

Die Teilung der betrieblichen Herrschaft

Zur Entstehung der Theorie und Praxis der Mitbestimmung

Teuteberg, Hans Jürgen

First published in:

Offene Welt, Nr. 28, S. 527 - 540, Köln 1963

Münstersches Informations- und Archivsystem multimedialer Inhalte (MIAMI)

URN: urn:nbn:de:hbz:6-30479678929

Die Teilung der betrieblichen Herrschaft

Zur Entstehung der Theorie und Praxis der Mitbestimmung¹

Nach heftigen Auseinandersetzungen zwischen Parteien und Verbänden haben die Bestrebungen zur Verwirklichung einer demokratischen Betriebsverfassung bekanntlich in dem Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom 21. 5. 1951, dem Betriebsverfassungsgesetz vom 11. 10. 1952 sowie dem Ergänzungsgesetz über die Mitbestimmung in den Holdinggesellschaften ihren bisherigen legislativen Höhepunkt, wenn auch ganz sicherlich noch nicht ihren befriedigenden Abschluß gefunden.

Pro und contra

Bei dem Zustandekommen der Gesetze im Bundestag wie auch später ist die „Mitbestimmung“ in der Bundesrepublik von ihren Befürwortern als ein in der ganzen Welt ohne Parallele dastehendes und bisher größtes Sozialexperiment in der Geschichte der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen, als ein prinzipiell neuer Betriebsstil, als Beitrag zur Realisierung der „Wirtschaftsdemokratie“, als dritter Weg zwischen Kapitalismus und Sozialismus zur Schaffung einer gerechten Wirtschaftsordnung und eines sozialen Friedens und ähnlich gefeiert worden. Kein Wunder, wenn das Ausland, darunter in steigendem Maße auch die Entwicklungsländer, diesem Gesetzeswerk intensive Beachtung geschenkt haben, wie zahlreiche Abhandlungen und Besuche von Studiengruppen beweisen. Die Gegner der „Mitbestimmung“ sprechen und sprachen davon, daß ohne den totalen Zusammenbruch des Deutschen Reiches 1945 mit seinen weittragenden wirtschafts- und sozialpolitischen Folgen in den ersten Nachkriegsjahren die Entwicklung auf diesem Gebiet ganz anders verlaufen wäre, da „sie vorher niemand und nirgends ernstlich gewollt habe“; sie sei das Resultat einer Zwangssituation, bei der die von den Alliierten unterstützten Gewerkschaften am längeren Hebel saßen. Die Kritiker auf der Gewerkschaftsseite bemängeln, daß die Gesetzgebung den Plänen für eine Natio-

¹ Dieser Aufsatz stellt die nur wenig veränderte Wiedergabe eines Vortrages dar, den der Verf. auf der Jahreshauptversammlung des Hessischen Bergbauvereins e. V. in Kassel und auf einer Tagung der Evangelischen Akademie Schloß Friedewald im Jahre 1962 gehalten hat und der anschließend ausschnittsweise im Westdeutschen Rundfunk Köln gesendet wurde.

nalisierung der Grundstoffindustrie den Wind aus den Segeln und die Ziele des Sozialismus verwässert habe; heute sei die „Mitbestimmung“ nur noch „ein einsturzreifes Gebäude, bei dem Polizei das Betreten verbieten müßte“. Anlässlich des zehnjährigen Bestehens der „Mitbestimmung“ waren aber trotz mancher immer noch gegenteiliger Zielvorstellungen, prinzipieller, ideologisch begründeter Ressentiments und der scharfen Kritiken innerhalb der eigenen extremen Flügel die Mehrheit der Gewerkschaften wie auch der Unternehmer darin einig, daß sich das Experiment im großen und ganzen bewährt habe.

Die große Bewährungsprobe in einer Wirtschaftskrise – auch darin geht man konform – ist freilich noch nicht bestanden, so daß ein endgültiges Urteil nicht gefällt werden kann. Wissenschaftliche Analysen haben sich dieser Zwischenbilanz angeschlossen und sie von den verschiedensten Standpunkten erhärtet. Im Mittelpunkt der kontroversen Meinungen steht jetzt nicht sosehr das geltende Recht (höchstens unterschiedliche Auslegung einzelner Gesetzesteile), sondern vielmehr die von den Gewerkschaften schon seit langem angemeldete quantitative und qualitative Ausdehnung des Mitbestimmungsrechts.

Mitbestimmung keine „zufällige“ Machtstruktur

Bemerkenswerterweise sehen Anhänger wie Kritiker der „Mitbestimmung“ bis auf den heutigen Tag in ihr meistens ein vollständiges Novum, eine höchst zeitgebundene und daher mehr oder weniger zufällig institutionalisierte Machtstruktur mit einer neugeschaffenen Zielsetzung, eine moderne Konstruktion ohne Halt in den gewachsenen Traditionen. Aber diese Betrachtungsweise ist nicht richtig. Sie verstellt einer tiefergehenden und umfassenden Beurteilung auf die Dauer den Weg und ist wahrscheinlich sogar der tiefere Grund für das immer noch schwellende Mißtrauen und Unbehagen in dieser Frage. Wenngleich die am Anfang der fünfziger Jahre maßgebenden politischen Faktoren bei dem Zustandekommen dieser Gesetzgebung keinesfalls unterschätzt werden dürfen und diese inhaltlich wie formal nicht einfach als Fortsetzung des Weimarer Betriebsrätewesens betrachtet werden kann, so sollte doch das ganze Problem in die historische Kontinuität im Sinne einer strukturell-funktionalen Analyse eingeordnet werden, aus der sich erst die eigentliche Sinnerhellung ergibt. Wie eingehende Forschungen gezeigt haben², sind die Bestrebungen, den arbeitenden Menschen an den Dispositionsrechten in Betrieb und Wirtschaft teilhaben zu lassen, nicht erst aus den wirtschafts- und sozialpoliti-

