

Damals und heute

Die Bedeutung der Zentralarbeitsgemeinschaft vom 15. November 1918
für die Zusammenarbeit der Sozialpartner in der Gegenwart

I.

Am 31. März 1959 jährte sich zum 35. Mal der Tag, an dem die „Zentralarbeitsgemeinschaft der industriellen und gewerblichen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Deutschlands“ ihre Arbeit einstellte und das paritätisch besetzte Büro aufgelöst wurde. Eine Periode der engsten organisatorischen Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Unternehmern in Deutschland war damit zu Ende gegangen.

Die Voraussetzungen für die Gründung dieser Zentralarbeitsgemeinschaft (ZAG) im Jahre 1918 waren vielfältiger Art. Sie können aber auf zwei wesentliche Fakten beschränkt werden, nämlich den Willen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Verhinderung des drohenden Zusammenbruchs der deutschen Wirtschaft in den ersten Nachkriegsmonaten und zur reibungslosen Zuführung der zurückkehrenden Soldaten zum Arbeitsprozeß und damit zur Vermeidung eines Überangebots an Arbeitskräften. Man könnte meinen, daß die angeführten Argumente einander bedingen, jedoch müssen sie von zwei Seiten gesehen werden. Den Unternehmern lag nach dem Ende des Krieges sehr daran, ihre Betriebe so schnell wie möglich wieder voll produktionsfähig zu machen, um keinen Gewinnausfall zu erleiden. Massenarbeitslosigkeit und eine kaufkraftschwache Konsumentenschaft waren nicht die richtigen Grundlagen für eine Ausnutzung der Produktionskapazität der deutschen Industrie. Hinzu kam, daß eine unzufriedene und hungernde Arbeiterschaft sehr leicht radikalisiert werden konnte. Das wachsende Ansteigen der Mitgliederzahlen des ADGB gab den Unternehmern zu der Befürchtung Anlaß, daß die politischen Vertretungen der Arbeiterschaft im Reichstag mit starken Gewerkschaften im Hintergrund eine Erfüllung der Forderung nach *Sozialisierung der Grundstoffindustrien* durchsetzen würden. Um nun das erstere möglichst schnell durchzusetzen und das zweite zu verhüten, war man gezwungen, sich mit den Vertretern der Gewerkschaften an einen Tisch zu setzen und zu verhandeln. Dies fiel um so leichter, als man durch die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften in den Kriegsausschüssen bereits gute Erfahrungen gemacht hatte; und man vermutete wahrscheinlich, und dies nicht zu Unrecht, daß bei der Verwirklichung enger organisatorischer Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften und der Erfüllung ihrer dringendsten Forderungen diese in Fragen der Sozialisierung vorläufig stillhalten würden.

Den Gewerkschaften hingegen ging es in erster Linie darum, Massenarbeitslosigkeit zu verhindern und damit die drohende Verelendung der Arbeiterschaft abzuwenden. Dies schien aber nur möglich, wenn man sich mit den Unternehmern zusammensetzte, die ja im Besitz der Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel waren, zumindest so lange, bis ein demokratisch gewähltes Parlament die Forderung der Arbeiterschaft nach Sozialisierung erfüllt haben würde. Es soll nun hier nicht die Frage untersucht werden, warum es nicht zu der geforderten Sozialisierung kam, sondern lediglich herausgestellt werden, daß diese Forderung vorhanden und nirgendwo von Arbeitnehmervertretern offiziell ein Verzicht auf diese Forderung ausgesprochen worden war.

Auf Grund dieser aus verschiedenen Motiven entstandenen Erwägungen kam es zur Schaffung des Demobilmachungsamtes und zur Gründung der Zentralarbeitsgemeinschaft. Die Gründung der ZAG bzw. das hierzu getätigte Abkommen hatte für die Gewerkschaften weitreichende Folgen: Sie wurden grundsätzlich „als berufene Vertreter der Arbeiterschaft anerkannt“ (Vereinbarung vom 15. November 1918); später wurde diese Anerkennung von der Nationalversammlung in die Reichsverfassung aufgenommen (Art. 165 RV). Somit war ein wichtiges Ziel der Gewerkschaften erreicht, nämlich die

Anerkennung als gleichberechtigte Partner der Unternehmer im sozialen Bereich und auf dem Arbeitsmarkt. Diese Anerkennung fand ihren Ausdruck in der paritätischen Besetzung des Demobilmachungsamtes und der Gremien der ZAG. Es wäre jedoch eine Überschätzung von Verträgen und Abkommen, würde man behaupten, daß mit dieser Anerkennung ein Jahrzehnte dauernder Kampf der Gewerkschaften und damit der Arbeiterschaft in dieser Frage vollkommen erfolgreich abgeschlossen worden sei. Papier ist geduldig, und die Unterschrift unter einen Vertrag, dessen Voraussetzungen man früher mit den schärfsten zur Verfügung stehenden Mitteln bekämpft hat, setzt noch nicht unbedingt einen Sinneswandel voraus. Die Jahre bis 1933 zeigten dann auch, was die Unternehmerschaft von diesem Abkommen hielt.

