eine Koalition, die über Anschlußverhandlungen 1974 zerbrach. Beide gemeinsam, DAG und DGB, waren bis Mitte der 70er Jahre ebenfalls erfolgreich, einen weiteren Arbeitnehmervertreter bei den gemeinsamen Tarifverhandlungen zu verhindern: die Gemeinschaft tariffähiger Verbände (GtV). Die GtV ist dem DBB angeschlossen, der, da er das Streikverbot für Beamte anerkennt, auf die Durchsetzung seiner Forderung mittels der GtV angewiesen ist¹.

2.2 Lohnzurückhaltung 1945-55

Zurückhaltung auf dem Gebiet der Lohnpolitik - vor allem auch im internationalen Vergleich - kennzeichnet das Verhalten der deutschen Gewerkschaften nicht erst in den 60er

¹ Zu den Ursachen siehe Bayer et al. (1981), S. E-28.

Jahren. Die gesamte Nachkriegszeit bis 1969 ist dadurch charakterisiert, daß Tarifabschlüsse sich um das Niveau von Produktivitätsfortschritt und Inflationsrate bewegen. Die Ursachen für dieses scheinbar vernunftbetonte, auf gesamtwirtschaftliche Interessen ausgerichtete Verhalten, haben sich im Zeitablauf geändert. Bis 1955 kann man zwei Phasen der Gewerkschaftsentwicklung unterscheiden: den Wiederaufbau (1945-49) sowie die Konsolidierung der Organisationsstruktur und die Programmreform (1949-55).

Während der Neuorganisation der Gewerkschaften sorgten der von den Alliierten verhängte Lohnstopp (1945-48) und die Tagesprobleme des Wiederaufbaus (Nahrungsmittelversorgung, Infrastruktur etc.) dafür, daß für die Lohnpolitik nur ein enger Spielraum zur Verfügung stand und nur geringe reale Veränderungen erreicht werden konnten.

In der folgenden Dekade standen die politischen Forderungen der Gewerkschaftsbewegung im Vordergrund. Von den drei potentiellen Zielkategorien einer Gewerkschaft, (1) der Minimalforderung "Arbeit für alle", (2) der Erleichterung der Arbeitsbedingungen und (3) der Maximalforderung nach Verge-
sellschaftung der Produktionsmittel war die Gewerkschaftsbewegung Anfang der 50er Jahre zunächst sehr stark auf Punkt (3) fixiert. Das "Münchner Programm" des DGB-Gründungskongresses artikulierte die bis 1955 maßgeblichen Grundsatzforderungen. Unverzichtbarer Bestandteil der neuen wirtschaftlichen Ordnung waren u.a. "Mitbestimmung der organisierten Arbeitnehmer in allen personellen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen, in der Wirtschaftsführung und -gestaltung" sowie "die Überführung der Schlüsselindustrien in Gemeineigentum, insbesondere des Bergbaus, der Eisen- und Stahlindustrie, der Großchemie, der Energiewirtschaften, der wichtigsten Verkehrseinrichtungen und der Kreditinstitute."¹

¹ Siehe Limmer (1986), S. 81.

Diesem Programm wurde allerdings nur in wenigen Fällen mit Streiks Nachdruck verliehen, von den 10 größten Streiks 1950-55 (mit mindestens 5000 Beteiligten) hatten nur zwei die politischen Forderungen zum Inhalt. Die übrigen Streiks wollten Lohnerhöhungen durchsetzen. Sie erfolgten jedoch noch unkoordiniert über Wirtschaftszweige und Bundesländer verstreut und waren nicht immer erfolgreich. Das wichtigste Resultat der frühen Streiks (bis 1955) war die Institutionalisierung des Lohnrunden-Mechanismus mit beidseitig anerkannten periodisch wiederkehrenden Lohntarifverhandlungen, unter der Lohnführerschaft der stärksten Gewerkschaft, der IG Metall¹.

Die Hoffnung, die gesellschaftspolitischen Ziele über eine SPD-Regierung durchzusetzen, schwand mit deren zwei Wahlniederlagen. Das Aktionsprogramm zum 1. Mai 1955 sollte die Grundsatzforderungen von 1949 modifizieren ohne sie aufgeben zu müssen. Otto Brenner (damaliger IG Metall Vorsitzender) sprach von der Erkenntnis, daß man "... von der gegenwärtigen Bundestagsmehrheit keine Unterstützung wesentlicher gewerkschaftlicher Anliegen erwarten könne."² Man hatte ebenfalls erkannt, daß sich das Kräfteverhältnis zwischen Kapital und Arbeit nicht so verändert hatte, daß man in nächster Zukunft die Grundsatzforderungen auf Neuordnung der Wirtschaft durchsetzen konnte. "Diese Erkenntnisse von den Schwierigkeiten unsere Grundsatzforderungen durchzusetzen, machten uns klar, daß es notwendig war, neue Mittel und Wege zu suchen und uns ... auf Nahziele zu beschränken ..."³. Zu den Nahzielen gehörte an erster Stelle die Arbeitszeitverkürzung, es folgten Lohnforderungen, soziale Sicherheit, Mitbestimmung und verbesserter Arbeitsschutz. Mit dem Godes-

¹ Vgl. Müller-Jentsch, Walter, Streiks und Streikbewegungen in der Bundesrepublik 1950-1978, S. 38, in: Bergmann, Joachim (Hrsg.) (1979).

² Zitiert nach Limmer, 1985, S. 97.

³ a.a.O.

berger Programm der SPD (1959) wurde auch die seit Mitte der 50er Jahre im DGB geführte Programmdiskussion entschieden. Auf dem DGB-Kongreß 1959 in Stuttgart wurde eine Kommission zur Überarbeitung des Münchener Programms eingesetzt. Neubzw. Rückorientierung auf die traditionellen Bereiche der Lohn- und Sozialpolitik waren die Folge.

In den beiden beschriebenen Perioden sind Lohnforderungen zunächst weitgehend von äußeren Zwängen diktiert worden. Bis Mitte der 50er Jahre traten sie zudem zugunsten der politischen Ziele in den Hintergrund. Eine Wirtschaftsreform sollte langfristig die Situation der Arbeitnehmer verbessern, kurzfristig konnten die unmittelbaren Lohnforderungen zurückstehen. Mäßigend wirkte auch die ausgeprägte Angst vor Inflation in einer Generation, die die verheerenden Auswirkungen zweier Inflationen (20er Jahre und kurz nach dem Krieg) selbst erlebt hatte. Für die Lohnzurückhaltung seit Mitte der 50er Jahre lassen sich wesentliche Bestimmungsgründe finden, die in der Organisations- und Machtstruktur der Gewerkschaftsbewegung, so wie sie sich in den vorangegangenen Phasen herausgebildet hat, liegen.

