

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 395

**Grundlagen der marktwirtschaftlichen
Orientierung in der Bundesrepublik Deutschland
und ihre Bedeutung für Sozialpartnerschaft
und Gemeinwohlbindung**

Von

Dr. Hans Jürgen Rösner



Duncker & Humblot · Berlin

HANS JÜRGEN RÖSNER

**Grundlagen der marktwirtschaftlichen Orientierung
in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Bedeutung
für Sozialpartnerschaft und Gemeinwohlbindung**

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann

Heft 395

**Grundlagen der marktwirtschaftlichen
Orientierung in der Bundesrepublik Deutschland
und ihre Bedeutung für Sozialpartnerschaft
und Gemeinwohlbindung**

Von

Dr. Hans Jürgen Rösner



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Rösner, Hans Jürgen:

Grundlagen der marktwirtschaftlichen Orientierung in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Bedeutung für Sozialpartnerschaft und Gemeinwohlbindung / von Hans Jürgen Rösner. — Berlin: Duncker u. Humblot, 1990 (Volkswirtschaftliche Schriften; H. 395)

Zugl.: Hamburg, Univ. d. Bundeswehr, Habil., 1988

ISBN 3-428-06867-X

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fremddatenübernahme: Hagedornsatz, Berlin 46

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0505-9372

ISBN 3-428-06867-X

„Die bloße Zeitlichkeit führt uns ins Endlose des Gleichgültigen, nur Kommen- den und Gehenden. Die bloße Ewigkeit führt uns in das Abstrakte eines Unwirk- lichseins. Gelangen wir in die Einheit bei- der, gebunden an das Empirische, erleuch- tet von einem Überempirischen, dann se- hen wir von solcher Einheit her, was we- sentlich heißen darf“

Karl Jaspers

Vorwort

Die Untersuchung stellt die überarbeitete Fassung meiner im Herbst 1987 abgeschlossenen und vom Fachbereich Wirtschafts- und Organisationswissen- schaften der Universität der Bundeswehr Hamburg angenommenen Habilita- tionsschrift dar.

Prof. Dr. Horst Sanmann danke ich für die geduldige Unterstützung und für viele hilfreiche Anregungen, mit der er den Fortgang der Arbeit bis zu ihrem Abschluß begleitet hat. Prof. Dr. Reinhold Biskup und Prof. Dr. Jens Lübbert (Universität Hamburg) danke ich für das freundliche Interesse, das sie meinem Habilitationsprojekt entgegengebracht haben.

Bonn, Oktober 1988

Hans Jürgen Rösner

Inhaltsverzeichnis

Zur Einführung: Vor einer Renaissance der Ordnungspolitik?	11
1. Wirtschaftliche und politische Neuordnungsentscheidungen in der Wiederaufbau- phase nach 1945	22
1.1 Paralytierte Wachstumskräfte und ökonomische Reformen	22
1.1.1 Die Janossy-Abelshäuser-These	22
1.1.2 Die wirtschaftlichen Ausgangsvoraussetzungen	32
1.1.3 Ordnungspolitische Reformen als Initialzündung?	49
1.2 Zur programmatischen Orientierung — eine verhinderte wirkliche Neuord- nung?	60
1.2.1 Ausgangsthesen — die neue „Dolchstoßlegende“	60
1.2.2 Antagonistische Gestaltungskonzepte	64
1.2.2.1 Die planwirtschaftliche Alternative	64
1.2.2.2 Die marktwirtschaftliche Alternative	73
1.3 Konsequenzen der Föderalismus-Zentralismus Kontroverse für die Wirt- schaftsneuordnung	84
1.3.1 Divergierende bizonale Verwaltungskonzepte	84
1.3.2 Politischer Föderalismus — wirtschaftlicher Zentralismus?	94
1.4 Die Durchsetzung der Marktwirtschaft	103
1.4.1 Institutionelle und politische Grundlagen	103
1.4.2 Monetäre Reform und Liberalisierungspolitik	116
1.4.3 Die Durchsetzung im Wirtschaftsrat	124
1.5 Die Integration der Gewerkschaften	134
1.5.1 Zur Ausgangslage	134
1.5.2 Gewerkschaften — Ordnungsfaktor oder Gegenmacht?	140
1.5.2.1 Abwehr kommunistischer Radikalisierungsversuche	140
1.5.2.2 Gewerkschaften als politische Gegenmacht	149
1.5.2.3 Neuordnung der Montanindustrien	161
1.5.2.4 Scheitern der Sozialisierung	172
1.5.2.5 Integration durch Mitbestimmung	178
1.5.3 Ansätze zu einer „korporativen“ Marktwirtschaft?	192