Auf Einzelheiten der wirtschafts- und sozialpolitischen Arbeit der ZAG einzugehen, würde zu weit führen. Wichtig ist lediglich die Feststellung, daß die Arbeit der ZAG auf der größtmöglichen Autonomie der Sozialpartner beruhte, d. h., daß der Staat sich so wenig wie möglich einschaltete. Durch Vereinbarungen mit dem Reichswirtschaftsministerium hatte es die ZAG sogar erreicht, daß sie vor Einbringung neuer Wirtschafts- und Sozialgesetze gehört wurde und daß Vorschläge zur Abänderung auch berücksichtigt wurden. Nicht zu vergessen ist die Tätigkeit der ZAG auf dem Gebiete des Schlichtungswesens. Tätigkeit und Art der Arbeit der ZAG hätten so zu einer dauernden Festigung des deutschen Wirtschaftslebens beitragen können, wenn sie nicht schon *seit ihrem Beginn den Keim der Zerstörung in sich getragen* hätte.

Am 15. November 1918 hatten alle Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände Deutschlands die Vereinbarung zur Gründung der ZAG unterschrieben, aber bereits im Oktober 1919 kam es zum Austritt des größten Verbandes im ADGB, des *Deutschen Metallarbeiterverbandes*. Die Austrittsbewegung der Gewerkschaften hielt an, bis schließlich am 3. Januar 1924 auch der Bundesausschuß des ADGB den Beschluß faßte, aus der ZAG auszuscheiden. Obwohl nach dem Zeitpunkt des Kündigungstermins, dem 31. März 1924, noch die Hirsch-Dunckerschen Gewerkvereine und die Christlichen Gewerkschaften in der ZAG verblieben, war doch die Arbeit praktisch lahmgelegt. Die Annahme, daß die Gründe für den Zerfall der ZAG nur auf der Arbeitnehmerseite zu suchen seien, wäre jedoch falsch. Es dürfte auch schwer sein, an Hand von Fakten einen Schuldigen zu suchen, abgesehen vom Bruch des Abkommens durch Arbeitgeberverbände. Die meiste „Schuld“ dürfte in der geschichtlichen Entwicklung zu suchen sein.

Wenn nicht außer acht gelassen, so doch zumindest unterschätzt hatten die Gründer der ZAG die geschichtlichen und ideologischen Grundlagen der größten Arbeitnehmerorganisation, des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes. Die Entwicklung der sog. freien Gewerkschaften war durch den Burgfrieden während des ersten Weltkrieges nur unterbrochen worden, die führenden Kräfte waren im wesentlichen die gleichen wie vorher. Hinzu kamen die Einflüsse der Oktoberrevolution in Rußland im Jahre 1917. Dies war kurz skizziert die Lage beim ADGB.

Auf der anderen Seite war der „Herr-im-Hause-Standpunkt“ von vielen Arbeitgebern nur widerwillig verlassen worden und wurde mit zunehmender Konsolidierung der Wirtschaft wieder eingenommen. Außerdem wurde in verstärktem Maße von Arbeitgeberseite das Abkommen vom 15. November 1918 gebrochen: *Der Achtstundentag wurde in vielen Betrieben zur Illusion*. Konnte man im Jahre 1919 noch von „einer Art Gleichgewicht der Klassenfronten“ (*Preller*) sprechen, so brach in den folgenden Jahren der alte Klassengegensatz wieder auf, hervorgerufen durch die Stärkung der Unternehmerstellung und die infolge der Inflation eingetretene Schwächung der Gewerkschaften. Wenn auch nicht unterschätzt werden darf, daß die Gründe zur Bildung der ZAG in den Jahren nach dem ersten Weltkrieg sehr schnell beseitigt worden sind — die Wirtschaft war gefestigt, die Arbeitslosigkeit auf ein Mindestmaß herabgedrückt, der Staat hatte Arbeitsgebiete der ZAG an sich gezogen und auf den vorl. Reichswirt-

schaftsrat verlagert —, so sollte man dies auch nicht überbewerten. Die Hauptursache des Zerfalls der ZAG dürfte in dem Wiedererstarken klassenpolitischer Gegensätze zu suchen sein.