2.3 Das Verhältnis zwischen dem Dachverband und seinen Mitgliedern in den 60er Jahren

Die 1949 festgelegte förderative Organisationsstruktur des DGB kommt der Idee einer zentralen Einheitsgewerkschaft durch die geringe Zahl der angeschlossenen Industriegewerkschaften zwar nahe, bedeutet aber gleichzeitig eine beständige Herausforderung an den Zusammenhalt der Bewegung. Die nach dem Einheitsgewerkschaftsprinzip aufgebauten Industriegewerkschaften (beruflich, politisch, konfessionell ungebunden) behalten ihre finanzielle Autonomie und ihre Unabhängigkeit in Tarifverhandlungen. Der DGB ist damit Dachverband unabhängiger Industrieverbände, deren Vorstände die Machtzentralen bilden. Ihr Organisationsgrad und ihre Mitgliederstärke sowie Finanzmittel umfassen ein breites Spektrum und

führen damit zu unterschiedlicher Machtverteilung innerhalb der Organisation. Autonomieansprüche und Spaltungstendenzen zurückzudrängen scheint, zumindest im Bereich der Tarifverhandlungen, in den 50er und frühen 60er Jahren weitgehend gelungen.

(1) Die DGB Führung

Die einigende Kraft unmittelbar nach der Gründung des DGB ist Hans Böckler (Jahrgang 1875) gewesen¹. Er war 1949 einziger Kandidat um die Wahl des DGB-Vorsitzenden, gewählt wurde er von drei Viertel der Delegierten. Seine Autorität gründete sich auf seine Biographie: Er war 1933 nicht emigriert und wurde Mitarbeiter der illegalen Reichsleitung der deutschen Gewerkschaften. Mit Einmarsch der Alliierten konnte er unmittelbar an seine Tätigkeit im Widerstand anknüpfen. Sowohl die Alliierten als auch die nachfolgende Bundesregierung akzeptierten ihn als Verhandlungspartner, ohne seinen Einfluß wäre die Mitbestimmung in der Montanindustrie wahrscheinlich kaum durchzusetzen gewesen. Böckler hatte enge Kontakte zu Konrad Adenauer, die offenbar zu politischen Tauschgeschäften führten. Böckler kam z.B. Adenauer in der Frage der Remilitarisierung entgegen. Für seine, d.h. des DGB, stillschweigende Unterstützung der Adenauerschen Außen- und Verteidigungspolitik forderte er Zugeständnisse auf dem Gebiet der Neuordnung der Wirtschaftsverfassung². Die Nachfolger Böcklers hatten dessen politisches Gewicht und den Rückhalt der IGs nicht mehr uneingeschränkt. Erstes Opfer der Machtkämpfe der großen Industriegewerkschaften um die DGB Führung nach dem Tod Böcklers wurde sein Nachfolger Christian Fette. Er wurde durch den Vorsitzenden der IG Metall Walter Freitag in einer Kampfabstimmung abgelöst³. Erst mit Ludwig Rosenberg (1962-

¹ Vgl. dazu Baring (1969), S. 194.

² Vgl. a.a.O. S. 197

³ Zu den Ursachen siehe Deppe et al. (Hrsg.) (1977), S. 332.

1969) konnte Anfang der 60er Jahre wieder genug Stabilität in die DGB Führung gebracht werden, um die unterschiedlichen Gewerkschaftsflügel auszugleichen. Der Politologe Markovitz schreibt über Rosenberg: "It was Rosenberg's exceptional diplomatic qualities ... which made him a highly respected DGB chairman at a crucial time in the federation's history in its relationship to the employers, the state, the political parties and, perhaps most important of all, its own constituent unions. While never succeeding in establishing the primacy of the DGB over its 16 member unions, Rosenberg certainly restored the federation's respectability within the West German labor movement."¹

(2) Organisationsprobleme

Die Einzelgewerkschaften bauten ihre Stellung finanziell und organisatorisch aus, dem Bund gelang es nicht, einige wichtige, ihm durch die Satzung gegebenen Kompetenzen durchzusetzen: Einheitliche Richtlinien für Verwaltungseinrichtungen sowie für das Beitrags- und Unterstützungswesen wurden nie erlassen - die Finanzautonomie der IGs, die bei den finanzstarken Gewerkschaften nicht zur Diskussion stand, verhinderte die Angleichung. Mitgliederbeiträge, Streik- und Krankengeldunterstützungen variieren auch heute noch deutlich zwischen den Industriegewerkschaften. Diese Unterschiede fallen in der Konkurrenz um Mitglieder bei den häufig auftretenden "Grenzstreitigkeiten" ins Gewicht. Ende der 50er Jahre, auf dem Bundeskongreß in Stuttgart (1959) brach die Diskussion um die mangelnde Tatkraft des DGB erstmals offen aus. Georg Leber, der Vorsitzende der Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden kritisierte: "Dieser Deutsche Gewerkschaftsbund und dieser geschäftsführende Bundesvorstand sind unfähig, eine so konsequente Politik zu machen..., wie wir alle von ihm fordern, so lange er nicht über genügend Autorität verfügt und bei jedem, das er spricht, den Gewerkschaften nach den Augen gucken muß."²

¹ Markovitz (1986), S. 112.

² Zitiert nach Limmer (1985), S. 103.

Tatsächlich wurden auf dem 1962 folgenden Bundeskongreß Änderungen in der DGB-Satzung vorgenommen, die in einigen Punkten eine stärkere Zentralisierung brachten. So legt der Bundeskongreß nicht mehr nur die "Bundespolitik" (des DGB) fest, sondern er kann auch die Gewerkschaftspolitik der IGs bestimmen. Gleichzeitig mit dieser zumindest formalen Stärkung der Organisationsspitze verloren die DGB-Kreise und Landesbezirke einen Teil ihrer Eigenständigkeit und damit an Gewicht gegenüber den Einzelgewerkschaften. Man kann daher die Ergebnisse des DGB-Kongresses 1962 nur als Versuch zur Stärkung der Einheit werten, als Demonstration guten Willens - auch ein solches Ergebnis brachte jedoch die Mitte der 60er Jahre erneut aufbrechende Reformdebatte nicht mehr.

