

Bernd Otto

Zur Geschichte der überbetrieblichen Mitbestimmung

Bernd Otto, geboren 1940 in Wuppertal-Barmen, absolvierte zunächst eine Lehre als Färber. Das Abitur machte er auf dem zweiten Bildungsweg. Als Stipendiat der Stiftung Mitbestimmung studierte er Wirtschafts- und Sozialwissenschaft an der Universität Köln. 1966 Examen als Diplom-Volkswirt; 1970 promovierte er bei Prof. Blume in Köln und übernahm die Leitung der Abteilung Vorsitzender beim Vorstand des DGB; er ist zugleich mit den Aufgaben eines Bundesvorstandssekretärs betraut. Zahlreiche Veröffentlichungen in Zeitungen und Zeitschriften.

Aufgabe und Zielsetzung der Mitbestimmung war und ist es nach Auffassung der deutschen Gewerkschaften, den fremdbestimmten Arbeitnehmer aus seiner Objektstellung zu befreien und ihm eine mitbestimmende, gleichberechtigte Stellung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu erkämpfen. Dies kann aber nur dann gelingen, wenn sichergestellt wird, daß die Arbeitnehmer auf allen Ebenen, auf denen für sie bedeutsame Entschei-

dungen vorbereitet und getroffen werden, einen mitbestimmenden Einfluß ausüben können. An diesen Grundsätzen orientiert sich seit Jahrzehnten die deutsche Gewerkschaftspolitik. Sie spiegelt sich wider in den Bemühungen der Gewerkschaften um eine Ausweitung der Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer, die sich bis in die Mitte des vergangenen Jahrhunderts zurückverfolgen lassen. Schon sehr früh erweist sich die Forderung nach Mitbestimmung als ein gesellschaftspolitisches Phänomen, das seine Begründung in den vielfältigen Abhängigkeiten der Arbeitnehmer findet.

I. Die Entwicklung der überbetrieblichen Mitbestimmung bis zum Ende des ersten Weltkrieges

Gestützt auf philosophische und ethische Motive bemühten sich Mitte der vierziger Jahre des 19. Jahrhunderts einzelne fortschrittlich gesinnte Persönlichkeiten um eine bessere Stellung der Arbeitnehmer in Wirtschaft und Gesellschaft. Schon 1834 verlangte etwa der katholische Sozialphilosoph *Franz von Baader* eine ständische Vertretung der Arbeiter in Form von Arbeiterlandräten. Namen wie *von Mohl* und *Heinrich Koch* gewinnen für die Entwicklung der Mitbestimmungsidee große Bedeutung.

Von besonderem Interesse für die historische Entwicklung der überbetrieblichen Mitbestimmung sind die Überlegungen der Parlamentarier der Frankfurter Paulskirche. Im Volkswirtschaftlichen Ausschuß der Nationalversammlung wurde 1848 die Idee einer überbetrieblichen Mitbestimmung erstmals akzentuiert und politisch wirksam gemacht. Gestützt auf die Gedanken von Mohls forderte man nicht nur die Errichtung von Fabrikausschüssen, sondern auch die Einrichtung von überbetrieblichen wirtschafts-parlamentarischen Körperschaften. Sowohl innerhalb als auch außerhalb der Arbeiterschaft wurde nach der Zeit der Reaktion der fünfziger Jahre die Arbeiterfrage und die Möglichkeit einer angemessenen Interessenwahrnehmung mit zunehmender Intensität diskutiert. Vertreter der Wissenschaft, aber auch die Kirchen setzten sich für die längst fälligen Sozialreformen ein.

Wichtige überbetriebliche Mitbestimmungselemente enthält die 1871 von *Gustav Schönberg* veröffentlichte Schrift „Arbeitsämter, eine Aufgabe des Deutschen Reiches“, in der ein Netz von Arbeitsämtern vorgeschlagen wird, die u. a. umfassende Arbeitsstatistik betreiben sollen und bei denen für eine Mitbestimmung der Arbeitnehmer plädiert wird.

