

Ursprünge und Entwicklung der Mitbestimmung in Deutschland

Teuteberg, Hans Jürgen

First published in:

Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, 19. Beiheft, S. 7 - 73, Wiesbaden 1981,

ISBN 3-515-03561-3

Münstersches Informations- und Archivsystem multimedialer Inhalte (MIAMI)

URN: urn:nbn:de:hbz:6-60469638846

URSPRÜNGE UND ENTWICKLUNG DER MITBESTIMMUNG IN DEUTSCHLAND

Von Hans-Jürgen Teuteberg, Münster

1. EINFÜHRUNG IN DEN PROBLEMKREIS

Die „Mitbestimmung“ wird heute als Sammelbegriff für verschiedene Formen der Beteiligung von Arbeitnehmern an der betrieblich-unternehmerischen wie überbetrieblich-gesamtwirtschaftlichen Willensbildung verstanden.¹ Diese Teilhabe reicht juristisch gesehen vom gleichberechtigten Mitentscheiden mit aufschiebendem Vetorecht über schwächere Mitwirkungsrechte ohne Blockademöglichkeiten bis zu losen Informations-, Anhörungs- und Beratungsfunktionen, die aber durch Anrufung von Einigungs- und Schiedsstellen sowie Arbeitsgerichten gegebenenfalls wieder verstärkt werden können. Zur Zeit werden be-

¹ Die Mitbestimmung im weiteren Sinne wird zunächst als Zentralbegriff für jede Form der Einwirkung auf das Zustandekommen und die Durchführung von Entscheidungen angesehen, die von anderen getroffen werden. Mitbestimmung im engeren Sinn ist ein Einwirkungsrecht, daß rechtswirksame Entscheidungen nur zustande kommen läßt a) durch den Beschluß eines paritätisch besetzten entscheidungsbefugten Organs ohne Rücksicht auf die Mehrheitsverhältnisse bei der Abstimmung, b) durch ausdrücklich zustimmende Willenserklärungen der Einwirkungsberechtigten als Wirkungszusammenkommen und bei Fehlen der zustimmenden Willenserklärung durch verbindlichen Spruch einer dritten Stelle. Eine abgeschwächte Mitwirkung liegt vor, wenn a) die Einwirkungsberechtigten unterparitätisch an den entscheidungsbefugten Organen beteiligt sind, wenn b) Entscheidungen vor dem Wirksamwerden mit den Mitwirkungsberechtigten zu erörtern sind, c) das Wirksamwerden an zustimmende Willenserklärungen aller Beteiligten aber nicht gebunden ist, die Wirksamkeit von Entscheidungen bei Vorlage bestimmter Gründe eingeschränkt oder aufgehoben werden muß und wenn d) schließlich die Durchführung von Entscheidungen sich unter Kontrolle oder tätiger Anteilnahme der Mitwirkungsberechtigten vollzieht. Das Informations-, Anhörungs- und Beratungsrecht gehört dagegen nicht zu den Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechten im engeren Sinne, bildet aber häufig eine notwendige Vorstufe dazu. Vgl. W. Weddigen, Art. „Mitbestimmung“. In: Handwörterbuch für Sozialwissenschaften Bd. 7, Göttingen 1961, S. 367–380. – Günter Apel, Mitbestimmung, München 1969, S. 81ff. – Walter Weddigen, Begriff und Produktivität der Mitbestimmung. In: Fritz Voigt und Walter Weddigen, Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung, Bd. 1, Berlin 1962. – Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen- und Stahl erzeugenden Industrie vom 21. Mai 1951. – Ergänzungsgesetz über die Mitbestimmung der Montan-Holdinggesellschaften vom 7. August 1956. – Betriebsverfassungsgesetz vom 11. Oktober 1952 (neugefaßt am 15. Januar 1972). – Personalvertretungsgesetz vom 6. September 1955. (Neufassungen Gesetz zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes v. 13. Januar 1965 und Bundespersonalvertretungsgesetz v. 15. März 1974). – Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer vom 4. Mai 1976.

kanntlich folgende gesetzliche Formen einer gestuften Mitbestimmung in der Bundesrepublik nebeneinander praktiziert:

1. Die Montanmitbestimmung von 1951 (zusammen mit dem Ergänzungsgesetz über die Mitbestimmung in Montan-Holdinggesellschaften von 1956) für etwa 0,6 Mill. Arbeitnehmer.
2. Das Betriebsverfassungsgesetz von 1952 in der Neufassung von 1972 für etwa 10,3 Mill. Arbeitnehmer.
3. Das Personalvertretungsgesetz von 1955 (Neufassung 1974) für etwa 3,4 Mill. Arbeitnehmer.
4. Das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer von 1976 für etwa 5 Mill. Arbeitnehmer. („Gleichgewichtige Mitbestimmung“ in großen Aktiengesellschaften für rd. 4 Mill. Arbeitnehmer, mit „Drittel-Parität“ im Aufsichtsrat bei kleineren Kapitalgesellschaften für etwa 1 Mill. Arbeitnehmer.)

In allen größeren privaten Unternehmungen haben die abhängig Beschäftigten wie in den Behörden der öffentlichen Verwaltung somit ein gesetzlich verbrieftes Mitspracherecht erhalten. Lediglich Kleinbetriebe unter fünf Arbeitnehmern sowie Unternehmen, die überwiegend politischen, konfessionellen, karitativen, erzieherischen, wissenschaftlichen und künstlerischen Bestimmungen bzw. Zwecken der Berichterstattung und Meinungsäußerung („Tendenzbetriebe“) dienen, können sich der Mitbestimmung entziehen. Auf überbetrieblicher Ebene existiert, was vielfach übersehen wird, ebenfalls eine ausgedehnte Arbeitnehmer-Mitbestimmung in den verschiedenen Zweigen der gesetzlichen Sozialversicherung, in der Arbeitsrechtsprechung sowie im Schieds- und Einigungswesen. Dagegen haben sich langgehegte Pläne für eine Mitbestimmung im Rahmen von Arbeits- bzw. Arbeiterkammern (mit Ausnahme in Bremen und im Saarland) sowie eines Bundeswirtschaftsrates bis jetzt nicht verwirklichen lassen.

Bei dem Zustandekommen der verschiedenen Gesetze ist im Bundestag wie in der Öffentlichkeit die deutsche Mitbestimmung einerseits als ein in der ganzen Welt ohne Parallele dastehendes Sozialexperiment in der Geschichte der Arbeitgeber–Arbeitnehmerbeziehungen, als neuer Betriebsstil und Beitrag zur Realisierung einer „Wirtschaftsdemokratie“ bzw. dritter Weg zwischen Kapitalismus und Sozialismus, andererseits als massiver Verstoß gegen das Grundrecht auf Eigentum und die Prinzipien der Marktwirtschaft bzw. als „Feigenblatt des Kapitalismus“ und als ideologisch-taktische Verschleierung des unaufhebbaren sozialen Klassenkampfes gebrandmarkt worden. Insgesamt hat die Kritik aus den verschiedenen gesellschaftlichen Lagern regelmäßig überwogen, so daß die Mitbestimmung nicht ganz zu Unrecht als ein ungeliebter Wechselbalg bezeichnet werden kann, zu dessen Vaterschaft sich niemand mit vollem Herzen bekennen mag.

Bemerkenswerterweise sehen Anhänger wie Kritiker in der Mitbestimmungsgesetzgebung meistens ein vollständiges Novum, d.h. eine mehr oder weniger zufällig institutionalisierte Machtverschiebung seit 1945. Aber diese Betrachtung ist historisch recht kurzfristig und verstellt einer umfassenden Beurteilung des Mitbestimmungsproblems den Weg. Wenngleich die bei der Begründung der

Bundesrepublik und zu Beginn der fünfziger Jahre bestehenden innenpolitischen Faktoren beim Zustandekommen der ersten Mitbestimmungsgesetze nicht unterschätzt werden dürfen und diese inhaltlich wie formal nicht als eine bloße Fortsetzung der Weimarer Rätegesetzgebung angesehen werden können, so muß die Mitbestimmung jedoch in die Geschichte der deutschen Unternehmensverfassung und der betrieblichen wie überbetrieblichen Sozialpolitik eingeordnet werden. Erst aus einer solchen zeitlich übergreifenden Strukturanalyse ergeben sich die richtigen Einsichten in die Möglichkeiten und Grenzen einer Beteiligung von Arbeitnehmern am betrieblichen wie allgemeinen wirtschaftlichen Lenkungsvollzug. Wie eingehende Forschungen gezeigt haben, sind die Bestrebungen, den arbeitenden Menschen an den Dispositionsrechten von Betrieb und Wirtschaft teilhaben zu lassen, nicht erst aus den sozial- und wirtschaftspolitischen Einsichten der jüngsten Zeit erwachsen, sondern lassen sich unter anderen Begriffen bis an den Beginn der Industrialisierung in Deutschland zurückverfolgen, als unter dem Eindruck struktureller Veränderungen der wirtschaftlichen Produktion und Organisation auch die Sozialbeziehungen zwischen Leitenden und Ausführenden auf eine neue Basis gestellt wurden.² Es gibt nicht den geringsten Zweifel mehr, daß die Forderungen nach einer „Mitbestimmung“, d.h. im weitesten Sinn den Arbeitnehmern die Möglichkeit zu geben, auf den Ablauf des Wirtschaftsgeschehens aktiv einzuwirken, schon ganz am Beginn des Fabrikwesens entstanden sind und daher zu den Kardinalproblemen einer Industriegesellschaft gezählt werden müssen. Die nachfolgenden Ausführungen haben vor allem den Zweck, in thesenhaften Grundlinien die Genesis der Mitbestimmung im Denken wie in der Realität zu skizzieren, um den heutigen Debatten ein verlässliches historisches Fundament zu geben.

2. DIE ENTSTEHUNG DER ANSPRÜCHE UND THEORIEN FÜR EIN MITBESTIMMUNGSRECHT DER ARBEITER IN BETRIEB UND WIRTSCHAFT

Infolge der verspätet einsetzenden Industrialisierung Deutschlands entwickelten sich die ersten Ideen für ein Mitspracherecht der Arbeiter im frühen 19. Jahrhundert zunächst am Vorbild der industriell weiter entwickelten Nachbarstaaten des europäischen Westens. Die ersten Vorschläge für ein spezielles Mitbestimmungsrecht der Fabrikarbeiter, wie sie beispielsweise von dem baye-

² Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich im ersten Teil auf meine vor nahezu 20 Jahren veröffentlichte Dissertation, deren zentrale Thesen aufgrund neuer Einsichten aber ergänzt wurden. Die Geschichte der Mitbestimmung ab 1918 ist etwas ausführlicher mit Literaturhinweisen belegt worden, da bisher nur historisch unzureichende Darstellungen für die späteren Zeitabschnitte existieren. Die Entwicklung der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst wurde, da es hier noch an entsprechenden Vorarbeiten fehlt, ausgeklammert, vgl. Hans J. Teuteberg, Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland. Ursprünge und Entwicklung ihrer Vorläufer im Denken und in der Wirklichkeit des 19. Jahrhunderts. II: Soziale Forschung und Praxis, hrsg. von der Sozialforschungsstelle an der Universität Münster, Bd. 15, Tübingen 1961.

rischen Philosophen Franz von Baader, dem Hamburger-Pädagogen Immanuel Wohlwill, dem Tübinger Staatsrechtler Robert Mohl sowie dem Wiener Juristen Johann Alois Perthaler in den dreißiger und vierziger Jahren aufgrund von Bildungsreisen und dem Studium der ausländischen Literatur erstmals vorgebracht wurden, offenbarten einerseits die weit verbreitete Kritik der romantischen Staats- und Wirtschaftslehre am liberalen Individualismus und das Bestreben nach gesellschaftlicher Korporierung des Arbeiters in das überkommene Ständewesen, andererseits ein Aufgreifen neuer Gedankenmodelle des französischen Frühsozialismus, in die sich der Glaube an die allgemeine Macht des Fortschritts mischte.³ Bemerkenswert an diesen ersten Plänen für die Wahl besonderer Arbeiterausschüsse, die als Sprecher des „Vierten Standes“ bzw. als Kontrollorgane einer betrieblichen Gewinnbeteiligung auftreten sollten, war die Tatsache, daß es sich um reine Wunschvorstellungen handelte, die mit der Wirklichkeit des deutschen Vormärz noch wenig zu tun hatten. Obwohl die Masse der gewerblichen Wirtschaft noch ausgesprochen handwerklichen Charakter hatte, wurde der auftauchende industrielle Großbetrieb bereits als ein Problem empfunden und seine neue Sozialverfassung durchdacht. Die Sozialreformer der dreißiger und vierziger Jahre standen vor einem damals noch weithin unbekanntem Phänomen, zu dessen Erfassung sie sich erst einen begrifflichen Apparat schaffen mußten. Es ist das große Verdienst dieser Denker, denen man noch eine Reihe anderer an die Seite stellen könnte, noch vor der Revolution von 1848/49 angesichts zunehmender Auflösung der alten Ständegesellschaft auf die Notwendigkeit einer „Einbürgerung des Proletaires“ (Fr. v. Baader) mit Hilfe einer neuen Vertretung in Betrieb und Wirtschaft hingewiesen und einen ethischen Anspruch darauf formuliert zu haben. Im Gegensatz zu ihren meisten intellektuellen Zeitgenossen wollten sie die auftauchenden sozialen Spannungen zwischen „Fabrikherren“ und „arbeitenden Klassen“ nicht mehr mit den vom absolutistischen Fürstenstaat überlieferten Mitteln der „Armenpolizei“ und karitativer Fürsorge, sondern mit einer Stärkung des Assoziationswillens bei den arbeitenden Schichten beheben.

³ Die ersten und wichtigsten Mitbestimmungsforderungen finden sich in folgenden Schriften: Franz von Baader, Über das dermalige Mißverhältniß der Vermögenslosen oder Proletaires zu den Vermögen besitzenden Classen der Societät in Betreff ihres Auskommens sowohl in materieller wie intellektueller Hinsicht vom Standpunkte des Rechts betrachtet (1835). In: Schriften zur Gesellschaftsphilosophie, hrsg. von Johannes Sauter. (= Die Herdflamme. Sammlung der gesellschaftswissenschaftlichen Grundwerke aller Zeiten und Völker, hrsg. von Othmar Spann) Jena 1925. — Immanuel Wohlwill, Beiträge zur Theorie des Armenwesens, Hamburg 1834. — Robert Mohl, Über die Nachtheile, welche sowohl den Arbeitern selbst als dem Wohlstande und der Sicherheit der gesammten bürgerlichen Gesellschaft von dem fabrikmäßigen Betriebe der Industrie zugehen und über die Nothwendigkeit gründlicher Vorbeugungsmittel. In: Archiv der politischen Oekonomie und Polizeywissenschaft, Bd. 2, H. 2, Heidelberg 1835. — Ders., Die Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der politischen Ökonomie. In: Deutsche Vierteljahrs-Schrift, Jg. 1840, H. 3. — (Johannes Alois) Perthaler, Ein Standpunct zur Vermittlung socialer Mißstände im Fabriksbetriebe. In: Zeitschrift für österreichische Rechtsgelehrsamkeit und politische Gesetzeskunde, Bd. 3 (1843), S. 66 ff. und S. 188 ff.

Die frühen Mitbestimmungstheorien, die bezeichnenderweise noch vor dem ersten Gedanken an eine eigene deutsche Gewerkschaftsbewegung auftauchten, fielen bald auf fruchtbaren Boden: Als im Anschluß an die erste deutsche Gewerbeausstellung 1844 in Berlin führende Köpfe aus der preußischen Wirtschaft und Verwaltung mit Unterstützung des Königs Friedrich Wilhelm IV. einen „Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen“ aus der Taufe hoben, wurden sofort Stimmen laut, die auch eine Förderung der Arbeiterselbstverwaltung im Rahmen paritätischer „Fabrikvereine“ verlangten.⁴ Der Verein beschäftigte sich auf zehn Sitzungen mit diesem Problem und schlug vor, sämtliche Beteiligten eines Fabrikzweiges in einer Stadt sollten sich zu einer Korporation vereinigen, der dann folgende Aufgaben zugedacht waren:⁵

- Die Gründung und Beaufsichtigung von Spar-, Pensions-, Kranken- und Vor-schußkassen,
- die Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten (besonders in Lohn- und Arbeitszeitfragen)
- die Sorge für gesunde und billige Wohnung und Kost der Arbeiter,
- die Vermittlung von billigen Wirtschafts- und Wintervorräten,
- die Leitung von Fortbildungsschulen für Fabriklehrlinge und Überwachung der Kinderarbeit,
- Sorge für Witwen und Waisen von Arbeitern,
- Festlegung der Bestimmungen für die Fabrikordnungen,
- Entgegennahme der Arbeitsverträge und deren Überwachung,
- Überwachung der Arbeit der Lehrlinge und jugendlichen Arbeiter,
- Gütekontrolle der hergestellten Erzeugnisse und Förderung ihres Absatzes,
- Abstellung von allen Mißbräuchen beim Gewerbebetrieb und Vermittlung von Streitigkeiten als Schiedsstelle.

Offensichtlich hatte dieser detaillierte Plan einer weitreichenden betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmung, den der Berliner Historiker Adolf W. Schmidt schon 1845 sich an den französischen Sozialreformer Michel Chevalier anlehnend in etwas anderer Form vorgelegt hatte, sein Vorbild in dem „Conseil des prud'hommes“, der zur Schlichtung von Lohnstreitigkeiten in der Lyoner Seidenindustrie im 18. Jahrhundert entstanden und dann von Napoleon I. als Gewerbegericht in ganz Frankreich eingeführt worden war.⁶ Während der Franzosenzeit war diese Institution in den besetzten linksrheinischen Gebieten unter dem Namen „Rat der Gewerbesachverständigen“ ebenfalls einge-

⁴ Dem Verein gehörten als Gründungsmitglieder unter anderem die rheinischen Textilunternehmer Friedrich Diergardt, Quirin Croon und Schwenger, der Hamburger Exportkaufmann und Generalkonsul William O'Swald und die Fabrikanten Ebbinghaus, Vopelius, Nobiling, Goldschmidt, Dannenberg, Finckenstein, Wiesenthal und Wittenstein, aber auch hohe preußische Beamte an. Vgl. Nora Stiebel, Der „Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen“ im vormärzlichen Preußen, Phil. Diss. Masch. Schr., Heidelberg 1922, S. 70.

⁵ Mittheilungen des Centralvereins für das Wohl der arbeitenden Klassen, II. Lieferung (1849), S. 301–304.

⁶ Adolf W. Schmidt, Die Zukunft der arbeitenden Klassen und die Vereine zu deren Wohl, Berlin 1845.

führt worden und hatte besonders in den Kreisen des noch verlegerisch-manufakturrell arbeitenden Textilgewerbes großen Anklang gefunden.

Schon diese wenigen Andeutungen belegen, daß die früher oft geäußerte These von der sozialpolitischen Sterilität des frühen Liberalismus nicht haltbar ist. Es zeigt sich deutlich, daß repräsentative Führungsschichten der vormärzlichen Gesellschaft auf dem richtig erkannten Wege von den Reglementierungen des absolutistisch-merkantilistischen Wirtschaftssystems zur liberalen Gewerbe-freiheit sofort wieder neue Bindungen sozialer Art einzugehen suchten. Der Ausfall jahrhundertalter sozialer Versorgungseinrichtungen und die beginnende soziale Distanz in den Fabrikbetrieben wurden als die Wirtschaftsordnung und Gesellschaftsstruktur bedrohende Elemente begriffen, die es rechtzeitig institutionell zu steuern galt. Im liberalen Fortschrittsoptimismus wurde, noch völlig unberührt von der Drohung des „Kommunistischen Manifestes“, auf die Selbstheilungskräfte der Gesellschaft vertraut, die man nach Meinung der damaligen Zeit nur zu aktivieren brauche. Bezeichnenderweise wurde eine staatliche Regelung bei der Einsetzung der paritätischen „Fabrikvereine“ nicht ins Auge gefaßt und einer Selbstverwaltungslösung der Vorzug gegeben. Die Behörden sollten die Gewerbe in ihrem „natürlichen Gange“ überlassen und sich strikt jeder Einmischung enthalten. Auch die Handwerksgesellen und Fabrikarbeiter, die sich noch bis in die sechziger Jahren hinein unter der Bezeichnung „arbeitende Klassen“ als relativ homogene soziale Schicht empfanden, hielten die sich in den größeren Unternehmen erstmals auftuende soziale Kluft zunächst für durchaus überbrückbar und teilten bis auf wenige radikale Außen-seiter das genuin liberale Credo, daß sich eine neue Wirtschafts- und Betriebs-verfassung auf friedlichem und evolutionärem Wege erreichen lasse. Die später immer wieder auftauchende Alternative Revolution oder Reaktion bestand zunächst überhaupt nicht in dieser Frage. Die in der marxistischen Geschichtsschreibung immer wieder suggerierte Vorstellung, es hätten sich von Anfang an zwei antagonistisch zutiefst verfeindete Klassen gegenübergestanden, greift historisch völlig daneben. Die Ideen einiger Urväter des Sozialismus sind später hier unzulässigerweise mit der Wirklichkeit gleichgesetzt worden. Wie die zahlreichen Kongreßberichte von Handwerker- und Arbeiterversammlungen und vor allem die Programme der ersten Anführer der Gesellen und Arbeiter in der Revolution von 1848/49 zeigen, wurde eine Integration des keiner „Stand-schaft“ mehr angehörenden Arbeiters in die bestehende bürgerlich-liberale Ordnung angestrebt. Wengleich unter der damals vielgebrauchten Losung „Organisation der Arbeit“ Widersprüchliches verstanden wurde, so ging es im wesentlichen doch darum, die in den napoleonischen Kriegen mehrfach feierlich versprochene und dann 1848 mit Macht angestrebte verfassungsrechtliche Gleichstellung aller Individuen auch im wirtschaftlichen Bereich wirksam werden zu lassen. Die auf den Handwerker- und Arbeiterkongressen sowie in der Nationalversammlung in Frankfurt a.M. 1848/49 vorgetragenen Forderungen nach Errichtung von „Fabrikausschüssen“ und „Fabrikräten“ auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene, die bereits alle Kernvorstellungen heutiger Mitbestimmung enthalten, lassen sich als ein Äquivalent zu den politischen Ver-

fassungswünschen interpretieren. Liest man die zahlreichen Resolutionen und Denkschriften der Revolutionszeit durch, dann kann es keinen Zweifel geben, daß die Forderungen nach politisch wie wirtschaftlich demokratischen Verfassungen zur gleichen Zeit vorgebracht wurden und geistes- wie verfassungsgeschichtlich auf die gleichen Wurzeln zurückgeführt werden müssen. Wenn auch die Achtundvierzigerbewegung mit dem Kasseler Gewerbeschullehrer Karl Georg Winkelblech (Schriftstellernamen Karl Marlo) und dem Berliner Schriftsetzergesellen Stephan Born (eigentlich Simon Buttermilch) an der Spitze vieles noch in zünftlerisch-ständische Vokabeln kleidete und ihre Petitionen, Promemoriae und Gesetzentwürfe oft wunderlich phrasenhaft und zuweilen sogar bombastisch-verschroben klangen, so schimmerte darin nicht nur die Sehnsucht nach Rückkehr zur „guten alten Zeit“, weltfremde Wunschbilder nach dem Muster des utopischen Frühsozialismus und redseliger Glaube an die Berge versetzende Macht des „Fortschritts“ durch, sondern auch zugleich eine unerhört scharfe Absage an eine sozial schrankenlose Gewerbe-freiheit und eine geradezu leidenschaftliche Suche nach dem „Maschinenzeitalter“ (Bruno Hildebrand) adäquaten neuen Kooperationsformen. Der Volkswirtschaftliche Ausschuß der Frankfurter Nationalversammlung, dem neben führenden deutschen Wissenschaftlern und hohen Verwaltungsbeamten auch die damals bekanntesten deutschen Unternehmer angehörten, legten mehrere Entwürfe für eine neue Reichsgewerbeordnung vor, in denen auf den Entschlüssen des „Centralvereins für das Wohl der arbeitenden Klassen“ und der Handwerker- und Arbeiterkongresse aufbauend ein umfassendes System der Arbeitervertretung von der Fabrik bis zu einem „Gewerbeparlament“ aufsteigend vorgeschlagen wurde.⁷ Die wichtigsten Fürsprecher für eine Arbeitermitbestimmung waren der sächsische Kattundruckereibesitzer Carl Degenkolb, ein Schwiegersohn des bekannten Industriepioniers Johann Jacob Bodmer, der Schriftsteller und Inhaber des gleichnamigen renommierten Berliner Buchverlages Moritz Veit sowie der preußische Ministerialbeamte und Vorsitzende des Centralvereins für das Wohl der arbeitenden Klassen, Wilhelm Adolf Lette. Alle diese Entwürfe blieben fest auf dem Boden der liberalen Wirtschaftsordnung, doch glaubte man, daß die erstrebte ökonomische Freiheit eines gesetzlichen Rahmens bedürfe, der soziale Mißstände verhindere. Auch für die Freiheit des Unternehmers müsse es gewisse Pflichten geben, „damit die Freiheit des Einzelnen zur sicheren Grundlage der Ordnung des Ganzen und des Gesamtwohles diene“.⁸

Der Ausgang der Revolution machte diese ersten Pläne für eine gesetzliche Regelung einer Mitbestimmung in Deutschland ebenso zur Makulatur wie die

⁷ Vgl. Entwurf für eine Gewerbeordnung für das deutsche Reich. Von Degenkolb, Veit, Becker (Gotha), Lette. In: Verhandlungen der deutschen verfassungsgebenden Reichsversammlung zu Frankfurt a.M. Hrsg. von K.D. Hassler, Bd. 2, Frankfurt a.M. 1849, S. 921ff. (Auch als Sonderdruck erschienen: Gewerbeordnung für das Deutsche Reich, Frankfurt a.M. 1849.)

⁸ Ebd., S. 934.

hochfliegenden Gedanken an eine demokratische Umgestaltung der politischen Verfassung.

3. ERSTE REALFORMEN FREIWILLIG GETEILTER UNTERNEHMERHERRSCHAFT

Theoretische Einsichten und praktische Ausformung der ersten Institutionen für eine Mitbestimmung sind zunächst ohne rechte Beziehung nebeneinander hergelaufen. Wie ein Blick in die Geschichte der betrieblichen Sozialfürsorge und Sozialpolitik lehrt, gab es schon jahrhundertlang bei den Gesellschäften des alten Handwerks, aber auch bei den Knappschaften in Bergbau, Hütten- und Salinenwesen, bei der Schifffahrt und im Forstwesen allerhand Unterstützungskassen, die von kleinen Ausschüssen geleitet wurden, die die Mitglieder selbst wählten.⁹ Die aufkommenden Manufakturen des 18. und die Fabriken des 19. Jahrhunderts führten ebenfalls solche Versorgungskassen und damit erste Ansätze für eine Arbeiterselbstverwaltung ein. Wie unternehmensgeschichtliche Untersuchungen gezeigt haben, waren um die Mitte des 19. Jahrhunderts die wichtigsten deutschen Gewerbelandschaften bereits mit einem dichten Netz betrieblicher Unterstützungskassen überzogen.¹⁰ In fast jedem größeren „Industrie-Etablissement“ bestand ein gewählter oder von der Unternehmensleitung bestellter Arbeiterschuß zur Regelung betrieblicher „Wohlfahrtsangelegenheiten“. Lokal verschieden, im ganzen aber doch äußerst kontinuierlich, entwickelten sich aus diesen Werkskassenvorständen erste feste betriebliche Arbeitervertretungen, die sich in der Form wie Zielsetzung kaum von einander unterschieden. Die Tätigkeit dieser ersten Arbeiterschuße bezog sich erklärlicherweise fast immer auf die Verwaltung der betrieblichen Sozialeinrichtungen, die von Unternehmern frühzeitig eingerichtet wurden. Hier liegt, wie auch ein Blick auf die heutige Mitbestimmungsgesetzgebung bestätigt, der älteste Kern der Mitbestimmung. Eine Mitwirkung bei der Aufstellung und Überwachung von Arbeitsordnungen, der Übermittlung von Wünschen und Beschwerden an die Unternehmensleitung, Ausübung der betrieblichen Disziplinargewalt, die „sittliche“ Überwachung der Lehrlinge und jugendlichen Fabrik-

⁹ Über das ältere betriebliche Kassenwesen unter anderem Rudolf Wissel, *Der soziale Gedanke beim alten Handwerk*, Berlin 1930, S. 50ff. — Ders., *Des alten Handwerks Recht und Gewohnheit*, 2 Bde., Berlin 1929. — Friedrich Kleeis, *Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland*, Berlin 1928. — Eugen Schirbel, *Geschichte der sozialen Krankenversicherungen vom Altertum bis zur Gegenwart*, Bd. 1, Berlin 1929. — Friedrich Wilhelm Ponfick, *Geschichte der Sozialversicherung im Zeitalter der Aufklärung*, Jur. Diss. Leipzig 1940. — Heinrich Achenbach, *Die deutschen Bergleute in der Vergangenheit*. In: *Zeitschrift für Bergrecht*, Bd. 12 (1870), S. 80ff. — Arwed Emminghaus, Artikel „Knappschaftsvereine“. In: *Handwörterbuch für Staatswissenschaften*, Jena 1892. — H. Kairwehl, *Entwicklung und Reform des deutschen Knappschaftswesens*, Jena 1907. — Otto Hue, *Die Bergarbeiter*, Bd. 1, Stuttgart 1910, S. 191ff. — A. Köhne, *Die deutschen Knappschaftsvereine, ihre Entwicklung und Bedeutung*, Hannover 1915.

¹⁰ Vgl. Rudolf Schwenger, *Die deutschen Betriebskrankenkassen*. In: *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, Bd. 186, Teil 3, München—Leipzig 1934.

arbeiter mit Erteilung der Heiratserlaubnis sowie Regelung von Streitigkeiten waren weitere Angelegenheiten, die vom einzelnen Unternehmer 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 Unternehmen auch die Gewinnbeteiligung hinzu. Eine von den Unternehmern freiwillig eingeräumte Mitwirkung bei den wirtschaftlich-kaufmännischen Angelegenheiten ist dagegen erst ab 1890 und nur als Ausnahmerecheinung zu verzeichnen gewesen. Wenn bei den ersten fakultativen Arbeiterschußen, die nach 1850 in immer weiter wachsendem Umfang Eingang in die deutsche Industrie fanden, von einer gleichberechtigten Mitbestimmung mit Vetovollmacht in den Kernfragen des Arbeitsverhältnisses noch keine Rede sein kann, so ist doch daran zu denken, daß das Problem einer Arbeiterteilhabe an der betrieblichen Willensbildung noch so lange von untergeordneter Bedeutung sein mußte, wie die persönliche Entfremdung im Arbeitsleben unbekannt war. Erst mit dem Aufkommen der zweckrationalen, sachbestimmten „Riesenbetriebe“ mit der Vergrößerung der sozialen Distanz zwischen Leitenden und Ausführenden wurden die betriebliche Willensbildung und das wirtschaftliche Verfügungsrecht zu gesamtgesellschaftlichen Problemen. Es gilt daher die Entstehung des betrieblichen Mitspracherechts der Belegschaften und die Entwicklung der Unternehmensgröße hier zusammenzusehen.