(3) Tarifpolitik

Die Tarifpolitik gewann mit dem zunehmenden Bedeutungsverlust der Gewerkschaften auf politischer Ebene an Gewicht. Auf diesem Gebiet gelang den IGs seit Mitte der 50er Jahre ein Maß an Koordination, das sie über anderen Fragestellungen zunehmend weniger erreichen konnten. Die einigende Kraft ging von dem gemeinsamen Ziel, der Arbeitszeitverkürzung, aus. Langfristig angestrebt wurde die 40-Stunden-Woche. Der Beginn der Verhandlungen erfolgte nach dem Aktionsprogramm von 1955. Die Situation war insofern günstig, als sich Mitte der 50er Jahre bereits ein relativ fester Modus periodischer Tarifverhandlungen etabliert hatte, in dem die IG Metall regelmäßig die Lohninitiative übernahm. Diese Initiative wurde wegen der Mitgliederzahl und Kampfstärke der IG Metall von den übrigen IGs akzeptiert. Die gute Lage auf dem Arbeitsmarkt kam als unterstützender Faktor dazu. Die Forderungen der Gewerkschaften wurden von einer breiten Werbekampagne begleitet ("Samstags gehört Vati mir") und in der Öffentlichkeit diskutiert. "Rückschauend kann man sagen, daß die Forderungen der Gewerkschaften auch psychologisch zur rechten Zeit erhoben wurden."¹ Eine bundeseinheitliche Regelung

¹ DGB Geschäftsbericht 1956-58, S. 369.

der Arbeitszeit für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände lag nahe und führte zu einer starken Zentralisierung der Tarifpolitik auf beiden Seiten. Zwar war es nicht gelungen, eine zentrale Vereinbarung zwischen DGB und BDA zu erreichen, doch nach der Bereiterklärung der IG Metall, über Arbeitszeitverkürzung und Lohnforderungen als Forderungspaket zu verhandeln, gab es schnelle Fortschritte auch außerhalb der Metallindustrie. Die durch die Arbeitszeitverkürzung erreichte Zentralisierung der Tarifverhandlungen hat so eine notwendige Voraussetzung für die spätere, vorübergehend gelungene Einbindung in die staatliche Einkommenspolitik geschaffen¹ (Konzertierte Aktion).

(4) Gastarbeiter

Interessant ist die verhältnismäßig schnelle und konfliktfreie Durchsetzung der Arbeitszeitverkürzung auch im Zusammenhang mit der Gastarbeiterfrage. Aus der kompromißbereiten Haltung des DGB, der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer zuzustimmen - die zeitlich genau mit dem Beginn der Forderung nach Arbeitszeitverkürzung zusammenfällt - kann man den Schluß ziehen, daß die Zugeständnisse auf dem Gebiet der Arbeitszeitverkürzung mit Zusagen im Bereich des Arbeitskräfteimports in Verbindung stehen. Jedenfalls erscheinen die Bedingungen, die seitens des DGB mit der Akzeptanz der Gastarbeiter verknüpft wurden, gemessen an den Interessenkonflikten, die durch den Import entstehen konnten, sehr gemäßigt. Aus dem Ausland importierte unqualifizierte Arbeit war Konkurrenz gerade für jene Gruppen, die den höchsten Mitgliederanteil der Gewerkschaften stellten. Vom DGB gefordert wurde jedoch lediglich die tarif- und sozialrechtliche Gleichstellung der Ausländer sowie eine Unterkunftsgarantie. In der Grundsatzerklärung des DGB zur Ausländerbeschäftigung hieß es: "Um vorhandene Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu überwinden, haben der DGB und die in ihm vereinigten Gewerkschaften 1955 die grundsätzliche Zustimmung zur Beschäfti-

¹ Bergmann (1975), S. 189.

gung von ausländischen Arbeitnehmern gegeben. Darin sahen sie einen notwendigen Beitrag zur Sicherung der Vollbeschäftigung in einer expandierenden Wirtschaft und zugleich einen praktischen Schritt gewerkschaftlicher Solidarität."¹ Anfang der 70er Jahre wurde diese Zustimmung wieder zurückgenommen. Der DGB stimmte für den Anwerbestopp, als die Interessenkonflikte zwischen der von Arbeitslosigkeit betroffenen oder bedrohten Basis und dem Gastarbeiterimport unübersehbar wurden.

III. Das Ende der Lohnzurückhaltung

Den Auftakt zum Ende der Lohnzurückhaltung bilden die "wilden" Streiks im Herbst 1969. Ausgangspunkt war der Streik am 2. September 1969 bei den Hoesch AG Hüttenwerken in Dortmund, über den der DGB in seinem Geschäftsbericht (1969-71) schreibt: "... Außerdem war das Effektivlohnniveau der Hoesch AG Hüttenwerke in der Lohnskala der vergleichbaren Hüttenwerke an der Ruhr zurückgeblieben. Diese Arbeitsniederlegung konnte durch eine Erhöhung der Stundenlöhne um 30 Pfennig ohne Anrechnung auf die damals nachfolgende Tariflohnerhöhung und durch die volle Bezahlung der durch die spontane Arbeitsniederlegung entstandenen Ausfallzeit bereits am 3. September 1969 beendet werden." Schon am 4. September setzten sich in anderen Bereichen der Eisen- und Stahlindustrie sowie etwas später auch in Betrieben des Steinkohlebergbaus, der Metallindustrie einschließlich der Werften, der Textilindustrie und in einigen Betrieben des öffentlichen Dienstes die spontanen Arbeitsniederlegungen weiter fort. Im Oktober erfaßte die Streikwelle weitere Wirtschaftsbereiche. "Die überwiegenden Gründe lagen darin, daß sich ein großer Teil der Arbeitnehmer in ihrer Entlohnung gegenüber der gewaltigen Gewinnexplosion während des

¹ Zitiert nach Kontos (1983), S. 155.