² Vgl. Hans Jürgen Teuteberg, Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland. Ursprung und Entwicklung ihrer Vorläufer im Denken und in der Wirklichkeit des XIX. Jahrhunderts. Soziale Forschung und Praxis, hrsg. von der Sozialforschungsstelle an der Universität Münster, Bd. 15. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1961. 587 S.

sehen Einsichten der jüngsten Zeit erwachsen, sondern lassen sich unter anderen Begriffen und Institutionen bis an den Beginn der Industrialisierung in Deutschland zurückverfolgen, als unter dem Eindruck struktureller Veränderungen in den wirtschaftlichen Produktions- und Organisationsverfahren auch die jahrhundertlang fast unverändert gebliebenen Sozialbeziehungen zwischen Leitenden und Ausführenden auf eine völlig neue Basis gestellt wurden. Es gibt keinen Zweifel mehr darüber, daß die Bestrebungen für eine „Mitbestimmung“, d. h. im weitesten Sinne dem Arbeitnehmer die Möglichkeit zu geben, auf den dynamischen Ablauf des Wirtschaftsgeschehens sowohl auf innerbetrieblicher wie auch überbetrieblicher Basis einzuwirken³, schon am Beginn des Fabrikwesens in Deutschland entstanden sind und zu den Kardinalfragen des „Industriemenschen“ überhaupt gehören. Die nachfolgenden Ausführungen sollen in thesehaften Grundlinien die Vorläufer der Mitbestimmung im Denken und in der Wirklichkeit des vorigen Jahrhunderts und damit das historische Fundament skizzieren.

1. DIE ENTSTEHUNG DER THEORIEN FÜR EIN MITBESTIMMUNGSRECHT

Infolge der verspäteten Industrialisierung Deutschlands entwickelten sich die ersten Theorien für eine demokratische Betriebsverfassung in der Zeit des Vormärz am Vorbild der damals industriell weiter entwickelten großen Nachbarstaaten des europäischen Westens. Die ersten Ideen für ein Mitbestimmungsrecht der Fabrikarbeiter, durch Bildungsreisen nach England und Frankreich und deren Literatur hervorgerufen, offenbarten einerseits die Sehnsucht nach einem ständischen „juste milieu“, bei dem die Vergangenheit romantisch idealisiert wurde, auf der anderen Seite Utopien nach dem Muster des französischen Frühsozialismus, in die sich der Glaube an die Macht des allgemeinen menschlichen Fortschritts mischte. Beide Richtungen verkörperten Wunschvorstellungen, die nur wenig mit der sich auftuenden Welt des Industrialismus korrespondierten. Bemerkenswert war aber, daß die Ordnungsvorstellung vom Betrieb schon damals als ein Problem erschien, daß das industrielle Herrschaftsverhältnis durchdacht und vor allem erstmals eine Interdependenz zwischen Betriebs- und Gesellschaftsordnung hergestellt wurde. Wenn heute die Vor-

³ Der hier verwandte Terminus „Mitbestimmung“ wird also nicht im arbeitsrechtlichen Sinn als gleichberechtigtes Mitentscheiden der Arbeitnehmer im Gegensatz zu schwächeren Mitwirkungs- und Anhörerechten verstanden, sondern in Anlehnung an Fritz Voigt, Guido Fischer und Erich Potthoff als übergeordneter Zentralbegriff für alle möglichen Formen der Teilhabe an der betrieblichen Willensbildung, wie er auch in den politischen Sprachgebrauch Eingang gefunden hat. Von den Gewerkschaften vereinzelt vorgetragene Einwendungen gegen diese Begriffsbestimmung konnten bisher nur ideologisch, aber nicht wissenschaftsmethodologisch begründet werden. Auf einer Auseinandersetzung soll an dieser Stelle bewußt verzichtet werden.

schläge der ersten Reformen aus den dreißiger und vierziger Jahren des 19. Jahrhunderts unzulänglich erscheinen, so ist daran zu erinnern, daß sie noch vor einem bis dahin fast unbekanntem sozialen Phänomen standen und zu dessen Erfassung sie sich erst einen Begriffsapparat schaffen mußten. Es ist ihr bleibendes Verdienst, schon vor der Revolution von 1848/49 auf die Notwendigkeit einer „Einbürgerung des Proletars“ (Franz v. Baader) in die Gesellschaft mit Hilfe einer korporativen Vertretung in Betrieb und Wirtschaft hingewiesen und zugleich einen ethischen Anspruch darauf formuliert zu haben. Im Gegensatz zu ihren meisten Zeitgenossen wollten sie die in den Fabriken neu auftauchenden sozialen Spannungen zwischen Fabrikherr und Arbeiter nicht mehr mit dem vom absolutistischen Fürstenstaat des 18. Jahrhunderts überlieferten Mitteln der „Armenpolizei“ und der karitativen Fürsorge, sondern mit einer Stärkung des Assoziationswillens der „arbeitenden Klassen“ und einer Beschränkung der absoluten Unternehmerautonomie angehen.