Wie spätere Untersuchungen zeigen, geht die Realisierung einer betrieblichen Arbeitermitbestimmung im heutigen Sinne eindeutig auf das Konto einiger betont sozial eingestellter Unternehmensleitungen zurück, die aus nützlichkalkulatorischen, politischen oder auch aus philanthropisch-religiösen Antrieben handelten.¹¹ Ihre heute bescheiden anmutenden Experimente auf dem Gebiet

¹¹ Bei den freiwillig eingerichteten Arbeiterschußen zwischen 1850 und 1890 lassen sich entsprechend den verschiedenen Unternehmerrmotivationen für eine betriebliche Sozialpolitik mehr sozialliberale, vorwiegend sozialetisch konstruierte und „fabrikkonstitutionell“ aufgebaute Betriebsvertretungen erkennen. Bei den sozialliberalen Arbeiterschußen herrschte ein gewisses Nützlichkeitsprinzip vor: Sie waren durchweg aus ehemaligen Unterstützungskassenvorständen entstanden und betätigten sich vor allem auf dem Gebiet der Fabrikordnung sowie bei Lohn- und Arbeitszeitfragen. Eine Interessenshomogenität von Unternehmern und Arbeitern wie etwa in der alten Handwerkerfassung wurde nicht mehr unterstellt, die Überwindung der sozialen Probleme erschien als eine Rechtsfrage. Die Arbeiterschuße sollten Mängel des liberalen Wirtschaftssystems ausgleichen, Klassenkampfbestrebungen abwehren und den Unternehmer bei der Regelung von Sozialangelegenheiten entlasten. Die Ausschußstätigkeit zahlte sich betriebswirtschaftlich aus. Die sozialetischen Arbeiterschuße sollten nach dem Unternehmerwillen dagegen hauptsächlich gesellschaftsverändernd wirken. Die Soziale Frage wurde als ein Mangel an christlicher Harmonie gedeutet und Fabrikarbeiter als „Brüder in Christo“ angesehen. Dem krassen Manchester-Liberalismus und seinem platten Materialismus sollte eine betonte Pflege der mitmenschlichen Beziehungen entgegengesetzt werden. Die christliche Familie wurde als Leitbild für die Menschführung im Betrieb betrachtet. Die Arbeiterschuße waren damit ein Mittel zur Rechristianisierung der Gesellschaft, zur Erziehung der Nächstenliebe und zur Restauration patriarchalischer Beziehungen. Der Unternehmer hatte über das Entlohnen der Arbeitskraft hinaus ethische Aufgaben zu erfüllen. Die fabrikkonstitutionelle Richtung verglich das

der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen wurden freilich weder von der Mehrheit ihrer Standesgenossen, noch vom Staat oder der sich herausbildenden Arbeiterbewegung zunächst anerkannt. Dieser frühzeitige, völlig freiwillige Verzicht auf unternehmerische Herrschaftsrechte, auf den die Präambel des Weimarer Betriebsrätegesetzes 1920 noch ausdrücklich hinwies, ist später in Vergessenheit geraten und hat bei der Kontroverse um die Ausgestaltung der Mitbestimmung nach 1945 keine Rolle mehr gespielt. Die damals wie heute immer wiedervorgebrachte Meinung, es handele sich bei der Mitbestimmung um eine reine Gewerkschaftsforderung, kann historisch nicht akzeptiert werden. Die deutsche Unternehmensgeschichte belegt mit vielen Quellen, daß die ersten Initiativen zur praktischen Einführung der Mitbestimmung von Unternehmerseite ausgegangen sind.

Diese Tatsache ist durchaus nicht so verwunderlich, wenn man sich vor Augen führt, daß die Programme für eine demokratische „Organisation der Arbeit“ 1848/49 vom liberalen Bürgertum wie von den „arbeitenden Klassen“ noch gemeinsam getragen wurden. Die Verankerung von Arbeiter-Assoziationen auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene entsprach der angestrebten verfassungsmäßigen Sicherung freiheitlicher Grundrechte des Individuums und bedeutete nur eine konsequente Übertragung politischer Forderungen in den wirtschaftlichen Bereich. Nicht zufällig setzten sich die Sprecher der liberalen Fortschrittspartei in den frühen sechziger Jahren noch vehement für die Koalitionsfreiheit auch der „arbeitenden Klassen“ ein, die als verbündete Fußtruppen beim Kampf gegen das reaktionäre Preußen Bismarcks angesehen wurden. Bis dahin waren die Vorstellungen von Handwerkern, Fabrikarbeitern und unternehmerischem Bürgertum in der Frage der Mitbestimmung jedenfalls nicht grundsätzlich verschieden. Vor allem gab es noch nicht die in Haß und Bitterkeit erstarrten Fronten wie am Ende des Jahrhunderts. Erst etwa seit der Mitte der sechziger Jahre entfernte sich die Angebotslinie der Unternehmer allmählich von der Forderungslinie der „arbeitenden Klassen“, bis sich schließlich bei Bismarcks Abgang 1890 sozialrevolutionäre Kampfansage auf der einen und manchesterlich-patriarchalischer Herr-im-Hause-Standpunkt auf der anderen Seite in ideologischer Unversöhnlichkeit gegenüberstanden. Der weitgehende Verzicht des unternehmerischen Bürgertums auf eine eigene politische Emanzipation nach 1848 und die selbstgewählte Beschränkung, nur noch die industriell-technischen Entwicklungen voranzutreiben wie auch die Fortdauer der Herrschaft der alten agrarisch-aristokratischen Führungsgruppen, an deren konservativen Denk-

Unternehmen mit einem kleinen Staatswesen, in dem wie in der Demokratie eine Gewaltenteilung stattfinden müsse. Das gewählte Arbeiterparlament sollte dem „absoluten“ Fabrikmonarchen gegenüberstehen. Aus dem Unternehmen konnte, wie es der badische Seidenfabrikant Carl Mez wollte, eine „konstitutionell beschränkte Monarchie“, oder aber, wie es der Berliner Jalousie- und Holzpflasterfabrikant Heinrich Freese forderte, eine „Konstitutionelle Fabrik“ werden. Die Gleichsetzung von Unternehmen und Staatswesen wurde allerdings von den meisten Unternehmern als „hinkend“ abgelehnt. Beispiele für diese drei Richtungen von Arbeiterausschüssen sind zitiert bei Teuteberg, Geschichte der Mitbestimmung S. 212–275.

und Verhaltensweisen sich auch die jüngere Unternehmergeneration nach 1870 auszurichten begann, haben zu dieser Entwicklung beigetragen.

Erst die „Kathedersozialisten“, die im „Verein für Socialpolitik“ sich sammelnde Richtung einer mehr ethisch orientierten nationalökonomischen Wissenschaft, der revisionistische Flügel der Sozialdemokratie sowie die betont sozialpolitisch engagierten Gewerkschaften verschiedener Richtungen brachten in den achtziger und neunziger Jahren eine allmähliche Wiederannäherung in der Mitbestimmungsfrage.¹² Wenn sozialistische Arbeiterführer wie August Bebel zu Beginn der Reichsgründung kein Interesse an den betrieblichen Arbeitersausschüssen zeigten, so ist der Grund leicht zu erkennen: Sie erwarteten nichts von der herrschenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung des Kaiserreiches und setzten ihre ganze Hoffnung auf den sozialistischen „Zukunftsstaat“, dessen Verwirklichung Karl Marx und Friedrich Engels noch für ihre Generation fest prophezeit hatten.

Es war allerdings nicht nur die klassenideologische Gesellschaftskritik, die zur leidenschaftlichen Ablehnung aller Unternehmensversuche führte, die soziale Distanz zu überwinden. Für den z. B. von den staatlichen Gewerbeaufsichtsbeamten immer wieder konstatierten offensichtlichen Mangel an Aktivitäten auf der Arbeitnehmerseite beim ersten Aufbau einer betrieblichen Mitbestimmung gibt es noch eine andere Deutung: Eine gesellschaftliche Gruppe, die generationenlang noch keine Möglichkeit gehabt hatte, in größerem Ausmaß Verantwortung im Unternehmen zu tragen, besaß vom Wert solcher Rechte noch keine genaue Vorstellung. Das schnelle Anwachsen der industriellen Großbetriebe mit ihren vielen ungelerten Hilfskräften, die zunehmende Eingliederung von berufstätigen Mädchen und Frauen sowie Fremdarbeitern, das gewaltige Anschwellen der Binnenwanderung und sozialen Mobilität, die zunehmende Bürokratisierung der Unternehmen mit dem Entstehen neuer Schichten von Angestellten und Werkmeistern ließen alte Gefühle handwerklicher Verwurzelung und gemeinsamer Mitverantwortung am Betriebsgeschehen absterben und führten zu jener immer wieder bemerkten eigentümlichen Interessenlosigkeit in der Mitbestimmungsfrage, die bis auf den heutigen Tag bei den Belegschaften nicht ganz geschwunden ist und bei empirischen Befragungen immer wieder festgestellt wird. In dem Maße, wie dem überlieferten industriellen Patriarchalismus durch den Wandel der Unternehmensverfassung der Boden entzogen wurde, im gleichen Maß zogen sich Arbeiter wie Unternehmer auf eine Art Selbstinteresse zurück, das dem klassisch-liberalen Wettbewerbssystem entsprach. Das genossenschaftliche Gefühl, gegenüber dem Werk gemeinsame Ver-

¹² Wie sehr führende Vertreter der deutschen Nationalökonomie im Rahmen ihrer Debatte über Wesen und Ausgestaltung des liberalen Arbeitsvertrages für eine Mitbestimmung eintraten, ist neuerdings von mir ausführlich dargestellt worden: Hans J. Teuteberg, Die Doktrin des ökonomischen Liberalismus und ihre Gegner, dargestellt an der prinzipiellen Erörterung des Arbeitsvertrages im „Verein für Socialpolitik“ (1872–1905). In: Helmut Coing und Walter Wilhelm (Hrsg.), Wissenschaft und Kodifikation des Privatrechts im 19. Jahrhundert, Bd. 2, Frankfurt a.M. 1977, S. 47–73.

antwortung zu tragen, mußte somit erst wieder neu geweckt und begründet werden. Alte Formen hausväterlicher-handwerklicher Solidarität erwiesen sich dabei nicht mehr als tragfähig und wurden aufgegeben. So war der Aufbau der deutschen Mitbestimmung zugleich auch eine Frage der übergreifenden Industripädagogik.

4. DER KAMPF UM DIE GESETZLICHE EINFÜHRUNG DER BETRIEBLICHEN UND ÜBERBETRIEBLICHEN MITBESTIMMUNG BIS ZUM ENDE DES ERSTEN WELTKRIEGES

Die staatlichen Bemühungen um die Einführung einer Mitbestimmung in Deutschland beginnen mit dem Versuch Preußens zur Einführung von „Gewerberäten“, die eine rasch verabschiedete Gewerbeordnungsnovelle am 30. Januar 1850 vorsah. Diese überbetrieblichen Kommissionen, bei denen die Arbeitgeber stets ein Mitglied mehr als die Arbeitnehmerseite hatten, „um die notwendige Mehrheit bei den Abstimmungen zu erreichen“, knüpften eindeutig an die entsprechenden Vorschläge der Paulskirchenversammlung bzw. die früher geäußerten liberalen Reformvorstellungen an, wobei der Direktor für Handelsfragen im Ministerium des Innern, Robert Freiherr von Patow, sowie der schlesische Baumwollfabrikant Carl August Milde und der Elberfelder Bankier August Freiherr von der Heydt, die beide nacheinander dem preußischen Handelsministerium in der Revolutionszeit vorstanden, die treibenden Kräfte waren.¹³ Aber die preußischen Gewerberäte, die an die späteren Arbeitskammern der wilhelminischen Zeit erinnern, bestanden nur an wenigen Orten für kurze Zeit und zeigten überdies wenig Aktivität. Sie waren nicht nur mangelhaft konstruiert, sondern wurden allgemein nur als ein taktisches Zugeständnis der Regierung an die soziale Unruhe der Zeit angesehen.¹⁴ Auf Antrag der Berliner Handwerksinnungen wurden schon 1854 die Arbeitnehmer aus den Räten durch Angleichung an das Dreiklassenwahlrecht wieder ausgeschlossen. 1864 bestanden von 67 errichteten Gewerberäten nur noch drei. Auch andere, offenbar sehr viel ernster gemeinte Pläne für eine umfassende Mitbestimmung von Arbeitern

¹³ Vgl. Verhandlungen, betr. die Berathung des Entwurfes einer Verordnung zur Ergänzung einer Allgemeinen Gewerbe-Ordnung vom 17. Januar 1845, Berlin 1849. — Stenographische Berichte über die Verhandlungen der durch die Allerhöchste Verordnung vom 30. Mai 1849 einberufenen II. Kammer, Bd. 2 (Beilage), S. 687, und 34. Sitzung vom 17. Oktober (Kommissionsbericht über die Revision der Verordnung vom 9. 2. 1849 betr. die Errichtung von Gewerbe-Räthen und Abänderungen der Gewerbe-Ordnung).

¹⁴ Heydt berichtete in seinen Memoiren, er habe den Gewerberäten keine Träne nachgeweint und hielt ihr Eingehen für kein Unglück, wie er dem König berichtete. Ihre Errichtung sei nur eine Maßregel in erregter Zeit gewesen, „die ihren damaligen Zweck erfüllt habe ... die wüste Agitation in formlosen Handwerkerversammlungen, die überhand zu nehmen drohte, hörte allmählich auf. Die Wahlen zu den Gewerberäthen ... wirkten wie ein Ventil auf die allgemeine Aufregung“. Zitiert nach Margret Tillmann, Der Einfluß des Revolutionsjahres 1848 auf die preußische Gewerbe- und Sozialgesetzgebung (Die Notverordnung vom 9. Febr. 1849), Phil. Diss. Berlin 1935, S. 46 ff. — Alexander Bergengrün, Staatsminister August Freiherr von der Heydt, Leipzig 1908, S. 207.

und Handwerkern im Königreich Sachsen blieben, abgesehen von einigen freiwillig eingerichteten Arbeiterausschüssen bei der Kattundruckerei Carl Degenkolb in Eilenburg, nur auf dem Papier. Offenbar war es bis zum preußisch-österreichischen Krieg 1866 außerordentlich schwierig, für die im industriellen Aufstiegsprozeß befindliche Wirtschaft neue rechtliche Normierungen zu finden. Zu viele widersprechende Forderungen an den Staat standen sich hier gegenüber und verlangten nach einer Vorklärung: Rückkehr zur reformierten Zunftverfassung oder Ausbau der noch heftig befehdeten Gewerbefreiheit, Verschmelzung der Gewerbe zu Nationalwerkstätten und Arbeitsproduktivgenossenschaften nach französischem Muster oder Förderung der neuen Aktiengesellschaften — kurz Ausbau des Staats- oder Selbsthilfeprinzips. In diesem Gärungsprozeß beschränkten sich die Regierungen auf eine Abschwächung der handwerklichen Privilegien, „Stärkung des allgemeinen Arbeiterkoalitions- und Ausbau des Unterstützungskassenwesens. Nach Gustav Schmollers Absicht bewegte sich die preußische Wirtschaftspolitik der fünfziger und sechziger Jahre „recht stockend zwischen polizeilich-bureaukratischem Zopf und gewerbefreiheitlicher Staatsanschauung“ nicht sehr geschickt hin und her.¹⁵

Erst nach der Reichsgründung 1871 führte eine Kette von Gedanken und Ereignissen dazu, den in der Zeit der Reaktion und des preußischen Verfassungskonfliktes verloren gegangenen Faden der staatlichen Mitbestimmungspolitik wieder aufzugreifen, wobei der „Verein für Socialpolitik“ im Rahmen seiner Bemühungen zur Sensibilisierung des sozialpolitischen Gewissens eine wichtige Rolle spielte. Interessanterweise wurde im Preußischen Handelsministerium, bei dem immer noch die Sozialpolitik ressortierte, das Problem der betrieblichen Arbeitermitbestimmung bald als vordringlich wieder anerkannt und einige gesetzliche Lösungsvorschläge unter Leitung des Vortragenden Rates und späteren Unterstaatssekretärs Christian Theodor Lohmann ausgearbeitet, die aber alle am Widerstand Bismarcks scheiterten, der mit dem Prinzip der Berufsgenossenschaften und dem Aufbau eines „Volkswirtschaftsrates“ neue Wege gehen wollte.

Aber diese weitreichenden und revolutionären Pläne des Reichskanzlers für die Umgestaltung der deutschen Wirtschaft konnten nur bruchstückhaft oder gar nicht durchgesetzt werden. Nicht ganz zu Unrecht wurde vom Reichstag befürchtet, Bismarck wolle, des Streitens mit den politischen Parteien überdrüssig, diese auf kaltem Wege entmachten und sich hier ein regierungshöriges

¹⁵ Gustav Schmoller, Zur Social- und Gewerbepolitik der Gegenwart, Leipzig 1890, S. 691. Für die Mitbestimmungsbestrebungen in Sachsen vgl. u. a. Bericht über die Berathungen der vorbereitenden Kommission für Erörterung der Gewerbe- und Arbeitsverhältnisse in Sachsen, abgehalten in Dresden o. O., o. J. (Dresden 1849). — Die gegenwärtige Bewegung in dem Gewerbebestande und unter den gewerblichen Arbeitern Deutschlands und die zur Hebung ihrer Lage getroffenen Vorbereitungen. In: Mittheilungen des Centralvereins für das Wohl der arbeitenden Klassen. II. Lieferung, Berlin 1849, S. 158. Vgl. Paul Horster, Die Entwicklung der sächsischen Gewerbeverfassung von 1780 bis 1861 (Phil. Diss. Heidelberg), Krefeld 1908. — Curt Geyer, Politische Parteien und Verfassungskämpfe in Sachsen von der Revolution bis zum Ausbruch des Maiaufstandes 1848–49, Leipzig 1914.

Nebenparlament schaffen.¹⁶ Auch spätere energische Vorstöße fast aller Fraktionen zur Schaffung von Arbeits- bzw. Arbeiterkammern – als Ergänzung zu den Handelskammern – auf überbetrieblicher Ebene nach der Jahrhundertwende blieben nach jahrelanger Beratung im Reichstag unverabschiedet.¹⁷ Erst 1917 holte Unterstaatssekretär Wichard von Moellendorf diese Gesetzentwürfe wieder aus der Schublade, so daß dieses Projekt in der Weimarer Zeit noch einmal diskutiert werden konnte.

Mehr Glück zeigte der Staat bei den ersten Versuchen zur gesetzlichen Regelung der innerbetrieblichen Mitbestimmung. Das gute Funktionieren der Arbeitervertretungen in der von Bismarck eingeführten 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 sozialreformerisch eingestellten preußischen Handelsminister Hans Hermann Freiherr von Berlepsch waren die auslösenden Faktoren, eine reichseinheitliche Regelung hier ins Auge zu fassen. Die praktischen Ergebnisse der daraufhin verabschiedeten Gewerbeordnungsnovelle von 1891 blieben allerdings kümmerlich. Von einer wirklichen Mitbestimmung, wie sie den damaligen Sozialreformern vorschwebte, konnte bei den vom Gesetz vorgesehenen fakultativen Arbeiterausschüssen keine Rede sein. Zwar mußten diese Betriebsvertretungen, wenn sie gebildet wurden, vor dem Erlaß einer Arbeitsordnung gehört werden, doch begründete das Anhörrecht keinerlei Verpflichtung für den Unternehmer, auf diese Wünsche auch einzugehen. Fabriksinspektion und Gewerbeberichte waren erst im Aufbau begriffen, so daß die Behörden nur wenig Möglichkeiten hatten, sich als neutrale Vermittler oder Schlichter bei Streitigkeiten einzuschalten.

Dennoch bedeutet dieses Gesetz eine entscheidende Zäsur in der Entwicklung der deutschen Unternehmensverfassung: Das Arbeitsverhältnis wurde

¹⁶ Über die kurze Tätigkeit des Preußischen Volkswirtschaftsrats 1880–1884 unterrichten Julius Curtius, Bismarcks Plan eines deutschen Volkswirtschaftsrates, Heidelberg 1919. – Heinrich Herrfahrdt, Das Problem der berufsständischen Vertretung von der französischen Revolution bis zu Gegenwart, Stuttgart–Berlin 1921, S. 58 ff. – Kurt Marzisch, Die Vertretung der Berufsstände als Problem der Bismarckschen Innenpolitik, Phil. Diss. Marburg 1934. – Max Weigert, Der Volkswirtschaftliche Senat, Berlin 1880. – Georg Freiherr von Eppstein und Conrad Bornhak, Bismarcks Staatsrecht, 2. Aufl. Berlin 1923, S. 143 f. – Hans Goldschmidt, Das Reich und Preußen im Kampf um die Führung, Berlin 1931, S. 158.

¹⁷ Vorschläge für paritätische Arbeitsämter bzw. Gewerbekammern wurden zunächst von dem Freiburger Nationalökonom Gustav Schönberg, den Zentrumspolitikern Christian Moufang und Franz Hitze sowie den Sozialdemokraten Fritsche und August Bebel, aber auch von den Nationalliberalen Bassermann, Rösicke und Freiherr von Heyl gemacht. Auch Theodor Lohmann, Vortragender Rat für die gewerbliche Arbeiterfrage im preußischen Handelsministerium, setzte sich nach seinem Amtsantritt 1872 dafür ein. Bei der Behandlung der Arbeitskammervorlage 1908–1911 traten parlamentarisch vor allem die Nationalökonom Bernhard Harms, Karl Bücher, Magnus Biermer und Alexander Wierminghaus, der badische Fabriksinspektor Fuchs und Anton Erkelenz als Sekretär der Hirsch-Dunckerschen Gewerbevereine sowie die Sozialdemokraten Paul Umbreit und Otte Hue besonders hervor.

staatlicherseits nicht mehr als bloße Angelegenheit zweier privater Parteien betrachtet, sondern prinzipiell als öffentliche Angelegenheit. Dies war auch der Grund, weshalb einige Unternehmerverbände heftigen Widerstand leisteten. Sie hatten nichts gegen einen weiteren Ausbau der betrieblichen Sozialpolitik und eine besser geregelte Fürsorge für den arbeitenden Menschen (bei dem gerade exponierte Vertreter eines Herr-im-Hause-Standpunktes wie Freiherr von Stumm-Halberg, Krupp und Siemens Vorbildliches leisteten), wohl aber gegen die gänzlich neue Situation, daß der Unternehmer gesetzlich gezwungen werden konnte, sich mit seinen Arbeitern an einen Tisch zu setzen und mit ihnen über seine Maßnahmen zu diskutieren. Leidenschaftlich wandten sie sich dagegen, daß das industrielle Arbeitsverhältnis nicht mehr wie früher als ein zweiseitiges Rechtsgeschäft, sondern als eine quasi-öffentliche Angelegenheit betrachtet wurde. Gustav Schmoller und andere Wissenschaftler, die Sinn für historische Zäsuren besaßen, erkannten schon damals die wahre Bedeutung der Berlepschen Reform und den Einbruch in das vorindustriell-patriarchalische Ordnungsdenken der Wirtschaft.¹⁸

Wenn entgegen den hochgespannten Erwartungen der Sozialreformer, die eine freiwillige und vertrauensvolle Zusammenarbeit in den innerbetrieblichen Arbeiterausschüssen erhofft hatten, die meisten Betriebsvertretungen nur ein formelles Schattendasein führten, so trugen die Arbeitgeber daran die Hauptschuld, weil sie den Wert dieser Einrichtungen noch nicht erkannten. Ihre für heutige Zeiten fast unglaubliche Furcht vor der Sozialdemokratie, die mit den Greueln des Pariser Kommuneaufstandes und den Attentaten auf die regierenden Häupter zusammenhing, aber auch Wilhelms II. unglücklicher Zickzack-Kurs in dieser Frage und seine Beeinflussung durch den saarländischen Schwerindustriellen Carl Friedrich Freiherr von Stumm-Halberg haben eine Umsetzung der Mitbestimmungsidee in die Praxis behindert. Aber auch die Belegschaften stellten sich nach den Berichten der Gewerbeaufsichtsbeamten mit Mißtrauen und Interessenlosigkeit einer weiteren Entwicklung hemmend in den Weg. Sie wurden durch August Bebel in ihrer Ablehnung bestärkt, der von

¹⁸ In einem Vortrag in Berlin 1889 anlässlich des Bergarbeiterstreiks und der notwendigen Fortbildung der Gewerbeordnung sagte Gustav Schmoller u. a.: „Die Bedeutung der Ausschüsse kann für die Zukunft eine außerordentliche werden. Sie bringen definitiv in die alte patriarchalische Ordnung und Verfassung der großen Geschäfte ein ganz neues, fast überall anwendbares Element, mit ihnen verwandelt sich die alte Despotie der Hauswirtschaft in eine öffentliche Anstalt, die nach dem Vorbild anderer Korporationen, Gemeinden, Genossenschaften eine gemischte Verfassung hat, mit ihnen kommen unsere wirtschaftlichen Einrichtungen in Übereinstimmung mit unseren politischen ... Die leitenden kapitalbesitzenden Kräfte haben nur die Wahl zwischen der kommenden sozialen Revolution, welche unsere ganze wirtschaftliche Kultur begraben kann, und zwischen einem Mitreden der Arbeiter in Form der englischen Gewerkvereine oder in Form der verschiedenen deutschen Arbeiterausschüsse. Ein dritter Weg ist ganz unmöglich.“ Gustav Schmoller, Über Wesen und Verfassung der großen Unternehmen. In: Allgemeine Zeitung (Berlin) v. 24.–31. 1. 1890. Später als Sonderdruck München 1890 und aufgenommen in die Aufsatzsammlung: Zur Gewerbe- und Socialpolitik der Gegenwart, Leipzig 1890.

der Unüberwindlichkeit des Gegensatzes zwischen Arbeit und Kapital überzeugt war. Er meinte, daß Betriebsvertretungen für den Klassenkampf gänzlich bedeutungslos bleiben würden. 1891 stellte der Sozialdemokrat Max Schippel in der „Neuen Zeit“ fest:¹⁹

„Einmal können die Arbeiter zur Führung des Unternehmens nach außen hin niemals herangezogen werden. Hier steht jedes kapitalistische Unternehmen mitten im Konkurrenzkampf drin, und es kann nur kapitalistisch geleitet werden, wenn es gedeihen und nicht unterliegen soll. Es lebt und wächst von der Ausbeutung der Arbeit – wie kann es da der Arbeit das Recht einräumen, in ihrem, d.h. gegen die Arbeiterausbeutung gerichteten Sinn die Leitung zu beeinflussen?“

Eine Sonderentwicklung nahm die Entwicklung der betrieblichen Mitbestimmung im Bergbau. Arbeiterausschüsse, die im Rahmen der Knappschaftskassenvorstände eine besonders alte Tradition hatten, wurden im bayerischen Bergbau 1900 und im preußischen 1905 obligatorisch, doch waren auch hier die Fronten nun schon zum Stellungskrieg erstarrt. Die in den sechziger und siebziger Jahren von den Zechenleitungen freiwillig eingeführten Betriebsvertretungen, die trotz ihrer beschränkten Verwaltungs- und Vermittlungsfunktionen eine spürbare Verbesserung der betrieblichen Zusammenarbeit bewirkt hatten, verloren an Bedeutung, als der Staat gesetzlich regelnd in diese Frage eingriff. An die Stelle der freiwilligen Kooperation trat der Gedanke des kämpferischen und weltanschaulichen Gegeneinanders, da nun zunehmend mehr außerbetriebliche Verbände einschließlich der Kirchen auf die Betriebsvertretungen Einfluß zu nehmen suchten. Der sachbestimmte Charakter der industriellen Großbetriebe mit ihren komplizierter werdenden hierarchischen Formen und bürokratischen Leitungsstrukturen machte alle Versuche einer persönlichen Distanzüberwindung im Sinne einer „Werksfamilie“ illusorisch.

Dabei wollte der Staat die Mitbestimmungsfrage durchaus nicht patriarchalisch-fürsorgerisch lösen. Theodor Lohmann, Hans Hermann Freiherr von Berlepsch und Arthur Graf von Posadowsky-Wehner machten sich den engstirnigen Herr-im-Hause-Standpunkt keineswegs zu eigen, sondern sahen als verantwortliche Leiter der Sozialpolitik des Kaiserreiches, daß mit der Erfüllung von Lohnforderungen und der Beseitigung betrieblicher Mißstände durch den Arbeiterschutz die soziale Frage allein noch nicht zu lösen war. Sie erkannten, daß es um die soziale Komponente des liberalen Arbeitsvertrages und die gesellschaftliche Anerkennung des industriellen Lohnarbeiters ging, damit dieser sich mit dem herrschenden System identifizieren konnte. Damit hatte der preußische Staat weit eher als die Masse der Unternehmer und Arbeiterführer die Konsequenzen erkannt, die gesellschaftspolitisch aus der industriellen Entwicklung zu ziehen waren. Die neuerdings von Hans-Ulrich Wehler und anderen aufgestellte These, das kaiserliche Deutschland sei, auf eine immer größere bürger-

¹⁹ Max Schippel, Arbeiterausschüsse. In: Neue Zeit Jg. 9 (1891), Bd. 1, S. 133, Schippels Ansicht wandelte sich später allerdings radikal. Vgl. Ders., Vom Arbeiterausschuß zum Betriebsrat. In: Sozialistische Monatshefte Jg. 15 (1919), S. 440ff.

kriegsähnliche Auseinandersetzung zutreibend, als Ausweg bewußt in einen „Sozialimperialismus“ geflüchtet, ist von der Geschichte des Mitbestimmungsrechts gesehen, nicht richtig.²⁰ Für die Lösung der Arbeiterfrage als dem wichtigsten innenpolitischen Problem um 1900 waren richtungsweisende und vielversprechende Ansätze vorhanden. Den staatlichen Bemühungen hafteten freilich viele Versäumnisse an: Durch die fast typisch zu nennende Unbeständigkeit, die mangelnde Gradlinigkeit und zu kompromißvolle Gesamttendenz des sozialpolitischen Kurses verstellten sich die Regierung und die sie tragenden Parteien ihren besten Absichten oft selbst den Weg. Das Maß an politischer Energie, das notwendig gewesen wäre, um die als richtig erkannten sozialpolitischen Maßnahmen auch gegen den Willen rechter und linker radikaler Flügel durchzusetzen, war zu gering. Der größte Irrtum der Sozialpolitik im kaiserlichen Deutschland vor 1914 bestand aber darin, daß sie bei dieser für das gesamte Arbeitsverhältnis so fundamentalen Gesetzgebung die vorhandenen organisierten Kräfte der Arbeiterbewegung völlig ignorierte. Sie übersah, daß zwischen dem verbalen klassenkämpferischen Radikalismus, wie er sich in Parteiprogrammen, Resolutionen und Zeitungsartikeln äußerte, und der tatsächlichen Mitarbeit der Sozialdemokratie in Parlamenten und Kommunen bemerkenswerte Widersprüche bestanden.²¹ Eine Anerkennung der Gewerkschaften als Tarifpartner beispielsweise, wie sie sozialliberale Professoren schon frühzeitig forderten, hätten mit Sicherheit die gesellschaftlichen Spannungen wesentlich entkräftigt. So aber blieben viele gutgemeinte staatliche Bestrebungen umsonst: Die behördlich verordneten Betriebsvertretungen unterlagen den visionären Heilserwartungen, die mit dem sozialistischen Zukunftsstaat verknüpft wurden.

Rückblickend läßt sich erkennen, daß das Kaiserreich bereits vor dem 1. Weltkrieg nicht nur eine gewisse politisch-parlamentarische, sondern auch eine be-

²⁰ Wehler vertritt die Meinung, der preußisch-deutsche Staat habe die inneren emanzipatorischen Demokratisierungsprozesse in dieser Periode bewußt hinausgezögert und den steigenden inneren sozialen Druck der „Arbeiterfrage“ in eine kolonialistische Expansion abgelenkt. Gerade die Geschichte der Mitbestimmungsentwicklung in Deutschland zeigt aber, daß von einem generellen „Einfrieren“ der alten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung selbst in der Bismarckzeit angesichts der vielfachen Initiativen nicht gesprochen werden kann. Daß diese Sozialpolitik nicht mit den Idealen des sozialistischen Zukunftsstaats harmonisierte, steht auf einem anderen Blatt. Vgl. Hans Ulrich Wehler, Bismarck und der Imperialismus, Köln 1969. – Ders. (Hrsg.), Imperialismus, Köln–Wien 1970. Zur Kritik aus der Sicht der Außenpolitik vgl. Klaus Hildebrand, Staatskunst oder Systemzwang? Die „Deutsche Frage“ als Problem der Weltpolitik. In: Historische Zeitschrift, Bd. 228, 1979, S. 625–644. – Gregor Schöllgen, Wer machte im Kaiserreich Politik? In: Neue Politische Literatur, Jg. 25 (1980), S. 79–197.