wirtschaftlichen Wiederaufschwungs benachteiligt fühlte."¹ Die Gewerkschaften konnten aufgrund der Friedenspflicht als wesentlichem Bestandteil der Tarifautonomie nicht in die Arbeitsniederlegungen eingreifen, sie konnten lediglich den Arbeitgeberverbänden vorgezogene Tarifverhandlungen anbieten. Die wilden Streiks waren das erste deutlich nach außen wirkende Krisensymptom innerhalb der deutschen Gewerkschaftsbewegung nach dem Krieg, die sich in ihrer Organisationsstruktur seit 20 Jahren nahezu unverändert präsentierte. Eine Reaktion des Bundesvorstands des DGB war der Auftrag an Infas, die Ursachen der spontanen Arbeitsniederlegungen durch Befragung Betroffener zu untersuchen. Das Ergebnis zeige, so der DGB-Geschäftsbericht, daß die Arbeitnehmer die Gewerkschaften nach wie vor als eine in der Gesellschaft notwendige Institution betrachteten². Ein Teil des Unmuts der Arbeitnehmer richte sich in erster Linie auch gegen die Unternehmer- und Arbeitgeberverbände. Zukünftige Erwartungen gegenüber der gewerkschaftlichen Tarifpolitik seien der Wunsch nach kürzeren Laufzeiten bei den Tarifverträgen, die Festsetzung von tatsächlichen Löhnen anstelle von Grundlöhnen sowie lineare Lohnerhöhungen. Während der DGB also nach außen versuchte, die Differenzen zwischen Basis und Führung herunterzuspielen, zeigen die Handlungen der angeschlossenen IGs in den folgenden Jahren, daß die Warnsignale durchaus ernst genommen wurden.

Als auslösender Faktor für das Ende der Lohnzurückhaltung werden übereinstimmend die zu niedrigen Tarifabschlüsse nach der Rezession 1966/67 gesehen. So berechnet Fels (1969) für 1968 eine Reallohnücke von 3,7 vH, für 1969 immerhin noch von 2 vH. Dazu kam das sich seit 1967 deutlich verändernde politische Umfeld, der Übergang von der CDU-Regierung über die Große Koalition zur SPD-Regierung, die von großen Teilen der Gewerkschaft als "ihre Partei" betrachtet wurde. Die

¹ DGB Geschäftsbericht 1969-1971, S. 196.

² a.a.O.

Wende in der Lohnpolitik hat somit ihre Ursachen zum einen in äußeren Faktoren, d.h. einer veränderten Wirtschafts- und Sozialpolitik (vgl. 3.2), zum anderen reichen ihre Wurzeln in die Organisationsprobleme des DGB (vgl. 3.1). Diese haben, zumindest zum Teil, zu der langfristigen Veränderung der gewerkschaftlichen Lohnpolitik beigetragen.

3.1 Dezentralisierungstendenzen im DGB

Schon vor Beginn der wilden Streiks, durch die die Mitglieder der einzelnen IGs ihre Vorstände zur stärkeren Rückbesinnung auf die unmittelbaren Interessen derer zwangen, die sie vertreten sollten, gibt es in Protokollen der einzelnen Gewerkschaftstage und Organen der Gewerkschaftspresse Hinweise darauf, daß der Konsens zwischen den einzelnen IGs schwächer wurde, diesmal auch auf dem Gebiet der Lohn- und Sozialpolitik.

(1) Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand

Bis zu Beginn der 60er Jahre war die lohnpolitische Konzeption der Industriegewerkschaften von Einheitlichkeit geprägt. Diese Einheitlichkeit wurde eher durch ein allen Flügeln innerhalb des DGB gleichermaßen wichtiges Ziel, die 40-Stunden-Woche, geformt, als durch das allgemeine und vage lohnpolitische Konzept des DGB ("aktive" Lohnpolitik)¹. Nachdem die wesentlichen Schritte in Richtung Arbeitszeitverkürzung bis 1962 schon erfolgt waren, wurde die neue Zielbestimmung schwieriger und war stärker geprägt vom unterschiedlichen Selbstverständnis der einzelnen IGs. Das Konzept der "Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand" wurde von der IG Bau-Steine-Erden 1963 vorgestellt: Es sollte die vom Sachverständigenrat vorgeschlagene "kostenniveauneutrale Lohnpolitik" (die von der IG Bau-Steine-Erden akzeptiert wurde) ergänzen. Ziel war es, durch eine vom Unternehmer bezuschusste Ersparnisbildung der Arbeitnehmer sozialistische

¹ Ausführlich in Bergmann (1975), S. 160 f.

Umverteilungsansprüche aufzufangen und gleichzeitig die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote zu sichern. In der Begründung des Konzeptes wird auf den ständig steigenden Kapitalbedarf verwiesen, der es gebiete, die konsumtiv verwendeten Masseneinkommen nicht überproportional zu erhöhen "Eine Industriegesellschaft, die sich weiterentwickeln will, muß in wachsendem Maße investieren."¹ Dieser Zwang zur Investition erfordere ein breit gestreutes Eigentum an Produktionsmitteln, das einerseits die Investitionsneigung ungeschmälert läßt, andererseits die fortschreitende Eigentumskonzentration bremst. 1965 wurde von der IG Bau-Steine-Erden ein erster größerer Tarifvertrag zum Zweck der Vermögensbildung abgeschlossen. IG Metall und ÖTV lehnten das Konzept ab, die übrigen IGs kopierten es nach und nach. Die Ablehnung wurde von der IG Metall damit begründet, daß die Vermögenspolitik die soziale Stellung der Arbeitnehmer als abhängige Lohn- und Gehaltsempfänger nicht grundsätzlich verändert. Sie propagierte stattdessen eine stärkere steuerliche Belastung der Unternehmen mit der Auflage an den Staat, die Mittel für die Verbesserung der sozialen Infrastruktur zu verwenden. Die Idee war ein höherer Staatsanteil, der von den Beziehern größerer Einkommen finanziert werden sollte. Der DGB als gewerkschaftliche Dachorganisation war somit in der Frage der Vermögenspolitik gespalten.