Es kann also festgestellt werden, daß die Gründung der ZAG dadurch gerechtfertigt war, daß durch ihre Arbeit in den ersten Monaten nach Beendigung des Krieges ein Wirtschaftschao verhütet und unbeschreibliches Elend verhindert worden ist. Gleichzeitig kann gesagt werden, daß die ZAG nach der Bewältigung der dringendsten Nachkriegsaufgaben aus den erwähnten Gründen kaum Aussicht gehabt hat, weiter zu bestehen. Die Frage, ob die Grundlagen der Zentralarbeitsgemeinschaft in den Jahren nach 1924 noch ausgereicht hätten, um zu einer wirkungsvollen Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden zu kommen, muß mit größter Wahrscheinlichkeit verneint werden. Zumindest wäre der Erfolg einer solchen Zusammenarbeit seit dem Zeitpunkt des Eintretens der großen Wirtschaftskrise und des Erstarkens des Nationalsozialismus sehr in Frage gestellt gewesen. Eine Industrie, die zum großen Teil rechte und rechtsextreme Parteien finanziell unterstützte, dürfte wohl kaum zu ehrlicher Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften bereit gewesen sein.

II.

Prüft man die Frage, wieweit heute eine organisatorisch enge Zusammenarbeit von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden nach dem Vorbild der ZAG Zweck und Aussicht auf Erfolg hat, so muß man in erster Linie drei Voraussetzungen erwähnen, nämlich 1. das Vorhandensein der Gleichberechtigung von „Kapital und Arbeit“, 2. die Klärung der Frage, wieweit eine autonome Lohn- und Tarifpolitik möglich ist, und 3. die Entscheidung entweder für eine dauerhafte, auf lange Sicht geplante Wirtschaftspolitik mit größtmöglicher Krisenfestigkeit oder das Beharren auf wirtschaftspolitischen Gegensätzen, die zum Teil auf Klassengegensätzen beruhen und einer kontinuierlichen Entwicklung der Wirtschaft im Wege stehen.

Die erste Voraussetzung ist unabdingbar, unabhängig von der Wirtschaftsform eines Großbetriebes oder der Ausrichtung der gesamten Volkswirtschaft nach markt- oder gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen. So hat sich nach langem Zögern und großen Widerständen auch bei der Mehrheit der Unternehmerschaft die Überzeugung durchgesetzt, daß es im Interesse des ganzen Volkes liege, der Arbeitnehmerschaft die Gleichberechtigung neben der Kapitalseite zuzugestehen, zumindest in den Betrieben der Montanindustrie. Hierdurch hat man einmal die Arbeitnehmerschaft auch aktiv am Betriebsrisiko beteiligt — passiv war sie es von jeher — und zum anderen die Kämpfe auf lohnpolitischem Gebiet eingeschränkt.

Bei der Beantwortung der zweiten Frage macht sich aber schon bemerkbar, daß die volle Gleichberechtigung noch nicht erreicht worden ist. Sie würde nämlich gegenseitiges Vertrauen voraussetzen, und die Geschichte der Lohnstreiks in der Bundesrepublik beweist, daß es bisher noch nicht vorhanden ist. Die Frage, ob in einem Wirtschaftszweig eine geforderte Lohnerhöhung in Höhe von x möglich ist, wird in den meisten Fällen von der Unternehmerseite ablehnend beantwortet, und das Gegenangebot in Höhe von y entspricht wiederum nicht den Vorstellungen der Gewerkschaftsseite. Kommt es zum Abbruch der Verhandlungen und zum Ausbruch eines Streiks, wird es für beide Seiten unangenehm. Produktions- und Lohnausfall sind fühlbare, das Wirtschaftsleben und die Verbraucherhaushalte belastende Momente, von der Schmälerung der Gewerkschaftskassen abgesehen. Hier kann nur auf beiden Seiten Vernunft und Verantwortungsbewußtsein helfen.