²¹ Auf die Diskrepanz zwischen revolutionären Programmen und tatsächlicher Politik der Sozialdemokratie vor 1914 machte schon frühzeitig der Chefredakteur des „Vorwärts“ in seinen Memoiren aufmerksam: Friedrich Stampfer, Die ersten 14 Jahre der Deutschen Republik, 2. Aufl. Offenbach 1947. – Vgl. zu diesem inzwischen gut erforschten Problem u.a. Gerhard A. Ritter, Die Arbeiterbewegung im wilhelminischen Reich. Die sozialdemokratischen Parteien und die Freien Gewerkschaften 1890–1900. Berlin-Dalheim 1959. – Dieter Groh, Negative Integration und revolutionärer Attentismus. Die deutschen Sozialdemokraten am Vorabend des Ersten Weltkrieges, Frankfurt a. M., Berlin, Wien 1973.

schränkte wirtschaftliche Partizipation für alle Staatsbürger ernsthaft ins Auge gefaßt hatte. Nach Bismarcks vorzeitigem Abgang fehlte es freilich an einer vergleichbaren starken politischen Persönlichkeit, die einer solchen Politik das notwendige Gewicht verliehen hätte. Der „Konzeptionenpluralismus“ (Wolfgang Mommsen) in den beiden Jahrzehnten um die Jahrhundertwende, der sich auch in der Innenpolitik feststellen läßt, offenbarte Mangel an Weitsicht, fehlenden politischen Spürsinn und kleinliche Interessenpolitik. Es gab zuviele Personen, die in die Politik hineinredeten und so zur „Verflüssigung“ des politischen Willens beitrugen. Das von Zeitgenossen wie Historikern so oft geschmähte „persönliche Regiment“ des Kaisers bestand in Wahrheit aus der widersprüchlichen Politik seiner Berater. So blieb der zu früh auf den Thron gekommene Monarch nur ein allzu getreues Abbild seiner Zeit. Vergeblich suchte der Liberale Friedrich Naumann in vielbeachteten Reichstagsreden und Aufsätzen für einen neuen „Fabrikparlamentarismus“ zu werben, dessen Aufgabe es sei, „aus Industrieuntertanen Industriebürger zu gestalten“.²² Obwohl die von Revisionismustheorien beeinflussten Freien Gewerkschaften unter der Führung Carl Legiens zunehmend mehr Interesse an den betrieblichen Arbeiterausschüssen zeigten, weil sich diese als hervorragende Träger der sich ausbreitenden Tarifpolitik erwiesen, und Sozialreformer aller Richtungen eine machtvolle Kundgebung in Berlin veranstalteten, kam es vor 1914 zu einem völligen Stillstand in der staatlichen Sozialpolitik.²³

Dieser konnte erst durch den „Politischen Burgfrieden“ bei Ausbruch des Ersten Weltkrieges überwunden werden. Unter dem Druck der äußeren Notwendigkeiten wurden die widerstrebenden Parteien zusammengezwungen, jahrelang gehegte Konflikte unterdrückt und neue Bewegung in die erstarrten Fronten gebracht. Den offiziell vom Staat anerkannten Gewerkschaften gelang es in überraschend kurzer Zeit, weitreichende sozialpolitische Zugeständnisse herauszuholen: Anfang 1915 wurde einer Eingabe der Bergarbeiterverbände folgend allen Bergarbeiterausschüssen auf den Zechen erstmals ein Mitwirkungsrecht bei der Lohnfestsetzung zugebilligt und mit dem Gesetz über den Vaterländischen Hilfsdienst vom 5. Dez. 1916 überall mit Ausnahme der Landwirt-

²² Friedrich Naumann, *Ausgewählte Schriften*. Hrsg. von Hannah Vogt. In: *Civitas gentium. Quellenschriften und Monographien zur Soziologie und Kulturphilosophie*, hrsg. von Max Graf zu Solms, Frankfurt a. M. 1949, S. 341. Vgl. Ders., *Demokratie und Kaiserum*, Berlin 1900. 3. neu bearb. Aufl. Berlin 1904. — Ders., *Neudeutsche Wirtschaftspolitik*, Berlin 1902, 2. erw. Aufl. 1906.

²³ Die Buchdruckergewerkschaft erreichte schon 1912 in einem Vertrag mit den Arbeitgebern, daß in allen Betrieben mit mehr als 6 Beschäftigten die Belegschaften „Vertrauensleute“ wählen konnten, die bei Lohnabschlüssen als ihre Sprecher auftreten konnten. Max Schippel und andere Sozialdemokraten erkannten nun, daß die Arbeiterausschüsse eine „brauchbare, unter Umständen sogar wuchtige Waffe der wirtschaftlichen Arbeiterdemokratie“ werden konnten. Die Politik der Gewerkschaften ging dahin, die Arbeiterausschüsse als Wahlkörper für die überbetrieblichen Arbeitskammern fungieren zu lassen. Die obligatorische Einführung solcher Betriebsvertretungen wurde aber vor allem von den Handelskammern scharf bekämpft.

schaft Betriebsvertretungen obligatorisch gemacht.²⁴ Wenngleich die Arbeitnehmervertreter in den überwachenden überbetrieblichen Organen auf Bezirks- und Reichsebene nur ein Mitwirkungs- bzw. Informationsrecht erhielten, stellten sich alle Gewerkschaften und die Mehrheit der SPD voll und ganz hinter das Gesetz, so daß nun die Zahl der Ausschüsse stark anstieg und diese eine rege Tätigkeit entfalteten.²⁵ Zu dem Aufschwung trug die Tatsache bei, daß bei Streitigkeiten besondere paritätische Schiedsausschüsse auf Bezirksebene angerufen werden konnten, deren vorsitzende Offiziere vom Kriegsamt bestellt wurden und die im Zivilberuf keine Unternehmer sein durften. Diese Schlichtungsausschüsse entschieden wie die seit den neunziger Jahren entstandenen Gewerbegerichte als Vorläufer der heutigen Arbeitsgerichte viel öfter im Sinne der Arbeitnehmer als umgekehrt. Während Regierung und Sozialreformer in den Einrichtungen der Mitbestimmung vor allem Instrumente des sozialen Friedens sahen, betonten insbesondere die Verbände der Schwerindustrie den kriegsbedingt provisorischen Charakter und leisteten bei der Errichtung der Ausschüsse hinhaltenden Widerstand, so daß diese erst nach Jahresfrist eingesetzt wurden.²⁶ Unterstützung fand der Mitbestimmungsgedanke dagegen beim

²⁴ In allen Betrieben mit mehr als 50 Beschäftigten mußten Arbeiter bzw. Angestelltenausschüsse gebildet werden, deren Mitglieder von den volljährigen Arbeitnehmern eines Betriebs oder einer Betriebsleitung in geheimer Wahl nach dem Verhältniswahlrecht gewählt wurden (§ 11). Diese Betriebsvertretungen hatten die Interessen der Arbeiter in Bezug auf Lohn und Arbeitsverhältnis gegenüber den Unternehmern zu vertreten und das gute Einvernehmen innerhalb der Belegschaften wie auch zwischen dieser und der Betriebsleitung zu fördern (§ 12).

Bei Streitfällen konnte man sich an Gewerbegerichte oder besondere Schlichtungsstellen wenden, die paritätisch mit beiden Arbeitsparteien und einem neutralen Vorsitzenden besetzt waren (§§ 13 und 9,2). Auf überbetrieblicher Ebene wurden daneben besondere „Bezirksausschüsse“ gebildet, die über Einstellung und Arbeitsplatzwechsel zu entscheiden hatten (§ 4). Sie bestanden aus einem Offizier als Vorsitzenden, zwei höheren Staatsbeamten und je zwei Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Alle Mitglieder wurden vom Kriegsamt berufen bzw. von ihrer Behörde abgeordnet, wobei Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände geeignete Berufungsvorschläge zu machen hatten. Bei Streitigkeiten entschied eine besondere beim Kriegsamt eingerichtete Zentralstelle, in der auch ein Arbeitnehmervertreter saß. Vgl. Reichsgesetzblatt 1916, S. 1222. — Carl Legien, *Gesetz betr. den Vaterländischen Hilfsdienst*, Berlin 1916. — Eugen Schiffer und Johann Junck, *Der Vaterländische Hilfsdienst*, Berlin 1917.

²⁵ Die Generalkommission der Freien Gewerkschaften unter Führung Carl Legiens sah in dem Hilfsdienstgesetz einen Schritt der „Umgestaltung der freien Privatwirtschaft zur geregelten Bedarfswirtschaft des Staates“. Der Zwangscharakter des Gesetzes, das alle männlichen Deutschen zwischen 17 und 60 Jahren zum Dienst in der Kriegswirtschaft verpflichtete, erschien als das kleinere Übel gegenüber dem erzielten sozialen Fortschritt. Im übrigen sei man gerade in Deutschland gewöhnt, „einen Tropfen sozialen Öls in einem Becher Wermuth zu empfangen“. Vgl. Aufruf der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands an die Arbeiter und Angestellten 8. Dez. 1916 und 13. ord. Generalversammlung des Deutschen Metallarbeiterverbandes in Köln a. Rh. (17.–30. 6. 1917), Protokoll S. 53 ff.

²⁶ Vgl. R. Tänzler, *Die deutschen Arbeitgeberverbände 1904–1929*, o. O. 1929, S. 118. — *Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* (Hrsg.), *Denkschrift über die Forderungen der Übergangszeit und Friedenswirtschaft*, Berlin 1918.

Stresemann-Flügel der mittleren und weiterverarbeitenden Industrie. Auf heftigste Kritik stieß das Hilfsdienstgesetz auch bei der „Sozialdemokratischen Arbeitsgemeinschaft“ auf dem linken Flügel der SPD, aus dem dann die „Unabhängige Sozialdemokratische Partei“ (USDP) hervorging. Sie warf der Mehrheit ihrer Partei wie den Gewerkschaften „Verrat der Arbeiterinteressen“ vor, da das Gesetz den Krieg verlängerte und den Arbeitern eine Zwangsjacke verpaßt habe. Unternehmern wie Krupp würden dadurch nur Riesenprofite erzielen, weshalb die Verwirklichung des Sozialismus ohne eine solche Form der Mitbestimmung das Ziel bleiben müsse.²⁷ Durch die Obstruktion des radikalen Flügels der organisierten Arbeiterschaft und von Teilen der Schwerindustrie wurde der richtungweisende Gedanke des Hilfsdienstgesetzes, mit Hilfe der Gewerkschaften dem sozialen Frieden ein Stück näher zu kommen und die Arbeiterschaft für das „Hindenburg-Programm“ zu mobilisieren, weitgehend zunichte gemacht. In der sich nun polarisierenden Entwicklung verschwanden die von den Unternehmern freiwillig eingerichteten ersten Arbeiterausschüsse mit wirtschaftsfriedlichem Charakter immer mehr, während die Gewerkschaften die Betriebsvertretungen nun als Stützpunkte betrachteten, von denen her ihre Vertrauensleute die sich ausbreitenden Streiks organisieren konnten.

Am Kriegsende geschah wiederum eine überraschende Wende: Mit der „Zentralen Arbeitsgemeinschaft der Arbeitgeber und Arbeitnehmer Deutschlands“ kam es sechs Tage nach dem Zusammenbruch des Kaiserreiches am 15. 11. 1918 zu einer „Konzertierten Aktion“ der Spitzenorganisationen der Unternehmer und Gewerkschaften.²⁸ Dieser Zusammenschluß war in erster Linie gebildet worden, um die drängende Frage der Demobilisierung der bewaffneten Streitkräfte zu lösen und Grundzüge für eine kommende Sozialpolitik zu entwerfen. Angesichts maßloser Lohnforderungen, nachlassender Arbeitsleistung, generellen Arbeitszeitverkürzungen, Streiks und Sozialisierungsdrohungen glaubte die deutsche Industrie die einzige Rettung in einer Flucht nach vorn zu finden. Bei der wankenden Macht des Staates schienen nur noch die Gewerkschaften der einzige vernünftige Halt zu sein. Die Annäherung der Arbeitgeber würde dadurch erleichtert, daß die Gewerkschaften angesichts der allgemeinen Unsicherheit sich ebenfalls gegen eine schnelle Sozialisierung und für allmähliche Reformen auf der Grundlage des Bestehenden aussprachen. Unternehmer wie Gewerkschaften hofften durch ihr Zweckbündnis, die vielen bürokratischen Regelungen abzuschütteln und zu einer freien Selbstverwaltung zurückzukehren. Erster Vorsitzender der Zentralarbeitsgemeinschaft, die bis 1924 andauerte, wurde Geheimrat Ernst von Borsig, sein Stellvertreter der Gewerkschaftsvorsitzende Carl Legien.

Die Arbeitgeber bestätigten im Rahmen dieser neuen Partnerschaft nicht nur die vom Staat 1916 oktroyierten obligatorischen Betriebsvertretungen in Unter-

²⁷ Dreizehnte Ordentliche Generalversammlung des Deutschen Metallarbeiterverbandes, S. 66, und Flugblatt der Sozialdemokratischen Arbeitsgemeinschaft aus dem Winter 1916/17. Zitiert nach R. Schneider und R. F. Kuda, Mitbestimmung, München 1969, S. 73 ff.

²⁸ Preller, Sozialpolitik, S. 227.

nehmen mit mehr als 50 Beschäftigten, sondern stimmten auch paritätisch besetzten Schlichtungsausschüssen und Arbeitsnachweisen zu. Arbeitsbedingungen sollten fortan in Tarifverträgen vereinbart und jede Behinderung der Koalitionsfreiheit der Arbeitnehmer unterlassen werden. Der „Allgemeine Deutsche Gewerkschaftsbund“, wie er sich jetzt nannte, wollte angesichts des Zusammenbruchs das Existenzminimum seiner Mitglieder sichern, an Vorhandenes anknüpfen und einen raschen Wiederaufbau der Wirtschaft einleiten. Er ließ daher zunächst jede Sozialisierungsforderung fallen, was die linke Opposition zu einem Tadelsantrag und den Deutschen Metallarbeiterverband im Oktober 1919 zum Austritt aus der Zentralarbeitsgemeinschaft veranlaßte.²⁹ Aber auch einige Arbeitgeber hielten sich nicht an den Vertrag und begannen z. B. gegen den neuen Achtstundentag zu agitieren, der hier erstmals für alle Betriebe einheitlich vorgesehen war.

5. DER AUSBAU DER MITBESTIMMUNGSGESETZGEBUNG IN DER WEIMARER REPUBLIK

Im Gegensatz zu 1945, wo die Besatzungsmächte erheblichen Einfluß auf die Gestaltung der deutschen Wirtschaft ausübten, war die Situation nach dem Zusammenbruch 1918 völlig offen – das Deutsche Reich konnte selbst den Ausbau der Mitbestimmung entscheiden. Die gesellschaftspolitischen Meinungsfronten stellten sich dabei wie folgt dar: Während alle bürgerlichen Parteien sich für einen gerechten Ausgleich zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern sowie für eine maßvolle Weiterentwicklung des Arbeitsrechts und damit für eine mehr oder weniger weit reichende Arbeitnehmermitbestimmung im weiteren Sinne einsetzten, gab es innerhalb der Sozialdemokratie, von der sich auf dem linken Flügel die USDP und dann der noch radikalere Spartakus-Bund als Keimzelle der Kommunistischen Partei abspalteten, eine heftige Grundsatzdebatte über Termin und Ausmaß der Verstaatlichung von Teilen der deutschen Wirtschaft.³⁰ Während die Mehrheitssozialisten einen so gewaltigen Umbau der

²⁹ J. W. Reichert, Entstehung, Bedeutung und Ziel der „Arbeitsgemeinschaft“ Berlin 1919. (Der Verfasser war Geschäftsführer des Vereins deutscher Eisen- und Stahlindustrieller). – Ludwig Preller, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1949. – Fritz Opel, Der Deutsche Metallarbeiterverband während des Kriegs und der Revolution, Hannover 1957.

³⁰ Die Deutsch-Nationale Volkspartei als Sammelbecken christlich-konservativer Kräfte setzte sich für eine Aussöhnung von Arbeit und Kapital als Voraussetzung der Einheit der Nation, eine angemessene Vertretung der Arbeitnehmer in staatlich anerkannten Berufsvereinen sowie Betriebsräten ein, die dem wirtschaftlichen Frieden und der Förderung der Erzeugung zu dienen hatten. Der Klassenkampfgedanke wurde abgelehnt und die Zentrale Arbeitsgemeinschaft befürwortet. Zentrums- und Bayerische Volkspartei setzten sich in mehr allgemeinen Formulierungen für soziale Gerechtigkeit und Ausbau der Arbeiter-, Angestellten- und Beamtenrechte ein. Die liberalen Parteien waren in der Mitbestimmungsfrage gespalten: Während die Deutsche Volkspartei für Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten des Betriebes, Arbeitskammern und Reichswirtschaftsrat votierte, plädierte die linksliberale Deutsche Demokratische Partei für eine Kontrolle der Konzerne durch wirtschaftliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer im engeren Sinne und nötigenfalls Enteignung.

Wirtschaft in wenigen Tagen und Wochen für unmöglich hielten, den Sozialismus durch das dann zu erwartende wirtschaftliche Chaos nicht in Mißkredit bringen wollten und eine grundsätzliche Änderung des Wirtschaftssystems durch das Volk selbst bei Reichstagswahlen entscheiden lassen wollten, forderte der Spartakus-Bund sofort überall Betriebsräte zur Kontrolle der Produktion und der Betriebsleitungen einzusetzen, die nach dem Muster der russischen Räteverfassung anschließend zentral gesteuert werden sollten.³¹

Die von der SPD geführte Reichsregierung beantwortete den von einer Sozialisierungskommission gemachten Vorschlag zur Nationalisierung des Bergbaus zunächst nicht, erließ dann aber unter dem Eindruck eines mit Waffengewalt niedergeworfenen Streiks ein allgemeines Sozialisierungsgesetz am 23. März 1919 sowie gesetzliche Vollmachten zur Errichtung eines Reichskali- und eines Reichskohlenrats. Bei diesen beiden Gremien handelte es sich nicht um eine Sozialisierung im eigentlichen Sinne, sondern nur um die Verankerung einer eingeschränkten Form der Mitbestimmung auf oberster Ebene.³² Die angeschlossenen Steinkohlen-, Braunkohlen- und Kalizechen sowie Kokereien blieben vermögensrechtlich in der alten Form bestehen und handelten auch weiterhin in eigener unternehmerischer Verantwortung. Lediglich die Einzelsyndikate sowie die beiden Dachsyndikate wurden zu branchenmäßigen kleinen Wirtschaftsparlamenten umgestaltet. Bergbau- und Kaliwirtschaft erwiesen sich für eine solche Mitbestimmung als besonders geeignet, weil durch Bundesratsverordnung vom 30. Juli 1915 bereits alle Zechenbesitzer zur Ankurbelung der Kriegswirtschaft zu zwangsähnlichen Syndikaten vereinigt worden waren. Kohle und Kali galten als kriegswichtige Rohstoffe, die staatlicherseits kontrolliert werden sollten. Die massive staatliche Einflußnahme äußerte sich zunächst in einer rigorosen staatlichen Preisfestsetzung. Die zuständigen Landesbehörden bildeten für die Erstellung entsprechender Preisgutachten einen ständigen Beirat, in dem neben Zechenbesitzern und Kohlenhändlern Vertreter der übrigen Industrie und Landwirtschaft, der Städte und Eisenbahn sowie der Arbeiterschaft Sitz und Stimme fanden. Durch ein Kohlensteuergesetz, eine Kohlenausgleichsstelle sowie einen Reichskommissar für die Kohlenverteilung wurde die freie unternehmerische Entscheidung noch mehr reduziert. Der nach dem Zusammenbruch entstehende Reichskohlenrat war daher nur eine weitere zeitgemäße Fortführung des kriegsbedingten Staatssozialismus. Das höchste Lenkungsgremium der deutschen Kohlenwirtschaft sollte nach dem Gesetz bei 50

nung, wobei allerdings eine Entschädigung vorgesehen war. Die anfangs zahlenmäßig geringe NSDAP, die sich freilich nicht zu den bürgerlichen Parteien rechnete, setzte sich bekanntlich für Verstaatlichung der Trusts, Banken und Warenhäuser ein. Vgl. Wilhelm Mommsen, Deutsche Parteiprogramme, 2. Aufl. München 1969. — Hans Schieck, Die Behandlung der Sozialisierungsfrage in den Monaten nach dem Staatsumsturz. In: Eberhard Kolb (Hrsg.), Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik, Köln 1972, S. 138–164.

³¹ Was will der Spartakus-Bund? Programm des Spartakus-Bundes vom Dezember 1918. — Illustrierte Geschichte der Deutschen Revolution. (Hrsg. von der KPD), Berlin 1929.

³² Kohlewirtschaftsgesetz vom 23. März 1919. Erläuterungen, Berlin 1920. — Preller, Sozialpolitik, S. 240.

Mitgliedern 15 Arbeitnehmervertreter haben, die von der Fachgruppe Bergbau der Zentralen Arbeitsgemeinschaft bestellt wurden. 13 Vertreter der Kapitalseite wurden ebenfalls von der Zentralarbeitsgemeinschaft delegiert, zwei weitere von dem Preußischen Minister für Handel und Gewerbe ernannt. Die übrigen 20 Mitglieder (Vertreter der Verbraucher, anderer Arbeitnehmer- und Arbeitgebergruppen sowie Sachverständige) sollten ebenfalls vom Staat benannt werden. Für die Aufsichtsräte der 12 Einzelsyndikate des Bergbaus war eine ähnliche gemeinwirtschaftliche Mitbestimmungsregelung vorgesehen. Wie die Ausführungsbestimmungen zu dem Gesetz zeigen, wurde nachträglich die Zahl der Mitglieder auf 60 erhöht und auf den staatlichen Ernennungsanspruch verzichtet. Doch mußte der Staat weiterhin dann die Delegierten berufen, die über keine einheitliche Interessenvertretung und damit über keine Wahlkörperschaft verfügten. Auf eine Umorganisation von Produktion und Absatz wurde ausdrücklich verzichtet, weil angesichts des Zusammenbruchs „schädliche Experimente“ vermieden werden sollten. Die Arbeitnehmervertreter im Reichskohlenrat und Reichskalirat besaßen ein Vorschlagsrecht zur Wahl ihrer Vertreter in den Verwaltungsorganen, denen ein „geeigneter“ Arbeitervertreter angehören sollte. Nach Auffassung des Reichsarbeitsministers Wissel konnten dies auch ein sachverständiger Ingenieur, Jurist oder Betriebswirt sein, doch wurden in der Praxis dann nur Angehörige der etablierten Gewerkschaftsbürokratie gewählt, wie etwa Heinrich Imbusch oder Otto Hue. Wie die beiden Namen schon andeuten, kamen die Arbeitnehmerrepräsentanten aus verschiedenen Lagern, da die Bergarbeiterbewegung keine Einheit bildete. Der sozialdemokratische „Alte Verband“ erzielte z.B. bei den Betriebsrätewahlen 1920 45,7 v.H., die christliche Gewerkschaft 18,9 v.H. und die Syndikalisten aller Richtungen 27 v.H. der abgegebenen Stimmen. Da in den Zechenbesitzerversammlungen stets einige große Unternehmen dominierten, konnten die Arbeitgeber ihre mehrheitlichen Interessen in Aufsichtsräten und Vorständen leichter definieren als die Gegenseite, die von den Belegschaften ziemlich losgelöst agieren mußte.

Insgesamt arbeitete der Reichskohlenrat mehr passiv reagierend als aktiv intervenierend. Seine Hauptaufgabe bestand darin, die Preispolitik der angeschlossenen Einzelkartelle zu überwachen, Gesellschaftsverträge zu genehmigen und Lieferbedingungen festzusetzen. Die Stellung des Rheinisch-Westfälischen Kohlensyndikats war z.B. so stark, daß es zusammen mit dem Aachener Steinkohlensyndikat bei der Festsetzung der Kohlenpreise mit Zustimmung des Reichswirtschaftsministers den Reichskohlenrat umgehen konnte. In der Praxis stimmten die Arbeitnehmervertreter für beantragte Kohlenpreiserhöhungen, um dafür Lohnzuschläge und soziale Verbesserungen durchzusetzen. Kapitaleigner und Arbeitnehmer verbündeten sich so auf Kosten der Konsumenten. Das Zusammenspiel der beiden Arbeitsmarktparteien machten den Reichskohlenrat zu einer „Farce“, wie sich Walther Rathenau vor der 2. Sozialisierungskommission drastisch ausdrückte. Die unheilige Allianz zerbrach 1924, als billige Kohle aus Oberschlesien und England als preisbrechende Konkurrenz.

Die nach dem Sozialisierungsgesetz an sich mögliche Enteignung der Zechenbesitzer war durch die Gesetze über den Reichskohlenrat und Reichskalirat

abgewendet worden. Offenbar befürchtete die Regierung, daß verstaatlichte Unternehmen in einem stärkeren Maße als privatwirtschaftlich geführte von den Siegermächten für Reparationsforderungen herangezogen würden.³³ Möglicherweise wollte Reichspräsident Ebert hier auch die Alliierten gegen die revolutionären Kräfte ausspielen. Gegen eine Sozialisierung sprach aber auch, daß ein solcher Vorgang die schon vorhandenen separatistischen Neigungen der Länder gefördert und die Reichshoheit in Frage gestellt hätte. Schließlich hätten die nach dem Sozialisierungsgesetz an die Zechenbesitzer zu zahlenden Summen die Finanzkraft des Reiches bei weitem überstiegen. Nach einer Berechnung der „Bergarbeiterzeitung“ vom 27. Januar 1919 wären dafür 18 Mrd. Reichsmark aufzubringen gewesen.

Während Politiker, Unternehmer und Gewerkschaften um die Neugestaltung der Wirtschaftsordnung rangen, hatten Arbeiter- und Soldatenräte an vielen Orten die Macht an sich gerissen. Die einige Monate nach dem Muster der russischen Oktoberrevolution gebildeten Räte verstanden sich, ohne daß dies klar abgegrenzt war, als eine Mischung von Kampf-, Interessens- und Staatsorganen. Ihre Hauptaufgabe sahen sie zunächst in der Aufrechterhaltung der Ordnung und Beseitigung unmittelbarer Notzustände in den Wochen des Zusammenbruchs. Erst in einer zweiten Phase bildete sich dann eine hierarchisch gestufte Organisation heraus, deren usurpierte Macht durch nachträgliche Erlasse der preußischen Regierung sanktioniert wurde. Die so gestärkten Arbeiter- und Soldatenräte betrachteten sich nun als Kontrollinstanzen der Behörden, mit denen sie zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit zusammenzuarbeiten hatten.³⁴ Während die Spartakisten, die in den Städten Bremen, Braunschweig, Hamborn und Düsseldorf einen beherrschenden Einfluß in den Räten gewinnen konnten die Losung ausgaben: „Alle Macht den Räten“, sah die Reichsregierung in diesen Institutionen nur einen Übergang bis zum Zu-

³³ Gerhard A. Ritter und Susanne Miller (Hrsg.), Die deutsche Revolution 1918–1919. Dokumente, 2. Aufl. Tübingen 1919, S. 101.

³⁴ Eberhard Kolb, Rätewirklichkeit und Räteideologie in der deutschen Revolution 1918/19. In: Ders., Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik, S. 165–184. – Peter von Oertzen, Betriebsräte in der Novemberrevolution, Düsseldorf 1963. – Die während des Umsturzes sich spontan gebildeten Arbeiter- und Soldatenräte hatten, wie neuere Forschungen deutlich zeigen, kein eigenes politisches Programm. Sie wurden in Landgemeinden und kleineren Städten in öffentlichen Versammlungen in direkten Urwahlen gewählt, wobei die örtlichen SPD- und Gewerkschaftsführer die einzigen Kandidaten waren. In größeren Gemeinden traten ein „Großer Arbeiterrat“ oder eine Vollversammlung der „Arbeiterräte“ zusammen, die aus Wahlen in Betrieben oder Berufszweigen hervorgegangen waren. Die improvisierten Räte wurden anschließend durch solche ersetzt, die durch Stimmzetteln nach dem Verhältniswahlrecht meist auf Wohnortbasis ermittelt wurden. In letzter Stufe bildeten sich aus örtlich gewählten Arbeiterräten Bezirks- und Provinzialräte heraus. Das höchste Dachorgan war I. Reichsrätekongreß im Dezember 1918, der sich einen geschäftsführenden „Zentralrat der deutschen sozialistischen Republik“ wählte. Seine 27 Mitglieder gehörten sämtlich den Mehrheitssozialisten an. Diesem höchsten Rätegremium wurde die Überwachung der Regierungsorgane im Reich und in Preußen übertragen sowie das Recht, Minister und Volksbeauftragte abzuberufen.

sammentritt der Nationalversammlung.³⁵ Mit der Ausgestaltung der Mitbestimmung hatten die Arbeiter- und Soldatenräte, deren Mitglieder fast ausschließlich aus örtlichen sozialdemokratischen Parteigrößen und Gewerkschaftsfunktionären bestanden, im Grunde wenig zu tun, da ihre Bestrebungen auf eine vollständige Überführung der Wirtschaft in die „Selbstherrschaft der Massen“ (Carl Schmitt) zielten. Insgesamt handelte es sich bei der Räteherrschaft zwischen November 1918 und Juni 1919 um ein kurzlebiges Zwischenspiel, das aber für den weiteren Gang der Mitbestimmungsgesetzgebung in eine andere Richtung bedeutsam geworden ist.