(2) Organisationsprobleme

Weitere Differenzen zeigen sich in dem Wiederaufleben der Organisationsdebatte, die in den vom DGB Bundesvorstand herausgegebenen Gewerkschaftlichen Monatsheften 1967/68 geführt wurde. In ihr wird unter anderem deutlich, daß der DGB nicht fähig war, die Tarifautonomie der einzelnen IGs soweit einzuschränken, daß eine Koordination, wie sie die Konzentrierte Aktion erforderte, möglich wurde. Der stark zentralisierten Arbeitgeberseite, den Regierungsvorstellungen einer steuerbaren Wirtschaftspolitik und den "Orientierungsdaten"

¹ Bergmann (1975), S. 166.

und "Lohnleitlinien" des Sachverständigenrats stand kein einheitliches Gewerkschaftskonzept gegenüber. In den Gewerkschaftlichen Monatsheften wurde kritisiert, daß der Aktionsradius der einzelnen Gewerkschaften zunehmend eine "zielstrebige Führung erschwert oder verhindert", insbesondere in Zeiten konzentrierter Angriffe starker Gegner."¹ "Die Struktur des DGB spiegelt in etwa die Struktur der deutschen Industrie", wie sie sich nach der großen Rationalisierungswelle in den 20er Jahren herausgebildet hatte. Es sei nicht sehr sinnvoll, wenn ... der DGB seine gegenwärtige Organisationsform als unabänderlich betrachten würde ... Es wächst in ihren Reihen (der DGB-Gewerkschaften) eine Mentalität, die in einer Verteidigung des Besitzstandes die wichtigste Aufgabe sieht."²

Alois Pfeiffer (Stellvertretender Vorsitzender, Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft) forderte die Einsetzung einer Arbeitsgruppe, um mögliche, zentralistischere Organisationsformen zu untersuchen. "Hierzu wäre es allerdings erforderlich, daß der DGB und alle Gewerkschaften ihre Bereitschaft erklären, dieser Arbeitsgruppe alle von ihr als notwendig erachteten Unterlagen ungeschminkt zur Verfügung zu stellen, denn die üblichen Geschäftsberichte reichen hierzu nicht aus." Fazit eines weiteren Diskussionsbeitrags war: "Statt der vom Gründungskongreß und durch Satzung angestrebten 'Vereinigung' der Gewerkschaft ist deren Verhältnis zueinander und zum DGB lockerer geworden"³. Als Ursache wurde wiederum auf die starke organisatorische Uneinheitlichkeit und das Besitzstandsdenken hingewiesen, die durch die unterschiedlichen Finanzverhältnisse der IGs bedingt seien.

¹ Helbing, Horst, in: Gewerkschaftliche Monatshefte (1967), S. 669 f.

² Pfeiffer, Alois, in: Gewerkschaftliche Monatshefte (1968), S. 113 f.

³ Karl, Albin, in: Gewerkschaftliche Monatshefte (1968), S. 247 (seit 1949 geschäftsführendes Mitglied des DGB Bundesvorstandes).

Auch der 1969 von allen großen IGs als Nachfolger Rosenbergs favorisierte Vorsitzende der Postgewerkschaft Kurt Gescheidle verlor alle Aussichten auf den DGB Vorsitz durch seine Pläne, die DGB Strukturen auf Kosten der Macht der Einzelgewerkschaften zu reformieren. Ein privater Skandal vor der Wahl lieferte die Entschuldigung, an seiner Stelle kurzfristig Heinz Oskar Vetter, den stellvertretenden Vorsitzenden der IG Bergbau und Energie, zu nominieren, der von einer Reform der Organisationsstrukturen absah.

Nachträglich bestätigte der DGB-Geschäftsbericht von 1975-78 die Ergebnislosigkeit der Diskussion: "Die heftigen Debatten um eine Reform des DGB, die in den 60er Jahren geführt wurden und in den 3. Außerordentlichen Bundeskongreß mündeten, sind danach nicht wieder in gleicher Stärke aufgelebt. Rückblickend kann gesagt werden, daß die Reform der DGB-Satzung nicht die Reform des DGB war. Viele der Kernpunkte der damaligen Diskussion sind offensichtlich nicht durch einheitliche Willensakte herbeizuführen gewesen. Es hat in den vergangenen Jahren trotzdem eine ganze Reihe von Reformen gegeben in Richtung auf Vereinheitlichung... Diese Veränderungen sind ohne ein Einwirken des Bundes zustande gekommen. Es ist auch nicht zu erwarten, daß der Bund weitergehende Veränderungen der organisatorischen Struktur bei seinen Mitgliedern bewirken kann. So hat sich die Abteilung Organisation darauf beschränkt, für Information zu sorgen und Vergleiche zwischen den Mitgliedsgewerkschaften anzustellen. Der Aufgabenschwerpunkt war die Dachorganisation selbst und das wird wohl auch in den nächsten Jahren so bleiben."

(3) Die Reaktion auf die wilden Streiks

Die mit dem Organisationsprogramm 1955 begonnene Zentralisierung der Lohnpolitik und ihre Orientierung an makroökonomischen Daten führte zu einem Auseinanderdriften der tarifpolitischen Praxis der Gewerkschaftsführung und den Interessen der Mitglieder. Mitsprache und Kontrolle der Gewerkschaftsbasis findet über gewählte Delegierte (in der

Mehrzahl Betriebsräte) praktisch nur auf dem Gewerkschaftstag statt. Die Protokolle zeigen, daß Kritik an der "Lohnpolitik nach volkswirtschaftlichen Meßziffern" durchaus artikuliert wurde (z.B. IG Druck und Papier, 1968), daß sich daraus jedoch keine Konsequenzen auf Vorstandsebene ergaben. (In der Regel erfolgte die Bestätigung der Politik der Hauptvorstände auf den Gewerkschaftstagen.) Ihren Ausdruck fand die Kritik letztlich in den spontanen Streiks '69. An den unterschiedlichen Reaktionen der IGs auf das Abwandern ihrer Basis (vgl. Tab. 1 Anhang)¹ zeigt sich deutlich die mangelnde Koordination zwischen den IGs und damit die Schwäche der DGB Führung. Die Reaktionen der IGs reichten von der Forderung nach vorgezogenen Tarifverhandlungen (IG Metall, IG Bergbau), Überbrückungszahlungen (ÖTV) oder vorbeugender Aufstockung der laufenden Tarife (IG Chemie, IG Bau-Steine-Erden). Die IG Metall ging von ihrer bisherigen Praxis zentraler Tarifverhandlungen ab und erzielte in regionalen Verhandlungen die bis dahin höchsten Tariflohnsteigerungen seit Kriegsende. Diese Entscheidung einer Gewerkschaft, deren Mitglieder etwa 1/3 der DGB-Mitglieder stellen, trug einiges zur Dezentralisierung der Tarifverhandlungen bei, zumal Entscheidungen der IG Metall von den übrigen IGs häufig übernommen wurden. Eindeutiger Hinweis auf verstärkte Dezentralisierung nach 1969 ist die Tendenz zu kürzeren Laufzeiten der Tarifverträge und die starke Zunahme der Anzahl der Tarifverträge. Auch an der Neufassung der Arbeitskampfrichtlinien des DGB 1974 läßt sich die Schwächung der DGB Spitze ablesen. Die neuen Richtlinien stellen im Gegensatz zur alten Fassung von 1949, die für die IGs noch verpflichtend