2. Arbeitsbeziehungen in Rückblick und Gegenwart — Anlaß für eine kritische Bilanz	202
2.1 Neo-Korporativismus oder marktwirtschaftliche Erneuerung?	202
2.2 Elemente korporativistischer Verhaltensabstimmung	206
2.2.1 Institutionalisierte Kooperation von Arbeit und Kapital	206
2.2.2 Räteverfassung und staatliche Schlichtung	215
2.3 Erfahrungen und Konsequenzen	225
2.3.1 Belastungsgrenzen der Zentralarbeitsgemeinschaft	225
2.3.2 Funktionsprobleme der Wirtschaftsdemokratie	235
2.4 Erkenntnisse für eine ordnungspolitische Neuorientierung	239
3. Antagonismus und Harmonie in den Arbeitsbeziehungen	250
3.1 Sozialpartnerschaft als Minimalkonsens	250
3.1.1 Wesen und Funktionsbedingungen	250
3.1.2 Inhaltliche Dimensionen	259
3.1.3 Externe und interne Bedrohungen	267
3.1.3.1 Radikalisierungsdruck und Spaltungstendenzen	267
3.1.3.2 Risiken neuer Arbeitskampfformen	275
3.1.3.3 Gefährdungen der Integrationsfunktion	281
3.1.4 Konfliktregulierende Vereinbarungen	289
3.2 Sozialpartnerschaft und Gemeinwohlbindung	293
3.2.1 Zur Notwendigkeit einer Gemeinwohlformulierung	293
3.2.2 Gleichgewicht durch Gegenmacht	306
3.3 Wege zum sozialen Frieden	317
3.3.1 Ordnungspolitische Konsequenzen	317
3.3.2 Konjunkturpolitische Konsequenzen	321
Literaturverzeichnis	324

Abbildungsverzeichnis

1: Die Interpretation säkularen Wachstums nach der „Lange-Wellen-Hypothese“	23
2: Die Interpretation säkularen Wachstums nach der „Strukturbruchhypothese“	25
3: Das wachstumstheoretische Erklärungskonzept der „Rekonstruktionsperiode“	28
4: Die Interpretation säkularen Wachstums nach der „Trendhypothese“	29
5: Die Entwicklung des Arbeitskräfteeinsatzes in der deutschen Volkswirtschaft während der Kriegsjahre	38
6: Struktur und Entwicklung des Brutto-Anlagevermögens der Industrie im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland von 1924 bis 1957	46
7: Die Verwaltungsstruktur der britischen Zone im Jahre 1946	89
8: Die Verwaltungsstruktur der amerikanischen Zone im Jahre 1946	
9: Zentralismus versus Föderalismus: Der erste Wirtschaftsrat	106
10: Föderalismus versus Zentralismus: Der zweite Wirtschaftsrat	125

Zur Einführung: Vor einer Renaissance der Ordnungspolitik?

Die mit der Liberalisierungspolitik Ludwig Erhards nach der Währungsreform im Jahre 1948 eingeleitete marktwirtschaftliche Neuordnung und ihre weitere Ausgestaltung zur Sozialen Marktwirtschaft haben nicht nur zu beachtlichen Wohlstandserfolgen geführt, sondern waren auch für die soziale und politische Stabilität des demokratischen Fundaments der Bundesrepublik Deutschland von entscheidender Bedeutung. Tarifautonomie und Mitbestimmung bildeten dabei die institutionellen Eckpfeiler für Arbeitsbeziehungen,¹ die sowohl auf der Verbandsebene als auch auf der Betriebsebene überwiegend durch ein von Sozialpartnerschaft geprägtes Verhalten zwischen Gewerkschaftern und Arbeitgebern gekennzeichnet gewesen sind, d.h. der notwendige Interessenausgleich konzentrierte sich inhaltlich auf die tarifvertragliche Ausgestaltung der materiellen und immateriellen Arbeitsbedingungen und vollzog sich überwiegend in Formen wirtschaftsfriedlicher Kompromisse.

Von Akzeptanzproblemen während der Einführungsphase abgesehen, wurden weder die Tarifautonomie als Selbstverwaltungsinstitution noch die Marktwirtschaft als Rahmenordnung von den Sozialpartnern grundsätzlich in Frage gestellt. Auch konnte eine Belastung der Arbeitsbeziehungen durch konfligierende allgemeinpolitische Interessen weitgehend vermieden werden. Insgesamt ergab sich damit in diesem Bereich bis weit in die sechziger Jahre eine Ordnungskontinuität, deren Auswirkungen die Bundesrepublik Deutschland sowohl im erreichten materiellen und sozialen Status der Arbeitnehmer als auch hinsichtlich der von Arbeitskämpfen verursachten volkswirtschaftlichen Verluste vorteilhaft im internationalen Vergleich abhoben.