Die 1877 von den Sozialdemokraten ausgesprochene Forderung nach paritätischer Besetzung der Arbeitskammern, so wurden damals die Industrie- und Handelskammern (Gewerbekammern) im Gegensatz zu den ausschließlich von Arbeitern gebildeten Arbeiterkammern bezeichnet, blieb unbeachtet.

Mit dem „Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie“ vom 21. Oktober 1878 wurde auch die erstarkende deutsche Gewerkschaftsbewegung schwer getroffen. Die Arbeiterbewegung erlitt einen Schlag, von dem sie sich nur langsam wieder erholen konnte. Dazu trug nicht zuletzt die Politik des „Eisernen Kanzlers“ erheblich bei. Auf Initiative *Otto von Bismarcks*, der für die Wirtschaftspolitik seiner Regierung ein sachverständigeres Beratungsgremium benötigte, als es das Parlament sein konnte, wurde im Jahre 1880 der Preußische *Volkswirtschaftsrat* ins Leben gerufen. Gleichzeitig bedeutete die Schaffung dieses Beratungsgremiums den Versuch, ein Gegengewicht gegen die wachsende Macht der Parlamente, d. h. der sie beherrschenden Parteien, zu schaffen.

Dies entsprach durchaus den Gedankengängen der Staatsdenker, die nach 1850 wiederholt auf die Unzulänglichkeit der Parlamente und Parteien hingewiesen hatten und für die staatliche Willensbildung berufsständische Organisationen forderten. Die Schaffung eines berufsständischen Organs neben dem aus politischen Fraktionen bestehen-

den Parlament schien ein Modell zu sein, das nicht nur in Preußen, sondern auch im Reich Anwendung finden konnte.

Aufgabe des 75köpfigen Volkswirtschaftsrates, dem Adel und gehobenes Bürgertum das bestimmende Gepräge gaben und dem nur sieben Arbeitnehmervertreter angehörten, war die wirtschaftliche und soziale Beratung der Regierung. Das Schwergewicht der praktischen Tätigkeit wurde ausschließlich von den Interessen der Regierung bestimmt. Obwohl die Rolle der Arbeitnehmer außerordentlich bescheiden war, stellt der Preußische Volkswirtschaftsrat die erste ansatzhafte Verwirklichung eines überbetrieblichen Mitbestimmungsorgans dar.

Die Errichtung des Preußischen Volkswirtschaftsrates, von Bismarck als Vorstufe eines Volkswirtschaftsrates für das Deutsche Reich gedacht, wurde bereits fragwürdig, als der Deutsche Reichstag 1881 die Schaffung eines deutschen Volkswirtschaftsrates ablehnte. Die Parlamentarier brachten zahlreiche Gegenargumente vor, die im Kern alle darauf hinausliefen, daß man neben dem Reichstag einfach kein Sachverständigen-gremium akzeptieren wollte, das die Position der Regierung stärken konnte.

Die Furcht, „dem Reichstag eine kleine Nebenkonkurrenz zu machen“, schreckte damals — ähnlich wie heute — zahlreiche Abgeordnete ab, die eine spätere Verselbständigung des Volkswirtschaftsrates vermuteten.

1887 verfiel der Preußische Volkswirtschaftsrat ohne besonderen Rechtsakt der Auflösung. Erst nach der Revolution von 1918 erhielt der Gedanke der überbetrieblichen Mitbestimmung auf nationaler Ebene in der Form eines Wirtschaftsrates neuen Auftrieb.

Die in den Kaiserlichen Erlassen vom 4. Februar 1890 in Aussicht genommenen Institutionen (*Arbeitskammern*) zur „Pfleger des Friedens zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer“, an denen die Arbeiter zur Regelung gemeinsamer Angelegenheiten und zur Wahrung ihrer Interessen beteiligt werden sollten, lösten nach Aufhebung der Sozialistengesetze in der Sozialdemokratischen Partei wie auch in den neu entstehenden und sich zentral zusammenschließenden Gewerkschaften lange Diskussionen aus. Sowohl bei den christlichen als auch bei den freien, d. h. sozialistischen Gewerkschaften wurden. Möglichkeiten und Grenzen der überbetrieblichen Mitbestimmung in öffentlich-rechtlichen Kammern eingehend erörtert.