Die Sozialdemokratie hatte sich durch einen Beschluß am 23. März 1919 wie schon erwähnt zwar für eine „Umwandlung der kapitalistischen Gesellschaft in eine sozialistische“ ausgesprochen, doch sollte dies nicht auf dem Weg der Diktatur erfolgen. Bei der Umwandlung auf demokratischem Weg hatten nach ihrer Ansicht die Betriebsräte, wie die Arbeiter- und Angestelltenausschüsse nun genannt wurden, aber auch Bezirksräte sowie ein „Reichsarbeitsrat“ mitzuwirken. Die künftige Rolle der Räte wurde damit vor allem auf den wirtschaftlichen Bereich verwiesen. Dieses Konzept konnte sich schon auf dem II. Reichsrätekongreß im April 1919 gegenüber den Plänen der Verfechter einer reinen Räterepublik durchsetzen. Der von der SPD-Fraktion eingebrachte und angenommene Antrag sah neben dem Reichstag eine „Kammer der Arbeit“ vor, die einen Unterbau auf allen staatlichen Ebenen bis zur Gemeinde erhalten sollte. Betriebe und Berufsverbände hatten die Mitglieder zu wählen, und jedes Gesetz bedurfte der Zustimmung von Reichstag und Arbeitsparlament. Die Übereinstimmung mit den Entwürfen der Nationalversammlung von 1848/49 und den Arbeitskammern bzw. dem Volkswirtschaftsrat des Kaiserreiches ist frappierend. In allen Fällen war eine Doppelpyramide geteilter politischer und wirtschaftlicher Macht vorgesehen, wobei Legislative und Exekutive jeweils beiden zugeteilt waren. Die USPD hielt dagegen an ihrem Konzept der Einheit

³⁵ Beim Allgemeinen Kongreß der Arbeiter- und Soldatenräte Deutschlands vom 16.–21. 12. 1918 wurde ein Antrag des USPD-Vertreters Ernst Däumig, das Rätesystem als Grundlage für die Verfassung einer sozialistischen Republik Deutschland zu nehmen und den Arbeiter- und Soldatenräten die höchste gesetzgebende und vollziehende Gewalt zu verleihen, mit 344:98 Stimmen abgelehnt und auch gegen den Widerstand der USPD der frühest mögliche Termin für eine Nationalversammlung anberaumt. Die SPD wollte zwar die Macht in die Hände gewählter Vertrauensleute legen, wandte sich aber gegen die von der radikalen Linken geforderte „Diktatur einer Klasse“ und Ausschluß aller Bürgerlichen aus der Regierung. Auch einige USPD-Mitglieder gaben anschließend zu Protokoll, daß sie gegen Herrschaftsmonopol mit anderem Vorzeichen seien. Diese Entscheidung für eine parlamentarische Form der Demokratie war der Anlaß für den am linken Flügel der USPD stehenden Spartakus-Bund, am 31. Dez. 1918 die „Kommunistische Partei Deutschlands“ unter Führung Karl Liebknechts und Rosa Luxemburgs zu gründen, wozu schon vorher Pläne bestanden. Aber auch in der USPD verblieben noch Befürworter der reinen Räteidee. Der Spartakusaufstand in Berlin sowie die Ausrufung von autonomen „Räterepubliken“ in Bremen, Braunschweig und München, die mit militärischer Gewalt durch das Reich niedergeschlagen werden mußten, waren Folgen dieser Beschlüsse. Vgl. Stenographische Berichte, I. Rätekongreß, Berlin 1918. – Eduard Bernstein, Die deutsche Revolution, Berlin 1921. – W. Jansson, Das Räteproblem und die Gewerkschaften. In: Deutsche Politik, Bd. 1 (1919), S. 438 ff. – Carl Severing, Mein Lebensweg, Bd. 1, Köln 1950, S. 233 (Dort Beschreibungen der tumultartigen Sitzungen des I. Rätekongresses.)

von politischer und wirtschaftlicher Macht bei den Räten fest und wollte durch ein imperatives Mandat die gewählten Vertreter jederzeit abberufen können.

Verständlicherweise mußte der Rätegedanke automatisch zunächst in Konflikt mit den Gewerkschaften geraten, die sich als alleinige Vertretung der wirtschaftlichen Arbeiter- und Angestellteninteressen betrachteten. Wollten sie das Monopol des Berufsvereins behalten, so mußten sie die Räte bekämpfen oder sich ihren Dienst nutzbar machen. Umgekehrt versuchten die Verfechter des reinen Rätestaaten, die Gewerkschaften, mit deren Politik im Kaiserreich sie sowieso nicht einverstanden waren, zur Basis einer revolutionären Räteorganisation zu machen. Ernst Däumig sagte auf dem USPD-Parteitag 1919 unumwunden, daß in einem Räteystem die Rolle der Gewerkschaften in der bisherigen Form ausgespielt sein würde.³⁶ Auf der Gewerkschaftsseite bildeten sich nach 1918 insgesamt drei Richtungen in dieser Frage heraus: Sie reichten von konsequenter Ablehnung des Rätewesens über strikte Beschränkung auf den wirtschaftlichen Bereich und ihre Kontrolle bis zur Befürwortung einer Synthese von Räten und Gewerkschaften.³⁷ Die zahlenmäßig größte mittlere Richtung

³⁶ Ernst Däumig, Das Räteystem. Reden auf dem Parteitag der USPD am 4./5. März 1919, Berlin o.J., S. 27. — Der radikale Arbeitervertreter gab bei dieser Gelegenheit folgende Strategie zur Eroberung der Gewerkschaften aus: „Nicht Zerschlagung der Gewerkschaften ... denn damit würden wir gerade den Gewerkschaftsbürokraten das Spiel ermöglichen, das sie zu spielen gedenken. Nein, wir sagen hinein in die Gewerkschaften, alle, alle sollen mitwirken. Und besonders an das klassenbewußte Proletariat appellieren wir, sie sollen mit hinein, sollen uns mithelfen, die Gewerkschaftsbürokratie zu beseitigen, aus den Gewerkschaften wahrhaft revolutionäre Kampforganisationen zu machen“. Ebd., S. 28ff.

³⁷ Die erste Richtung setzte sich für eine Fortsetzung der „Zentralen Arbeitsgemeinschaft“ mit den Unternehmern und einen friedlichen Ausgleich in der Wirtschaft ein. Man betonte zwar die Verdienste der Räte in der Revolution, da sie Anarchie und Blutvergießen verhindert hätten. Man unterstützte aber die Bemühungen der SPD, sie in ein demokratisches Fahrwasser zu bringen und wandte sich gegen die Anhänger einer Räteorganisation nach russischem Muster. Diese Meinung wurde vom Gewerkschaftskongreß Juli 1919 in Nürnberg gebilligt. Das Eintreten für Parität in der Zentralarbeitsgemeinschaft bedeutete, daß man auf dem Weg der Mitbestimmung fortschreiten wollte. Eine andere Gewerkschaftsrichtung trat für eine gemeinwirtschaftliche Lösung ein, wollte jedoch zugleich den Einfluß der Räte vermindert und unter strenge Gewerkschaftskontrolle gestellt sehen. Der 11. Verbandstag des Deutschen Holzarbeiters im Juni 1919 in Berlin übernahm ähnlich formulierte Grundsätze des Gewerkschaftsführers Fritz Tarnow. Die Räte sollten danach nur im Rahmen der Wirtschaftskammern auf überbetrieblicher Ebene eine Funktion erhalten, während die Betriebe weiterhin eine Domäne der Gewerkschaften bleiben sollten. Auch die Transportarbeitergewerkschaft lehnte ein Mitwirken der Räte auf der untersten Ebene ab. Eine dritte Richtung, die z. B. auf der 14. ordentlichen Generalversammlung des Deutschen Metallarbeiterverbandes zu Wort kam, wollte ein Auseinanderfallen der Arbeiterbewegung um jeden Preis verhindern und forderte daher einen Zusammenschluß der vielen Arbeiterberufsvereine zu wenigen mächtigen Industriegewerkschaften, die dann das Fundament für eine Räteorganisation abgeben könnten. Vgl. Die Zukunft der Arbeiterräte. In: Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands v. 8. März 1919, S. 81ff. — Protokoll des 16. Kongresses der Gewerkschaften Deutschlands abgehalten zu Nürnberg vom 30. Juni bis 5. Juli 1919, S. 62. — Protokoll des 11. Verbandstages des Deutschen Holzarbeiterverbandes vom 15. bis 24. Juni in Berlin, S. 154ff. — Protokoll des 10. Verbandstages des Deutschen Transportarbeiterverbandes, abgehalten zu Stuttgart vom 22. bis 27. Juni 1919, S. 32. — Schneider-Kuda, Mitbestimmung, S. 136.

setzte sich durch, wodurch sich die revolutionäre politische Rätebewegung und Gewerkschaften schnell von einander entfernten. Die Vertreter einer reinen „Sozialistischen Republik“ waren damit an den bestehenden alten Berufsorganisationen in der Wirtschaft gescheitert. Die wirtschaftliche Räteidee blieb in der Weimarer Republik erhalten. Ihre Ausformung geschah nicht nach dem Vorbild der russischen Revolution, sondern nach den Traditionen der deutschen Arbeiterbewegung und Sozialpolitik.

Die revolutionäre Bewegung im November 1918 hatte die vom Reichstag bereits fest ins Auge gefaßte demokratisch-parlamentarische „Oktoberverfassung“ unter sich begraben und zielte auf ein revolutionäres neues Staatsrecht. Die Entscheidung des I. Rätekongresses für die Einberufung der Nationalversammlung stellte aber die entscheidenden Weichen für den weiteren Ausbau der Mitbestimmung auf friedlich-evolutionärem Wege. Die aus den Wahlen am 19. Januar 1919 hervorgehenden Stimmanteile zeigten nämlich, daß die SPD nur in Koalition mit dem Zentrum und der Deutschen Demokratischen Partei (DDP) regieren konnte. Die weitere Ausgestaltung der Wirtschafts- und Betriebsverfassung konnte nicht gegen den Willen dieser beiden bürgerlichen Parteien erfolgen. Die links wählende Arbeiterschaft, die zusammen 45,5 v.H. der Stimmen auf sich vereinigen konnte, beruhigte sich bei dem Versprechen, daß die Sozialisierungsfrage offen bleibe und die Räte wirtschaftlich in der Verfassung verankert werden würden. Wichtige Grundsatzfragen blieben freilich ungeklärt, weshalb man von einer „Verfassung ohne Entscheidung“ sprach.³⁸ Die Weimarer Verfassung legte sich in allen diesen Fragen nicht genau fest und suchte gemäß der ersten Weimarer Koalition sozialliberale Kompromisse zu finden. So wurden einerseits die traditionellen bürgerlich-liberalen Grundrechte wie Vertragsfreiheit, wirtschaftliche Freiheit des Individuums und Recht auf privates Eigentum in die Verfassung hineingeschrieben, aber auch andererseits die nutzbaren Bodenschätze und Naturkräfte der Staatsaufsicht unterstellt, was dann für das schon erwähnte Sozialisierungsrahmengesetz vom 19. März 1919 die entsprechende Grundlage bot. Die Arbeitnehmermitbestimmung wurde im Artikel 165 der Weimarer Verfassung verankert, in dem es hieß³⁹: „Die Arbeiter und Angestellten sind dazu berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken. Die beiderseitigen Organisationen und ihre Vereinbarungen werden anerkannt... Die Arbeiter und Angestellten erhalten zur Wahrnehmung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen gesetzliche Vertretungen in Betriebsarbeiterräten sowie nach Wirtschaftsgebieten gegliederten Bezirksarbeiterräten und in einem Reichsarbeitererrat.“

Die Arbeiterräte sollten auf Bezirksebene mit Unternehmern „und sonst beteiligten Volkskreisen“ zu Bezirkswirtschaftsräten und diese wiederum zu einem

³⁸ O. Kirchheimer, Weimar- und was dann? In: Ders., Politik und Verfassung 1964, S. 52. — Vgl. Reinhard Rürup, Entstehung und Grundlagen der Weimarer Verfassung. In: Kolb (Hrsg.), Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik, S. 218–234.

³⁹ Reichsgesetzblatt 1919, S. 1415.

„Reichswirtschaftsrat“ zusammentreten. Wie dies der Reichsrätekongreß im April 1919 gefordert hatte, sollte das oberste Arbeitsparlament die Gesetzentwürfe begutachten, konnte aber selbst und unter Umständen auch gegen den Willen der Regierung Gesetzentwürfe in den Reichstag einbringen. Wichtig war dabei der Passus, „Aufbau und Aufgaben der Arbeiter- und Wirtschaftsräte sowie ihr Verhältnis zu anderen Selbstverwaltungskörpern zu regeln, ist ausschließlich Sache des Reiches.“⁴⁰ Eingedenk der revolutionären Unruhen sollte jede Selbstnennung von Räten, wie etwa bei der „Neuerkommission des Ruhrgebietes“, künftig verhindert werden. Der stufenweise Aufbau des wirtschaftlichen Rätewesens entsprach nicht allen Forderungen der Linken, doch sahen insbesondere ihre radikalen Vertreter hoffnungsvoll auf die Verfassungslücken.⁴¹

Die erste Umsetzung der Verfassungsnorm in die Verfassungswirklichkeit bot sich bei der Ausgestaltung der Betriebsvertretungen. Der Rat der Volksbeauftragten hob bereits als eine seiner ersten Maßnahmen das Hilfsdienstgesetz am 23. 12. 1918 auf und ordnete die Neuwahl der bestehenden Arbeiter- und Angestelltenausschüsse an. In allen übrigen Betrieben und Verwaltungen mit mehr als 20 Beschäftigten wurden solche Ausschüsse eingerichtet und Gewerkschaftsvertreter als Tarifpartner anerkannt. Wichtige Bestimmungen des Hilfsdienstgesetzes wurden übernommen.⁴²

Da besonders im Bergbau Zechen- und Revierräte die Betriebsführung an sich gerissen hatten, um die Sozialisierung auf eigene Faust vorwärts zu treiben, und regionale Streikbewegungen im Frühjahr 1919 überall ausbrachen, die nur durch den schnellen Abschluß von Tarifverträgen und vorläufiges Zusagen auf sozialem Gebiet oder aber Waffengewalt beendet werden konnten, wurden die Beratungen über ein einheitliches Betriebsrätegesetz so beschleunigt, daß dieses schon am 4. Febr. 1920 verkündet werden konnte.⁴³

⁴⁰ Ebd.

⁴¹ So meinte der USPD-Vertreter Heinrich Ströbel, daß es nun darauf ankommen werde, „die Verfassung im demokratisch-sozialistischen Sinne, daß heißt: durch die Tat, durch die Gesetzgebung zu interpretieren“. Heinrich Stöbel, Die deutsche Revolution, 2. Aufl. Berlin 1922, S. 142f. — Die „Neuner-Kommission für die Vorbereitung der Sozialisierung des Bergbaus im rheinisch-westfälischen Industriegebiet“ wurde am 10. 2. 1929 in Essen gebildet. Sie selbst setzte sich aus je 3 Sozialdemokraten, Unabhängigen und Spartakisten zusammen.

⁴² So wurde zu den Aufgaben der Ausschüsse gerechnet, das gute Einvernehmen zwischen den Arbeitnehmern sowie zwischen diesen und den Unternehmern zu fördern. Je zwei ständige und zwei unständige Vertreter der Kapital- und der Arbeitnehmerseite bildeten zusammen mit einem eventuell zu wählenden unparteiischen Vorsitzenden einen Schlichtungsausschuß. Vgl. Verordnung über Tarifverträge und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten — Reichsgesetzblatt 1918, S. 1457. — Gerhard Adelman, Quellensammlung zur Geschichte der sozialen Betriebsverfassung, Bd. 1, Bonn 1960, S. 499.

⁴³ Peter von Oertzen, Die großen Streiks der Ruhrbergarbeiterschaft im Frühjahr 1919. In: Kolb (Hrsg.), Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik, S. 185—217. — Adelman, Quellensammlung, Bd. 1, S. 456—57. — Gerhard Erdmann, Die Entwicklung der deutschen Sozialgesetzgebung, 2. erw. Aufl. Göttingen 1957, S. 24.

Die Geschichte des Gesetzes zeigt, daß die Reichsregierung unter starken innenpolitischen Pressionen stand und die ersten Entwürfe vom radikalen Flügel der Arbeiterbewegung strikt abgelehnt wurden. Es wurde aber an dem gewählten Konzept festgehalten und dieses mit nur geringen Änderungen verabschiedet.⁴⁴ Nach dem Gesetz wurden zur „Wahrnehmung der gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen der Arbeitnehmer (Arbeiter und Angestellte) dem Arbeitgeber gegenüber und zur Unterstützung des Arbeitgebers in der Erfüllung der Betriebszwecke“ in Unternehmen mit mehr als 20 Arbeitnehmern Betriebsräte errichtet. Diese sollten je nach Betriebsgröße aus 3—30 Mitgliedern bestehen, wobei den Angestellten ein Minderheitenschutz einzuräumen war. Die Sitzungen des Betriebsrats hatten möglichst außerhalb der Arbeitszeit stattzufinden und durften nicht öffentlich sein. Das Amt des Betriebsratsvorsitzenden blieb ohne Entgelt. Die Betriebsräte hatten die Aufgabe, die Betriebsleitungen durch Rat zu unterstützen, um eine möglichst hohe Wirtschaftlichkeit des Betriebes zu gewährleisten, an der Einführung neuer Arbeitsmethoden fördernd mitzuwirken und den Betrieb vor Erschütterungen zu bewahren, auf Einhaltung von Tarifverträgen und Anordnungen von Schlichtungsstellen zu achten und bei sozialen Einrichtungen mitzuwirken. Ferner sollten sie allen Forderungen und Maßnahmen entgegenwirken, die das Gemeininteresse schädigten. Eine Ausführung der gemeinsam mit der Betriebsleitung gefaßten Beschlüsse stand dem Betriebsrat nicht zu.⁴⁵

Nach dem ergänzenden „Gesetz über die Entsendung von Betriebsratsmitgliedern in den Aufsichtsrat“ vom 15. Februar 1922 war die Entsendung von ein oder zwei Betriebsratsmitgliedern in den Aufsichtsrat vorgesehen, um die Interessen und Forderungen der Arbeitnehmer sowie deren Ansichten und Wünsche hinsichtlich der Organisation des Betriebs zu vertreten.⁴⁶ Sie hatten bei allen Sitzungen ein Stimmrecht und wurden zu Stillschweigen bei vertrau-

⁴⁴ Angesichts der großen Streiks, bei denen unter anderem ein „Sechstuentag“ (!) gefordert und die ungesetzlich entstandene „Neuner-Kommission für die Vorbereitung der Sozialisierung des Bergbaus im rheinisch-westfälischen Industriegebiet“ als Verhandlungspartner vorübergehend anerkannt werden mußte, erließ schon im März 1919 das Reichsarbeitsministerium vorläufige Grundsätze zur Errichtung von Betriebsräten, die zuvor von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der Zentralarbeitsgemeinschaft ausgehandelt worden waren. Der erste Regierungsentwurf für ein Betriebsrätegesetz im Mai 1919 wurde zurückgezogen, da auf den Gewerkschaftskonferenzen und dem SPD-Parteitag keine Einigung über die Form des wirtschaftlichen Mitbestimmungsrechtes der Betriebsräte zu erzielen war. Ein weiterer Entwurf vom Juli 1919 wurde vom „Zentralrat der deutschen Republik“ abgelehnt, da er nur eine Ausgestaltung der alten Arbeiter- und Angestelltenausschüsse bringe, während die Betriebsräte seiner Meinung nach „Organe sein sollten, die bei der Durchführung des kapitalistischen in die sozialistische Wirtschaft mitzuwirken hätten.“ Dennoch wurde der 2. Regierungsentwurf der Nationalversammlung zugeleitet, am 21. August 1919 beraten, dem Sozialpolitischen Ausschuß überwiesen, in der zweiten und dritten Lesung nur unwesentlich verändert und dann am 4. Februar 1920 in Kraft gesetzt. Vgl. Preller, Sozialpolitik, S. 249. — Adelman, Quellensammlung, Bd. 1, S. 460.

⁴⁵ Reichsgesetzblatt 1920, S. 147ff.

⁴⁶ Reichsgesetzblatt 1922, S. 209ff. sowie 307ff.

lichen Angaben verpflichtet. Die Wahl der Aufsichtsratsmitglieder geschah nicht durch die Gewerkschaften, sondern durch getrennte Wahlen im Arbeiter- und Angestelltenrat. Die Arbeitnehmer waren damit erstmals regelmäßig in Aufsichtsräten von Kapitalgesellschaften vertreten, deren Anteil in der Wirtschaft ständig seit dem 19. Jahrhundert zugenommen hatte: Hatte ihr Anteil 1895 noch bei 10 v.H. aller Unternehmen gelegen, so war er 1925 auf 33 v.H. angestiegen. Den Hauptteil darunter machten die Aktiengesellschaften aus, die die Zahl ihrer Belegschaftsangehörigen von 0,8 Mill. auf 3,6 Mill. in diesem Zeitraum steigern konnten.⁴⁷

Gegen das mit 215 zu 63 Stimmen angenommene Betriebsrätegesetz riefen USPD und KPD zu Massenprotesten auf und bezeichneten es als „Totenschein des Rätessystems“.⁴⁸ Schon bei den Beratungen veranstaltete die radikale Linke Demonstrationen vor dem Reichstagsgebäude, die in blutigen Straßenkämpfen mit Toten und Verwundeten endeten. Aber auch die Arbeitgeber hatten anfangs schärfsten Protest gegen den Betriebsrätegesetzentwurf erhoben, da sie in der Entsendung von Betriebsräten in den Aufsichtsrat Gefahren für Führung, Leistung und Disziplin des Betriebs sahen. Verständlicherweise waren sie nach den Aufständen und Streiks besonders mißtrauisch und verhärtet. Nach ersten Schwierigkeiten fanden sie sich jedoch mit der neuen Einrichtung der Betriebsräte ab, ohne bis zum Ende der Weimarer Republik allerdings einen erheblichen Nutzen erkennen zu können.^{48a} Aber auch viele Betriebsräte verstanden noch nicht, sich auf den vorgezeichneten Boden des Gesetzes zu stellen und ließen sich „noch viel zu viel von Gefühlen leiten, anstatt die Sache rein rechtlich zu betrachten“.⁴⁹

Die Gewerkschaften standen den neuen Betriebsvertretungen ebenfalls zunächst distanziert gegenüber, weil sich diese vielfach ohne ihr Zutun 1919 gebildet hatten und eine wesentlich radikalere Politik gegenüber den Unternehmensleitungen betrieben als die alten Arbeiter- und Angestelltenausschüsse, die unter dem Hilfsdienstgesetz und der Zentralen Arbeitsgemeinschaft entstanden waren. Die gesetzliche Fixierung aller Betriebsräte 1920 wurde als Konkurrenz zur traditionellen Gewerkschaftsarbeit empfunden, wobei Erfahrungen mit dem „shop steward“ in England eine Rolle spielten.⁵⁰ Folglich versuchten einzelne

⁴⁷ Statistik des Deutschen Reiches, Bd. 418. Berlin 1930, S. 162ff.

⁴⁸ In der KPD-Zeitung „Rote Fahne“ hieß es am 13. Januar 1920: „Jetzt will die Konterrevolution ihr Werk besiegeln, indem sie den revolutionär errungenen Einfluß der Arbeiter in den Betrieben mit Hilfe der Gesetzgebung bricht.“ – W. Wimmer, Das Betriebsrätegesetz von 1920 und das Blutbad vor dem Reichstag, Berlin-Ost 1957, S. 17ff. – Preller, Sozialpolitik, S. 250.

^{48a} Tänzler, Arbeitgeberverbände, S. 211.

⁴⁹ Verband der Bergarbeiter Deutschlands (Hrsg.), Jahrbuch 1921, S. 66ff.

⁵⁰ Schon vor dem 1. Weltkrieg beklagte der Sekretär der General Federation of Trade Unions, Appleton, daß die englischen Arbeiter den eigenen betrieblichen „shop stewards“ mehr Vertrauen entgegenbrächten als den draußen agierenden Gewerkschaften. Vgl. Joachim Rückert und Wolfgang Friedrich, Betriebliche Arbeiterausschüsse in Deutschland, Großbritannien und Frankreich im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert. Eine vergleichende Studie zur Entwicklung des kollektiven Arbeitsrechts. Rechtshistorische Reihe, Bd. 7, Frankfurt a.M. 1979.

Gewerkschaften zunächst, die Betriebsräte aus ihrem Einflußbereich herauszuhalten und sie auf politische Aufgaben hinzulenken.⁵¹ Aber dann begann man sich auch hier mit den neuen Einrichtungen zu arrangieren, um den Alleinvertretungsanspruch für Arbeitnehmerinteressen zu wahren. Im Winter 1920/21 war der Kampf zwischen den Gewerkschaften und den selbständigen Rätezentralen um die Kontrolle der Betriebsräte zugunsten der Gewerkschaften entschieden worden.⁵² Zugleich endete damit die politische Rolle des Rätessystems.

In der heutigen Literatur wird von interessierter Seite den Sozialdemokraten in diesem Zusammenhang „Verrat an der Arbeiterklasse“ oder der Vorwurf angelastet, sie hätten nicht einen damals möglichen „dritten Weg“ zwischen dem staatsbürokratischen Rätessystem nach russischem Muster und dem spät-kapitalistischen „Organisierten Kapitalismus“ (Rudolf Hilferding) beschritten bzw. zumindest den Unternehmern in der Revolution zu wenig abgetrotzt.⁵³ Im Licht der eingehenden Forschung über den Zusammenbruch 1918 zeigt sich aber, daß solche nachträglichen Schuldurteile utopischen Charakter haben. Zu keinem Zeitpunkt gab es eine Mehrheit für eine reine Räteherrschaft, die mit Sicherheit Anarchie, Bürgerkrieg, Separatismus und eine Verschärfung der wirtschaftlichen Krisen bedeutet hätte. Der von der sozialliberalen ersten Weimarer Koalition eingeschlagene Weg war kein Umfall oder Verrat, sondern eine Fortsetzung des Weges, der seit der 48er-Revolution deutlich erkennbar ist. Die 1920 entstehenden Betriebsräte bildeten auch keine Kopie der russischen Sowjets, sondern bauten auf den alten Arbeiter- und Angestelltenausschüssen und damit auf Traditionen deutscher Sozialgeschichte auf. Auch die Mitbestimmungsdiskussion nach 1945 hat hier ihren Orientierungsrahmen gefunden.

Die nach der Weimarer Verfassung vorgesehenen Bezirksarbeiterräte und die mit den Unternehmern geplanten Bezirkswirtschaftsräte sind in der Weimarer Republik nicht eingerichtet worden, so daß die Mitbestimmungspyramide gleichsam ohne Mittelbau blieb. Dafür wurde durch Verordnung vom 4. Mai 1920 ein „Vorläufiger Reichswirtschaftsrat“ eingerichtet, der sich aus 68 Vertretern der Land- und Forstwirtschaft, 6 Vertretern der Gärtnerei und Fischerei, 68 Vertretern der Industrie, 44 Vertretern des Handels, der Banken und Versicherungen, 34 Vertretern des Verkehrs und öffentlicher Unternehmungen und 36 Vertretern des Handwerks zusammensetzte, wobei Arbeitgeber und Arbeitnehmer jeweils die Hälfte stellten. Weitere 30 Mitglieder stellten die Verbraucher, 16 Vertreter die Beamten und freien Berufe.⁵⁴ Zudem wurden 12 Persönlichkeiten vom Reichstag ernannt, die mit dem Wirtschaftsleben einzelner Landesteile besonders vertraut waren. Schließlich konnte noch die Reichs-

⁵¹ Th. Brauer, Das Betriebsrätegesetz und die Gewerkschaften, Jena 1920. – Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands, Februar 1919.

⁵² Oertzen, Betriebsräte, S. 66.

⁵³ Arno Klönne, Mitbestimmungs-Theorien und Realität. In: Offene Welt, Bd. 96–97 (1968), S. 339ff. – Udo Bernbach, Kritik des Rätessystems. In: Berliner Zeitschrift für Politologie, Bd. 9 (1968), H. 4, S. 21ff.

⁵⁴ Reichsgesetzblatt 1920, S. 858ff.

regierung 12 Personen ihres Vertrauens nach freiem Ermessen bestellen. Der Vorstand des Reichswirtschaftsrats sollte aus je einem Drittel Arbeitnehmern, Unternehmern und Vertretern der „Öffentlichkeit“ bestehen. Wie in Art. 165 WV vorgesehen, hatte das Gremium die Funktionen einer Zweiten Kammer mit eigener Gesetzesinitiative. Die Wahl des endgültigen Reichswirtschaftsrates sollte erst dann stattfinden, wenn der Unterbau der Räteorganisation abgeschlossen war. Zur Unterstützung der Tätigkeit dieses Wirtschaftsparlaments rückten Arbeitnehmervertreter in die obersten Verwaltungsgremien einzelner Industriezweige und der Reichsverwaltung ein, nämlich bei der Kohlewirtschaft, dem Kalibergbau, der Eisen- und Stahlindustrie, der Elektrizitätswirtschaft, in chemische Industriezweige und in die Außenhandelskontrolle. Aber abgesehen vom Reichskohlen- und Reichskalirat konnten sich Arbeitnehmervertretungen nur für kurze Dauer halten und blieben eine inkompetente Minderheit, wie z.B. im Verwaltungsrat der Deutschen Reichspost, in den Beiräten der Deutschen Reichsbahn, im Beirat zum Branntweinmonopol oder dem Zentralausschuß der Reichsbank.⁵⁵

Der Reichswirtschaftsrat übernahm mehr und mehr die Funktionen der Zentralen Arbeitsgemeinschaft, aus der die Gewerkschaften 1924 ihren Austritt erklärten, nachdem einige Einzelgewerkschaften schon vorher abgesprungen waren.⁵⁶ Eine große wirtschaftspolitische Bedeutung konnte er aber nicht entfalten, sieht man von einer von ihm veranlaßten Wirtschafts- und Sozialenquete zwischen 1928–1932 einmal ab.⁵⁷ Lediglich seine Gutachten erfreuten sich wachsender Aufmerksamkeit bei Regierung und Parlament. Auf der Arbeitnehmerseite gab es wiederholt scharfe Kritik an der Zusammensetzung des Reichswirtschaftsrates. Da sich die Unternehmer- und Arbeitnehmergruppen aller vertretenen Wirtschaftszweige meist in zwei Blöcken gegenüberstanden, kam den Vertretern aus öffentlichen Körperschaften, freien Berufen, Wissenschaften usw. die Rolle des Züngleins an der Waage zu, wobei sich dieses meistens dann auf die Arbeitgeberseite neigte.⁵⁸

Die weitere Ausgestaltung der überbetrieblichen Mitbestimmung stand daher auch in den späteren Jahren der Weimarer Republik im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion, soweit diese nicht von den zahlreichen politischen und wirt-

⁵⁵ Erich Potthoff, Die wirtschaftliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Weimarer Republik. In: Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften, Jg. 1950, Nr. 6–7, S. 14.

⁵⁶ Ein Hauptgrund für das Auseinanderbrechen der ersten „Konzertierten Aktion“ der Spitzenverbände der Unternehmer und Arbeitgeber lag darin, daß der von der Zentralarbeitsgemeinschaft als Norm festgelegte Achtstundentag durch eine Arbeitszeitverordnung von 1923 durchlöchert wurde. Die ADBG warf den Arbeitgebern vor, daß sie wirtschaftlich und sozial eine Stellung einnahmen, die mit dem Geist und den Vereinbarungen des Abkommens von 1918 im Widerspruch stünden. Man hielt ihnen z.B. vor, daß der Staat unter ihrem Einfluß wieder zunehmend durch Schlichtung in die Tarifauseinandersetzungen eingriff. Vgl. Hans J. Varain, Freie Gewerkschaften. Sozialdemokratie und Staat, Düsseldorf 1956, S. 163.

⁵⁷ Preller, Sozialpolitik, S. 252.

⁵⁸ Ebd.

schaftlichen Krisen völlig eingenommen war. Nachdrücklich forderten z.B. die Deutsche Volkspartei, die sich als Nachfolgerin der alten Nationalliberalen Partei betrachtete, ebenso wie das Zentrum und die Christlichen Gewerkschaften mit Adam Stegerwald an der Spitze eine Erfüllung des in Art. 165 WV gegebenen Versprechens auf ein umfassendes Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer in der Wirtschaft.⁵⁹

Wesentlich radikalere Forderungen meldete der Allgemeine Deutsche Gewerkschaftsbund an, der nun keine Rücksicht auf die Zentrale Arbeitsgemeinschaft nehmen mußte, sowie die SPD an, die von 1923 bis 1928 nicht an den Regierungsgeschäften beteiligt war. Im „Heidelberger Programm“ 1925 wurde auf lange Sicht wieder die Überführung der Produktivmittel in das Allgemein- und die sofortige Überwachung aller Unternehmen durch die Gewerbeinspektion gefordert, die zur Reichseinrichtung ausgebaut auch mit Arbeitnehmervertretern besetzt werden sollte. Die Ausgestaltung des wirtschaftlichen Rätewesens zur Durchführung der Mitbestimmung und Organisation der Wirtschaft war ein weiterer Punkt.⁶⁰

Der 12. Kongreß der Gewerkschaften im September 1925 in Breslau verlangte nach einem Referat von Herbert Jäckel über „Wirtschaftsdemokratie“ eine konsequente Ausdehnung der intellektuellen, politischen und ökonomischen Arbeitermacht und einen Übergang zu höheren Formen der Wirtschaftsordnung und des gesellschaftlichen Zusammenlebens der Völker, was konkret eine Erweiterung des Mitbestimmungsrechts der Betriebsräte und Schaffung eines endgültigen Reichswirtschaftsrates mit paritätischer Besetzung bedeuten sollte.⁶¹ Zur Klärung dieser Fragen setzte der ADGB eine Kommission ein, deren Beratungsergebnisse Fritz Naphtali redigierte und mit dem Titel „Wirtschaftsdemokratie – ihr Wesen, Weg und Ziel“ herausgab.⁶²

Die hier angesprochenen Gedanken haben die Diskussion um die Mitbestimmung in der Bundesrepublik bis heute immer wieder beschäftigt: Da die politische Demokratie nicht gleichzeitig zur wirtschaftlichen Demokratie geführt habe, war nach Meinung des gewerkschaftlichen Chefdenkers noch ein täglich fortschreitender Entwicklungsprozeß zur Ausgestaltung der wirtschaftlichen

⁵⁹ Adam Stegerwald, der sich schon auf einem Kongreß der christlichen Gewerkschaften in Essen für eine Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaft ausgesprochen hatte, brachte seine Gedanken in ein „Sozialpolitisches Manifest“ ein, das die Zentrumsfraktion am 21. Januar 1927 dem Reichstag vorlegte. Dort hieß es u.a.: „Für die öffentlichen Berufsvertretungen muß endlich eine Form gefunden werden, welche das im Artikel 165 der Reichsverfassung vorgesehene Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer in der Wirtschaft verwirklicht.“ Mommsen, Parteiprogramme, S. 497. Die DVP führte ebenfalls 1927 eine Kundgebung in Hannover durch, wo die Versöhnung von Kapital und Arbeit gefordert wurde, doch wurden hierfür keine konkreten Angaben gemacht. Vgl. Ebd., S. 531.