Wird auf der Betriebsebene verhandelt, so wäre es vernünftig, die Geschäftsbücher offen den Vertretern der Arbeitnehmer vorzulegen und auf Grund der gegenwärtigen

und in Zukunft möglichen Ertragslage des Betriebes die für den Betrieb tragbare Lohn-erhöhung zu finden. Als gutes Beispiel ist in diesem Fall wohl die Praxis der Lohnverhandlungen in weiten Kreisen der *amerikanischen* Industrie anzusehen. Hier scheuen sich die Betriebsleitungen nicht, ihre Bücher den Gewerkschaftsvertretern zu übergeben. Schwieriger wird es schon auf der Ebene eines ganzen Wirtschaftszweiges, herrscht doch auf der Unternehmenseite die Furcht, Konkurrenten durch Einblick in die Betriebsunterlagen die Möglichkeit zur Betriebsspionage zu geben. Betriebsspionage ist ein hartes Wort und ruft instinktiv die Abneigung der Betriebsleitungen zur Offenlegung der Bücher hervor. Hier könnte eine zentrale Stelle, die sich mit der Auswertung der von den einzelnen Betrieben gelieferten Zahlen befaßt, unter der Voraussetzung strengster Geheimhaltung der Firmennamen das entsprechende Zahlenmaterial zusammenstellen. Entscheidend ist jedoch die Frage, was für die Unternehmer wichtiger ist, die Stabilität der gesamten Wirtschaft und damit das Gemeinwohl oder möglichst hohe Gewinne im eigenen Betrieb. Der Fragenkomplex, der hier auftaucht, ist allerdings zu groß, um ihn so lapidar beantworten zu können; eine ausreichende Beantwortung würde ein intensives Studium aller Möglichkeiten durch Experten beider Seiten voraussetzen. Bis dies jedoch der Fall ist, wird wohl kaum den Gewerkschaften das Recht abgesprochen werden können, im Ernstfall zum Streik aufzurufen, auch auf die Gefahr hin, daß man ihnen ex post vorrechnet, wieviel Lohnausfall zu verzeichnen sei und welche Summe der Wirtschaft durch Produktionsausfall verlorenging. Die Schuld für diese Tatsachen liegt dann aber einwandfrei *nicht* bei den Gewerkschaften.

Bei einem länger anhaltenden Streik wird sich unter Umständen ein Eingriff staatlicher Stellen nicht vermeiden lassen. In einem solchen Fall erweist sich der Staat als der Stärkere, und die Gefahr, die mit einer staatlichen Zwangsschlichtung verbunden ist, dürfte wohl klar erkennbar sein. Hier gäbe es den Ausweg einer zentralen Schlichtungsstelle beider Sozialpartner, deren Beschlüsse bei vorheriger freiwilliger Unterwerfung beider Seiten von diesen als bindend anzuerkennen wären. Hierdurch würde ein längerer Streik und damit das Eingreifen staatlicher Stellen vermieden. Ein vernünftiges Arbeiten einer solchen Schlichtungsinstanz wäre jedoch nur unter den oben aufgezeigten Voraussetzungen möglich, nämlich einmal unter Zugrundelegung der Ertragslage des betr. Wirtschaftszweiges — nachprüfbar für die Gewerkschaftsvertreter — und zum anderen durch die völlige Gleichberechtigung von „Kapital und Arbeit“, die sich nicht nur in der Überlassung von Arbeitschrektorposten erschöpfen darf. Die Situation im Ruhrkohlenbergbau nach den Bundestagswahlen 1957 zeigte deutlich, daß die paritätische Besetzung der Aufsichtsräte dann bedeutungslos wird, wenn wirkliche Entscheidungen zu fällen sind. Das heißt, daß auch die Vorstände der Kapitalgesellschaften, in denen heute noch die Kapitaleseite die Mehrheit hat, *zur Hälfte mit Vertretern der Arbeitnehmerseite besetzt* werden müssen, anderenfalls die „Mitbestimmung“ zur Farce wird. Sie kommt dann über ein Mitspracherecht nicht hinaus. Aus Vorstehendem ist ersichtlich, wie stark die Verzahnung zwischen einem wirklichen Mitbestimmungsrecht und einer marktgerechten Lohn- und Tarifpolitik ist.

Diese Verzahnung wird ebenso deutlich, wenn man sich dem dritten Punkt, der Frage nach dem „wie“ einer kontinuierlichen Wirtschaftspolitik zuwendet. Es könnte nun der Einwand erhoben werden, daß die Beseitigung bzw. Überwindung von Klassengegensätzen, wie sie in der Fragestellung gefordert wurde, nur durch eine Beseitigung der Klassen möglich ist. Wenn man sich aber der Auffassung anschließen kann, daß „die Entwicklung der gesamtgesellschaftlichen Organisationsformen sowie die der industriellen Wirtschaft zur Massenproduktion die Klassengegensätze weitgehend nivelliert haben“ (*Schelsky*), erscheint es verständlich, wenn behauptet wird, daß Ressentiments, die von überholten Klassengegensätzen herrühren, allein durch guten Willen beseitigt werden können. Außerdem kann die spezielle Frage der Sozialisierung nicht als eine Frage des

Klassenkampfes, sondern nur als Frage der reinen wirtschaftspolitischen Zweckmäßigkeit angesehen werden. Heute ist nicht mehr der Besitz von Produktionsmitteln wichtig - also die Voraussetzung die Enteignung -, sondern die *Verfügungsgewalt*, nachdem schon längst nicht mehr juristische und wirtschaftliche Eigentümer von Produktionsmitteln identisch sind.