Vom ersten Kongreß der christlichen Gewerkschaften Deutschlands wird 1899 in Mainz „die von der Majorität des Reichstags jüngst befürwortete Schaffung von Arbeitskammern als Anerkennung der wirtschaftlichen Gleichberechtigung der Arbeiter mit den Arbeitgebern“ begrüßt und in der „Tätigkeit der Arbeitskammern ein wertvolles Mittel zum Ausgleich der sozialen Gegensätze“ erblickt. Diese Haltung wird auf nachfolgenden Kongressen bestätigt. Eine Aktionseinheit in der Frage der öffentlich-rechtlichen Interessenvertretung kommt wegen der grundsätzlichen Gegnerschaft der christlichen Arbeitnehmerorganisationen zu den sozialdemokratischen Gewerkschaften nicht zustande.

Die freien sozialdemokratischen Gewerkschaften entschieden sich nach intensiven Diskussionen, die wesentlich von *Paul Umbreit* und *Otto Hue* bestimmt wurden, 1905 auf ihrem fünften Gewerkschaftskongreß in Köln für reine Arbeiterkammern. In einer Resolution wird die „Schaffung von Arbeiterkammern als gesetzlich anerkannte Arbeitervertretung“ gefordert. Der „Gesetzentwurf betreffend die Arbeitskammern“ wurde als unbefriedigend bezeichnet und in den folgenden Jahren wiederholt abgelehnt.

Die mehrfach hinausgeschobene Verabschiedung des Arbeitskammergesetzes, das auf Vorschlag einer Reichstagskommission gegen den Willen der Regierung die Wählbarkeit von Gewerkschaftsangeestellten vorsah, scheiterte im Jahre 1910. Bis zum Kriegsausbruch im Jahre 1914 ließ sich ein Arbeitskammergesetz politisch nicht mehr realisieren.

Die vor dem Krieg mehr oder weniger nur geduldeten Gewerkschaften wurden bei Kriegsausbruch faktisch anerkannt. In dem Maße, wie die Gewerkschaften in die Kriegswirtschaft einbezogen wurden, festigte sich ihre rechtliche Stellung. Die Verabschiedung des Hilfsdienstgesetzes im Dezember 1916 bewirkte die systematische Einbeziehung in die auf Kriegserfordernisse ausgerichtete Wirtschafts- und Sozialpolitik des Reiches. Die Einrichtung von Arbeiter- und Angestelltenausschüssen in kriegs- und versorgungswichtigen Betrieben, die Schaffung paritätisch besetzter Schlichtungsstellen waren wichtige Erfolge für die Gewerkschaften. Trotz der Kriegswirren gab es bemerkenswerte sozialpolitische Aktivitäten.

In einem im Januar 1918 der Reichsregierung übergebenen Sozialprogramm spiegelt sich das allmähliche Vordringen des gewerkschaftlichen Einflusses auf die deutsche Sozial- und Wirtschaftsordnung wider. Das sozialpolitische Arbeiterprogramm, vom *Correspondenzblatt* als eine „Magna Charta“ der Gewerkschaften betrachtet, entwickelte im letzten Kriegsjahr sehr weitgehende Vorstellungen. So sprach man sich u. a. für die Errichtung eines Arbeitsministeriums unter Sicherung der Mitarbeit von Arbeitnehmervertretern sowie für die Einrichtung von paritätisch besetzten Arbeitskammern zur Wahrnehmung der gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aus. Paritätisch besetzte Einigungsämter sollten Tarifstreitigkeiten beilegen. Das Reichswirtschaftsamt sollte die Beaufsichtigung aller Reichs-, Staats- und Monopolbetriebe übernehmen.