Ihre ersten Ideen fielen auf fruchtbaren Boden: Vom Beginn der Industrialisierung an suchten einflußreiche Zirkel des Bürgertums der verschiedensten politischen Färbung den „gesellschaftlichen Atomismus“ und die auftauchende Entfremdung des Arbeiters zu überwinden. Wie zahlreiche, erstmals ausgewertete zeitgenössische Dokumente zeigen, bemühten sich besonders in Preußen führende Köpfe aus Wirtschaft und Verwaltung um eine Förderung der Arbeiterselbstverwaltung im Rahmen paritätischer „Fabrikvereine“, Vorläufern der späteren Gewerberäte und heutigen Arbeitskammern.

Ideologische Parallelität 1848/49

Alles dies weist darauf hin, daß sich unsere bisherige Betrachtungsweise in dieser sowie anderen sozialen Fragen an den Denkvorstellungen eines orthodoxen klassischen Liberalismus ausgerichtet hat, wie es ihn in der Praxis bei uns eigentlich nicht als Normalerscheinung gegeben hat. Es zeigt sich deutlich, daß repräsentative Führungsschichten der vormärzlichen Gesellschaft auf dem als richtig erkannten Weg von den erstarrten Bindungen des absolutistisch-merkantilistischen Wirtschaftssystems zur liberalen Gewerbefreiheit bereits wieder neue Bindungen sozialer Art einzugehen versuchten. Allerdings wurde die beginnende betriebliche Entfremdung nur als vorübergehende häßliche Begleiterscheinung der Industrialisierung und nicht als ein die Gesellschaftsstruktur umformendes Element angesehen. Im oft beschriebenen optimistischen liberalen Fortschrittsglauben wurde – noch völlig unberührt von der Drohung des kommunistischen Manifestes – auf die Selbstheilungskräfte der Gesellschaft vertraut, die es nach Meinung der Zeit nur zu aktivieren gelte. Eine staatliche Hilfe bei der Einsetzung der von ihnen vorgeschlagenen Ausschüsse

und Vereine zur Vertretung der Arbeiterinteressen wurde darum strikt abgelehnt. Die Behörden sollten „die Gewerbe ihrem natürlichen Gange überlassen“ und sich jeder Einmischung enthalten.

Auch die Handwerksgesellen und Fabrikarbeiter, die sich bis in die sechziger Jahre noch als einheitliche soziale Schicht empfanden, hielten die sich in den Fabriken auftuende Kluft für überbrückbar und teilten bis auf wenige radikale Gruppen die genuine liberale Überzeugung, daß die Wirtschafts- und Betriebsordnung auf evolutionärem und friedlichem Wege umgeformt werden könne. Die Alternative: Revolution oder Reaktion? bestand im Gegensatz zu später überhaupt nicht in dieser Frage. Wie die Kongreßberichte und Programme der ersten deutschen Arbeiterführer um die Mitte des vorigen Jahrhunderts zeigen, wurde im Gegensatz zu den Chartisten in England und den Frühsozialisten in Frankreich eine Integration des gesellschaftlich heimatlos gewordenen, keiner „Standeshaft“ angehörenden Fabrikarbeiters in die bestehende Ordnung angestrebt. Wenn auch unter dem damals kreisenden Schlagwort von der „Organisation der Arbeit“ viel Widersprüchliches verstanden wurde, so ging es doch im wesentlichen darum, die 1848 angestrebte und nach den napoleonischen Kriegen mehrmals feierlich versprochene verfassungsrechtliche Gleichstellung des Individuums auch im wirtschaftlich-industriellen Bereich wirksam werden zu lassen. In der auf den Handwerker- und Arbeiterkongressen sowie in der Nationalversammlung in Frankfurt 1848/49 vorgetragenen Forderung nach Errichtung paritätischer Korporationen in Wirtschaft und Betrieb, in der alle Kerngedanken der heutigen Mitbestimmung bereits enthalten sind, läßt sich durchaus ein Äquivalent zu den politischen Verfassungswünschen erkennen. Es gibt gar keinen Zweifel darüber, daß die Forderung nach einer demokratischen Betriebsverfassung und Mitbestimmung der Arbeiter zugleich mit einer solchen nach einer demokratischen Staatsverfassung entstanden ist und dieselben geistesgeschichtlichen Wurzeln hat. Wenn die detaillierten Pläne für eine Teilhabe an der wirtschaftlichen Herrschaft 1848 ebenso wie die Wünsche für die Teilhabe an der politischen Herrschaft an der Reaktion der alten Mächte scheiterten, so erwies sich das als gleichermaßen verhängnisvoll für die spätere Entwicklung in Deutschland. Wenn auch die Achtundvierziger-Bewegung vieles in überholte handwerklich-zünftlerische und ständische Vorstellungen kleidete, wenn auch ihre Bittschriften, Programme und Gesetzentwürfe oftmals wunderlich-phrasenhaft und bombastisch-verschroben klangen, so schimmerten nicht nur Sehnsucht nach der „guten alten Zeit“, weltfremde Wunschbilder nach dem Muster des utopischen Sozialismus und redseliger Glaube an die Macht des liberalen Fortschritts, sondern auch zugleich eine unvergleichlich scharfe Absage an eine unbeschränkte neue Gewerbefreiheit und das ernsthafte Suchen nach einer dem Maschinenzeitalter angepaßten Lebensform durch.