Das Vorhandensein der *Montanunion* und der Aufbau des *Gemeinsamen Marktes* erfordern nun neue Wege in der Zusammenarbeit von Unternehmern und Gewerkschaften. Es dürfte in Zukunft kaum möglich sein, eine für Deutschland isolierte Lohn- und Tarifpolitik zu betreiben, ohne an den Fundamenten unserer Wirtschaft zu rütteln.

Hier darf nicht mehr die Frage nach der Konkurrenzfähigkeit zwischen deutschen Firmen gestellt werden, vielmehr muß unter Berücksichtigung der veränderten Marktbedingungen die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu anderen Staaten des Gemeinsamen Marktes geprüft werden. Es ist im Zeichen der Marktwirtschaft nun keinesfalls nur Aufgabe des Bundeswirtschaftsministeriums, Untersuchungen über diese Frage anzustellen; die Initiative liegt hier bei der Industrie und den Gewerkschaften. Daß es hierbei ohne vernünftige, langfristige *Planung* nicht geht, zeigen die Alarmrufe der Presse in den letzten Wochen und Monaten.

Das Zentralproblem unserer Wirtschaft in der Gegenwart ist — und wird es voraussichtlich auch noch einige Zeit bleiben — die *Kohlenkrise*. Die Vorschläge zur Behebung dieser Krise sind zahlreich. Die immer wieder erhobene Forderung nach Schließung unrentabler Zechen, insbesondere der sog. Randzechen, stellt Arbeitgeber und Gewerkschaften vor neue Probleme, sollte sie verwirklicht werden. Das warnende Beispiel der belgischen „Borinage“ sollte hier zu etwas schnellerer und intensiver Planung anspornen, abgesehen davon, daß die Schaffung neuer Arbeitsplätze nicht nur der Bergbauindustrie überlassen werden darf. Ein anderes Problem taucht mit der Forderung der Montanunion nach garantierten Mindestlöhnen für Bergarbeiter auf. In diesem Zusammenhang ist es interessant, daß durch die Schaffung eines Lohnfonds der Bauindustrie die Beschäftigung der Bauarbeiter auch im Winter gesichert werden soll. Hier würde, da dieses Problem nicht nur die Bauarbeiter betrifft und zum anderen die Garantie von Mindestlöhnen unabhängig von der Marktlage auch andere Wirtschaftszweige angeht, eine Untersuchung über die Möglichkeit, einen zentralen Lohnausgleichsfonds zu schaffen, sehr wertvoll sein.

Die Klärung dieser und anderer Fragen ist jedoch nur möglich, wenn Industrie und Gewerkschaften gemeinsam an die Forschungsarbeit und Planung herangehen. Gegensätze können nur dann überbrückt werden, wenn man miteinander und nicht gegeneinander arbeitet. Unternehmerinitiative allein reicht im Zeitalter der „zweiten industriellen Revolution“ und des Umdenkens von der Volks- auf Kontinental- und Weltwirtschaft nicht mehr aus. Sie hat 1918 nicht ausgereicht, die deutsche Wirtschaft vor dem Ruin zu bewahren; sie hat in den Jahren 1945 bis 1948 nicht ausgereicht, Arbeitsplätze zu schaffen und die Großbetriebe aus der völligen Zerstörung oder Demontage heraus wiederaufzubauen. Beide Male benötigten die Unternehmer die Hilfe der Gewerkschaften bzw. der Arbeitnehmerschaft, beide Male waren diese zur Mitarbeit bereit. Heute sind es andere Momente, welche die Mitarbeit und Mitverantwortlichkeit der Gewerkschaften zwingend notwendig machen: Chaos und Zusammenbruch sind überwunden, *Erhalt* und *Ausbau* der deutschen Volkswirtschaft erfordern jedoch den Einsatz und die Zusammenarbeit *aller* beteiligten Kräfte. Die Krisenerscheinungen der Gegenwart sollten hierzu das letzte Signal sein.