¹ Im Gegensatz zu den Verhältnissen beispielsweise im anglo-amerikanischen Bereich spiegeln Veränderungen des Organisationsgrades der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik weniger Machtveränderung der Gewerkschaften wider, als vielmehr die Popularität der Gewerkschaftsführung und ihres jeweiligen Programms. Dies beruht darauf, daß der gewerkschaftliche Einfluß bei Tarifverhandlungen gesetzlich verankert ist. Um so schwerer wiegen längerfristige, trotz "negativer Koalitionsfreiheit" spürbare Änderungen im Organisationsgrad für die Gewerkschaftsspitzen.

war, nur noch Empfehlungen dar. Den IGs wird mehr Selbständigkeit bei der Entscheidung, ob gestreikt wird, zugestanden. Inwieweit Verhandlungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden bzw. ob und wie Urabstimmungen durchgeführt werden, regeln die Satzungen der Einzelgewerkschaften.

3.2 Die staatliche Vollbeschäftigungsgarantie

Zu den äußeren Ursachen, die die Dezentralisierungstendenzen im deutschen Gewerkschaftssystem noch verstärkt haben dürften, gehört die Beteiligung der Sozialdemokraten an der Regierung (1966) bzw. ihr Wahlsieg 1969. Letztlich vollzog sich dadurch ein stetiger Wandel in der Wirtschaftspolitik hin zu einer stärker interventionistischen Haltung des Staates. Die Regierung übernahm mehr Verantwortung für die Wirtschaftsentwicklung und entließ durch die Vollbeschäftigungsgarantie die Tarifparteien aus ihrer Verantwortung. "Die staatliche Vollbeschäftigungsgarantie erweitert ohne Zweifel den Spielraum der Gewerkschaftspolitik und nimmt ihr zum Teil die Sorge vor Arbeitslosigkeit und damit auch Machteinbuße ab."¹ Da diese Vollbeschäftigungsgarantie für die Unternehmer eine Überwälzungsgarantie darstellte, ist für beide Seiten der Druck zum Konsens schwächer geworden².

¹ Markmann, Heinz (Geschäftsführer des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des DGB), in: Arndt, Helmut (Hrsg.) (1969), S. 769.

² Giersch, Herbert, Diskussionsbeitrag, in: a.a.O., S. 786.

IV. Schlußbetrachtung

Das Bemerkenswerte am bundesrepublikanischen Arbeitsmarkt der 60er Jahre ist vor allem die Ruhe - die Zurückhaltung in den gewerkschaftlichen Lohnforderungen in einer Periode der Vollbeschäftigung. Sie scheint zumindest partiell bedingt durch einen starken Zentralisierungsgrad im Bereich der Tarifverhandlungen. Dieser ist durch das institutionelle System der Lohnfindung in der Bundesrepublik nicht eindeutig festgelegt, d.h. auf der Gewerkschaftsseite besteht ein Koordinierungsspielraum. Unter den Faktoren, die zu einer verstärkten Zentralisierung bis Mitte der 60er Jahre beigetragen haben, kommt dem von allen Industriegewerkschaften gleichermaßen getragenen Ziel der Arbeitszeitverkürzung eine wesentliche Rolle zu.

Als Fazit bleibt festzuhalten, daß sich der DGB Anfang der 60er Jahre zumindest im Bereich der Tarifpolitik als eine "umfassende Organisation" im Sinne Olsons verstehen läßt. Er hat demnach einen Anreiz, Einkommensverteilungen zugunsten seiner Mitglieder so zu gestalten, daß die damit verbundenen gesamtgesellschaftlichen Kosten möglichst gering gehalten werden. Dies auch aufgrund der bestehenden negativen Koalitionsfreiheit, nach der erreichte Vergünstigungen automatisch auf alle Arbeitnehmer des Geltungsbereichs eines Tarifvertrags übertragen werden. Gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtssteigerung liegt somit im Interesse einer rational handelnden Gewerkschaftsführung.

Dieses Motiv zur Lohnzurückhaltung fällt mit dem Auseinanderdriften der Interessenkoalition der Industriegewerkschaften nach und nach weg: Es fehlt ein gemeinsames Ziel. Der politische Druck zum Konsens wird in der Sozialdemokratie schwächer. Die spontanen Streiks sind letztlich nur der Auslöser, der die Verbandsspitzen der IGs zur Rückbesinnung auf ihre eigenen Mitglieder zwingt und damit zur Priorität der Partikularinteressen.

Literaturverzeichnis

- AARON, Benjamin, K.W. WEDDERBURN (Eds.), Industrial Conflict - A Comparative Legal Survey. London 1972.
- ALTHAMMER, Walter (Hrsg.), Das Gastarbeiterproblem. München 1975.
- ARNDT, Helmut (Hrsg.), Lohnpolitik und Einkommensverteilung. Berlin 1969.
- BARING, Arnulf, Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie, München 1969.
- BAYER, Hermann, et al., Die westdeutsche Gewerkschaftsbewegung in Zahlen. Königstein/Ts. 1981.
- BERGMANN, Joachim, et al., Gewerkschaften in der Bundesrepublik. Köln 1975.
- , Walther MÜLLER-JENTSCH, "The Federal Republic of Germany: Cooperative Unionism and Dual Bargaining System Challenged". In: Salomon BARKIN (Ed.), Worker Militancy and its Consequences. 2nd Ed., 1983.
- BLUM, Julius, Von der Tarif- zur Effektivlohnstruktur. Frankfurt, Bern 1983.
- BRADFORD DE LONG, J., Lars JONUNG, Hysteresis, the Corridor, and the Political Economy of Unemployment, 1955-1986. Paper presented to the First Asian Meeting of the International Seminar on Macroeconomics, June 1988. NBER Working Paper (forthcoming).
- BRUNO, Michael, Jeffry SACHS, Economics of Worldwide Stagflation. Oxford 1985.
- BUNDESVORSTAND DES DGB, Geschäftsbericht des DGB (britische Besatzungszone) 1947-1949, Die Gewerkschaftsbewegung in der britischen Besatzungszone. Köln 1949.
- , Geschäftsbericht des Bundesvorstands des Deutschen Gewerkschaftsbundes, mehrere Jahrgänge.
- , Gewerkschaftliche Monatshefte, 18. Jg., 1967.
- , 19. Jg., 1968.
- CALMFORS, Lars, John DRIFFILL, Centralization of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance. Economic Policy, 1988.
- CROUCH, Colin, "Conditions for Trade Union and Wage Restraint". In: Leon S. LINDBERG and Charles S. MAIER (Eds.), The Politics of Inflation and Economic Stagnation. Washington 1985.