⁶⁰ Ebd., S. 461f.

⁶¹ Herbert Jäckel, Die Wirtschaftsdemokratie. in: Protokolle der Verhandlungen des 12. Kongresses der Gewerkschaften Deutschlands, abgehalten in Breslau vom 31. August bis 4. September 1925, Berlin 1925, S. 202ff.

⁶² Fritz Naphtali, Wirtschaftsdemokratie – Ihr Wesen, Weg und Ziel, Berlin 1928. Neuauf. Frankfurt a.M. 1966.

Mitbestimmung notwendig. Im Verlauf dieses Prozesses seien z.B. neue wirtschaftliche Selbstverwaltungsorgane zu schaffen, öffentliche Betriebe und Konsumgenossenschaften weiter auszubauen und die Arbeitsverhältnisse durch verstärkten Einfluß der Betriebsräte und Ausbau der Sozialgesetzgebung zu demokratisieren. Der Reichswirtschaftsrat sollte zu einem gleichberechtigten Wirtschaftsparlament umgestaltet werden, wobei die in der Verfassung vorgesehenen Kammern und Räte auf der mittleren Ebene einzurichten seien. Merkwürdigerweise wurde kein Gedanke darauf verwandt, wo die Grenzen eines solchen Entwicklungsprozesses liegen sollten und ob nicht ein Übermaß an Arbeitermitbestimmung zu einem Staat im Staat und schwerfälligem Gewerkschaftsbürokratismus führen könnte. Die Gedanken Naphtalis, der nach dem 2. Weltkrieg als Minister in Israel noch einmal eine große Rolle spielte, sind nicht verwirklicht worden. Der Gesetzentwurf für einen endgültigen Reichswirtschaftsrat wurde am 14. Juli 1930 im Reichstag abgelehnt. Es fand zwar eine Mehrheit von 234:162 Stimmen, doch galt der in der Reichsverfassung nicht vorgesehene und im Entwurf enthaltene Arbeiterrat als verfassungsändernd, wozu eine Zweidrittelmehrheit erforderlich war. Die Arbeiterschaft hat auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise diesen Rückschlag ohne besonderen Protest hingenommen. Im Gegensatz zu den Betriebsräten war diese Form der überbetrieblichen Mitbestimmung nicht sehr populär.⁶³

6. DIE ARBEITGEBER- UND ARBEITNEHMERBEZIEHUNGEN IM DRITTEN REICH

Das nationalsozialistische Unrechtsregime hat wie auf vielen anderen Gebieten der Sozialpolitik den weiteren Ausbau der Mitbestimmung Zug um Zug rigoros abgebaut, indem die vorhandenen Einrichtungen für eigene ideologische Zwecke umgebogen, zu einem Schattendasein verurteilt oder aber aufgehoben wurden. Im Gegensatz zu Gregor Strasser hielt Adolf Hitler weder etwas von der Sozialisierung im marxistischen Sinne, noch von einer autonomen Arbeiterteilhabe an Betrieb und Wirtschaft.⁶⁴ Alles dies war so überflüssig wie das Vorhandensein selbständiger Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen. Im

⁶³ So W. Pahl, Die Krise des Sozialismus und die Sozialisierungsfrage. In: Die Arbeit, Jg. 1931, H. 11, S. 841ff. Vgl. Preller, Sozialpolitik, S. 481. Die Stellung der Kirchen schildert im Überblick K. Stollreither, Mitbestimmung. Ideologie oder Partnerschaft, München 1975, S. 52ff.

⁶⁴ Hitler ordnete bekanntlich die Wirtschaft generell der Politik unter, versprach sich aber nichts von einer Aufhebung des Privateigentums. Sozialisierung bedeutete für ihn nicht Änderung der Besitzstrukturen, sondern Unterstellung der gesamten Wirtschaft unter den Willen der Partei. Den Wettbewerb hielt der „Führer“ für die Auslese der Fähigsten in der Wirtschaft für unentbehrlich. In einem Gespräch mit Strasser am 21. Mai 1930 prallten die gegensätzlichen Ansichten aufeinander. Hitler verwies seinen Gesprächspartner auf das Beispiel des Korporativstaates des italienischen Faschismus, der zeigte, wie man es machen müsse: Verantwortung nach oben, Herr nach unten. Als Strasser fragte, ob dies den Herr-im-Hause-Standpunkt bedeute, sagte Hitler wörtlich: „Dieses System ist durchaus richtig, und

nationalsozialistischen Ständestaat hatte sich alles dem alleinbestimmenden Willen der Partei unterzuordnen.

Allerdings erschien es der NSDAP bei der Machtübernahme zunächst nicht angezeigt, ein Organisationsvakuum entstehen zu lassen. Ein totaler plötzlicher Fortfall vertrauter Organisation hätte den Verlust von Gemeinschaftsgefühl bedeutet, das man für den Aufbau der neuen „Volksgemeinschaft“ dringend benötigte. Zudem hatten besonders die Arbeitnehmer für den Aufbau ihrer Institutionen vielerlei materielle und ideelle Opfer gebracht, die gewisse Ansprüche erzeugt hatten. So blieb das alte Betriebsrätegesetz von 1920 zunächst bestehen, doch machte ein Gesetz über Betriebsvertretungen und wirtschaftliche Vereinigungen den Ausschluß von Betriebsratsmitgliedern aus politischen Gründen bereits möglich. Die Arbeitnehmervertreter in den Selbstverwaltungsorganen der Kohlewirtschaft und des Kalibergbaus mußten ihre Plätze räumen, und ein anderes Gesetz vom 13. September 1933 beseitigte die Arbeitskammern im Bergbau. Das „Gesetz über die Treuhänder der Arbeit“ vom 19. Mai 1933 brachte die allesbeherrschende Stellung des Staates in der Arbeits- und Sozialpolitik erstmals deutlich zum Ausdruck.⁶⁵ Ein Vorläufer dieses Treuhänders war im gewissen Sinne der Vorsitzende der außerbetrieblichen Schlichtungsausschüsse. Seine Aufgabe war es gewesen, gütliche Einigungen zwischen den streitenden Arbeitsparteien herbeizuführen und Tarifnormen oder Normen für die Arbeitsordnung einzelner Betriebe zu setzen. Alle diese Befugnisse aus der alten Mitbestimmung gingen nun auf die einzige Person des „Treuhänders der Arbeit“ über. An die Stelle freigewählter Selbstverwaltungsorgane trat damit eine Verwaltungsbehörde des Reiches, die an die Richtlinien des Reichsarbeitsministers gebunden wurde. Der neue politische Beamte entschied allein nach den Weisungen von oben, Sachverständige konnten ihn nur beraten. Diese Berater wurden den Vorschlagslisten der Deutschen Arbeitsfront (DAF) entnommen, die ihre Vertrauensleute so an dieser wichtigen Entscheidungsspitze postierte. Dabei waren auch „Führer der Betriebe“, wie die Unternehmer jetzt amtlich hießen, in gleicher Zahl zu berücksichtigen. Ein Viertel der Sachverständigen konnte der „Treuhänder der Arbeit“ aus sonstwie geeigneten Persönlichkeiten seines Bezirks auswählen. Am 13. Juni 1933 wurde bereits die alte

es kann gar kein anderes geben. Mitbestimmung der Arbeiter – das ist eben Marxismus, während ich nur dem von einer höheren Schicht geleiteten Staat das Recht dieser Einflußnahme gebe“. Werner Maser und Heinz Höhne, Adolf Hitler: „Aufriß über meine Person“. In: Spiegel, Jg. 1973, Nr. 18, S. 130ff. Vgl. Henry A. Turner, Hitlers Einstellung zu Wirtschaft und Gesellschaft vor 1933. In: Geschichte und Gesellschaft, Jg. 2 (1976), H. 1, S. 89ff. – Klaus Hildebrand, Das Dritte Reich (= Oldenbourgs Grundriß der Geschichte Bd. 17), Wien 1979, S. 147–161. – Manfred Fünde (Hrsg.), Die „legale“ Diktatur. Gesetze, Erlasse und Verordnungen des NS-Staates, Düsseldorf 1979.

⁶⁵ Reichsgesetzblatt I, 1933, S. 285. Vgl. Friedrich Syrup, Hundert Jahre staatliche Sozialpolitik 1839–1939, Stuttgart 1957, S. 463ff. – Schneider-Kuda, Mitbestimmung, S. 177ff. – Timothy W. Mason, Sozialpolitik im Dritten Reich, Opladen 1977, S. 107ff. – Hans-Gerd Schumann, Nationalsozialismus und Gewerkschaftsbewegung, Hannover–Frankfurt a. M. 1958. – David Schönbaum, Die braune Revolution, Köln–Berlin 1968, S. 319ff.

Tariffestsetzung ebenfalls an den Treuhänder delegiert, der sich von den Sachverständigen entsprechende Vorschläge machen ließ. Für die Erledigung besonderer Aufgaben wurden daneben „Sondertreuhänder der Arbeit“ bestellt, deren Aufgaben über den Geltungsbereich eines Bezirks hinausgingen. Die Machtfülle der neuen NS-Beamten im Bereich der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen war einmalig in der deutschen Geschichte: Er konnte die ihm unterstellten betrieblichen Vertrauensmänner (wie die Betriebsräte nun hießen) berufen und abberufen, Entscheidungen der Unternehmensleitung hinsichtlich der Arbeitsbedingungen nachprüfen und selbst erforderliche Regelungen über ihren Kopf hinweg treffen, in Personalentlassungen eingreifen, die Arbeitsordnung überwachen, die Tarifordnung festsetzen und überwachen sowie sich über alle sozialpolitischen Dinge im Unternehmen unterrichten lassen. Zur Erfüllung dieser vielen Zwecke entsandte der „Treuhänder der Arbeit“ Beauftragte in die Betriebe, die nur seiner Dienstaufsicht unterstanden. Einsprüche gegen dessen Maßnahmen waren nur auf dem Weg der Dienstaufsichtsbeschwerde bzw. durch Klage beim Verwaltungsgericht möglich. Nicht nur die Betriebsräte, auch die Unternehmer wurden dadurch an einem entscheidenden Punkt entmachtet.

Das eigentliche neue Gerüst der nationalsozialistischen Arbeitsverfassung bildete aber das „Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit“ (AOG), das am 20. Januar 1934 in Kraft trat.⁶⁶ Die bisherige Mitbestimmung der Arbeitnehmer wurde hier zugunsten des neuen „Führerprinzips“ abgeschafft. Das Unternehmen sollte fortan in arbeitsrechtlicher, sozialpolitischer und weltanschaulicher Hinsicht eine „Betriebsgemeinschaft“ bilden, in die weder Verbände noch irgendwelche Klassenorganisationen alter Art hineinzureden hatten. Bezeichnenderweise hieß es auch im Gesetz: Im Betrieb arbeiten der Unternehmer als Führer des Betriebes, die Arbeiter und Angestellten als Gefolgschaft gemeinsam zur Förderung der Betriebszwecke und zum gemeinsamen Nutzen von Volk und Staat. Der Führer des Betriebes entscheidet der Gefolgschaft gegenüber in allen betrieblichen Angelegenheiten, soweit sie durch dieses Gesetz geregelt werden. Er hat für das Wohl der Gefolgschaft zu sorgen. Diese hat ihm die in der Betriebsgemeinschaft begründete Treue zu halten.“ Mit diesen Grundsätzen wurden alle traditionellen Vorstellungen von der Verschiedenheit der Arbeitsmarktparteien auf dem Papier radikal liquidiert. Das AOG war eines der am meisten weltanschaulich geprägten Gesetze des Nationalsozialismus, das die alte Klassenspaltung aufheben und damit auch alle Probleme einer Mitbestimmung lösen sollte. Die weitreichende Zielrichtung der NS-Arbeits- und Gesellschaftspolitik hatte Robert Ley schon vorher angegeben, als er in einer Rede vor Siemens-Arbeitern im Oktober 1933 sagte: „Wir müssen alle Anteil nehmen

⁶⁶ Reichsgesetzblatt I, 1934, S. 45. – Vgl. Alfred Huck, Hans-Carl Nipperdey und Rudolf Dietz, Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit, 3. Aufl. Berlin 1939. – Timothy Mason, Zur Entstehung des Gesetzes zur Ordnung der nationalen Arbeit vom 20. Januar 1934. Ein Versuch über das Verhältnis „archaischer“ und „moderner“ Momente in der deutschen Geschichte. In: Hans Mommsen u. a. (Hrsg.), Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik, Bd. 1, Düsseldorf 1977, S. 322–351.

an dem Werk in dem wir tätig sind, Anteil nehmen an jedem Stein, an jeder Maschine, an allem. Jawohl, wenn Du darin arbeitest, Mensch, dann gehört das Dir! Juristisch ist es Eigentum eines andern, aber das besagt nichts. Der Arbeitsplatz ist Dein, und die Maschine mußt Du lieben lernen wie eine Braut“.⁶⁷

Unternehmer, Angestellte und Arbeiter hatten zusammen die größtmögliche Wirtschaftlichkeit der Betriebsleistungen herbeizuführen, wobei der Gemeinnutz dem betrieblichen Eigennutz voranzugehen hatte. In einer Strafrechtsnovelle wurde sogar die „gewissenlose Verschleuderung von Betriebsmitteln“ unter Strafe gestellt, wobei von dem revolutionären Gedanken ausgegangen wurde, daß niemand und auch kein Unternehmer mehr frei über das Betriebsvermögen verfügen dürfe. Wäre dieser Gesetzentwurf, der wegen Kriegsausbruchs liegen blieb, in Kraft getreten, dann wäre ein Eingriff in die deutsche Wirtschaft erfolgt, der eine Sozialisierung nach dem Muster der zwanziger Jahre weit in den Schatten gestellt hätte.

Durch das Arbeitsordnungsgesetz traten in Betrieben mit mindestens 20 Beschäftigten dem Führer des Betriebs „Vertrauensmänner“ zur Seite, die gemeinsam mit ihm einen „Vertrauensrat“ bildeten. Die Aufgabe dieses Ausschusses sollte es sein, das Vertrauen innerhalb der „Betriebsgemeinschaft“ zu vertiefen, zur Verbesserung der Arbeitsleistung beizutragen und Streitigkeiten zu schlichten. Der Vertrauensrat konnte nach Bedarf vom Betriebsführer einberufen werden, oder, wenn es die Hälfte der Vertrauensleute beantragte. Die Mehrheit hatte das Recht, gegen Entscheidungen des Unternehmers den Treuhänder der Arbeit anzurufen, doch konnte dies nur bei allgemeinen Arbeitsbedingungen, die in der Betriebsordnung festgelegt waren, geschehen. Bei Einzelstreitigkeiten, z. B. der Kündigung eines Betriebsangehörigen, war ein Einspruch beim Treuhänder nicht möglich. Vertrauensmann konnte nur sein, wer der nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterfront angehörte und damit die Gewähr bot, sich für das Regime rückhaltlos einzusetzen. Den Unternehmensleitungen waren damit ideologisch getrimmte Aufpasser an die Seite gestellt worden, gegen die sie sich kaum wehren konnten. Die Vertrauensleute konnten bei sachlicher oder persönlicher Ungeeignetheit vom Treuhänder der Arbeit abberufen werden. Die Tätigkeit des Vertrauensmannes war, wie bei dem Betriebsrat früher, ehrenamtlich. Im Gegensatz zu diesem war er aber nicht an Weisungen der Belegschaftsversammlungen gebunden und fühlte sich daher auch nicht als ihr Interessensvertreter. Seine Berufung vollzog sich in der Praxis meistens so, daß der Betriebsführer im Einvernehmen mit dem Obmann der Nationalsozialistischen Betriebszellenorganisation (NSOB) eine Liste aufstellte, über die dann die Betriebsangehörigen geheim abstimmten, wobei Arbeiter und Angestellte entsprechend zu berücksichtigen waren. Nur bei einer Nichteinigung über die Liste, oder wenn die Gefolgschaft dem Kandidaten die erforderlichen Stimmen versagte, machte der Treuhänder von seinem Ernennungsrecht Gebrauch.

Aber auch auf überbetrieblicher Ebene trat an die Stelle der alten Interessensorganisationen und der Selbstverwaltungskörperschaften mit Arbeitnehmerteil-

⁶⁷ Siemens-Mitteilungen vom 12. Oktober 1933.

habe das Führerprinzip. Am 5. April 1933 wurde der „Vorläufige Reichswirtschaftsrat“ aufgelöst und durch ein ebenso genanntes neues Gremium ersetzt, dessen 60 Mitglieder vom Reichspräsidenten auf Vorschlag der Reichsregierung berufen wurden. Aufgaben und Befugnisse dieses Rates sollten später bestimmt werden, doch trat dieser später nie in Aktion, was in dem allgemeinen Organisationswirrwarr des Dritten Reiches kaum noch auffiel.⁶⁸ Mit dem „Gesetz zur Vorbereitung des organischen Aufbaus der deutschen Wirtschaft“ vom 27. Februar 1934 konnte der Reichswirtschaftsminister Wirtschaftsverbände als alleinige Vertretung ihres Wirtschaftszweiges anerkennen, entsprechende Verbände neu errichten, Satzungen und Gesellschaftsverträge ändern, um z. B. das Führerprinzip einzuführen.⁶⁹ Damit war die Gleichschaltung auch der Unternehmerverbände vorbereitet.⁷⁰ Der Plan der gesinnungsmäßigen Aufhebung alter Klassengegensätze war nur durchzuführen, wenn dies von den unteren Zellen der neuen Volksgemeinschaft mitgetragen wurde und die Industrie ihren Herr-im-Hause-Standpunkt aus der liberalen Epoche aufgab. Durch Schulungsabende, Schaffung der neuen Freizeitorganisation „Kraft durch Freude“, gesellige „Bunte Abende“, Leistungswettkämpfe, Aufmärsche, Orden und Fahnen wurde versucht, dieser erstrebten Gemeinsamkeit der „schaffenden Deutschen der Stirn und Faust“ näherzukommen. Vor allem sollte die Deutsche Arbeitsfront die alten Gräben zuschütten. Obgleich ihr auch einzelne Unternehmer als Mitglieder angehörten, bestand aber doch die Gefahr, daß sich die DAF und wirtschaftlichen Verbände der Unternehmer auf die Dauer feindlich gegenübertraten würden.⁷¹ Um diese möglichen Spannungen zwischen den Organisationen abzubauen bzw. abzumildern, wurde im Dritten Reich eine gestufte Organisation von neuen Wirtschaftsgremien aufgebaut, in denen auch Arbeitnehmer vertreten waren. So wurden durch Führererlaß am 26. März 1934 aufgrund der „Leipziger Vereinbarung“ auf oberster Ebene ein Reichsarbeits- und Wirtschaftsrat sowie auf der Gau- und Wirtschaftskammerebene Arbeits- und Wirtschaftsräte geschaffen. Von den einzelnen Fachämtern der DAF wurden daneben Arbeiterausschüsse gegründet, die der Schaffung eines gerechten sozialen Ausgleichs bei fachlichen Sonderfragen dienen sollten, die die Betriebsführung und Gefolgschaften gemeinsam betrafen. Ein korporativer Beitritt dieser Orga-

⁶⁸ Reichsgesetzblatt I, 1933, S. 165.

⁶⁹ Reichsgesetzblatt I, 1934, S. 185.

⁷⁰ Auf die weitreichende Problematik der „Gleichschaltung“ der wirtschaftlichen und beruflichen Interessenverbände kann in diesem Rahmen nicht eingegangen werden. Vgl. Ingeborg Esenwein-Rothe, Die Wirtschaftsverbände von 1933 bis 1945, Berlin 1965.

⁷¹ Auf diese Gefahr machte Schacht in einer Rede vor der Reichswirtschaftskammer aufmerksam, als er dort sagte: „Wenn die Organisation der Wirtschaft auf der einen Seite steht und auf der anderen Seite die Deutsche Arbeitsfront, der zwar die Unternehmer als Einzelpersonen angehören, so wird, wenn hier nicht eine organisatorische Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen geschaffen wird, im Laufe der Zeit die Gefahr immer größer, daß sich die Arbeitsfront zu einer Gewerkschaftsorganisation und die Unternehmerfront zu einer Arbeitgeber-, d.h. auch zu einer klassenkämpferischen Organisation entwickelt.“ Zitiert nach Schulz, Die Leipziger Vereinbarung und ihre Auswirkung, Heilbronn 1935, S. 14.

nisation zur Deutschen Arbeitsfront wurde ebenfalls festgelegt.⁷² Da die Mitglieder dieser Organisationen aber von der Regierung ernannt und nicht von den Belegschaften gewählt wurden, war dies keine Mitbestimmung, sondern ihre Perversion.

Wie diese vielen personell aufwendigen Gremien in der Wirklichkeit funktionieren haben, ist von der Zeitgeschichte noch nicht ausreichend erforscht worden: die Vertrauensleute führten vermutlich in den Betrieben ein kümmerliches Dasein, was die Aufgabe einer Interessenvertretung und Mitbestimmung anbelangt. Sie waren von den eigentlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen. In der Hauptsache ähnelten sie den Betriebsgewerkschaftsleitungen in der heutigen DDR, willige Werkzeuge der allein bestimmenden Partei, die ihren Willen so bis unten in den letzten Betrieb hinein umsetzen konnte. Über die Ursprünge und Intentionen des neuen NS-Arbeitsrechts gibt es ebenfalls bis heute keine völlige Klarheit. Die bisher gelegentlich vertretene Hypothese, die Unternehmer hätten selbst das AOG initiiert, erscheint wenig glaubhaft. Zwar verloren sie durch die Beseitigung der Gewerkschaften und Wirtschafts- sowie Betriebsräte alte Widersacher, tauschten aber dafür die Befehlsgewalt omnipotenter NS-Funktionäre ein, die nun rigoros in das Betriebsgeschehen eingriffen. Sie wurden ebenso wie die Arbeitnehmer einer dubiosen und ideologisch weit auslegbaren neuen „sozialen Ehrengerichtsbarkeit“ unterworfen.

7. DIE ENTWICKLUNG DER MITBESTIMMUNG IN DER BUNDESREPUBLIK BIS ZUM JAHR 1976

Wie beim Zusammenbruch des Kaiserreiches 1918 stellte sich auch 1945 wieder die Frage nach einer neuen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gestaltung Deutschlands. Der Unterschied bestand darin, daß diesmal die Deutschen nicht allein entscheiden konnten. Die alliierten Besatzungsmächte bestimmten und kontrollierten zunächst die Entwicklung. Da das NS-Regime nicht der Ausgangspunkt für eine neue Ordnung sein konnte, orientierte man sich an Vorstellungen, die bis 1933 Gewerkschaften, Unternehmer und politische Parteien bewegt hatten. Bereits im Frühjahr 1945 erschien in London eine von ehemaligen deutschen Gewerkschaftlern verfaßte kleine Schrift, in der neben dem Aufbau einer neuen Gewerkschaftsbewegung wiederum eine Demokratisierung der deutschen Wirtschaft gefordert wurde.⁷³

⁷² Stollreither, Mitbestimmung, S. 50.

⁷³ In dieser Schrift hieß es an einer Stelle: „An Ausarbeitung und Durchführung wirtschaftspolitischer Maßnahmen nehmen die Gewerkschaften als unabhängige Vertreter der Arbeitnehmer aktiven Anteil. Sie müssen in den neu zu schaffenden Organen der staatlichen Wirtschaftsplanung und der wirtschaftlichen Selbstverwaltung vertreten sein, um aktiv am Aufbau eines freien, demokratischen Deutschlands mitwirken zu können. Gewerkschaften und Betriebsvertretungen sind an der Leitung größerer Betriebe zu beteiligen.“ Vgl. Die neue deutsche Gewerkschaftsbewegung, London 1945. Zitiert nach: Erich Potthoff u.a., Zwischenbilanz der Mitbestimmung, Tübingen 1962, S. 24–25.

Der alliierte Kontrollrat als höchstes Machtorgan nach dem Zusammenbruch beseitigte zunächst die auf dem diktatorischen „Führerprinzip“ beruhende Betriebs- und Arbeitsverfassung des Nationalsozialismus. Unter anderem wurde durch die Direktive Nr. 31 vom 3. Juni 1946 die Koalitionsfreiheit der Gewerkschaften wiederhergestellt. Das Kontrollratsgesetz Nr. 35 vom 20. August 1946 brachte ein neues Schlichtungsverfahren für kollektive Arbeitsstreitigkeiten, und mit dem ebenfalls vom Kontrollrat erlassenen Gesetz Nr. 40 vom 30. November 1946 wurde das nationalsozialistische „Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit“ aufgehoben.⁷⁴

Durch das Kontrollratsgesetz Nr. 22 vom 10. April des gleichen Jahres wurde die Möglichkeit geschaffen, in ganz Deutschland wieder Betriebsräte einzurichten. Konkrete Hinweise, wo und wann solche Betriebsvertretungen eingerichtet werden sollten, konnten allerdings noch nicht gegeben werden. Das alliierte Gesetz steckte nur einen allgemeinen Rahmen ab, den Arbeitgeber und Arbeitnehmer vorerst selbst auszufüllen hatten. Gewerkschaften und Betriebsräte versuchten daher in dieser Übergangsphase, verschiedene Mitbestimmungsbefugnisse in Form von einzelnen Betriebsvereinbarungen festzulegen, was nicht überall kampflos geschehen konnte. Als sich z. B. die Unternehmensleitung der bekannten Firma Bode-Panzer AG in Hannover weigerte, ein Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates in sozialen und wirtschaftlichen Fragen anzuerkennen, kam es zum ersten Streik der Mitbestimmung im Nachkriegsdeutschland. Nachdem die diesbezüglichen Forderungen der 320 Arbeiter und Angestellten erfüllt worden waren, wurde die Arbeit drei Wochen später wieder aufgenommen.⁷⁵

Liest man die damaligen Zeitungen und andere öffentliche Meinungsäußerungen, dann scheint es vorübergehend einen breiteren Konsens darüber gegeben zu haben, daß der Aufbau der zerstörten Wirtschaft nur unter maßgeblicher Mitwirkung der Gewerkschaften und Arbeitnehmer erfolgen könne. Wie nach 1918 erwog man auch die Überführung der Großindustrie ins Gemeineigentum. So wurde in einer Grundsatzentschließung des Zonenausschusses der CDU auf einer Tagung in Ahlen vom 1.–3. Februar 1947 wörtlich gefordert⁷⁶:

„Das kapitalistische Wirtschaftssystem ist den staatlichen und sozialen Lebensinteressen des deutschen Volkes nicht gerecht geworden. Nach dem furchtbaren politischen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenbruch als Folge einer verbrecherischen Machtpolitik kann nur eine Neuordnung von Grund auf erfolgen. Inhalt und Ziel dieser sozialen und wirtschaftlichen Neuordnung kann nicht mehr das kapitalistische Gewinn- und Machtstreben, sondern nur das Wohlergehen unseres Volkes sein. Durch eine gemeinwirtschaftliche Ordnung soll das deutsche Volk eine Wirtschafts- und Sozialverfassung erhalten, die dem Recht und der Würde des Menschen entspricht, dem geistigen und materiellen Aufbau unseres Volkes dient und den inneren und äußeren Frieden sichert“.

⁷⁴ Gerhard Erdmann, Die Entwicklung der deutschen Sozialgesetzgebung. 2. erw. Aufl. Göttingen 1957, S. 39.

⁷⁵ Potthoff, Zwischenbilanz, a. a. O., S. 31.

⁷⁶ Vgl. den Artikel „CDU fordert Gemeinwirtschaft, in: Rheinische Post v. 8. 2. 1947.

Dies später von den Gewerkschaften immer wieder gern zitierte „Ahlener Programm“ der CDU, das die Lenkung der Wirtschaft u. a. durch Arbeiterselbstverwaltungskörperschaften vorsah, verrät die Handschrift ehemaliger christlicher Gewerkschaftsführer, die schon vor 1933, wie erwähnt, energisch für den Ausbau der Mitbestimmung im Sinne einer „Wirtschaftsdemokratie“ eingetreten waren. In katholischen wie evangelischen Kirchenkreisen, besonders in konfessionellen Akademien und auf Kirchentagen wurde ebenfalls wiederholt positiv zur Mitbestimmung Stellung genommen.⁷⁷

Mehrere Verfassungen der neu entstehenden Länder sahen nicht nur ein Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer, sondern sogar die Möglichkeit einer Sozialisierung der Schlüsselindustrien vor. Unter dem Einfluß der Weimarer Verfassung wurde mit Billigung der Besatzungsmacht in der am 23. November 1946 verkündeten Verfassung für Baden-Württemberg im Art. 23 festgelegt:

„Die Arbeiter und Angestellten sind dazu berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken“.⁷⁸

Art. 38 der Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1948 bestimmte:

„Die Gewerkschaften und die Vertreter der Unternehmen haben gleiches Mitbestimmungsrecht in den vom Staat mit der Durchführung seiner Lenkungsmaßnahmen beauftragten Organen“.

In der Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 hieß es in ähnlicher Weise im Art. 175:

„Die Arbeitnehmer haben bei allen wirtschaftlichen Untersuchungen ein Mitbestimmungsrecht in den sie berührenden Angelegenheiten sowie in den

⁷⁷ Der Sozialethische Ausschuß der Evangelischen Kirche des Rheinlandes unter Friedrich Karrenberg, die Evangelische Akademie in Bad Boll unter Eberhard Müller, das Sozialamt der Evangelischen Kirche in Westfalen unter Klaus von Bismarck, die von der EKD gegründete „Aktionsgemeinschaft für Arbeiterfragen“ sowie die Ev. Akademie Friedewald sind hier ebenso zu nennen wie die Entschlüsse evangelischer und katholischer Kirchentage. Von kirchlicher Seite erschienen auch zahlreiche Schriften, die sich mit der Problematik der Mitbestimmung auseinandersetzten. Eberhard Müller, Recht und Gerechtigkeit in der Mitbestimmung. (Schriftenreihe Der Deutschenspiegel Bd. 36/37), Stuttgart 1950. — Eberhard Welty, Die Entscheidung in die Zukunft, Köln 1949. — Ders., Verantwortung und Mitverantwortung in der Wirtschaft. Hrsg. von Kardinal Frings, Köln 1949. Vgl. Martin Donath, Die soziale Frage auf dem Evangelischen Kirchentag. In: Evangelisches Soziallexikon, Stuttgart 1954, Sp. 594. — Heinrich Kraut, Kirche und Mitbestimmung, Bielefeld 1950. — Hans J. Teuteberg, Kirche und Betriebsverfassung. In: Zeitschrift für evangelische Ethik, Jg. 1960, H. 1, S. 27–45.