2. ERSTE REALFORMEN FREIWILLIG GETEILTER HERRSCHAFT IM BETRIEB

Theoretische Einsichten und Ausbildung der ersten praktischen Mitbestimmungsinstitutionen sind lange wirkungs- und funktionslos nebeneinander gelaufen. Wie die zeitgenössischen Berichte zeigen, leiten sich die ersten Versuche zur Beschränkung der Unternehmerrautonomie mit Hilfe von betrieblichen Arbeitervertretungen im Prinzip aus vorindustriellen Formen der genossenschaftlichen Selbsthilfe, nämlich aus den Knappschaften im Bergbau, Hütten- und Hammerwesen sowie den Bruderschaften und Gesellschaften im alten Handwerk, her. Der von diesen vorindustriellen Sozialgruppen in die Manufakturen und Fabriken übernommene Gedanke der Teilhabe, der Mitsprache und Mitbestimmung bei den verschiedensten betrieblichen Unterstützungskassen bildete die Vorstufe für die späteren Ansätze einer zweiseitigen Willensbildung im Betrieb.

Eine Untersuchung der Arbeiterselbstverwaltung bei betrieblichen Unterstützungskassen hat gezeigt, daß es schon beim Beginn des Fabrikwesens in Deutschland eine ganze Reihe von gesetzlich kaum geordneten, wohl aber freiwillig und statutenmäßig fixierter Aktivitäten gab, in deren Rahmen Arbeitnehmer eine beschränkte „Mitbestimmung“ in sozialen Betriebsangelegenheiten entfalten konnten.

Fabrikkrankenkassen als Keimzellen einer Betriebsvertretung

Seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts waren die wichtigsten industrialisierten Teile der deutschen Einzelstaaten mit einem dichten Netz gewerblicher Unterstützungskassen überzogen, wobei in fast jedem größeren „Etablissement“ ein gewählter oder ernannter Arbeiterausschuß zur Regelung der betrieblichen „Wohlfahrtsangelegenheiten“ bestand. In den meisten Fällen entwickelten sich nun – lokal äußerst verschieden, aber doch im ganzen sehr kontinuierlich – aus diesen Werkskassenvorständen die ersten betrieblichen Arbeitervertretungen, die sich in Form und Zielsetzung zunächst freilich kaum voneinander unterschieden. Erklärlicherweise bezog sich die Tätigkeit der ersten Arbeiterausschüsse in der deutschen Industrie in erster Linie immer auf die Verwaltung der betrieblichen Sozialeinrichtungen, die schon frühzeitig von Unternehmern eingerichtet wurden. Hier ist, wie auch ein Blick auf die heutigen Mitbestimmungsgesetze zeigt, der Kern der Mitbestimmung zu sehen. Mitwirkung bei der Aufstellung und Überwachung der Arbeitsordnung, die Übermittlung von Wünschen und Beschwerden an die Betriebsleitung, Ausübung der betrieblichen Disziplinargewalt, „sittliche“ Überwachung der Fabrikarbeiter in- und außerhalb der Fabrik, insbesondere der „Fabrikinder“ und Lehr-

linge, die Erteilung der Heiratserlaubnis, die Regelung von Streitigkeiten und Klagen waren weitere Angelegenheiten, die von einzelnen Unternehmern an die Ausschüsse delegiert wurden. In dritter Stufe kamen allmählich die Verantwortungsbereiche der Unfallverhütung, des betrieblichen Vorschlags- und Verbesserungswesens, des Personalwechsels, der Festsetzung von Lohn- und Arbeitszeit und schließlich bei einigen wenigen die Gewinnbeteiligung hinzu. Eine von den Unternehmern freiwillig eingeräumte Mitbestimmung in wirtschaftlich-kaufmännischen Angelegenheiten ist seit 1890, allerdings als Ausnahmerecheinung, zu verzeichnen gewesen. Wenn bei den ersten betrieblichen Arbeiterausschüssen, die seit 1850 Eingang in die Industrie fanden, von keiner Mitbestimmung in den Kernfragen des Arbeitsverhältnisses die Rede sein konnte, so ist daran zu denken, daß das Problem der Arbeiterteilhabe an der betrieblichen Willensbildung solange von untergeordneter Bedeutung war, wie die personale Entfremdung und soziale Distanz im Arbeitsleben noch weithin unbekannt waren. Erst das Aufkommen der zweckrationalen, sachbestimmten Großbetriebe mit der Vergrößerung der Distanz zwischen Leitenden und Ausführenden machte die betriebliche Willensbildung und das wirtschaftliche Verfügungsrecht zu einem Problem. Es gilt, die Entwicklung der demokratischen Betriebsverfassung mit der Entwicklung des Industriebetriebes zusammenzusehen.