¹ Der Terminus „Arbeitsbeziehungen“ (nach dem englischen Begriff „labo(u)r relations“) wird im folgenden synonym zur Umschreibung „Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit“ bzw. zum Begriff „Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen“ gebraucht und bezieht sich allgemein auf das Beziehungsverhältnis der organisierten Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern auf der Verbands- und auf der Betriebsebene. Hingegen findet der Begriff „Sozialpartnerschaft“ im folgenden nur dann Anwendung, wenn damit eine besondere, auf wirtschaftsfriedlichen Interessenausgleich angelegte Verhaltensweise zwischen den Arbeitsmarktparteien gekennzeichnet werden soll. Das gemeinsame Verhältnis beider Arbeitsmarktparteien zum Staat wird als „Gemeinwohlbindung“ bezeichnet. Der aus dem angloamerikanischen Sprachgebrauch entlehnte Begriff der „industrial relations“ bzw. seine Übersetzung als „industrielle Beziehungen“ wird als inhaltlich zu eng abgelehnt, weil auch die Arbeitsbeziehungen in den Dienstleistungsbereichen, ganz besonders im Bereich des öffentlichen Dienstes, mit erfaßt werden sollen. Vgl. zur Begriffsproblematik: Gerd Schienstock, Industrielle Arbeitsbeziehungen, S. 13 ff. und Walter Müller-Jentsch, Soziologie der industriellen Beziehungen, S. 10 ff.

Inzwischen haben sich allerdings, gleichsam unter der Oberfläche des äußerlich fortbestehenden Geltungsanspruchs der Sozialen Marktwirtschaft, Einstellungs- und Verhaltensänderungen vollzogen, die eine schleichende ordnungspolitische Erosion bewirken. Bereits die siebziger Jahre markieren in dieser Hinsicht eine deutliche Umbruchphase: „Zum einen hat sich das Verhältnis zwischen Arbeit und Kapital, das von Anfang der fünfziger bis Ende der sechziger Jahre durch eine stetig abnehmende Konfliktintensität gekennzeichnet war, erheblich verschärft; zum zweiten hat durch das erneute Auftreten dauerhafter Massenarbeitslosigkeit auch in der Beschäftigungssituation ein Trendwechsel stattgefunden“.²

Die zu beobachtenden Veränderungen im Konfliktverhalten betreffen die Konfliktintensität, indem, vor allem während der siebziger Jahre, die Anzahl der Streikbeteiligten und das Streikvolumen sowie auch die Anzahl der Streikaktionen selbst deutlich zugenommen haben.³ Mehr noch indes die Konfliktgegenstände, indem die Arbeitskämpfe der sechziger Jahre nahezu ausschließlich um verteilungspolitische Ziele geführt worden sind, wohingegen bereits in den siebziger Jahren ein Übergang von der quantitativen zur qualitativen und damit von der ergebnisorientierten zur prozeßorientierten Tarifpolitik bemerkbar geworden ist, der sich seitdem noch wesentlich verstärkt hat. Vor allem die Faktoren Arbeitszeit- und Arbeitsplatzgestaltung, Rationalisierungsschutz und die „Mitbestimmung durch Tarifvertrag“ sind in diesem Zusammenhang zu Instrumenten geworden, mit denen Gewerkschaften vorbeugenden (und nicht erst reagierenden) Einfluß auf Ziel und Richtung betrieblicher Investitionen zu erlangen versuchen.⁴

Schließlich ist etwa mit Beginn der achtziger Jahre auch eine wesentliche Veränderung und Erweiterung der Konfliktformen eingetreten, für die insbesondere kennzeichnend ist, daß der zeitlich unbeschränkt und räumlich umfassend ausgerufene Erzwingungsstreik in zunehmendem Maße durch ein differenziert eingesetztes, breites Spektrum an zeitlich, regional und nach der Anzahl der aktiv beteiligten Arbeitnehmer eng begrenzten „Nadelstichaktionen“ (Schwerpunktstreiks, Warnstreiks, „rollierende“ Kurzstreiks, Sympathiestreiks, Solidaritätsstreiks) ersetzt wird, wie es im Rahmen der gewerkschaftlichen Streiktaktik einer „neuen Beweglichkeit“ entwickelt worden ist.⁵ Die Arbeitgeber sind dem mit „produktionsbedingten Betriebsstillegungen“, den von Gewerkschaftsseite so genannten „kalten“ Aussperrungen, entgegengetreten, so vor allem in der Tarifaueinandersetzung um die Durchsetzung der 35-Stunden-Woche im Jahre 1984.⁶ Von der IG Druck und Papier wird dagegen

² Walter Müller-Jentsch, Neue Konfliktpotentiale, S. 268

³ Vgl. ebenda, S. 271; Günther Klemm, Ökonomische Analyse von Streik und Aussperrung, S. 17f. und Rainer Kalbitz, Aussperrungen in der Bundesrepublik, S. 30ff.