- CROUCH, Colin, Alessandro PIZZORNO, The Resurgance of Class Conflict in Western Europe Since 1968, Vol. I, II. London 1978.
- DEPPE, Frank, et al. (Hrsg.), Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung. Köln 1977.
- DEUTSCHE BUNDESBANK, Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen. Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Nr. 1, Reihe 4, Januar 1976.
- FAXEN, Karl-Olaf, "Incomes Policy and Centralized Wage Formation". In: Andrea BOLTHO (Hrsg.), The European Economy, Growth and Crisis. Oxford 1982.
- FELS, Gerhard, Lohnpolitische Perspektiven nach der Aufwertung. Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 2, Nov. 1969.
- FLANAGAN, Robert, Lloyd ULMAN, Wage Restraint, A Study of Incomes Policies in Western Europe. Berkeley, Los Angeles, London 1971.
- , et al., Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies, European Experience. Washington 1983.
- GERFIN, Harald, "Ausmaß und Wirkung der Lohndrift". In: Helmut ARNDT (Hrsg.), Lohnpolitik und Einkommensverteilung. Berlin 1969.
- GIERSCH, Herbert, Arbeit, Lohn und Produktivität. Weltwirtschaftliches Archiv, 1983.
- GUNDLACH, Erich, Gibt es genügend Lohndifferenzierung in der Bundesrepublik Deutschland. Die Weltwirtschaft, Heft 1, 1986.
- HENNINGS, Klaus Hinrich, "West Germany". In: Andrea BOLTHO (Hrsg.), The European Economy, Growth and Crisis. Oxford 1982.
- KONTOS, Maria, Verbandsstrategien zur Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik. Königstein/Ts. 1983.
- LIMMER, Hans, Die deutsche Gewerkschaftsbewegung. München 1986.
- MARKOVITS, Andrei S., The Politics of the West German Trade Unions. Cambridge (Boston) 1986.
- MÜLLER-JENTSCH, Walther, "Streiks und Streikbewegungen in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1978". In: BERGMANN, Joachim (Hrsg.), Beiträge zur Soziologie der Gewerkschaften. Frankfurt 1979.
- OECD, Collective Bargaining and Government Policies in the OECD Countries, Paris 1979.

OLSON, Mancur, The Rise and Decline of Nations. New Haven, London 1982.

PAQUÉ, Karl-Heinz, The Mixed Blessing of Labour Shortage - German Overemployment in the 1960s. Kieler Arbeitspapiere Nr. 332, 1988.

SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, Jahresgutachten 1965/66. Stuttgart, Mainz 1965.

--, Jahresgutachten 1970/71. Stuttgart, Mainz 1970.

--, Jahresgutachten 1972/73. Stuttgart, Mainz 1972.

SCHMIDT, Eberhard, Die verhinderte Neuordnung 1945-1952. Frankfurt 1970.

SOLTWEDEL, Rüdiger, Peter TRAPP. Labor Market Barriers to More Employment: Causes for an Increase of the Natural Rate? The Case of West Germany. Paper prepared for the Kiel Conference on "Macro- and Micro-Policies for Growth and Employment". Kiel 1987.

STATISTISCHE BEIHEFTE ZU DEN MONATSBERICHTEN DER DEUTSCHEN BUNDESBANK, Reihe 4, Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen, Januar 1976.

STREECK, Wolfgang, Die organisatorische Stabilisierung der Gewerkschaften im letzten Jahrzehnt, IIM Papers, Berlin 1978.

--, Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie. Königstein/Ts. 1981.

VETTER, Heinz Oskar (Hrsg.), Vom Sozialistengesetz zur Mitbestimmung. Köln 1975.

Anhang

Tabelle 1 - Organisationsgrad der Gewerkschaften DGB, DAG
und DBB (1950-1985)

Tabelle 2 - Die Zusammensetzung des DGB (1951-1980)

Dokument - Die Gewerkschaften in Deutschland (Erste offizielle Bekanntmachung der britischen Militärregierung über die Gründung von Gewerkschaften)

Tabelle 1

Organisationsgrad der Gewerkschaften: DGB, DAG, DBB 1950-1985 in vH¹

Jahr	DGB	DAG	DBB
1950	39.9	0.0	0.0
1951	41.4	2.4	1.6
1952	40.7	2.4	2.4
1953	39.4	2.5	2.9
1954	38.2	2.5	2.9
1955	36.3	2.5	3.1
1956	35.0	2.5	3.1
1957	34.7	2.4	3.3
1958	34.8	2.4	3.4
1959	33.9	2.4	3.4
1960	33.6	2.4	3.4
1961	30.8	2.2	3.2
1962	30.6	2.2	3.2
1963	30.2	2.3	3.2
1964	30.2	2.2	3.2
1965	30.2	2.2	3.2
1966	30.0	2.2	3.3
1967	30.4	2.3	3.4
1968	30.1	2.2	3.4
1969	29.8	2.2	3.3
1970	30.2	2.1	3.2
1971	30.4	2.1	3.1
1972	30.9	2.1	3.2
1973	31.3	2.0	3.1
1974	32.7	2.1	3.2
1975	33.5	2.1	3.3
1976	33.7	2.2	3.7
1977	33.9	2.1	3.6
1978	34.8	2.2	3.6
1979	34.6	2.2	3.6
1980	34.3	2.2	3.6
1981	34.8	2.2	3.6
1982	35.0	2.2	3.6
1983	35.1	2.3	3.6
1984	34.7	2.3	3.6
1985	34.7	2.3	3.6

¹ Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an den Gesamtbeschäftigten.