Angebote und Forderungen

Die erste Realisierung des Mitbestimmungsgedankens geht eindeutig auf das Konto einiger weniger sozial eingestellter Betriebsleitungen zurück, die aus humanitären, ethisch-religiösen, politischen oder einfach aus nützlich-rechnerischen Erwägungen handelten. Ihre heute bescheiden anmutenden Experimente auf dem Gebiet der sozialen Betriebsverfassung wurden freilich weder von der Mehrheit ihrer Standesgenossen noch vom Staat oder den sich bildenden Arbeiterverbänden anerkannt. Dieser frühzeitige freiwillige Verzicht von unternehmerischen Herrschaftsrechten, auf den die Präambel des Betriebsrätegesetzes von 1920 noch ausdrücklich hinwies, ist bei der Kontroverse um die Mitbestimmungsgesetze vor zehn Jahren den meisten nicht mehr bewußt gewesen. Der damals und heute noch oft gehörten Meinung, bei der Mitbestimmung handle es sich nur um eine Gewerkschaftsforderung, fehlt deshalb jede historische Grundlage. Ebenfalls in Vergessenheit geriet, daß auch die Forderungen der Arbeiter schon in der Revolution von 1848/49 beginnen. Diese Jahre müssen überhaupt als die entscheidende Zäsur in dieser Entwicklung betrachtet werden. Die Programme für eine demokratische „Organisation der Arbeit“ waren eine der vielen Äußerungsformen für die verfassungsmäßige Sicherung der freiheitlichen Grundrechte des Individuums, eine Übertragung

der politischen Forderungen in den wirtschaftlichen Bereich. Die Vorstellungen der ersten Handwerker-Arbeitersprecher und des liberalen und unternehmerischen Bürgertums waren im Grundgehalt nicht verschieden. Es gab noch keine in Haß und ideologischer Bitterkeit erstarrten Fronten wie am Ende des Jahrhunderts. Durch die nachfolgende Reaktionsperiode entfernten sich die Angebotslinie der Unternehmer und die Forderungslinie der „arbeitenden Klassen“, bis sich die sozialrevolutionäre Kampfansage auf der einen und der manchesterlich-patriarchalische Herr-im-Hause-Standpunkt auf der anderen Seite unversöhnlich gegenüberstanden. Sicherlich haben der Verzicht des unternehmerischen Bürgertums auf eine eigene politische Emanzipation, der einseitige Drang, nur die industrielle Entwicklung voranzutreiben, das mangelnde politische Bewußtsein und damit die Fortdauer der politischen Herrschaft durch die privilegierten alten Mächte der konservativen Aristokratie, an deren Denk- und Verhaltensweisen sich die jüngere Generation der Unternehmer ausrichtete, zu dieser Entwicklung beigetragen.

Erst die „Kathedersozialisten“, die im „Verein für Socialpolitik“ sich sammelnde Richtung der nationalökonomischen Wissenschaft, die Revisionisten innerhalb der Sozialdemokratie sowie die sozialpolitisch engagierten Gewerkschaften brachten seit den achtziger Jahren eine langsame Wiederannäherung in dieser Frage. Wenn die sozialistischen Arbeiterführer des Bismarck-Reiches anfangs nur wenig Interesse am Ausbau einer betrieblichen Mitbestimmung zeigten, so vor allem darum, weil sie auf Grund bitterer Erfahrungen nichts mehr von der herrschenden wilhelminischen Gesellschaftsordnung erwarteten und ihre ganze Hoffnung auf den sozialistischen Zukunftsstaat setzten, dessen Verwirklichung ihre geistigen Führer Marx und Engels noch für ihre Generation fest prophezeiten. Es war allerdings nicht nur die klassenideologische Gesellschaftskritik, die zur leidenschaftlichen Ablehnung aller Unternehmerversuche führte, die soziale Distanz im Betrieb zu überwinden.

Schwindendes Verantwortungsbewußtsein

Für den offensichtlichen Mangel an Aktivität auf der Arbeitnehmerseite beim ersten Ausbau einer demokratischen Betriebsverfassung gibt es noch eine andere Deutung: eine gesellschaftliche Gruppe, die generationenlang kaum Möglichkeiten hatte, in größerem Ausmaß Verantwortung im Betrieb zu tragen, besaß vom Wert dieser Rechte keine rechte Vorstellung mehr! Um Mitbestimmungsrechte wahrnehmen zu können, brauchte man einen sozial mündigen, verantwortungsbewußten Arbeiter. Das Anwachsen der Großbetriebe mit ihren ungelernten Hilfskräften, erwerbstätigen Frauen und Fremdarbeitern (man denke an die Polen-Kolonien im Ruhrgebiet), das Anschwellen der wirtschaftlich bedingten Fluktuation und Binnenwanderung sowie die zunehmende Bürokratisierung der Unter-

nehmen mit ihrem Dazwischentreten der Angestelltenschicht und des Managements ließen das Gefühl der handwerklichen Verwurzelung und Mitverantwortung im Betrieb absterben und führten zu jener Indifferenz und Interessenlosigkeit gegenüber der Mitbestimmungsfrage, die bis auf den heutigen Tag nicht geschwunden ist. In dem Maße, wie dem überlieferten industriellen Patriarchalismus durch den Wandel der Betriebsverhältnisse der Boden entzogen wurde, im gleichen Maße zogen sich die Arbeiter wie auch die Unternehmer auf eine Art von Selbstinteresse zurück, das dem liberalen individuellen Wettbewerbssystem entsprach. Das Gefühl, gegenüber Werk und Belegschaft soziale Verantwortung zu tragen, mußte erst wieder neu geweckt werden. So war der Aufbau der Mitbestimmung in Deutschland immer zugleich auch eine Frage der Wirtschafts- und Sozialpädagogik.