⁷⁸ Der Art. 25 der Verfassung des Landes Württemberg-Baden sah vor, daß Körperschaften geschaffen werden sollten, an denen Unternehmer und Arbeiter und, soweit erforderlich, Erzeuger und Verbraucher gleichmäßig zu beteiligen sind. Hier schimmert deutlich der Gedanke an den Reichswirtschaftsrat bzw. die anderen mit Arbeitnehmern besetzten Wirtschaftsorgane und Bezirkswirtschaftsräte sowie Arbeitskammern der Weimarer Republik durch. Art. 22 verlangte, daß Arbeitnehmervertreter an der Verwaltung der Betriebe zu beteiligen sind, wobei aber auf die besonderen Bedürfnisse von Klein- und Mittelbetrieben Rücksicht zu nehmen sei.

Unternehmungen von erheblicher Bedeutung einen unmittelbaren Einfluß auf die Leitung und Verwaltung der Betriebe. Zu diesem Zweck bilden sie Betriebsräte nach Maßgabe eines besonderen Gesetzes“.

Auch in den 1947 bzw. 1950 verkündeten Verfassungen der Länder Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen waren solche Mitbestimmungsregelungen vorgesehen.⁷⁹

Die amerikanische Besatzungsmacht legte allerdings gegen weitergehende Vorstellungen in Richtung Sozialisierung ihr Veto ein, dem sich auch die nun von der Labour-Party regierten Engländer zuletzt beugten.⁸⁰ Als nämlich die Sozialdemokratische Partei Deutschlands im Juli 1947 im Düsseldorfer Landtag ein Gesetz zur Überführung des Kohlenbergbaus in Gemeineigentum mit Stimmenmehrheit durchbrachte, erhob die britische Militärregierung Einspruch, so daß es nicht realisiert werden konnte. Zu einer beschränkten Sozialisierung kam es lediglich in Hessen, wo aber Bergbau und Schwerindustrie nur eine geringe Rolle spielten.⁸¹

Wie ist es nun zur Ausbildung der speziellen Montanmitbestimmung gekommen? Das Potsdamer Abkommen hatte unter Punkt 12 verfügt⁸²:

„In praktisch möglichst kurzer Zeit muß die deutsche Volkswirtschaft dezentralisiert sein, um die bestehende, besonders in Gestalt von Kartellen, Syndikaten, Trust und anderen monopolistischen Vereinigungen zum Ausdruck kommende übermäßige Konzentration der wirtschaftlichen Kräfte aufzuheben“.

Dementsprechend hatten die Alliierten nach der Besetzung des Ruhrgebietes die Produktionskontrolle über alle Bergwerke übernommen und übten gleichzeitig die Eigentümerrechte aus. Am 20. August 1946 wurde die gesamte Eisen- und Stahlindustrie an Rhein und Ruhr durch Erlaß der britischen Militärregierung beschlagnahmt. Die für das Ruhrgebiet zuständigen Engländer sahen dies aber nur als Übergangsmaßnahme an. Die Schwerindustrie sollte später, wie Außenminister Bevin vor dem Unterhaus ankündigte, „gegebenenfalls der öffent-

⁷⁹ Die im ersten Landtag von Nordrhein-Westfalen eingebrachten Gesetzentwürfe zur Mitbestimmung knüpften wie die Verfassungsbestimmungen ganz an die Weimarer Epoche an. Die CDU-Fraktion stellte, ganz vom Ahlener Programm erfüllt, in der Sitzungsperiode zwischen dem 4.–6. März 1947 weitgehende Anträge zur Neuordnung der Eigentumsverhältnisse in der Montanindustrie. Bundeskanzler Adenauer, Minister Theo Blank und Johannes Albers als Vorsitzender der CDU-Sozialausschüsse gehörten zu den Unterzeichnern. Vgl. Potthoff, Zwischenbilanz der Mitbestimmung, S. 29.

⁸⁰ Die Politik der amerikanischen Besatzungsmacht wurde vor allem durch die Idee der Anti-Trustgesetzgebung bestimmt, die in den USA eine große Rolle gespielt hatte. Eine Sozialisierung bedeutete in ihren Augen wohl Dezentralisierung von Großkonzernen zur Wiederherstellung der Marktkonkurrenz, aber keine prinzipielle Beschneidung der Unternehmerautonomie. Vgl. Lucius D. Clay, Entscheidung in Deutschland, Stuttgart 1950.

⁸¹ Der Art. 41 der Hessischen Landesverfassung sah vor, daß Betriebe des Bergbaus, der Eisen- und Stahlerzeugenden Industrie, der Energiewirtschaft sowie bestimmte Zweige des Verkehrs in Gemeineigentum überführt werden konnten. Am 28. 2. 1948 legte das hessische Wirtschaftsministerium einen Gesetzentwurf über Sozialgemeinschaften vor, der u. a. auch die Mitbestimmung in diesen sozialisierten Unternehmen regelte.

⁸² Zitiert nach Stollreither, Mitbestimmung, S. 147.

lichen Hand zum Besitz und zur Kontrolle übertragen werden.⁸³ Ausschlaggebend dabei war, daß die britische Labour-Regierung am 12. Juli 1946 den eigenen Bergbau nationalisiert hatte und ähnliche Gesetze für die Unternehmungen des Verkehrs, der Energiewirtschaft, der Luftfahrt und der Eisen- und Stahlindustrie plante. Als Kontrollbehörden wurden die „North German Coal Control“ (NGCC) und die „North German Iron and Steel Control“ (NGISC) geschaffen, wobei der letzteren eine mit deutschem Personal besetzte Treuhandverwaltung angegliedert wurde. Zu ihrem Leiter wurde Heinrich Dinkelbach, bisheriges Vorstandsmitglied der Vereinigten Stahlwerke AG, bestimmt.⁸⁴

Am 15. Oktober 1946 forderte der neue Vorsitzende der Einheitsgewerkschaft von Nordrhein-Westfalen, Hans Böckler, „die verantwortliche Einschaltung der Arbeitnehmerschaft bei dem Wiederaufbau und der Neuordnung der Eisen- und Stahlindustrie durch Beteiligung bei der Besetzung der Vorstände und Aufsichtsräte“.⁸⁵ Diese Forderung stieß bei der britischen Militärregierung, wie schon erwähnt, auf Verständnis, da die Gewerkschaften im Gegensatz zu den Unternehmern als politisch näherstehend und von der Vergangenheit des Dritten Reiches her relativ unbelastet galten. Die Großindustriellen wurden dagegen als politisch unzuverlässig und zum Teil als Kollaborateure des Hitler-Regimes angesehen.⁸⁶ Zudem bot sich eine bisher nicht dagewesene Gelegenheit, die am Boden liegende deutsche Schwerindustrie so zu knebeln, daß sie für längere Zeit der englischen Eisen- und Stahlindustrie auf dem Weltmarkt keine Konkurrenz mehr machen konnte.

Die NGISC und die Treuhandverwaltung hatten, wie Böckler schon vorher, ähnliche Pläne in dieser Richtung erwogen und eine besondere Abteilung für Fragen der Arbeits- und Sozialverwaltung der Eisen- und Stahlindustrie geschaffen, die mit einem ehemaligen Gewerkschaftler besetzt wurde.⁸⁷ Eine

⁸³ Rede des britischen Außenministers A. Bevin vor dem Unterhaus am 22. Oktober 1946. Vgl. Zwischen Krieg und Frieden. Eine Dokumentensammlung, Berlin 1946, S. 178.

⁸⁴ Dinkelbach hat in der Folge sehr viel für die erste Ausbildung der Mitbestimmung im Montanbereich getan und ist wahrscheinlich der geistige Vater des späteren „Arbeitsdirektors“. Er soll diese Idee, ein Vorstandsmitglied von den Arbeitnehmern wählen zu lassen, bereits vor 1945 während des Dritten Reiches geäußert haben. Es ist aber nicht richtig, wie es z. B. G. Briefs getan hat, Dinkelbach als „geistigen Urheber“ der Mitbestimmung zu bezeichnen. Vgl. Götz Briefs, Zwischen Kapitalismus und Syndikalismus. Die Gewerkschaften am Scheideweg, München 1952, S. 107 ff. – August Schmidt, Der Arbeitsdirektor im Bergbau. In: Bergbau und Wirtschaft, Jg. 1951, Nr. 19.

⁸⁵ Die Neuordnung der Eisen- und Stahlindustrie im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Ein Bericht der Stahltruhändlervereinigung, München–Berlin 1954, S. 82.

⁸⁶ In der der SPD und den Gewerkschaften nahestehenden „Westfälischen Rundschau“ hieß es z. B. am 9. August 1946, die Vertreter der Industrie hätten zweimal ihre Unzuverlässigkeit bewiesen: „Das eine Mal nach 1918, als man von der Arbeitsgemeinschaft und der Gleichberechtigung sprach und tatsächlich schon den Boden vorbereitete, von dem aus dann 1933 die völlige Ausschaltung der Arbeitnehmerschaft erfolgte“. Vgl. zu diesem Problem Schwerindustrie und Nationalsozialismus aber jetzt die wichtigen Forschungen von Henry A. Turner, Faschismus und Kapitalismus in Deutschland, Göttingen 1972. – Klaus Hildebrand, Das Dritte Reich, München–Wien 1979, S. 147–161.

⁸⁷ Potthoff, Mitbestimmung, S. 36.

Einigung mit den Gewerkschaften kam deshalb schnell zustande. Als im Zuge der Entflechtungen der großen Konzerne neue Unternehmensgesellschaften entstanden, rückten 24 von Gewerkschaften gewählte Arbeitnehmervertreter erstmals als „Arbeitsdirektoren“ in die Vorstände ein. Die Aufsichtsräte der „entflochtenen“ Aktiengesellschaften im Bereich der eisenschaffenden Industrie setzten sich wie folgt nun zusammen: Fünf Aufsichtsratsmitglieder vertraten die Unternehmerseite, drei wurden dabei von den Konzernen vorgeschlagen, ein weiterer Vertreter des Kapitals aus dem Bereich der öffentlichen Hand gewählt und ein Vertreter von den Leitungen der entflochtenen Gesellschaften benannt, meist der bisherige technische Direktor. Die fünf Arbeitnehmervertreter setzten sich zusammen aus zwei Mitgliedern des Betriebsrates (je einem Arbeiter und einem Angestellten), zwei Mitgliedern der Gewerkschaften (je ein Vertreter der IG Metall und des DGB) und einem weiteren Vertreter der öffentlichen Hand, der der Arbeitnehmerseite nahestand. Das 11. Aufsichtsratsmitglied war ein Vertreter der Treuhandverwaltung des NGISC. Damit war eine paritätische Vertretung der Arbeitnehmer gegeben.

Welche Motive die von der britischen Militärregierung geleitete NGISC bewog, eine solche Mitbestimmung an Stelle der mehrfach erwogenen und auch in England praktizierten Sozialisierung einzuführen, ist ohne genaues Aktenstudium nicht darzustellen.⁸⁸ Die Gewerkschaften waren sehr überrascht über das Geschenk, das ihnen offenbar unvorbereitet kampflos in den Schoß fiel. Sicher scheint jedenfalls aber zu sein, daß die Unternehmerseite wie 1918 grundsätzlich bereit war, den Arbeitnehmern im Sinne des Partnerschaftsgedankens größere Mitwirkungsmöglichkeiten als bisher einzuräumen. Karl Jarres von den Klöckner Werken AG und Hermann Reusch von der Gutehoffnungshütte AG schlugen schon 1947 in einem Schreiben an den DGB in Köln vor, Vertreter der Arbeitnehmer und der öffentlichen Hand in die Aufsichtsräte aufzunehmen.⁸⁹ In ähnlicher Weise wurde in einem Schreiben an den Direktor des

⁸⁸ Der Amerikaner H.J. Spiro weist in diesem Zusammenhang auf einen Bericht des britischen Leiters der NGISC hin, in dem erklärt wird, vor der Einführung der Mitbestimmung in der eisenschaffenden Industrie hätten einige weit links stehende Betriebsräte, die weniger verantwortungsbewußt als die Gewerkschaften waren, die Konzernleitungen unter Druck gesetzt, die Industriellen als „Nazis und Reaktionäre“ bezeichnet und „sehr weitgehende, oft anarchistische und unausführbare Zugeständnisse“ verlangt. Indem das NGISC die Gewerkschaften und Arbeiter so weitgehend an den Aufsichtsräten beteiligte, habe man gehofft, Arbeitskämpfe und Produktionsverluste abzuwenden. Es wird aber nicht erklärt, warum es nicht zur Sozialisierung kam. Vgl. Herbert John Spiro, *The Politics of German Codetermination*, Cambridge, Mass. 1958, S. 33 f. – H.E. Bachmann, *Die parlamentarische Diskussion bei der Verabschiedung des Montan-Mitbestimmungsgesetzes*. 1951. In: *Berichte des Deutschen Industrieinstituts zu Gewerkschaftsfragen*, Jg. 2 (1968), Nr. 4, S. 6.

⁸⁹ Die Vorstandsmitglieder Hermann Reusch und Ernst Hilbert von der GHH schrieben an die Einheitsgewerkschaft in Köln wörtlich: „Um eine Entflechtung durchzuführen, welche die Wirtschaftlichkeit der Betriebe nicht gefährdet, halten wir es für geboten, daß die erforderlichen Maßnahmen von denjenigen Stellen beeinflußt werden, welche mit den Betriebsverhältnissen und den verwaltungsmäßigen Zusammenhängen vertraut sind, also von der Verwaltung und der Betriebsvertretung unter Mitwirkung der Gewerkschaften. Wir

Verwaltungsamtes für Wirtschaft des britischen und amerikanischen Besetzungsgebietes erklärt, man wolle den Gewerkschaften und Belegschaften „volle Mitwirkungsrechte“ einräumen und die Überführung der entflochtenen Unternehmen in gemischtwirtschaftlichen Besitz erwägen. Da Klöckner und die Gutehoffnungshütte zusammen mit der Firma Otto Wolff fast drei Viertel der Eisen- und Stahlproduktion der damaligen britischen Zone kontrollierten, müssen diese Angebote als gewichtig angesehen werden. Wie der bekannte Politologe Wolfgang Hirsch-Weber später nicht ohne Berechtigung vermutet hat, ging es der Schwerindustrie an Rhein und Ruhr damals wohl in erster Linie darum, die Gewerkschaften als Bundesgenossen im Kampf gegen die Entflechtungspolitik der Alliierten zu gewinnen, radikaleren Forderungen auf Sozialisierung den Boden zu entziehen und Unruhen im Revier vorzubeugen.⁹⁰ Erinnerungen an die schwere Zeit der Reparationen nach 1918 und den gemeinsamen Kampf gegen die Franzosen zur Zeit der Ruhrbesetzung haben hier möglicherweise eine Rolle gespielt. Tatsache ist aber auch, daß neben Heinrich Dinkelbach, Hermann Reusch und Karl Jarres auch andere führende Schwerindustrielle, wie etwa der spätere CDU-Abgeordnete Günter Henle, dem Gedanken der Mitbestimmung in der Grundindustrie damals positiv gegenüberstanden und dies in Ansprachen auch betonten.⁹¹ Wie die Zeugnisse aus diesen Jahren vermuten lassen, ist die Bejahung der Mitbestimmung nicht nur aus taktischen Erwägungen oder gar nur unter dem Druck der Alliierten erfolgt.⁹² Bei der Einführung der Montanmitbestimmung wurden zunächst wenig Widerstände bekannt. Ein vom Direktor der Verwaltung für Wirtschaft für den Wirtschaftsausschuß des Wirtschaftsrates eingesetzte Kommission untersuchte die Auswirkung der Entflechtung in der eisenschaffenden Industrie und kam in einem Gutachten Ende 1948 zu einer, wenn auch verklausulierten, positiven Bewertung der Mitbestim-

denken uns dies in der Weise, daß der Aufsichtsrat durch die Zuwahl von Vertretern der Arbeitnehmer beziehungsweise der Gewerkschaft erweitert wird und daß von diesem Kreise die Vorschläge für eine zweckentsprechende Lösung ausgehen“. Karl Jarres machte der Gewerkschaft folgendes Angebot: „Der Aufsichtsrat der Klöckner-Werke wird nach dem Grundsatz der Gleichstellung von Arbeit und Kapital umgebildet. Die Vertreter der Arbeitnehmer sollen hierbei mit der öffentlichen Hand die Mehrheit der Sitze erhalten“. Diese Schreiben sind abgedruckt in: *Die Neuordnung der Eisen- und Stahlindustrie*, S. 609 ff. Vgl. Schneider-Kuda, *Mitbestimmung*, S. 182 und S. 184. – In diesen Werken wird fälschlicherweise der langjährige Leiter der Gutehoffnungshütte Paul Reusch, der 1948 das 80. Lebensjahr vollendete, mit dem Sohn Hermann Reusch verwechselt, der den Vorsitz des Vorstandes von Hermann Kellermann übernahm, der seinerseits 1942 Paul Reusch abgelöst hatte. Vgl. Erich Maschke, *Es entsteht ein Konzern*. Paul Reusch und die GHH, Tübingen 1969, S. 232–233.

⁹⁰ Hirsch-Weber, *Gewerkschaften*, S. 86.

⁹¹ Vgl. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*, 1. Wahlperiode 1949, *Stenographische Berichte*, 117. Sitzung v. 14. Februar 1951, S. 446. – DGB-Informationsdienst Nr. 56 v. 17. Januar 1951, S. 41. (Ansprache Henles an die Aufsichtsratsmitglieder des Hüttenwerkes Haspe am 12. 12. 1947).

⁹² Vgl. Ebd., 86–87. – Erich Potthoff, *Der Kampf um die Montanmitbestimmung*, Köln-Deutz 1957, S. 55 ff. – Ders., *Zwischenbilanz der Mitbestimmung*, S. 32 ff.

mung. Dieser sog. Deißmann-Bericht spiegelte dabei nach Ansicht der Treuhandverwaltung den Standpunkt der Konzernleitungen wider.⁹³

Das so eingeführte Mitbestimmungsrecht in der eisenschaffenden Industrie wurde aber bald wieder in Frage gestellt. Die alliierten Hohe Kommission erließ am 16. Mai 1950 das Gesetz Nr. 27 zur Umgestaltung des deutschen Kohlenbergbaus und der Eisen- und Stahlindustrie. Es sollte „die übermäßige Konzentration wirtschaftlicher Macht beseitigen und jede Entwicklung künftigen Kriegspotentials in Deutschland verhindern“. Mit der Durchführung des Gesetzes wurde eine neue Stahltreuhändervereinigung beauftragt, die an die Stelle der alliierten Treuhandverwaltung beim NGISC trat. Die Übertragung der Befugnisse von einer alliierten Kontrollstelle auf Organe der Bundesregierung bedeutete eine Rückkehr zum deutschen Recht. Die vom Bundeswirtschaftsministerium ausgearbeitete Durchführungsverordnung zum Gesetz Nr. 27 sah dementsprechend vor, daß alle Unternehmen wieder nach deutschem Recht, das keine Arbeitnehmer in Aufsichtsräten und keinen Arbeitsdirektor im Vorstand vorsah, gebildet werden sollten. Das rief die Gewerkschaften auf den Plan, zumal Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard eine Äußerung zugeschrieben wurde, er halte die paritätische Mitbestimmung in Zukunft für unstatthaft, was allerdings von ihm energisch bestritten wurde.⁹⁴ Der 1949 gegründete Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) nahm die Mitbestimmung in sein Grundsatzprogramm auf. Neben der Überführung der Schlüsselindustrie in Gemeineigentum und einer angemessenen Gewinnbeteiligung forderte er die „Mitbestimmung der organisierten Arbeitnehmer in allen personellen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen der Wirtschaftsführung und der Wirtschaftsgestaltung“. Wie der Gewerkschaftler Erich Potthoff als einer der besten Kenner des damaligen Ringens um die Einführung der Mitbestimmung in der Montanindustrie mit Recht bemerkt hat, war es historisch gesehen ein Unglück, daß die erste praktizierte Mitbestimmung nach 1945 zusammen mit der von den Alliierten angeordneten Entflechtung der eisenschaffenden Industrie eingeführt wurde. Die Neuordnung der sozialen Betriebsverfassung geriet damit automatisch in den Verdacht, eine durch Siegerwillkür oktroyierte Zwangsmaßnahme zu sein. Die sich bald wieder rührenden Gegner der Mitbestimmung stellten sie auf eine Stufe mit den Beschlagnahmen und Demontagen in der Wirtschaft. Dabei wird aber übersehen, daß die Gewerkschaften die alliierten „Entflechtungen“ mit offener Opposition belegten, wo sie versteckte privatwirtschaftliche Konkurrenz motive vermuteten. Zu Recht wurde auch der Verlust von Arbeitsplätzen befürchtet. Über die Verquickung der alten Gewerkschaftsforderung nach „Wirtschaftsdemokratie“ mit alliierter Kriegsvergeltungspolitik und Konkurrenzausschaltung war man wenig glücklich. Ähnliche Forderungen wie die Gewerkschaften vertrat die SPD. Schon kurz nach Kriegsende erklärte ihr Vorsitzender Kurt Schumacher, „Wirt-

⁹³ Neuordnung, S. 621ff.

⁹⁴ Vgl. die Briefe Erhards an den IG-Metall-Vorsitzenden Walter Freitag vom 12. 1. 51 und dessen Antwortschreiben vom 16. 1. 51. In: Hirsch-Weber, Gewerkschaften und Politik, S. 151–153.

schaftsdemokratie ist nicht mehr reiner Kapitalismus und noch nicht sozialistische Wirtschaft; sie ist Zwischenstufe zwischen Kapitalismus und Sozialismus, Vorstufe der Sozialisierung und ihr Wegbereiter. Auf zwei Wegen hat man dabei zum Ziel vorzustößen: Ausdehnung staatlicher Kontrollfunktionen über die Wirtschaft und zum anderen Demokratisierung der die Wirtschaftsführung repräsentierende Organe der wirtschaftlichen Selbstverwaltung“.⁹⁵ Die Sozialdemokraten forderten mit anderen Worten einen stufenweisen Aufbau der Mitbestimmung in verschiedenen Gremien, wobei die Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Wirtschaftsleben Voraussetzungen für eine Annäherung der Westzonen und der Ostzone im Sinne der Konvergenztheorie schaffen sollte.⁹⁶ Die Frage des einheitlichen deutschen Nationalstaates wurde so mit der Mitbestimmungsfrage verbunden, was auf Politiker anderer Parteien nicht ohne Eindruck blieb.

Die KPD beschränkte sich dagegen darauf, für die gesetzmäßige Anerkennung der Betriebsräte als Vertreter der Arbeiter und Angestellten und deren gleichberechtigte Mitwirkung in allen Produktionsfragen einzutreten. Das Mitbestimmungsrecht der Betriebsräte gehörte nach ihrem Programm zu den „elementarsten Rechten und Freiheiten“, für deren Erringung sie kämpfen wollte.⁹⁷ Damit war freilich kein Bekenntnis für die betriebliche Mitbestimmung gemeint, die man, wie schon in der Weimarer Zeit, als einen „Verrat an der Arbeiterklasse“ betrachtete. Die Alleinbestimmung von parteigelenkten Räten und partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Unternehmern schlossen sich nach ihrer Auffassung gegenseitig aus. Der Begriff „Mitbestimmung“ wurde dementsprechend ganz anders interpretiert.

Die CDU-CSU-Fraktion im ersten Bundestag zeigte in der Mitbestimmungsfrage anfangs noch keine einheitliche Meinung. Die heterogenen politischen Gruppierungen hatten noch nicht zu einer einheitlichen Bundespartei zusammengefunden, ältere politische Positionen wirkten hier noch nach. Die programmatischen Erklärungen gingen daher noch in verschiedene Richtungen. So sprach sich die CSU in Bayern für ein „angemessenes Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer“ aus, die bei Betrieben von erheblicher Bedeutung einen unmittelbaren Einfluß auf die Leitung und Verwaltung durch geeignete Vertreter ausüben sollten. Der CDU-Landesverband Hessen setzte sich dagegen für eine „gleichberechtigte Teilnahme der Arbeiterschaft an der Führung der Wirtschaft“ ein.⁹⁸ Am bekanntesten wurde von allen Erklärungen das schon er-

⁹⁵ Zitiert nach Ossip K. Flechtheim, Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, Bd. 3, Berlin 1963, S. 9.

⁹⁶ Kurt Schumacher, Das Programm der Opposition im Bundestag. In: Ebd., S. 36. Vgl. Jahrbuch der SPD 1948/49, S. 123f.

⁹⁷ Vgl. Grundsätze und Ziele der SED. In: Wilhelm Mommsen, Deutsche Parteiprogramme. 2. durchgesehene und erg. Auflage München 1969, S. 744. — Nach Aussage der westdeutschen KPD waren die Grundsätze der SED über die Betriebsvertretung auch für sie verbindlich.

⁹⁸ Grundsatzprogramm der Christlich-Sozialen Union in Bayern. Hrsg. von der CSU, München 1946. Neudruck 1971. — „Frankfurter Leitsätze“ der CDU-Hessen von 1945. In: Flechtheim, Dokumente, Bd. 2, S. 36.

wähnte „Ahlener Wirtschaftsprogramm für Nordrhein-Westfalen“ des CDU-Ausschusses für die britische Zone in dem es u. a. hieß⁹⁹:

„In den Betrieben, in denen wegen ihrer Größe das Verhältnis zwischen Arbeitnehmer und Unternehmer nicht mehr auf einer persönlichen Grundlage beruht, ist ein Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer an den grundlegenden Fragen der wirtschaftlichen Planung und sozialen Gestaltung sicherzustellen“.

In den für den Bereich der Westzonen geltenden „Düsseldorfer Leitsätzen“ von 1949 sprach man sich dann nicht mehr so uneingeschränkt für die Mitbestimmung aus, wie es die Sozialausschüsse wohl noch taten. Der damalige Bundesminister für Arbeit, Anton Storch (CDU), bezeichnete aber eine Wirtschaftsdemokratie, „in der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsam die Dinge so gestalten, daß sich alle Beteiligten als sozial und gerecht behandelt“ fühlen, als Ziel der nächsten Etappe des wirtschaftlichen Aufschwungs.¹⁰⁰ Bundeskanzler Konrad Adenauer stellte in seiner Regierungserklärung vom 20. September 1949 fest, die sozial- und wirtschaftspolitische Anerkennung der Arbeitnehmer mache eine Neuordnung der Besitzverhältnisse in den Grundstoffindustrien sowie eine Neuregelung der Rechtsbeziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern erforderlich. Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard als führender Promotor der Sozialen Marktwirtschaft betonte allerdings, die Mitwirkung sei ein Bestandteil der freien Marktwirtschaft, die Mitbestimmung dagegen gehöre in den Bereich der Planwirtschaft.¹⁰¹ Gegen die paritätische Mitbestimmung nach dem Montanmodell wandten sich vor allem nun Mitglieder der FDP, die als Koalitionspartner einen Druck auf die CDU auszuüben versuchte. Sie drohte, daß jede Regierungsinitiative zur Einführung eines Mitbestimmungsrechts das Ende der Koalition bedeuten würde.¹⁰²

Die Chancen der Gewerkschaften und Betriebsräte, die während der Besatzungsherrschaft in der britischen Zone verliehenen Mitbestimmungsrechte in der neugegründeten Bundesrepublik zu wahren, standen somit nicht allzugut. Zwar hatte man auf der Arbeitnehmerseite nichts dagegen einzuwenden, daß die Bundesregierung die Befugnisse der Regelung der Montanindustrie zurückerhielt und war auch mit der Tendenz des Bundeswirtschaftsministers einverstanden, die Verbundwirtschaft im Montanbereich entgegen zu weitgehenden Entflechtungen der Alliierten zu sichern, sah aber mit größtem Mißtrauen die wachsende Einflußnahme von Unternehmerkreisen, die den Zug zur Mitbestimmung aufhalten wollten. Um den drohenden Wegfall der Montanmitbestimmung angesichts der Wiedereinführung des deutschen Aktienrechts zu verhindern, riefen die Industriegewerkschaften Metall und Bergbau im November 1950 und

⁹⁹ Vgl. Fußnote 76.

¹⁰⁰ Politisches Jahrbuch der CDU, Jg. 1950, S. 133f.

¹⁰¹ Potthoff, Kampf um die Mitbestimmung, S. 72.

¹⁰² Als erste Gegner der Mitbestimmung traten vor allem der Kölner FDP-Abgeordnete von Rechenberg sowie Vizekanzler Franz Blücher auf, der unter anderem feststellte, von einer Mitbestimmung der Arbeitnehmer solle nicht gesprochen werden. Die berechnete Mitwirkung habe dort ihre Grenzen, wo es um die Existenz der Betriebe und vor allem um die Kreditwürdigkeit gehe. Vgl. Das Problem des Mitbestimmungsrechts. Stellungnahmen und Vorschläge der Unternehmerschaft, o. O. 1950. – Stollreither, Mitbestimmung, S. 149.

Januar 1951 zu Urabstimmungen ihrer Mitglieder auf, in denen sich 97,87 v. H. bzw. 92,8 v. H. der daran teilnehmenden Gewerkschaftsmitglieder für die Beibehaltung der Mitbestimmung aussprachen. Da sich auch der Vorstand des DGB hinter diese Forderungen stellte, war der Streik eine beschlossene Sache. Das Ziel war klar: Es sollte um die Erhaltung der Mitbestimmung und ihre Ausdehnung in den Betrieben gekämpft werden, die unter das alliierte Gesetz Nr. 27 fielen. Weniger klar war allerdings, gegen wen sich der Ausstand richten sollte. Die Unternehmer waren zwar in der Sache die wichtigste Instanz, konnten aber wegen der alliierten Auflagen nicht frei über ihre Unternehmen verfügen. Ein Teil von ihnen hatte die Montanmitbestimmung sogar mitauguriert und war damit nicht unzufrieden. Der eigentliche Adressat für die Streikforderungen mußte daher die Bundesregierung bzw. der Bundestag sein, was dem ganzen einen politisch-erpresserischen Anstrich verlieh. Nicht ganz zu Unrecht wurde in der nun ausbrechenden heftigen Debatte gesagt, die Gewerkschaften versuchten sich über den Willen der gewählten Volksvertreter hinwegzusetzen. In dieser brenzlichen Situation schaltete sich Adenauer durch einen Briefwechsel und dann mit einer persönlichen Unterredung mit Hans Böckler ein, den er aus seiner Zeit als Kölner Oberbürgermeister als damaligen Stadtverordneten noch gut kannte und persönlich schätzte. Dem Kanzler gelang es, direkte Verhandlungen zwischen Unternehmern und Gewerkschaftlern Ende Januar vor dem Streikbeginn zustande zu bringen. Als diese zu scheitern drohten, übernahm er selbst die Leitung und erzielte am 25. Januar 1951 das für den weiteren Gang der Mitbestimmung entscheidende Übereinkommen.¹⁰³ Schnell einigte sich die Verhandlungskommission über die paritätische Zusammensetzung der Aufsichtsräte aus Vertretern der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber. Nur bei den Verhandlungen über den „11. Mann“ und die Bestellung des Arbeitsdirektors bei den Vorständen von Bergbaubetrieben kam es zu längeren Diskussionen und Verhandlungen, die dann aber auch zu einem glücklichen Ende führten.¹⁰⁴ Das

¹⁰³ Über den Briefwechsel und die Vorverhandlungen ist wenig in den gedruckten Quellen bekannt. Offenbar befaßte sich Adenauer seit November 1950 mit der Mitbestimmung, als er durch einen Brief Böcklers über die bevorstehende Urabstimmung benachrichtigt wurde. Er teilte diesem mit, daß die Bundesregierung auf das Gesetzgebungsverfahren keinen Einfluß in diesem Stadium habe und warnte vor einem Streik, der die Willensbildung der frei gewählten Volksvertreter beeinträchtige. Auf der anderen Seite lobte er aber Böckler wegen seiner aufrechten demokratischen Gesinnung. Der DGB-Führer verwies darauf, daß es für die deutsche Demokratie lebenswichtig sei, daß sie auch im wirtschaftlichen Bereich verwurzelt werde. In einer persönlichen Unterredung am 11. 1. 51 gelang es Böckler offenbar, den Kanzler für die Montanmitbestimmung zu gewinnen, dem als ehemaligem Zentrumsabgeordneten solche Gedanken seit den 20iger Jahren nicht fern lagen. Kurz vor seinem Tode soll Böckler gesagt haben, bei der Durchführung der Mitbestimmung baue er darauf, daß Adenauer das ihm gegebene Wort halten werde. Vgl. Hirsch-Weber, Gewerkschaften, S. 91–93.