Quelle: Statistische Jahrbücher für die Bundesrepublik

Tabelle 2

Die Zusammensetzung des DGB¹

Anteil der einzelnen IGs am DGB

IG	1951	1959	1970	1980
Bau, Steine, Erden	7.3	6.8	7.5	6.8
Bergbau und Energie	10.3	9.1	5.8	4.7
Chemie, Papier, Keramik	7.7	8.1	8.9	8.4
Druck und Papier	2.3	2.3	2.2	1.8
Eisenbahner Deutschlands	7.3	7.1	6.2	5.2
Erziehung und Wissenschaft	1.1	1.3	1.8	2.3
Gartenbau, Land-u. Forstwirtschaft	1.9	1.5	0.7	0.5
Handel, Banken u. Versicherungen	1.4	2.1	2.3	4.5
Holz und Kunststoff	3.6	2.7	1.9	2.0
Kunst	0.6	0.6	0.5	0.6
Leder	1.7	1.4	0.9	0.7
Metall	25.8	27.9	33.1	33.3
Nahrung, Genuß, Gaststätten	4.7	4.8	3.7	3.2
Öff. Dienste, Transport u. Verkehr	13.3	14.6	14.6	14.6
Deutsche Postgewerkschaft	3.4	4.3	5.4	5.7
Textil-Bekleidung	7.6	5.5	4.5	3.7
Polizei	0.0	0.0	0.0	2.1

¹Mitglieder der IGs in vH der Gesamtmitglieder. - ²seit 1978.

Quelle: Statistische Jahrbücher

Im August 1945 erschien die erste offizielle Bekanntmachung der Militärregierung über die Gründung von Gewerkschaften:

Die Gewerkschaften in Deutschland

Wenn Sie sich für die Schaffung von Gewerkschaften in Deutschland interessieren, so

lesen und beachten Sie folgendes:

A. Alliierte Zielsetzung.

Es ist die Absicht der Alliierten:

1. Die Bildung freier Gewerkschaften in ganz Deutschland zuzulassen.
2. Sich zu vergewissern, daß die Schaffung freier Gewerkschaften das Ergebnis freiheitlichen Selbstgefühls und Initiative ist, die sich in den grundlegenden Stadien, das heißt bei den Arbeitern selbst, entwickeln.
3. Den Gewerkschaften volle Entwicklungs- und Handlungsfreiheit zu gewähren, vorausgesetzt, daß sich ihre Tätigkeit nicht gegen die alliierten Behörden richtet.

B. Wer darf Gewerkschaften bilden?

Irgendwelche Gruppe oder Gruppen von Arbeitern, die ein gemeinsames Interesse hinsichtlich ihrer Beschäftigung verbindet, können zur Bildung einer Gewerkschaft schreiten.

C. Die ersten Schritte

zur Schaffung einer Gewerkschaft.

1. Einzelpersonen oder Gruppen, die den Anspruch erheben können, einen Teil der Arbeiterschaft zu vertreten, müssen der Militärregierung schriftliche Vorschläge vorlegen, die die folgenden Einzelheiten enthalten:

I. Den Kreis oder die Kreise der Arbeiter, die in einer Gewerkschaft zusammengefaßt werden sollen.

II. Das Gebiet, für welches die beantragte Gewerkschaft zuständig sein soll.

III. Namen, Anschriften und Laufbahn der Antragsteller.

2. Falls die Antragsteller mit der örtlichen Abteilung der Militärregierung nicht in Verbindung stehen, kann der obengenannte Antrag auch direkt an das in Frage kommende Provinzialhauptquartier der Militärregierung gesandt werden und ist folgendermaßen zu adressieren:

H.Q. Military Government North Rhine Region

H.Q. Military Government Westfalen Region

H.Q. Military Government Hanover Region

H.Q. Military Government Schleswig-Holstein Region

H.Q. Military Government Hansestadt Hamburg.

3. Den unter 1. oben erwähnten Antragstellern werden genaue Anweisungen über die daraufhin zu unternehmenden Schritte zugehen. Kurz umrissen wird ihnen folgendes aufgetragen werden:

I. Versammlungen solcher Arbeiter vorzubereiten, die sie anwerben wollen.

II. Den Willen der Arbeiterschaft festzustellen.

III. Bei den Versammlungen solche Teilnehmer zu wählen, die als Organisationsausschuß arbeiten können, und

IV. im Zusammenwirken mit diesem Organisationsausschuß die Grundzüge einer Satzung vorzubereiten, die als Grundlage für den Aufbau der neuen Gewerkschaft dienen kann.

Diese Schritte dürfen nicht getan werden, ehe die Militärregierung ihre Zustimmung erteilt hat.

4. Nach gründlicher Erwägung der Berichte über die unter 3. erwähnten Versammlungen wird die Militärregierung weitere Anweisungen erteilen.

D. Beachtenswerte Gesichtspunkte.

1. Alle Betätigungen der Gewerkschaften müssen mit demokratischen Mitteln durchgeführt werden, und die Wahl von Angestellten oder von Kontrollorganen muß durch geheime Abstimmung erfolgen.
2. Frühere Beamte der DAF. oder Personen, die bekanntermaßen mehr als rein karteimäßige Mitglieder der NSDAP. waren oder Militaristen sind, sind von allen Ämtern in der Gewerkschaft auszuschließen.
3. Die Genehmigung der Militärregierung, eine bestimmte Gewerkschaft zu bilden, verleiht deren Organisatoren keine ausschließlichen Rechte. Sollten andere Personen eine weitere Gewerkschaft in derselben Gegend zu gründen suchen, selbst wo eine solche den gleichen Kreis oder die gleichen Kreise der Arbeiterschaft zu gewinnen sucht wie die erste Gewerkschaft, können sie in der oben dargelegten Weise einen Antrag stellen.

E. Was von den Gewerkschaften erwartet wird.

Sie können nicht nur in beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen für das Wohl ihrer Mitglieder wirken, sondern darüber hinaus wird von ihnen erwartet, daß sie:

1. die Militärregierung bei der Entnazifizierung und Ausrottung des Militarismus in Deutschland unterstützen;
2. die Erziehung des deutschen Volkes und sein Trachten nach freiheitlicher Lebensgestaltung und demokratischem Gedankengut fördern;
3. Hand in Hand mit deutschen wie alliierten Behörden am Wiederaufbau und der Schaffung einer dem Frieden dienenden deutschen Wirtschaft arbeiten;
4. an der Verwirklichung des alliierten Planes mitwirken, Monopolwesen und Kartelle zu beseitigen.