3. DER KAMPF UM DIE GESETZLICHE BESCHRÄNKUNG DER UNTERNEHMERGEWALT

Die staatlichen Bemühungen um die Mitbestimmung in Deutschland sind ebenfalls mehr als einhundert Jahre alt. Sie beginnen mit der Einführung von überbetrieblichen Gewerberäten in Preußen, die an die Vorschläge der Paulskirchenversammlung und früherer liberaler Reformer anknüpften. Diese Vorläufer der heutigen Arbeitskammern bestanden aber nur kurze Zeit, waren mangelhaft konstruiert und mehr ein taktisches Zugeständnis an die soziale Unruhe dieser Zeit. Andere, sehr ernstgemeinte Pläne für eine umfassende Mitbestimmung der Handwerker und Arbeiter in Sachsen blieben bis auf freiwillige Versuche von Unternehmern auf dem Papier. Erst nach der Reichsgründung 1871 führte eine Kette von Gedanken und Ereignissen dazu, den in der Zeit der Reaktion und des Verfassungskonfliktes verlorengegangenen Faden der staatlichen Sozialpolitik wieder aufzugreifen, bei dem der heute noch bestehende „Verein für Socialpolitik“ eine wichtige Geburtshelferrolle spielte. Interessanterweise wurde im Preußischen Handelsministerium schon frühzeitig das Problem der Arbeitermitbestimmung in seinem ganzen Ausmaß erkannt und geeignete Lösungsvorschläge ausgearbeitet, die aber alle am Widerstand Bismarcks scheiterten, der mit dem Prinzip der Berufsgenossenschaften und der Volkswirtschaftsräte neue Wege einer berufsständischen Vertretung gehen wollte. Das heute wieder aktuell gewordene Problem des Bundeswirtschaftsrates bzw. Gutachtergremiums wurde schon damals mit eklatantem Mißerfolg für kurze Zeit in die Praxis umgesetzt. Spätere energische Vorstöße fast aller Fraktionen zur Schaffung von Arbeits- bzw. Arbeiterkammern auf überbetrieblicher Ebene blieben nach jahrelanger Beratung im Reichstag unverabschiedet. Erst 1917 und dann in der Weimarer Zeit lebte dieses Projekt wieder auf.

Etwas mehr Glück zeigte der Staat bei der Regelung der ersten betrieblichen Mitbestimmung. Das gute Funktionieren der Arbeitervertretungen in der staatlichen Krankenversicherung, der Ausbruch des bis dahin größten Streiks in Deutschland im Jahre 1889, das Anwachsen der Sozialdemokratie nach Aufhebung des Sozialistengesetzes sowie Kaiser Wilhelm II. zeitweiliges Interesse an der „Arbeiterfrage“ bei seiner Thronbesteigung und seine damalige Beeinflussung durch den Sozialreformer und Minister Berlepsch waren die auslösenden Faktoren, eine reichseinheitliche Regelung ins Auge zu fassen. Die praktischen Ergebnisse der daraufhin verabschiedeten Gewerbeordnungsnovelle von 1891, die sog. fakultativen Arbeiterausschüsse, waren aber höchst kümmerlich. Von einer Verwirklichung der Mitbestimmung, wie sie den Sozialreformern konkret vorschwebte, konnte keine Rede sein. Dennoch bedeutete dieses Gesetz eine entscheidende, gleichsam zweite Zäsur in der Entwicklung der demokratischen Betriebsverfassung: Das Arbeitsverhältnis war jetzt prinzipiell nicht mehr eine Privatangelegenheit der beiden Arbeiterparteien, sondern der öffentlichen Rechtsanschauung unterworfen. Das war auch der Grund, weshalb die Unternehmerverbände einen heftigen Widerstand gegen das Gesetz leisteten. Es ging ihnen dabei nicht um einen weiteren Ausbau der betrieblichen Sozialpolitik, nicht um eine gesetzlich besser geregelte Fürsorge für den arbeitenden Menschen (bei dem die Vertreter des Herr-im-Hause-Standpunktes gerade Vorbildliches leisteten!), sondern um die neue Situation, daß der Unternehmer gesetzlich gezwungen werden konnte, sich mit seinen Arbeitern an einen Tisch zu setzen und über seine Maßnahmen zu diskutieren. Sie wandten sich dagegen, daß das industrielle Arbeitsverhältnis nicht mehr wie früher als individualistisches Rechtsgeschäft, sondern als öffentliche Angelegenheit betrachtet wurde, in das sich jederzeit auch der Staat mischen konnte.