Mit der Schaffung des *Reichswirtschaftsamtes*, dem die Vorbereitung der wirtschaftlichen Demobilisierung, d. h. des Übergangs zur Friedenswirtschaft, übertragen wurde, erhielt die überbetriebliche Mitbestimmung neue Impulse. Das Reichswirtschaftsamt schuf für die einzelnen Industriezweige Selbstverwaltungseinrichtungen unter Beteiligung von Gewerkschaftsvertretern. Das auf Druck der beiden Spitzenverbände im November 1918 neu eingerichtete Demobilisierungsamt unter der Leitung von *Koeths* erhielt eine paritätische Vertretung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Die Zusammenarbeit von Unternehmern und Gewerkschaften trug in der revolutionären Übergangsphase wesentlich zur Konsolidierung der politischen Verhältnisse und zur Aufrechterhaltung des Wirtschaftslebens bei.

//. *Vom Sturz des Kaiserreichs bis zum Ende der Weimarer Republik*

Mit der Novemberrevolution von 1918 wird ein Wendepunkt in der Entwicklung der überbetrieblichen Mitbestimmung markiert, die in der Weimarer Republik wichtige Ausprägungen und neue institutionelle Formen erhalten sollte. Die Novemberrevolution selbst, nicht zu Unrecht als „improvisierte Revolution“ bezeichnet, zeigte ein auffälliges Mißverhältnis zwischen dem objektiven Maß der Veränderungen und dem subjektiven Bewußtsein der Bevölkerung. Obwohl in den letzten Monaten des Jahres 1918 bedeutende Wandlungen in der Verfassungsstruktur, im Parteiwesen und in der Sozialpolitik stattfanden, wurde die grundlegende dauerhafte Umbildung der alten Ordnung vermieden. Der lang ersehnte Demokratisierungsprozeß beschränkte sich auf die oberste Spitze und fand Ausdruck im neuen Parlamentarismus; in Armee, Justiz, Kirche und Bildungswesen aber herrschte unverändert der alte Geist der kaiserlichen Ära. Bei Befürwortern und Gegnern der Revolution verblaßte das bedeutsame Ereignis des Novembers rasch. Die Revolution, Produkt der militärischen Niederlage und der totalen Erschöpfung, der Desillusionierung über die bisherige Führung, blieb in den Anfängen stecken. Den Volksbeauftragten stellte sich mit aller Schärfe das Grundproblem jeder Revolution in einem hochindustrialisierten Land: Das Wirtschaftsleben mußte weitergehen und angekurbelt werden. Verkehrswesen und Verteilungssystem galt es aufrecht-

zuerhalten, damit nicht die Republik von Anarchie und Bürgerkrieg hinweggefegt würde. Die alten sozialistischen Idealvorstellungen waren aufgrund objektiver Bedingungen nicht zu realisieren, obwohl die Sozialisten über die politische Macht verfügten. *Dittmann* erklärte so auf dem Ersten Rätekongreß: „Liquidierung der unheilvollen Kriegspolitik des alten Systems und ihre Folgen zwingen jetzt der Reichsregierung die Gesetze ihres Handelns gebieterisch auf, die Reichsregierung ist nicht Herr über sie.“

Die Führer der Sozialdemokratie orientierten sich bei all ihren Entscheidungen an der Leitidee einer parlamentarischen Demokratie und verzichteten darauf, ihre weitergehenden gesellschaftlichen Reformvorstellungen zu verwirklichen. Dies führte sie in klaren Gegensatz zu den Anhängern von USPD und Spartakus. Das zukünftige sozialistische Deutschland blieb Ideal und wurde zum Gegenstand harter Auseinandersetzungen. Obwohl der Rat der Volksbeauftragten in kurzer Zeit wichtige soziale Reformen verfügte, um die die Arbeiterbewegung lange vergeblich gekämpft hatte, nämlich Achtstundentag, Koalitionsrecht für Beamte, verbindliche Tarifverträge zwischen Unternehmern und Gewerkschaften, gleiches und geheimes Wahlrecht usw., verstärkte sich der Widerstand der Kräfte. Man wollte nicht einen reformierten Sozialismus, sondern die totale Umgestaltung der überkommenen Strukturen und den schnellen Aufbau des Sozialismus. Da die Linke weder über ein geschlossenes Konzept noch eine einheitliche Führung verfügte, konnte sie der von der SPD zum Ausdruck gebrachten konsequenten Ablehnung der Räte politisch nichts entgegenzusetzen. Da auch die bürgerlich-konservativen Gruppierungen dem Rätegedanken ablehnend gegenüberstanden, gab es für den Aufbau eines umfassenden Räteystems in Deutschland keine Chance mehr. Am 19. Januar 1919, mit den Wahlen zur Weimarer Nationalversammlung, nimmt Deutschlands Politik einen Weg, der die nationale Einigung unmöglich machen und im Dritten Reich enden sollte.