¹⁰⁴ Die Kommission bestand aus dem Generaldirektor der Deutschen Kohlenbergbauleitung Heinrich Kost, Adolf Hueck (Vorstandsmitglied der Gelsenkirchner Bergwerks AG), Hermann Wenzel (Aufsichtsratsvorsitzender der Vereinigten Stahlwerke AG), Günter Henle (Klöckner & Co) sowie Robert Pferdenges (Kölner Bankhaus Sal. Oppenheim jr. & Cie.), dem DGB-Vorsitzenden Hans Böckler, Hans vom Hoff (Mitglied des Bundesvorstandes des DGB), IG-Metallvorsitzender Walter Freitag, Heinrich Imig (IG Bergbau) sowie Heinrich Deist als Mitglied der Stahltruhändlervereinigung.

Ergebnis der Verhandlungen waren die „Richtlinien zur Mitbestimmung im Bergbau und der eisenschaffenden Industrie“ vom 25. Januar 1951. Sie bildeten die Grundlage für einen Gesetzentwurf, den die Bundesregierung dann im Bundestag einbrachte. Nachdem der DGB die Bonner Vereinbarungen gebilligt hatte, wurde der Streik abgeblasen.

Bei den Beratungen im Bundestag wurden die in den Richtlinien vorgesehenen paritätisch besetzten Senate für die Wirtschaftszweige Bergbau und eisenschaffende Industrie wieder gestrichen, da die Bundesregierung einer allgemeinen Regelung der überbetrieblichen Mitbestimmung nicht vorgreifen wollte.¹⁰⁵ Verständlicherweise standen die SPD zusammen mit den Sozialausschüssen der CDU dem Regierungsentwurf am freundlichsten gegenüber, doch durften auch die anderen Teile der CDU ihrem Kanzler hier nicht die Gefolgschaft versagen. Nachdem der Bundesrat der Vorlage am 2. 2. 1951 grundsätzlich zugestimmt hatte, konnte das Mitbestimmungsgesetz für die Kohle- und Eisenindustrie am 10. April 1951 in dritter Lesung verabschiedet werden und in Kraft treten.¹⁰⁶

Nach dem bis heute fortgeltenden „Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie“ vom 21. Mai 1951 setzt sich der Aufsichtsrat von Montanunternehmen wie folgt zusammen (vgl. Schaubild 1): z.B. aus vier von der Aktionärsversammlung gewählten Anteilseignern und einem weiteren Mitglied sowie vier von der Gewerkschaft gewählten Arbeitnehmervertretern sowie einem weiteren Mitglied. Die zusätzlich gewählten weiteren Mitglieder dürfen weder einer Arbeitgeber-, noch Arbeitnehmerorganisation angehören und nicht in dem betreffenden Unternehmen beschäftigt oder wirtschaftlich an ihm interessiert sein. Die Gewerkschaften halten dabei eine relativ starke Stellung im Aufsichtsrat, da nur zwei der fünf Arbeitnehmervertreter in dem Unternehmen beschäftigt sein müssen. Für die zwei von den Betriebsräten vorgeschlagenen Aufsichtsratsmitglieder besteht zusätzlich ein Vetorecht. Die drei anderen Arbeitnehmervertreter könnten von dem betreffenden IG-Vorstand nach eigenem Ermessen entsandt werden. Alle Vertreter der Arbeitnehmerbank müssen bei der Wahl auf der Hauptversammlung akzeptiert werden. Über den Arbeitsdirektor im Vorstand, der nicht gegen den Willen der Mehrheit der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat bestellt werden kann und fast regelmäßig aus den Reihen der Gewerkschaften kommt, sowie den „Elften Mann“, der die Patt-Situation bei Abstimmungen auflösen soll, müssen sich die Kapital- und Arbeitnehmerseite vorher einigen. Die Montanmitbestimmung, wie das Gesetz meistens abgekürzt genannt wird, gilt für alle Unternehmen des

¹⁰⁵ Diese beiden Gremien sollten entsprechend den Vorläufern der Weimarer Zeit zur Schlichtung von Meinungsverschiedenheiten dienen, die auf betrieblicher Ebene entstanden. Potthoff, Geschichte der Mitbestimmung, S. 44.

¹⁰⁶ In der Schlußabstimmung stimmten CDU/CSU und SPD dem Gesetz zu, während sich die KPD der Stimme enthielt. Die etwa 50 Gegenstimmen stammten bei einigen weiteren Enthaltungen aus den Reihen der FDP, Der DP, der BP sowie der WAV. Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode 1949, Stenographische Berichte, 132. Sitzung vom 10. April 1951, S. 5115 ff.

Das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 (am Beispiel einer AG)

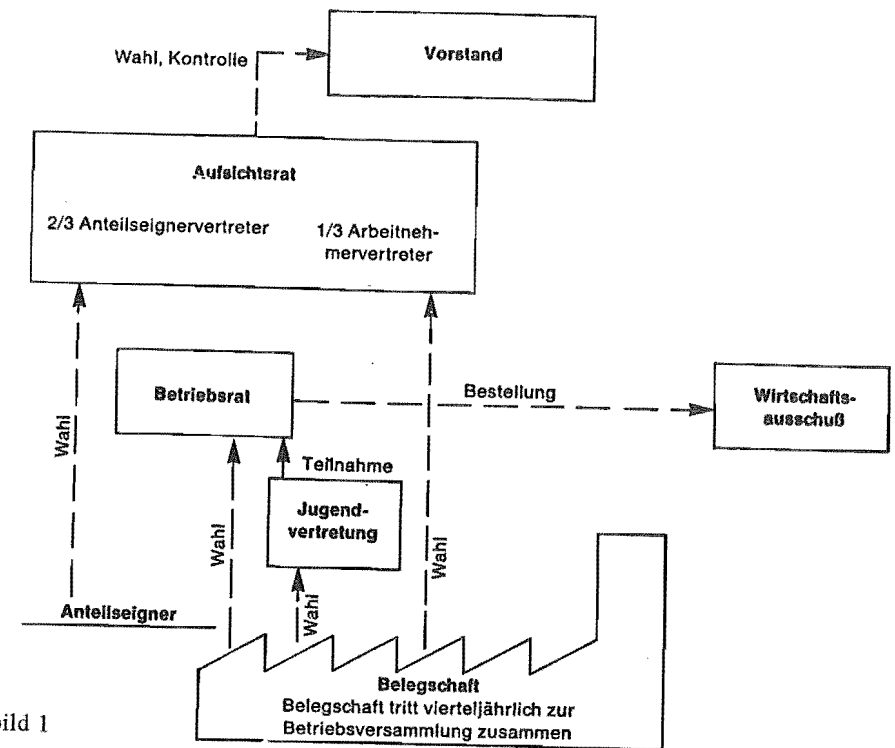


Schaubild 1

Bergbaus und der eisenschaffenden Industrie mit mehr als 1000 Belegschaftsangehörigen.¹⁰⁷

Die Gewerkschaften hatten auf voller Linie gesiegt. Mit Genugtuung stellte Böckler in einer Rundfunkansprache fest, man habe endlich etwas erreicht, wofür man ein halbes Jahrhundert gekämpft habe. Zugleich wurde von ihm aber darauf verwiesen, daß man diese Neuordnung auch in andere Teile der Wirtschaft und des öffentlichen Dienstes tragen wolle und die erkämpfte Mitbestimmung erst der „Anfang einer neuen Wirtschaftsverfassung“ sei.¹⁰⁸

Im Zuge der gleichzeitig sich vollziehenden Entflechtungsmaßnahmen kam es aber bald wieder zu neuen Problemen mit der Mitbestimmung: Die 1949 gebildete Stahltruhändlervereinigung, die unter alliierter Kontrolle stand, hatte vorgeschlagen, 23 neue Einheitsgesellschaften im Bereich der eisenschaffenden Industrie zu bilden, die durch Betriebe der Weiterverarbeitung und des Handels

¹⁰⁷ BGBl. 1951, Teil I, S. 347 ff.

¹⁰⁸ Rundfunkansprache von Hans Böckler am 30. 1. 1951. Im Wortlaut abgedruckt in Hirsch-Weber, Gewerkschaften, S. 53–155.

sowie Verbundformen mit der Kohlewirtschaft ergänzt werden sollten. In einem zwischen Bundesregierung, den Alliierten und den Altkonzernen erzielten Kompromiß wurde 1951 ausgehandelt, daß die Werke grundsätzlich selbständig bleiben sollten, aber geschäftsführende Obergesellschaften bilden durften. Da die neuen Holding-Gesellschaften nicht eindeutig unter die Bestimmungen des Montanmitbestimmungsgesetzes von 1951 fielen, kam es bei den Mannesmann-Werken 1953 zu gerichtlichen Auseinandersetzungen darüber, ob der Aufsichtsrat nach dem inzwischen verabschiedeten Betriebsverfassungsgesetz von 1952 oder dem Mitbestimmungsgesetz für Kohle und Eisenindustrie zu bilden sei.¹⁰⁹ Die Mitbestimmungsgegner sahen hier eine Chance, gegen das gesamte ungeliebte System der Neuordnung noch einmal grundsätzlich Front zu machen. In einer Rede vor der Wertpapier-Schutzvereinigung in Düsseldorf im Mai 1954 vertrat der FDP-Abgeordnete und spätere Bundesjustizminister Thomas Dehler unumwunden die Meinung, die Mitbestimmung in der vorliegenden Form sei eine unzulässige Beschränkung des Aktionärsrechts und verfälsche den Willen des Aufsichtsrats. Dabei fiel sogar das Wort, die Mitbestimmung sei im Grunde eine „wirtschaftliche und rechtliche Mißgeburt“. Der DGB begegnete diesen Angriffen mit Protestkundgebungen und Warnstreiks, zumal die Arbeitgeberverbände die Position des Arbeitsdirektors in Frage zu stellen suchten. Wiederum wurde die Bundesregierung tätig und ließ in der 148. Sitzung des Bundestags den Entwurf eines „Gesetzes zur Ergänzung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie“ vorlegen, der in dritter Lesung verabschiedet wurde.¹¹⁰ Dahinter standen vor allem wirtschaftliche und auch steuerliche Überlegungen. Nach 1945 hatten sich viele kleinere und mittlere Personalgesellschaften wegen der hohen Einkommenssteuersätze in die Rechtsform einer AG oder GmbH geflüchtet. Als sich dann die steuerliche Begünstigung der Kapitalgesellschaften verlor, wollte man verständlicherweise in die übersichtlichere alte Personalgesellschaft zurück. Der Bundestag erleichterte dies finanziell und organisatorisch durch zwei Gesetze 1956/57.¹¹¹ Da aber nun zugleich die Übertragung des Betriebsvermögens bisher selbständiger Tochtergesellschaften auf die Muttergesellschaft steuerlich wie andere Formen der Umwandlung behandelt wurde, kam eine große Umwandlungswelle in der deutschen Wirtschaft in Gang. Der Vorteil bestand darin, daß bei der Übertragung von Vermögen der Tochtergesellschaften auf die Muttergesellschaft bei Offenlegung der stillen Reserven diese erneut steuerbegünstigt abgeschrieben werden konnten oder bei Verzicht der Offenlegung der innere Wert

¹⁰⁹ Vgl. Kötter, Mitbestimmung im Bergbau und in der eisenschaffenden Industrie, Berlin 1952. – Erich Potthoff, Mitbestimmung vor Gericht: Ein wirtschaftlicher Kommentar zum Mannesmann-Prozeß. In: WWI-Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften, Jg. 1954, S. 1ff.

¹¹⁰ BGBl. 1956, Teil I, S. 107ff.

¹¹¹ Gesetz über die Umwandlung von Kapitalgesellschaften und bergrechtlichen Gewerkschaften vom 12. 1. 1956 und Gesetz über Steuererleichterungen bei der Umwandlung von Kapitalgesellschaften und bergrechtlichen Gesellschaften vom 11. 10. 1957.

eines Unternehmens bei einer solchen Umwandlung gestärkt werden konnte. Verständlicherweise machte die Mehrzahl der deutschen Montanunternehmen von diesem Angebot des Gesetzgebers hier Gebrauch. Voran ging wiederum die Mannesmann AG, die am 27. 10. 1958 ihre zahlreichen selbständigen Töchter in die Muttergesellschaft überführte, wodurch diese zu unselbständigen Betriebsabteilungen herabsanken, während die Mannesmann-Holding zu einer produzierenden Gesellschaft emporstieg. Durch diese Umwandlung wurde die Mitbestimmung in den Tochtergesellschaften ersatzlos beseitigt. Aufgrund der Gewerkschaftsproteste, die in einer Kundgebung in der Dortmunder Westfalenhalle unter dem Motto „Konzentration wirtschaftlicher Macht – soziale Demontage“ gipfelten, erklärten sich die drei Konzerne Hoesch, Klöckner und Ilseder Hütte im Rahmen des „Lüdenscheider Abkommens“ bereit, an Stelle der fortfallenden Aufsichtsräte durch das Aktiengesetz gedeckte „Beiräte“ sowie Direktorien in den unselbständigen Werksgruppen einzurichten, wodurch die alte Mitbestimmungsverfassung gewahrt blieb. In teilweise recht unterschiedlichen privatrechtlichen Betriebsvereinbarungen folgten dann andere Montangesellschaften, so daß eine „Mitbestimmung ohne Gesetz“ de facto praktiziert wurde.¹¹²

In der Folgezeit versuchten allerdings immer wieder andere Einzelunternehmen aus der paritätischen Mitbestimmung auszubrechen, so daß weitere kleinere Mitbestimmungssicherungsgesetze erlassen wurden. So wurde am 15. März 1967 vom Bundestag eine Novelle zum Mitbestimmungsänderungsgesetz verabschiedet, die unter dem Namen „Lex Rheinstahl“ bekannt wurde. Ihr alleiniger Zweck war es, das Ausscheiden dieses Konzerns aus der Montanmitbestimmung zu verhindern. Das Unternehmen hatte nach Produktionsumstellungen geltend gemacht, daß die Voraussetzungen für die paritätische Mitbestimmung im Aufsichtsrat und die Bestellung eines Arbeitsdirektors im Vorstand nicht mehr gegeben seien. Ähnliche Intentionen verfolgte das Gesetz über die befristete Fortgeltung der Mitbestimmung in der Montanindustrie vom 29. Nov. 1971.¹¹³ Diese fortwährenden Ausbruchversuche beruhten vor allem auf dem Strukturwandel der Wirtschaft. Die Montanindustrie verlor in den sechziger Jahren mehr und mehr ihre einstige Schlüsselstellung in der Wirtschaft, so daß die Montankonzerne sich nach „anderen Beinen“ umsehen mußten. Der Rückgang des Montananteils unter 50 v. H. bei vielen Konzernen war ein natürlicher Prozeß der Diversifikation und der Produktionsumstellung. Dazu kam die zunehmende supranationale Konzernierung im Rahmen der europäischen Gemeinschaft oder auf

¹¹² Vgl. für diese Entwicklung u. a. Baumbach-Hueck, Kommentar zum Aktiengesetz, 10. Aufl. Berlin 1959, S. 161. – Karl-Heinz Sohn, Mitbestimmung auf neuen Wegen. In: Das Mitbestimmungsgespräch, Jg. 1959, H. 9, S. 2ff. Konzentration wirtschaftlicher Macht – soziale Demontage – Großkundgebung des Bundesvorstandes des DGB am 20. 11. 1958 in Dortmund, Köln 1959. – Günter Quast, Die Mitbestimmung nach der Umwandlungswelle. In: Die Quelle, Jg. 1960, S. 114ff. – Ders., Neuregelung der Mitbestimmung bei Krupp. In: Ebd., S. 211ff.

¹¹³ Stollreither, Mitbestimmung, S. 157.

noch größerer internationaler Ebene, was dem Mitbestimmungsproblem neue Konturen verlieh. Die neuesten Konflikte um die qualifizierte Mitbestimmung im Mannesmann-Konzern zeigen, daß diese Strukturprobleme andauern.

Während sich im Montanbereich aufgrund der Verhältnisse in der britischen Besatzungszone eine Sonderentwicklung vollzog, wurde für die übrige Wirtschaft eine andere Form der Mitbestimmung installiert. Der Alliierte Kontrollrat hatte, wie erwähnt, mit seinem Gesetz Nr. 22 vom 10. April 1946 den Rahmen für ein neues Betriebsrätegesetz geschaffen. Da die Aufgaben der Betriebsvertretungen nur allgemein angedeutet worden waren, kam es bald zu Auslegungstreitigkeiten zwischen Unternehmern und Belegschaften. In dieser Situation gingen die Arbeitsgerichte dazu über, die Bestimmungen des alten Betriebsrätegesetzes von 1920 bei Entscheidungen heranzuziehen.¹¹⁴ Mit dem Entstehen der Bundesrepublik wuchs das Bestreben, das unzulängliche Kontrollratsgesetz Nr. 22 durch eine einheitliche und umfassende Bundesgesetzgebung abzulösen. Bundesarbeitsminister Anton Storch, selbst ein ehemaliger christlicher Gewerkschaftler, trat nachdrücklich dafür ein, die Beziehungen zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern von diesen zunächst selbst regeln zu lassen.¹¹⁵ So trafen sich auf Anregung der Bundesregierung Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände im März 1950 in Hattenheim. Während über eine überbetriebliche Mitbestimmung in Form eines Bundeswirtschaftsrates und von Landeswirtschaftsräten, die paritätisch besetzt werden sollten, schnell Einigung erzielt werden konnte, kam es über die Form der betrieblichen Mitbestimmung zu Auseinandersetzungen.¹¹⁶ Natürlich wollten die Gewerkschaften entsprechend ihrem verkündeten Grundsatzprogramm von 1950 überall eine qualifizierte Mitbestimmung ähnlich wie in der Montanindustrie einführen.¹¹⁷ Da sie sich in den Verhandlungen mit den Arbeitgeberverbänden und der Regierung aber nicht durchsetzen konnten, kündigte der Bundesausschuß des DGB im Dezember 1951 seine Mitarbeit in den wirtschaftspolitischen Ausschüssen der Bundesregierung auf. In einer Entschließung wurde gesagt, die Gewerkschaften könnten es nicht dulden, „daß sie in den Augen der Öffentlichkeit mit Verantwortung für eine Wirtschaftspolitik beladen werden, für die

¹¹⁴ So H. Treichel, Praktisches Handbuch des Betriebsräterechts, Göttingen 1950, S. 17. Vgl. H. Broecker, Wirtschaftliche Mitbestimmung der Betriebsräte, Stuttgart 1948.

¹¹⁵ Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode 1949, Stenographische Berichte, 80. Sitzung vom 27. Juli 1950, S. 2369 (Bundesarbeitsminister Storch) – Wilhelm Herschel, Soziale Selbstverwaltung im demokratischen Staat unter besonderer Berücksichtigung des Einigungswesens. In: Verhandlungen auf der 2. Hauptversammlung der Gesellschaft für sozialen Fortschritt in Bonn am 13. September 1952, Berlin 1952, S. 28 ff.

¹¹⁶ Hirsch-Weber, Gewerkschaften, S. 96.

¹¹⁷ Die Gewerkschaften wollten in Kapitalgesellschaften mit mehr als 1.000 Beschäftigten die Hälfte, in Betrieben zwischen 500–1.000 Beschäftigten ein Drittel der Aufsichtsratsposten, in Betrieben bis zu 500 Beschäftigten wie in der Weimarer Zeit ein Delegationsrecht der Betriebsräte. Die Unternehmer wollten in keinem Fall mehr als ein Drittel der Aufsichtsratsposten zugestehen und die Besetzung nur durch Betriebsangehörige zulassen, die mindestens 10 Jahre dem Unternehmen angehörten.

sie keine Verantwortung tragen können, da sie auf ihre Gestaltung keinen Einfluß haben“.¹¹⁸ Der Rückzug aus diesen wichtigen Gremien erregte in der Öffentlichkeit großes Aufsehen. Konrad Adenauer hatte zuvor eine DGB-Delegation in seinen Schweizer Urlaubsort Bürgenstock bestellt und auch nach seiner Rückkehr vier Gespräche mit ihr in Bonn geführt. Während auch hier über die Bildung eines Bundeswirtschaftsrates nach Art des Preußischen Staatsrates (dessen Vorsitzender Adenauer einmal gewesen war!) und Wirtschaftskammern wie in den Hattenheimer Gesprächen schnell Übereinkunft erzielt wurde, kam man bei der Ausdehnung der betrieblichen Mitbestimmung keinen Schritt weiter. Die der FDP und DP angehörenden Bundesminister hielten während dieser Verhandlungen des Kanzlers mit dem DGB heftige Reden gegen die Mitbestimmung, und Vizekanzler Franz Blücher sandte Adenauer ein Telegramm, in dem er bei zu weitgehenden Konzessionen an die Gewerkschaften den Bestand der Koalition in Frage stellte.¹¹⁹

Der von der CDU/CSU eingebrachte Entwurf zu einem allgemeinen Betriebsverfassungsgesetz, der am 27. Juli 1950 in erster Lesung an die Bundestagsausschüsse für Wirtschaftspolitik und Arbeit verwiesen wurde, kam erst im April 1952 erneut in stark veränderter Form ins Plenum zurück. Die Gewerkschaften kritisierten daran vor allem, daß ein wirtschaftliches Mitbestimmungsrecht der Betriebsräte nur bei wichtigen Betriebsänderungen (Stillegungen, Verlegung, Produktionseinschränkung etc.) vorgesehen wurde und die Arbeitnehmer nur zu einem Drittel im Aufsichtsrat vertreten sein sollten.¹²⁰ Die Unternehmer, die vor allem in der FDP und der Deutschen Partei ihr parlamentarisches Sprachrohr fanden, waren nur bereit, den Betriebsvertretungen in sozialen Angelegenheiten ein volles Mitbestimmungsrecht, in Personalfragen ein Mitwirkungs- oder Einspruchsrecht, in wirtschaftlichen Fragen ein Informationsrecht zuzugestehen. Sie machten immer wieder geltend, daß in einer auf Privateigentum und freien Wettbewerb beruhenden Wirtschaftsordnung eine wirtschaftliche Mitbestimmung von Arbeitnehmern, die kein finanzielles Risiko tragen, mit einer rationellen Betriebsführung nicht vereinbar sei. Auch wehrten sie sich gegen eine Entsendung von Arbeitnehmervertretern in den Aufsichtsrat durch betriebsfremde Gewerkschaften. Die Bestellung von Arbeitsdirektoren nach dem Montanmodell war von den Gewerkschaften bezeichnenderweise nicht gefordert worden.

Im Mai 1951 kam es wiederum zu Kundgebungen und Streiks der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer, wobei aber besonders ein Ausstand in der Druckindustrie den Gewerkschaften diesmal aber viel Sympathien in der

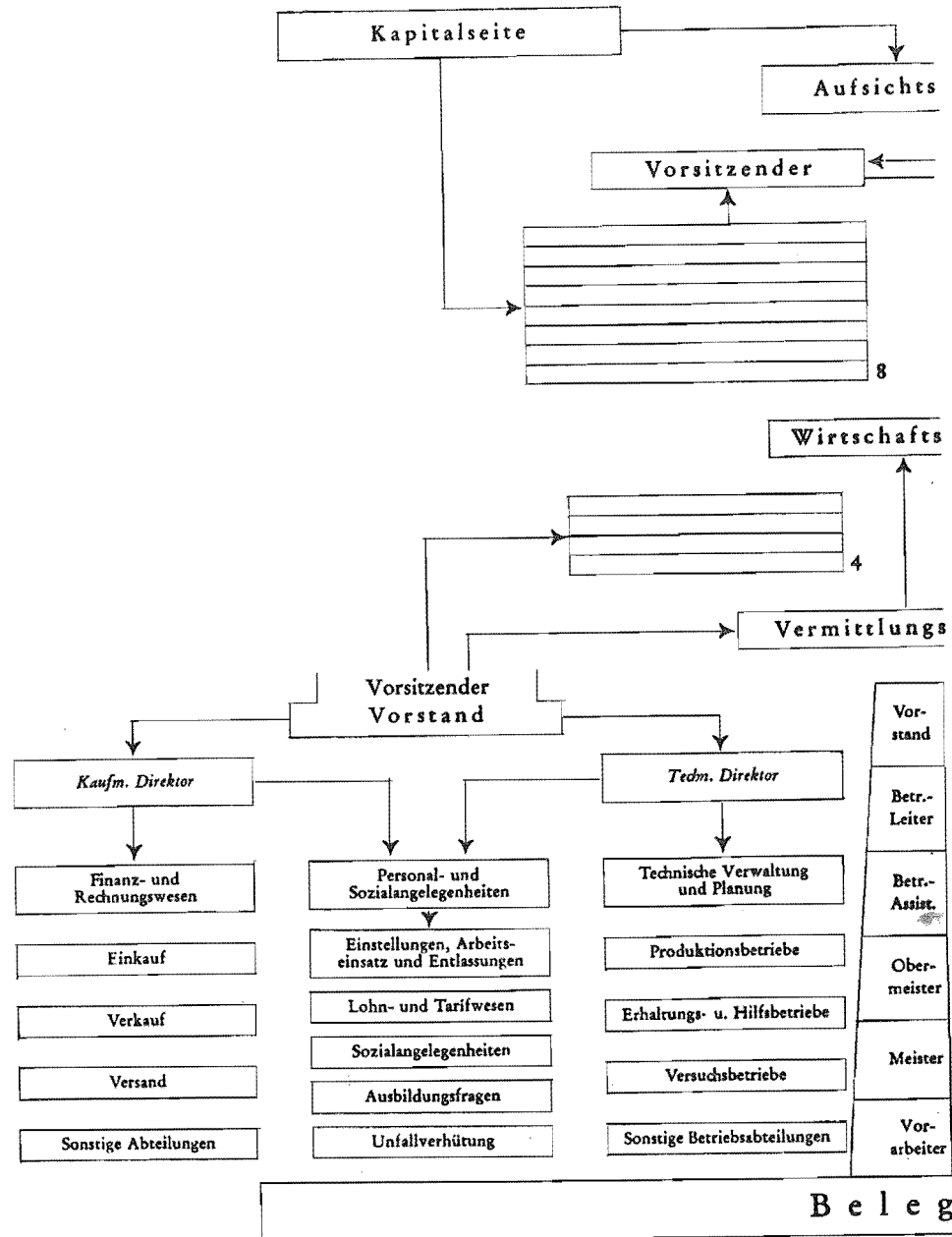
¹¹⁸ Vgl. DGB-Informationsdienst Nr. 178/51 v. 3. Dez. 1951, S. 133. – Bei den wirtschaftspolitischen Ausschüssen handelte es sich um die paritätisch besetzten Ausschüsse für Investitionen, für Löhne und Preise sowie für Import und Export, die Adenauer aufgrund des Wirtschaftsprogramms des DGB gebildet hatte.

¹¹⁹ Wortlaut des Telegramms von Blücher an Adenauer bei Hirsch-Weber, Gewerkschaften, S. 100.

¹²⁰ DGB-Informationsdienst Nr. 253/52 v. 8. Mai 1952, S. 194 ff. – Hirsch-Weber, Gewerkschaften, S. 101.

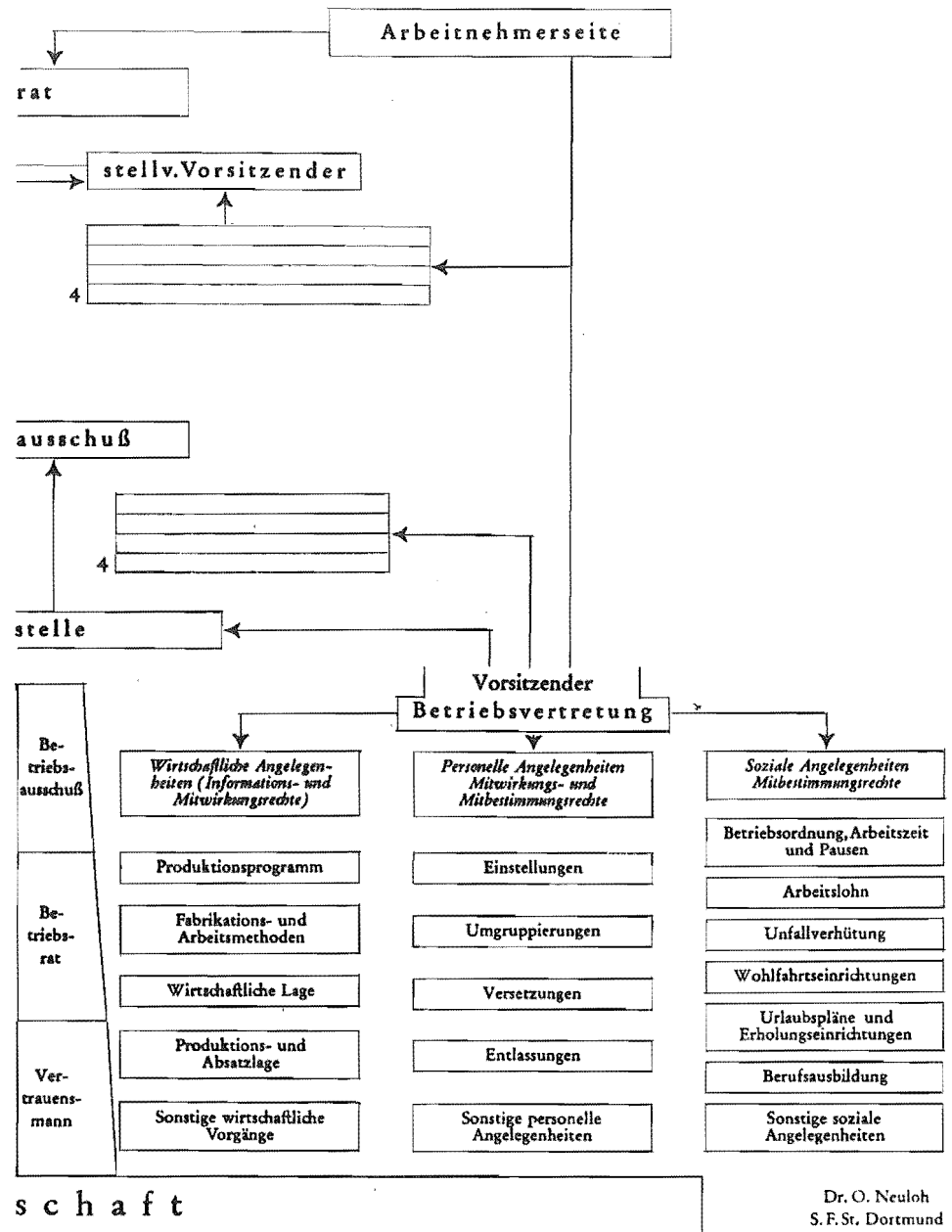
Schaubild 2

Betriebsverfassung nach



Das vorstehende Schaubild zeigt die institutionelle Seite der Betriebsverfassung eines Industriebetriebes mit mehr als 100 ständigen Arbeitnehmern nach dem Betriebsverfassungsgesetz. Die Einflußbeziehungen sind durch Pfeile kenntlich gemacht. Dabei bedeutet der Doppelpfeil zwischen dem Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden des Aufsichtsrats, daß durch Wahl von jeder der beiden Seiten die eine oder andere Position besetzt werden kann. In der Mitte zwischen den Be-

dem BV-Gesetz von 1952



reichen des Vorstandes und der Betriebsvertretung ist die Stufenordnung der vertikalen Betriebsverfassung in Gestalt eines Turmes angedeutet. Man kann ihn auch als Schornstein auffassen, der auf dem breiten Bau der Belegschaft steht. Die Zerteilung dieses Betriebsturms bedeutet auf der einen Seite die Stufenordnung der Leitenden und auf der anderen Seite die der Ausführenden, also vom Betriebsratsvorsitzenden zum Vertrauensmann.