Wenn entgegen den hochgespannten Erwartungen der Sozialreformer, die sich eine freiwillige und vertrauensvolle Zusammenarbeit in den Ausschüssen erhofft hatten, die meisten neuen Betriebsvertretungen nur ein formelles Schattendasein führten, so trugen daran die Arbeitgeber die Hauptschuld, da sie meist die Nützlichkeit dieser Einrichtungen nicht erkannten. Ihre heute fast unglaublich erscheinende Furcht vor der Sozialdemokratie, die mit den Attentaten auf die regierenden Häupter und den Greueln des Pariser Kommuneaufstandes zusammenhing, Wilhelms II. unglücklicher Zickzack-Kurs auch in dieser Frage und seine Beeinflussung durch den Saarindustriellen Stumm sind die schwersten Hemmnisse für die Ausbreitung der Mitbestimmung gewesen. Aber auch die Belegschaften selbst stellten sich nach den Berichten der Gewerbeaufsichtsbeamten mit ihrem Mißtrauen und ihrer Interesselosigkeit der Entwicklung hemmend in den Weg.

wunden wurde, wenn es den nun offiziell anerkannten Gewerkschaften gelang, eine Reihe wichtiger Zugeständnisse in dieser Frage herauszuholen und insbesondere durch den Erlaß des Hilfsdienstgesetzes 1916 eine endgültige Abkehr des Staates vom Herrn-im-Hause-Standpunkt und damit ein Ende der Quasi-Hörigkeit des Arbeiters im Industriebetrieb erreicht wurde, so zeigte sich, daß die demokratische Betriebsverfassung nur mit einem starken Rückhalt und in Ergänzung mit den Gewerkschaften zu verwirklichen war. Seit 1916 sind praktisch in allen größeren Betrieben mit Ausnahme der Landwirtschaft Betriebsvertretungen obligatorisch geworden. Das Betriebsräterecht der Weimarer Republik wie auch die Gesetzgebung nach 1945 haben in dem nach langen Kämpfen zustande gekommenen Hilfsdienstgesetz, das in seiner tiefgreifenden sozialen Bedeutung mit dem Reformwerk Stein-Hardenbergs verglichen werden kann, ihre eigentliche legislative Wurzel gefunden. Die weitere Entwicklung bis zur Gegenwart ist so bekannt, daß auf eine Darstellung an dieser Stelle verzichtet werden kann.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die heutige „Mitbestimmung“ kein absolutes Novum, keine zeitgebundene und daher mehr oder weniger zufällige Herrschaftsstruktur in unseren Betrieben darstellt, sondern das Resultat eines über hundertjährigen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Kräftespiels, dessen Ausläufer unmittelbar in unsere Gegenwart ragen. Wie die durchgehenden Entwicklungslinien von 1848 bis jetzt zeigen, gehört die „Mitbestimmung“ zu den zentralen Ordnungsfaktoren unserer industriellen Welt. Die Forderung nach Teilhabe der Arbeitnehmer bei der betrieblichen Willensbildung stand im Hintergrund aller Sozialkonflikte in der Wirtschaft und in den Betrieben, auch wenn das den Beteiligten oft nicht direkt bewußt war. Es war, ganz pauschal gesprochen, ein Kampf um die Herrschaft im Betrieb, um menschliche Macht und ihre menschlich-sinnvolle Institutionalisierung.

Macht bezeichnet im allgemeinen eine soziale Beziehung, bei der jemand eine Chance hat, bei anderen Gehorsam zu finden und seinen Willen unter Umständen auch gegen Opposition durchzusetzen. Die sozialen Beziehungen zwischen Leitenden und Ausführenden in unseren Betrieben waren in der Vergangenheit ganz sicher und sind heute noch teilweise unter diesem Aspekt gestaltet. Die einseitige Willensbildung im Betrieb⁴ gegen Widerstand erscheint aber immer mehr als unzeitgemäßes und illegitimes Leitbild. Wo nach ihm gehandelt wird, sind Störungen des Betriebsklimas und Arbeitskonflikte die Folge. Der sich durchsetzende Gedanke der Mitbestimmung ist dem Modell der monologischen Machtausübung gerade entgegengesetzt. Ehe man darangeht, die eigene Willensbildung zu for-

⁴ Der Begriff der „einseitigen“ und „zweiseitigen“ betrieblichen Willensbildung wurde erstmals von Otto Neuloh in seinen für diese Problemstellung grundlegenden Büchern „Die deutsche Betriebsverfassung“ (Tübingen 1956) und „Der neue Betriebsstil“ (Tübingen 1960) geprägt.