⁴ Vgl.: Ingrid Kurz-Scherf, Tarifpolitik und Arbeitskämpfe 1985, S. 108ff.

⁵ Vgl. Günther Klemm, Ökonomische Analyse von Streik und Aussperrung, S. 16

wiederum ein „befristetes Verbleiben am Arbeitsplatz“ streikender Belegschaftsmitglieder erwogen,⁷ das allerdings arbeitskampfrechtlich umstritten ist. Daneben hat auch die Anzahl „wilder“ Betriebsbesetzungen und -blockaden in jüngster Zeit stark zugenommen.⁸

Im Bereich des gesamtwirtschaftlichen Beziehungsdreiecks von Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden hat vor allem die 1985 geführte Auseinandersetzung um eine rechtliche Konkretisierung des Paragraphen 116 im Arbeitsförderungsgesetz zur Sicherung der staatlichen Neutralität im Arbeitskampf eine tiefgehende Vertrauenskrise zwischen Bundesregierung und Gewerkschaftsführung offenbart,⁹ die gleichermaßen als symptomatisch für den weiteren Zerfall des früheren Konsenses über die im Bereich des Wirtschaftens anzuwendenden Verfahrensgrundsätze gelten kann. Für die zukünftige Sicherung des sozialen Friedens stellt sich damit die Frage, ob und, wenn ja, wie eine Revitalisierung dieser früheren „Übereinstimmung im Grundsätzlichen“ durch eine ordnungspolitische Neuorientierung in den trilateralen Beziehungen erreicht werden könnte, um „die Brücken zu schlagen von der Aufbruchzeit der fünfziger Jahre zu einem Neuanfang auf festem und gesichertem Grund“,¹⁰ oder aber, wenn sich dies als nicht möglich erweisen sollte, ob nicht wenigstens das Schadenspotential einer zunehmenden Konfliktorientierung durch die Ausgestaltung institutioneller und prozeduraler Rahmenbedingungen begrenzt werden könnte.

Derartige ordnungspolitische Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, negativen Konsequenzen der Vertretung von Gruppeninteressen das übergeordnete öffentliche Interesse an einer Erhaltung des sich (zum Beispiel) in den konjunkturpolitischen Zielsetzungen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StabWG) konkretisierenden „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“¹¹ begrenzend entgegenzustellen, werden im folgenden als Maßnahmen zur Sicherung einer Gemeinwohlbindung der Sozialpartner bezeichnet.

⁶ Vgl.: Ingrid Kurz-Scherf, Tarifpolitik und Arbeitskämpfe (1984), S. 104 ff. und Hans Jürgen Rösner, Lehren aus einem langen Arbeitskampf, S. 389 f.

⁷ Ebenda, S. 113 f. bzw. S.

⁸ Bis Ende der 70er Jahre sorgten nur einzelne Belegschaften durch Anwendungen dieser Kampfform für Schlagzeilen: Enka, Wuppertal, Demag, Kalletal, Seibel, Erwitte. Seit 1980, d. h., im Gefolge der jüngsten, noch immer andauernden Wirtschaftskrise, greifen jedoch die Belegschaften zur Abwehr von Massenentlassungen und Betriebsstillelegungen so häufig zu dem letzten Mittel der Besetzung, daß diese Kampfform heute ernsthaft als Erweiterung der traditionellen bundesdeutschen Arbeitskampfstrategie zur Debatte steht“. Ingrid Kurz-Scherf, Tarifpolitik und Arbeitskämpfe (1983), S. 115

⁹ Vgl. Hans Jürgen Rösner, Wende im Arbeitskämpfrecht, S. 558

¹⁰ Matthias Schmitt, Aufbruch zur Marktwirtschaft, S. 231

¹¹ Gemeint ist das „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ vom 8. Juni 1967 (BGBl I, S. 582 ff.). Nach § 1 dieses Gesetzes haben „Bund und Länder bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten“.