Dr. O. Neuloh
S. F. St. Dortmund

Berufsausbildungsdingen. Ein Mitbestimmungs- bzw. Mitwirkungsrecht besitzt die Betriebsvertretung bei allen personellen Sachen, wie Einstellungen, Umgruppierungen, Versetzungen und Entlassung. Für wirtschaftliche Angelegenheiten ist ein Wirtschaftsausschuß vorgesehen, in dem der Betriebsrat die Hälfte der Mitglieder stellen kann. Der Wirtschaftsausschuß muß zum Produktionsprogramm, den Fabrikations- und Arbeitsmethoden und allen sonstigen wichtigen betriebswirtschaftlichen sowie technischen Dingen gehört, vor allem über die jeweilige Produktions- und Absatzlage informiert werden. Ist eine für die Belegschaft nachteilige Betriebsänderung geplant, so hat der Betriebsrat sogar ein Mitbestimmungsrecht.¹²⁹

Wie nach dem Betriebsrätegesetz von 1920 kann der Betriebsrat Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat entsenden. Dieser soll aber im Gegensatz zur Montanmitbestimmung nur zu einem Drittel aus Arbeitnehmervertretern bestehen. Zwei Arbeitnehmer, ein Arbeiter und ein Angestellter, müssen aus dem Betrieb stammen, wenn zwei und mehr Arbeitnehmervertreter zu wählen sind. Diese Vorschrift gilt für Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien und für Aktiengesellschaften auf Familienbasis, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit sowie Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften mit jeweils mehr als 500 Arbeitnehmern.¹³⁰

Nach dem Inkrafttreten des Betriebsverfassungsgesetzes haben die Gewerkschaften immer wieder versucht, eine Ausdehnung der paritätischen Mitbestimmung nach dem Montanmodell herbeizuführen. Verständlicherweise verstärkten sich die Bemühungen, als die sozialliberale Koalition im Herbst 1969 die zwanzigjährige Regierung der CDU/CSU beendete. Willy Brandt und Helmut Schmidt nahmen den weiteren Ausbau der Mitbestimmung mehrfach ausdrücklich in ihre Regierungserklärungen auf. Der Spielraum der beiden SPD-Kanzler erwies sich freilich in dieser Frage weniger weit als zu Zeiten Konrad Adenauers. Ihr großer CDU-Vorgänger konnte nämlich die beiden ersten Mitbestimmungsgesetze mit wechselnden Mehrheiten durchbringen, weil FDP und DP einerseits und SPD andererseits bei dem Mitbestimmungsproblem nicht zu einer Koalition gegen ihn zusammenfinden konnten. Die Möglichkeit der Erpressung durch den kleineren Regierungspartner fiel hier weg, das Nein der orthodoxen Liberalen blieb folgenlos. Die Sozialdemokratie hatte dagegen in ihrem Bündnis mit der FDP nie diese Bewegungsfreiheit, die Adenauer in der ersten Legislaturperiode genoß. Nachdem die Novelle von 1972 das Betriebsverfassungsgesetz nur in wenigen Punkten verändert hatte¹³¹, konnte die sozial-

liberale Koalition nach langem inneren und äußeren Tauziehen endlich am 4. Mai 1976 das „Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer“ über die Parlamentshürden bringen.¹³² Die Sozialdemokraten wollten „mit einem großen Hammerschlag“ die volle paritätische Montanmitbestimmung in den großen Kapitalgesellschaften mit über 2.000 Beschäftigten aller Rechtsformen verankern, mußte aber wegen des Widerstandes der FDP-Partner erhebliche Abstriche hinnehmen. Heraus kam eine „gleichgewichtige“ Mitbestimmung bei etwa 650 großen Kapitalgesellschaften, in denen die Anteilseigner das letzte Wort behalten. Bei einer großen Kapitalgesellschaft mit z.B. 20 Aufsichtsratsitzen stellen die Kapitaleigner zehn Sitze. Die Arbeitnehmerseite wählt die andere Hälfte, darunter muß sich jedoch ein leitender Angestellter befinden, der in der Regel der Unternehmensseite näher steht. Die Freien Demokraten haben aus wahltaktischen Überlegungen heraus diese gesonderte Repräsentation erstmals in der Geschichte der Mitbestimmung geschaffen, wofür in der Tat mancherlei Gründe sprechen. In die bisherige Mitbestimmungspraxis ist aber dadurch eine große Kompliziertheit gebracht worden, die die alten Frustrationen auf beiden Seiten nur verstärkt hat.¹³³ Hier ist ein bisher noch nicht gelöster Konflikt zwischen der an sich berechtigten Forderung nach Minderheitenschutz und der nicht minder verständlichen Ablehnung der Zerfaserung des Gesamtarbeitnehmerschaftswillens in einzelne Gruppeninteressen aufgetaucht. Die Gewerkschaften, die die volle Parität erstreben und die Zersplitterung der Belegschaften in einzelne Berufs- und Standesgruppen verhindern wol-

3. Bei Betriebsänderungen zum Nachteil von Betriebsangehörigen muß ein Sozialplan aufgestellt werden, dem der Betriebsrat zustimmen hat.

4. Das Mitbestimmungsrecht in sozialen Angelegenheiten wurde auch auf die Einführung technischer Einrichtungen ausgedehnt, die die Leistung der Arbeitnehmer überwachen, sowie auf die Festsetzung von Akkord- und Prämiensätzen.

Weitere Punkte betreffen die bessere Regelung der Freistellung von Betriebsratsmitgliedern von der Arbeit, der Arbeit des Wirtschaftsausschusses, der Jugendvertretung sowie den Ablauf der vierteljährlichen Betriebsversammlung. Vgl. Schaubild 3. — Hans Werner Winder, Das Betriebsverfassungsgesetz. Ein Leitfadens für die Praxis unter Berücksichtigung des Mitbestimmungsgesetzes 1976, 1977.

¹³² BGBl. 1976, Teil I, S. 1153 ff.

¹³³ Die Kompliziertheit der neuen Regelung besteht darin, daß in der betrieblichen Praxis häufig schwer zu bestimmen ist, wo in der Hierarchie der „Betriebspyramide“ der leitende Angestellte anfängt und wie er sich von den übrigen Angestelltengruppen definitiv unterscheidet. Die eine Seite möchte jeden über- und außertariflich bezahlten Angestellten damit bezeichnen, während die andere Seite nur die engsten Vertrauten des Unternehmers, die gleichsam seine Funktionen delegiert bekommen haben, hier einreihen will (vgl. die entsprechende Regelung im BVG). Die Verfasser des Mitbestimmungskompromisses von 1976 wollten die Zersplitterung freilich nicht so weit treiben, daß die leitenden Angestellten ihre Vertreter selbst in den Aufsichtsrat wählen. Aber das notwendige Quorum, d. h. die erforderliche Stimmzahl für die Wahl eines leitenden Angestellten in den Aufsichtsrat, erscheint als eine brisante Angelegenheit, über deren Auswirkung allerdings noch empirische Untersuchungen fehlen. Auf die Geschichte der betrieblichen Angestellten-Mitbestimmung, die insbesondere bei der Entstehung im 19. Jahrhundert z. T. ganz abweichende Züge trägt, kann im Rahmen dieser Abhandlung aus Raumgründen nicht näher eingegangen werden.

¹²⁹ Ebd., §§ 56–75.

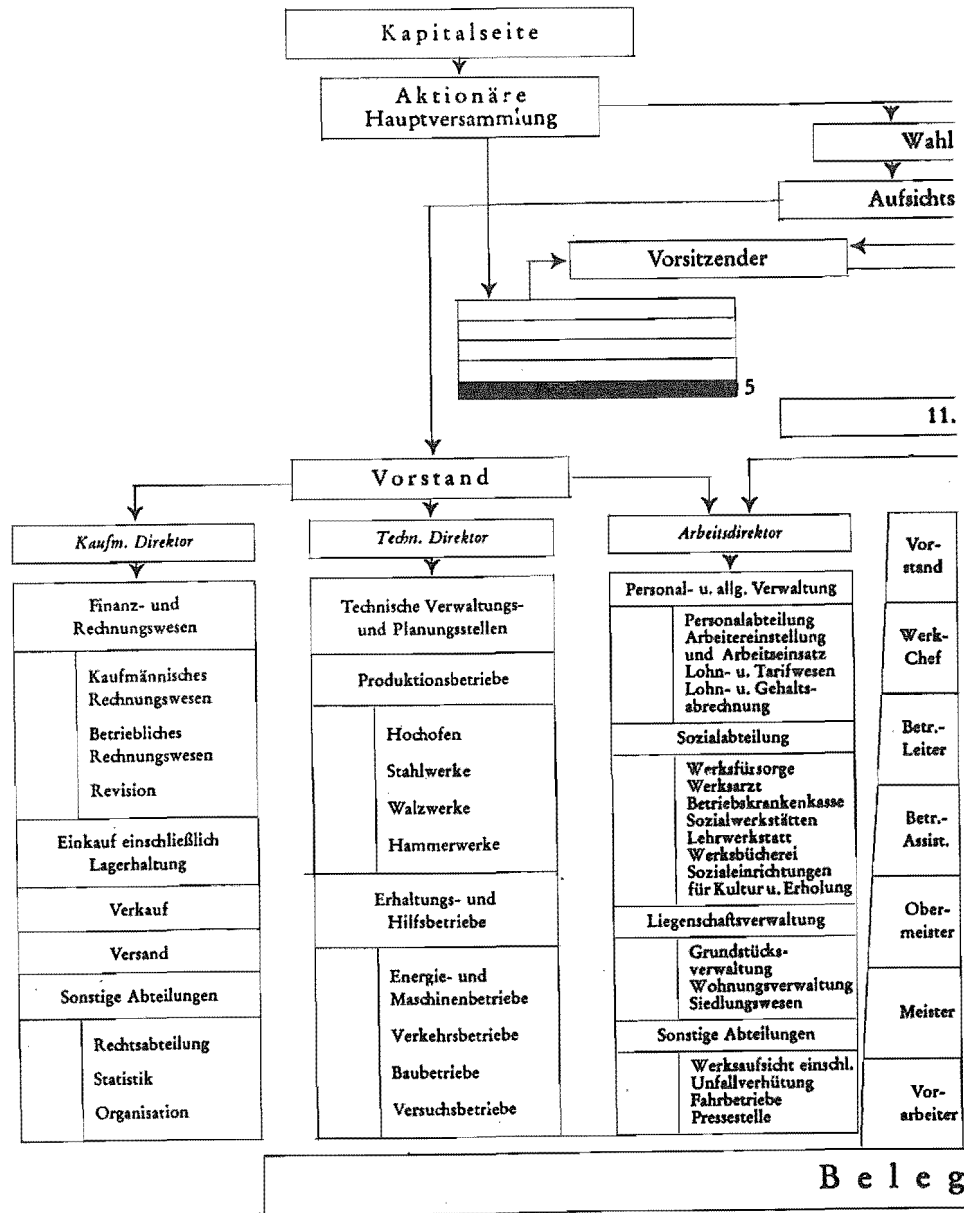
¹³⁰ Ebd., §§ 76 und 77.

¹³¹ BGBl. 1972, Teil I, S. 3133 ff. Die Änderungen dieses Gesetzes gegenüber dem BVG von 1952 bestehen in folgenden Hauptpunkten:

1. Die Gewerkschaften erhielten ein neu eingeführtes Zugangsrecht zum Betrieb und verstärkte Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Errichtung und Tätigkeit von Betriebsräten.
2. Die Rechte des Betriebsrates im personellen Bereich wurden erweitert. Im Gegensatz zum BVG kann die Betriebsvertretung sich schon in die Vorbereitung von Personalmaßnahmen einschalten.

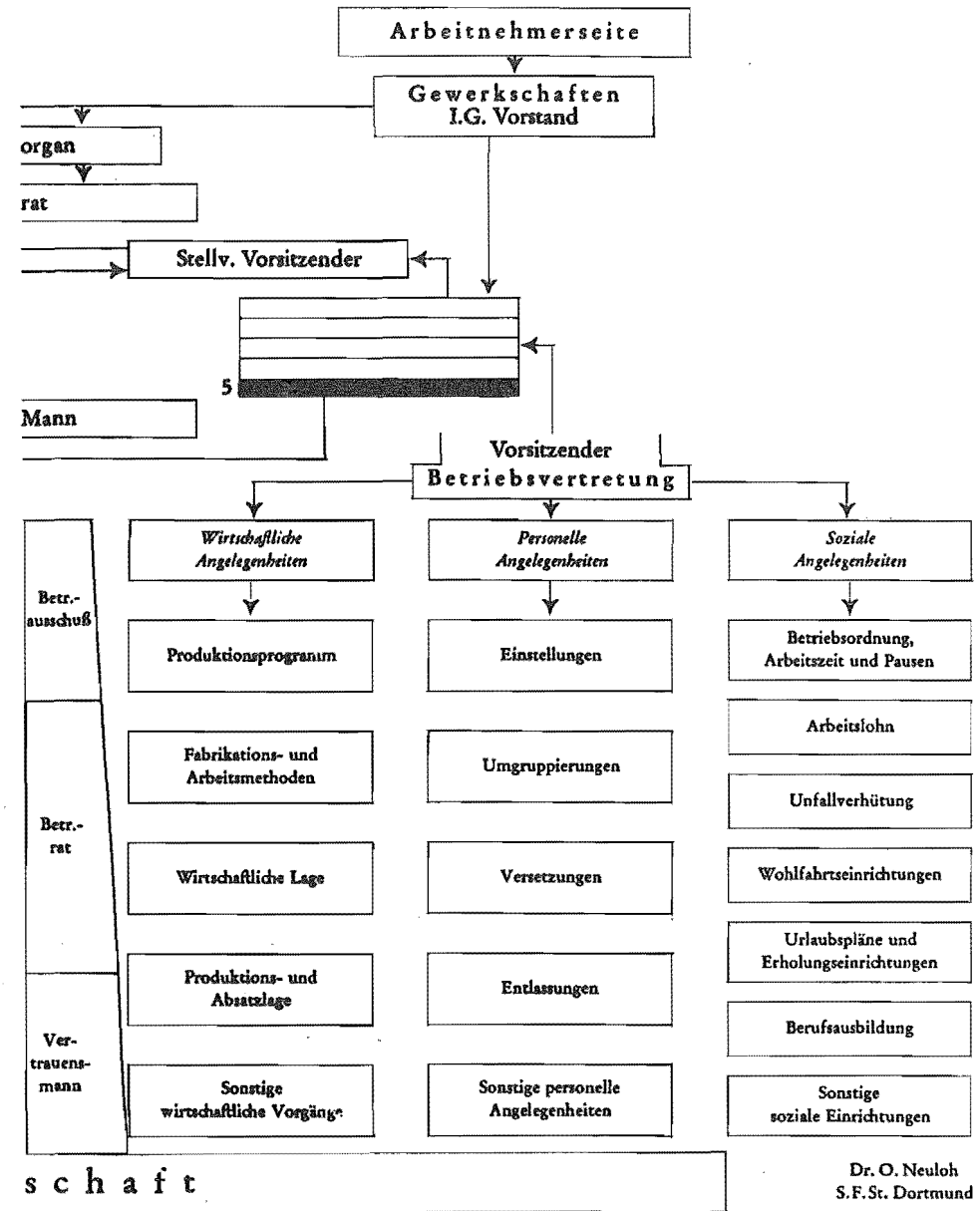
Schaubild 3

Betriebsverfassung eines Hüttenwerkes



Das vorstehende Schaubild zeigt die institutionelle Seite der Betriebsverfassung eines Hüttenwerkes nach dem Mitbestimmungsgesetz. Für Unternehmungen des Bergbaus ergeben sich nur Unterschiede in den Sachbezeichnungen, aber nicht in den Institutionen und Einflußbeziehungen selbst. Diese Einflußbeziehungen sind durch Pfeile kenntlich gemacht. Dabei bedeutet der Doppelpfeil zwischen dem Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden des Aufsichtsrats, daß durch Wahl von jeder der beiden Seiten die eine oder andere Position besetzt werden kann. In der Mitte zwischen

nach dem Mitbestimmungsgesetz von 1951



den Bereichen des Vorstandes und der Betriebsvertretung ist die Stufenordnung der vertikalen Betriebsverfassung in Gestalt eines Turmes angedeutet. Man kann ihn auch als Schornstein auffassen, der auf dem breiten Bau der Belegschaft steht. Die Zweiteilung dieses Betriebssturms bedeutet auf der einen Seite die Stufenordnung der Leitenden und auf der anderen Seite die der Ausführenden, also vom Betriebsratsvorsitzenden zum Vertrauensmann.

Dr. O. Neuloh
S.F.St. Dortmund

len, sind hier tief enttäuscht worden. Mit ebensolchem Protest nahmen sie hin, daß sie nach dem Willen des Gesetzgebers nur drei Aufsichtsratsmitglieder bei den erwähnten 20 Aufsichtsratsposten selbst direkt besetzen können. Die anderen sechs Arbeitnehmervertreter müssen (ebenso wie der leitende Angestellte) aus dem Betrieb stammen. Die Abwehr „betriebsfremder“ Arbeitnehmervertreter hatte stets zu den Forderungen der Unternehmenseite gehört. In den kleineren Kapitalgesellschaften mit weniger als 2.000 Belegschaftsangehörigen ist es bei dem alten Drittel-Anteil der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat geblieben, so daß sich gegenüber dem BVG hier keine Änderung ergeben hat.

Das Zustandekommen dieses letzten Mitbestimmungsgesetzes war wie früher mit zahlreichen Kontroversen verknüpft, wobei beauftragte Gutachter in diesem Zusammenhang verfassungsrechtliche Fragen erörterten, die die gesamte Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik berührten.¹³⁴ Auf eine Darstellung dieser Einzelfragen und ihre Bewertung sowie auf eine Prognose über die künftige Entwicklung der Mitbestimmung kann hier verzichtet werden, da dies im nachfolgenden Beitrag ausführlich geschieht.

8. DIE PARTIZIPATION IN BETRIEB UND WIRTSCHAFT ALS AUSDRUCK POLITISCHER KULTUR

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Mitbestimmung keine nach dem 2. Weltkrieg unter dem Druck der Alliierten mehr oder weniger zufällig entstandene Unternehmensverfassung darstellt, sondern das Resultat eines mehr als hundertjährigen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Kräftespiels ist. Wie die durchgehenden Entwicklungslinien vom frühen 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart zeigen, kann das „Prinzip Mitbestimmung“ als ein zentraler

¹³⁴ Über den Verlauf der Mitbestimmungsdebatte in den letzten Jahren unterrichten u. a. Günter Schwerdtfeger, *Mitbestimmung in privaten Unternehmen*, Berlin 1973. — Werner Tegtmeier, *Die Wirkungen der Mitbestimmung der Arbeitnehmer*, Göttingen 1973. — *Mitbestimmungskommission* (Hrsg.), *Mitbestimmung im Unternehmen. Bericht der Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung*, Stuttgart 1970. — Horst Udo Niedenhoff, *Mitbestimmung im Betrieb und Unternehmen. Theorie und Praxis*, Köln 1973. — Manfred Körner, *Mitbestimmung der Arbeitnehmer als Instrument gesamtwirtschaftlicher Einkommenspolitik*, Göttingen 1974. — Dietrich Budaus, *Entscheidungsprozeß und Mitbestimmung. Ein Beitrag zur Grundlagendiskussion um die Demokratisierung von Unternehmungen*, Wiesbaden 1975. — Udo Mayer, *Paritätische Mitbestimmung und Arbeitsverhältnis*, Köln-Frankfurt a.M. 1976. — Fritz Vilmar, *Politik und Mitbestimmung. Kritische Zwischenbilanz — integrales Konzept*, Bonn 1977. — Klaus Rumpf, *Mitbestimmung in wirtschaftlichen Angelegenheiten, bei der Unternehmensplanung und Personalplanung*. 2. Aufl., Heidelberg 1978. — Jürgen Backhaus, *Ökonomik der partizipativen Unternehmung*, Bd. 1, Tübingen 1979. — Wolfgang Ohm, *Mitbestimmung und Grundgesetz. Der Regierungsentwurf im Urteil der Sachverständigen*, Köln 1977. — Christine Hohmann-Dennhardt, *Entscheidungsstrukturen im Unternehmen und Arbeitnehmerinteressen. Zur Effektivität der Mitbestimmung bei Betriebsänderungen*, Baden-Baden 1980. — Ulrich Zachert, *Betriebliche Mitbestimmung*, Köln 1980. — Bernhard Nagel, *Unternehmensmitbestimmung*, Köln 1980.

Ordnungsfaktor der modernen Industrielwelt begriffen werden. Die zu keiner Zeit abreißende Forderung der Arbeitnehmer nach Teilhabe an der betrieblichen und gesamtwirtschaftlichen Willensbildung stand im Hintergrund vieler Sozialkonflikte, wenn auch dies den Beteiligten nicht immer bewußt war. Das Ringen um Mitbestimmung war ein Kampf um Herrschaftspositionen wie in anderen Bereichen der Gesellschaft.

Menschliche Herrschaft bezeichnet nach Max Weber eine soziale Beziehung, bei der jemand eine Chance hat, bei anderen Gehorsam zu finden und seinen Willen unter Umständen auch gegen den anderer durchzusetzen. Ganz sicher waren die sozialen Beziehungen zwischen Leitenden und Ausführenden in den Unternehmungen der Vergangenheit unter diesem Aspekt gestaltet und sind es teilweise heute noch. Diese einseitige Willensbildung im Betrieb ist im Laufe der letzten einhundert Jahre als gesellschaftliches Handlungsmuster und erstrebenswertes Leitbild aber suspekt geworden. Der sich immer mehr durchsetzende Gedanke der Mitbestimmung erscheint dem ursprünglichen Modell der monologischen Machtausübung gerade entgegengesetzt. Dem Grundsatz der Teilhabe wohnt der Gedanke inne: Ehe man daran geht, den eigenen Willen zu formulieren, muß die andere Seite von vornherein in den Prozeß der Willensdurchsetzung als mithandelnder und mitdenkender Faktor einkalkuliert werden. Die Mitbestimmung gibt daher den Unternehmen eine solche Verfassung, daß die institutionalisierte Macht nicht mehr einseitig, sondern prinzipiell nur noch zweiseitig gebildet werden kann. Jede Delegation von Herrschaftsbefugnissen der Unternehmensleitungen wie auch die Bildung von Repräsentativorganen der Belegschaft sind Formen einer neuen dialogischen Herrschaftsstruktur. Ähnliche Übergänge von der monologischen zur dialogischen Herrschaftsausübung lassen sich in der Ehe und Familie, der Schule und Universität, im kommunalen Leben usw. nachweisen.

In der bisherigen Geschichte der Arbeiterbewegung und der staatlichen wie betrieblichen Sozialpolitik ist der Ausbau der Mitbestimmung häufig nur unter dem einseitigen Aspekt des Kampfes der sozialen Klassen dargestellt und den Unternehmern ohne nähere Nachprüfung unterstellt worden, sie hätten sich jede Mitbestimmung der Arbeitnehmerseite nur unter äußerstem Druck abringen lassen, wie sie überhaupt stets gegen jeden „sozialen Fortschritt“ gewesen seien. Ein Studium der betrieblichen Sozialgeschichte wie auch der genuinen Wirtschaftspolitik zeigt, daß es sich bei solchen Aussagen um ideologische Stereotypen handelt, die mit der Realität nicht übereinstimmen. Das frühliberale Bürgertum in Deutschland, dessen Denken und Handeln nicht mit den Theorien einiger klassischer englischer Ökonomen verwechselt werden darf, hat schon vor dem Beginn der Industrialisierung das Problem der Mitbestimmung erkannt und erörtert sowie später konkrete Angebote dafür unterbreitet. Dabei ist festzuhalten, daß die ersten „Fabrikherren“ zunächst auf vorhandene Leitbilder damaliger Menschenführung zurückgreifen mußten: Einerseits übernahmen sie beispielsweise von den Manufakturen und „Arbeitshäusern“ als ersten zentralen Produktionsstätten des Absolutismus deren quasi-militärische Ordnungsvorstellungen, vor allem die Hierarchie und den Befehlsstil, andererseits aber

aus dem alten Handwerk und der ländlichen Gutsherrschaft patriarchalisch-fürsorgereiche Elemente. Von moderner Sozialpartnerschaft konnte am Beginn der Industrialisierung gewiß noch keine Rede sein: Der frühe Fabrikunternehmer sorgte für seine Arbeiter wie ein gestrenger Vater für seine unmündigen Kinder, denen er Zuwendung, aber keine Rechenschaft schuldig ist. In allen anderen Lebensbereichen galten ähnliche Grundsätze des Patriarchalismus, so daß es müßig erscheint, moderne emanzipatorische Forderungen in eine Zeit hineinzusehen, wo man so etwas noch kaum verstanden hätte. In den kleinen und mittleren Betrieben, die bis zum Beginn des Kaiserreiches zahlenmäßig dominierten, kann die handwerklich-patriarchalische Betriebsverfassung meistens auch noch als durchaus sachadäquat angesehen werden, da sich der anordnende Unternehmer und der ausführende Arbeitnehmer ohne Zwischeninstanz direkt gegenüberstanden.

Erst mit dem Aufkommen des industriellen Großbetriebs nach der Jahrhundertmitte und besonders nach 1871 griff mit wachsender Belegschaft, Arbeitsteilung, Mechanisierung und Bürokratisierung die Überzeugung einer „natürlichen Gegensätzlichkeit“ von Arbeit und Kapital immer mehr Platz. Unter dem Einfluß der neuen mächtigen Weltanschauungen zogen sich Unternehmer wie Arbeitnehmer auf eine Art von Selbstinteresse zurück, das permanente Konfliktsituationen heraufbeschwor und scheinbar von jetzt an jede Möglichkeit eines rationalen Interessenausgleichs ausschloß. Die durch die Betriebsorganisation wachsenden sozialen Distanzen müssen als die eigentlichen Ursachen für die Entfremdung angesehen werden, nicht etwa der Besitz oder Nichtbesitz der Produktionsmittel. Dieses umsichgreifende Bewußtsein von einer prinzipiellen Antinomie zweier Klassen auf der einen und dem orthodox-liberalen Eigentumsanspruch auf der anderen Seite führte vorübergehend zu Herrschaftssituationen in einzelnen Unternehmen, die jeden Gedanken an eine gleichberechtigte Partnerschaft auszuschließen schienen.

Charakteristischerweise hat es aber in Deutschland niemals an Stimmen auf beiden Seiten der sozialen Kontrahenten gefehlt, die auf einen gesellschaftlichen Kompromiß im Sinne der Mitbestimmung zusteueren. Beim liberalen Besitz- und Bildungsbürgertum mit Einschluß führender Unternehmer wie auch bei repräsentativen Führern der Arbeitsbewegung, die bekanntlich niemals einen monolithischen Block darstellte, zeigten sich immer wieder Bestrebungen für eine „konzertierte Aktion“. Die von Marxisten unermüdlich vorgebrachte These, es hätten sich in dichotomischer Aufspaltung immer nur „zwei große feindliche Lager“ direkt gegenübergestanden, ist ein ideologisches Denkmodell, das in der historischen Realität so keine Stütze findet. Stattdessen gab es eine Fülle divergierender Interessengruppierungen. Vor allem haben Staat, Kirchen und die Wissenschaft in der Geschichte der Mitbestimmung stets ihren eigenen Part gespielt. So nahm sich einer der bekanntesten Nationalökonomien des späten 19. Jahrhunderts, Gustav Schmoller, schon beim Beginn des Kaiserreiches die Freiheit, den Staat wie die Unternehmer auf ihre Pflichten in dieser Frage und auf die Möglichkeiten eines sozialen Friedens durch betriebliche Arbeiterrepräsentation hinzuweisen. Daß der Ausbau der Mitbestimmung mühselig und

in vielen Etappen mit dem Rückschlag im 3. Reich erfolgte, sollte bei der Größenordnung dieses Problems nicht verwundern.

Natürlich läßt sich zum Schluß auch die berechtigte Frage stellen, ob für die hier anvisierten Phänomene der Begriff der „Mitbestimmung“, den man vor 1945 nicht in dieser umfassenden Verwendung kannte, überhaupt angebracht ist. Der Gewerkschaftler Fritz Naphtali hat, wie schon erwähnt, 1928 an Sidney und Beatrice Webbs Buch „Industrial Democracy“ sich anlehnend den Terminus „Wirtschaftsdemokratie“ in Deutschland einzuführen versucht.¹³⁵ Es ist aber sehr die Frage, ob der für das politische Verfassungsleben geprägte Begriff der Demokratie für den ganz anders strukturierten Bereich der Wirtschaft so übernommen werden darf.¹³⁶ Ein in der Marktwirtschaft agierendes Unternehmen kann sicherlich nicht auf Dauer von einem Vorstand erfolgreich geleitet werden, der von parlamentarisch wechselnden Mehrheiten abhängig ist. Der Begriff der Wirtschaftsdemokratie paßt daher eher auf den Bereich der überbetrieblichen Mitbestimmung. Sehr viel adäquater erscheint dagegen der im Ausland schon mehr verwandte Begriff der Partizipation, da dieser vom Begriff „Partner“ abgeleitet ist und die Vorstellung einer verantwortlichen und zugleich verpflichtenden Teilhaberschaft assoziiert. Mitbestimmung und Partizipation kennzeichnen etwas andere Grundhaltungen des Bürgers zum politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gesamtgeschehen. Immer mehr Gruppen wollen in der Bundesrepublik zwar „mitbestimmen“ und melden entsprechende Ansprüche an, doch sind sie nicht zugleich bereit, die Konsequenzen ihrer Forderungen mitzubedenken, die für die anderen partizipierenden Gruppen und die Allgemeinheit entstehen. Partizipation setzt dagegen ein Gewissen für das „gemeine Wohl“ voraus und könnte so ein stabilisierendes Element der politischen Kultur in einer Demokratie bilden. Die radikalen Gegner der Mitbestimmung im Lager der Unternehmer wie der Arbeiterbewegung hängen noch dem Irrglauben an, daß alle Gesellschaftskonflikte letztlich nur durch Gewalt und Macht entschieden werden können. Dieses antiquierte Freund-Feind-Denken ist aber eine der größten Barrieren zur Entfaltung einer neuen demokratisch-politischen Kultur. Die Geschichte der Mitbestimmung in Deutschland zeigt, daß die Möglichkeiten einer herrschaftsfreien Kooperation von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und einer rationaleren Konfliktregelung durchaus keine Utopie sind.

¹³⁵ Sidney and Beatrice Webb, *Industrial Democracy*, London 1897. Vgl. H. von Nostiz, *Zur Wirtschaftsdemokratie in England*, Leipzig 1932. — J. Herzig, *Die Stellung der deutschen Arbeitergewerkschaften zum Problem der Wirtschaftsdemokratie*, 1933.

¹³⁶ Vgl. die berechtigte Kritik des Hamburger Staatsrechtlers Herbert Krüger, *Paritätische Mitbestimmung. Unternehmensverfassung. Mitbestimmung der Allgemeinheit*, Düsseldorf 1973, S. 21ff.