mulieren, muß die andere Seite schon von vornherein in den Prozeß der Willensdurchsetzung als mithandelnder und mitdenkender Partner einkalkuliert werden. Mit anderen Worten: Die Mitbestimmung gibt der Betriebsverfassung eine solche Herrschaftsstruktur, daß die sorgsam institutionalisierte und kanalisierte Macht nicht mehr einseitig, sondern nur noch zweiseitig gebildet und in die Wirklichkeit umgesetzt werden kann. Jede Delegation von Herrschaftsbefugnissen und Bildung von Repräsentativvertretungen sind Formen der dialogischen Herrschaftsstruktur. Rückblickend müssen wir erkennen, daß der Ausbau der Mitbestimmung im betrieblichen Bereich in den letzten 50 und 100 Jahren erhebliche Durchbrechungen oder zumindest Auflockerungen der einseitigen Willensbildung in unseren Betrieben gebracht hat. Das bedeutete nicht Auflösung von bewährter Hierarchie und Disziplin, ohne die selbst nach Ansicht der kommunistischen Erzväter kein Wirtschaftsbetrieb auf die Dauer funktionieren kann, sondern die Herauskristallisierung eines neuen Stils bei der Herrschaftsausübung im Betrieb. Dabei ist die Teilung der betrieblichen institutionalisierten Macht nicht etwa nur auf guten Einsichten, sondern fast noch mehr in der Entwicklung der industriellen Arbeitswelt selbst begründet: Wenn der Prozeß der Güterherstellung und -verteilung infolge der Verlagerung des Schwergewichts vom Sektor des Bedürfnisbefriedigens auf den Sektor des Bedürfnisweckens immer unübersichtlicher, diffuser und schwieriger wird, wenn dabei immer mehr Funktionen, großorganisatorische Apparaturen mit Bürokratien entstehen, muß aus rationalen Gründen Macht an dafür kompetente Stellen delegiert werden und sich der Befehl des Leitenden immer mehr in ein zweiseitiges sachliches Gespräch verwandeln. Man muß grundsätzlich bereit sein, auf den anderen erst einmal hinzuhören, ihn als Gesprächspartner anzuerkennen und in Sachproblemen als gleichberechtigt anzusehen, mögen die Differenzen im beruflichen und sozialen Status auch noch so groß sein. Damit baut die zweiseitige demokratische Betriebsverfassung auch antiquierte und festgerostete Vorstellungen eines dichotomischen „Oben“ und „Unten“ ab, die Marxens Zweiklassenmodell in unser aller Bewußtsein eingepflanzt hat. Die Mitbestimmung als Form der dialogischen Machtausübung räumt mit anderen Worten mit einer Ideologie auf, die den Unternehmer als mächtiger Kapitän auf der Brücke und den Arbeiter als sturen, unwissenden Kohlentrimmer begreift, weil diese Denkfiguren den realen Gegebenheiten und Anforderungen der modernen technischen Welt nicht mehr entsprechen. Die grundsätzliche Bereitschaft zur Anerkennung des Gegenüber und die gemeinsame Unterordnung unter die sachlichen Notwendigkeiten, wie sie im Wesen der Mitbestimmung ausgedrückt wird, sind wahrscheinlich auf lange Sicht die einzigen Mittel, um die „Macht in die Macht zu bekommen“. Wie diese kurzen Ausführungen andeuten, hat jede Zeit ihr eigenes Verhältnis und ihre eigene Interpretation der be-

trieblichen Herrschaft gehabt. Im monarchischen Staat des 19. Jahrhunderts bestimmte die monologische Willensbildung und quasi-militärischer Kommandostil die Ordnungsvorstellungen vom Betrieb. Dies wurde freilich durch patriarchalische und fürsorgerische Stilelemente aufgelockert nach dem Motto: Der Vater sorgt für seine Kinder, ist aber ihnen keine Rechenschaft über sein Tun schuldig. In den kleinen, fast handwerklichen Betrieben am Anfang der Industrialisierung ohne soziale Distanzen und Entfremdungen war diese Betriebsverfassung durchaus sachadäquat. In einer „mündig gewordenen Welt“ (Bonhöffer) ist die einseitige Machtdurchsetzung systeminkongruent geworden, und nicht nur in der Wirtschaft, sondern auch in Staat und anderen Gesellschaftsbereichen erkennen wir ständig mehr Grundmuster eines zweiseitigen Machtverhältnisses. Insofern kann die Mitbestimmung als Teil der „Fundamentaldemokratisierung“ (K. Mannheim) angesehen werden, die sich über alle Lebensbereiche erstreckt.

Die betriebliche Mitbestimmung als institutionell gesicherte und ethisch fundierte Teilnahme des arbeitenden Menschen an den Verfügungsrechten seines Werkes ist keine kurzlebige agitatorische Deklamation, sondern das Produkt eines langen Kampfes zwischen liberal-patriarchalischem Eigentumsanspruch auf der einen und kollektivem Sozialanspruch auf der anderen Seite. Die Mitbestimmung sucht, wie es Walter Dirks einmal formuliert hat, gleichsam den „dritten Weg“, nämlich die Überwindung des einseitigen Individualismus, wie des einseitigen Kollektivismus in einer die Rechte und Pflichten von Einzelmenschen und Gesellschaft gleichermaßen umschließenden höheren Synthese. Aus der hier kurz skizzierten historischen Perspektive läßt sich erkennen, daß die Überwindung der Objektstellung des Arbeiters und damit der Abbau der sozialen Distanz zwischen den Wirtschaftsträgern „Kapital“ und „Arbeit“ im Grunde weder eine nur-ökonomische noch nur-ethische Frage, sondern in Wahrheit ein Problem der übergreifenden Gesellschaftspolitik gewesen ist. Es ist dies ein Beweis mehr für die These, daß die „Soziale Frage“ nicht nur materielle Aspekte hatte. Das Suchen nach einer dem technischen Zeitalter angepaßten Arbeitsverfassung, nach neuen sozialen Beziehungen zwischen Leitenden und Ausführenden im Wirtschaftsprozeß, ist ein wesentlicher Teil des Ringens um eine neue industrielle Lebensform überhaupt gewesen. Alles dies Suchen zeigt zugleich, wie sich die geistigen Wertvorstellungen der Menschen über die Arbeit und ihre Träger im Verlauf der Industrialisierung geändert haben. Die rein ökonomische Bewertung der Arbeit im Denken des orthodoxen Liberalismus wie des orthodoxen Sozialismus versperrte der erwähnten gesamtgesellschaftlichen Betrachtungsweise lange den Weg. Beide Denkrichtungen mit ihrem „Ökonomismus“ (Wilhelm Röpke) überschätzten die materiellen Interessen als soziale Triebkräfte. Der Mensch lebt nicht vom Brot allein.