Während die Masse der Arbeitnehmerschaft von großen Erwartungen erfüllt war, sah sich die Gewerkschaftsführung in Deutschland, genau wie nach dem zweiten Weltkrieg, mit einer Fülle von Schwierigkeiten konfrontiert. Zur gleichen Zeit, als die Arbeiterschaft die schnelle Enteignung der Kapitalisten erhoffte, bemühte sich die Generalkommission der Gewerkschaften um die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Die zahlreichen zu bewältigenden schweren Aufgaben im Bereich der Wirtschaft und die Unsicherheit und Unerfahrenheit, mit der man in den Gewerkschaften wirtschaftlichen Fragen gegenüberstand, ließen eine Zusammenarbeit mit den alten Eigentümern als sinnvoll erscheinen. Die Gewerkschaften entschlossen sich, die Arbeitsgemeinschaftspolitik der Kriegsjahre fortzuführen.

In einer von Unternehmern und Gewerkschaften gebildeten Zentralarbeitsgemeinschaft sollte, so die Statuten, „die gemeinsame Lösung aller die Industrie und das Gewerbe Deutschlands berührenden wirtschaftlichen und sozialen Fragen sowie aller sie betreffenden Gesetzgebungs- und Verwaltungsangelegenheiten“ herbeigeführt werden. Der von den Gewerkschaften als paritätisch besetztes „wirtschaftliches Parlament“ gefeierte Zentralausschuß verlor mit dem Erstarken konservativer Kräfte in Politik und Wirtschaft rasch an Bedeutung. Die Gewerkschaften erteilten mit der Gründung der *Zentralarbeitsgemeinschaft* den Vertretern des Rätegedankens eine klare Absage. Als die Reichsregierung im Februar 1919 der Nationalversammlung den Entwurf einer Reichsverfassung vorlegte, in dem von Räten nicht mehr die Rede war, erhob sich ein Proteststurm linkssozialistischer Kräfte. Drohungen noch existierender Arbeiter- und Soldatenräte, aber auch die an verschiedenen Orten ausgebrochenen Streiks bewegten die Reichsregierung am 5. März 1919 zu einer programmatischen Erklärung, die praktisch die Grundgedanken des späteren Artikels 165 der Reichsverfassung vom 11. August 1919 vorwegnahm, der die gesetzlichen Voraussetzungen für institutionelle Ausprägungen der überbetrieblichen Mitbestimmung schaffte.

Mit der Verabschiedung von Artikel 165 wurden die Grundlagen sowohl für die innerbetriebliche Mitbestimmung durch Betriebsräte als auch die überbetriebliche Alleinbestimmung in Bezirksarbeiterräten und einem Reichsarbeiterrat und auch die überbetriebliche Mitbestimmung in Bezirkswirtschaftsräten und in einem Reichswirtschaftsrat gelegt. Von der ursprünglichen Konzeption einer Räterepublik blieben bald nur noch Rudimente erkennbar.

Obwohl Artikel 165 der Weimarer Reichsverfassung den Aufbau von Räten auf unterschiedlichen Ebenen als einheitliche Aufgabe erscheinen läßt, konzentrierte sich die Reichsregierung darauf, neben den Betriebsräten auf unterster Ebene ein zentrales Organ, den *Reichswirtschaftsrat*, zu schaffen. Die freien Gewerkschaften, die sich 1919 im ADGB zu einer organisatorischen Einheit zusammengeschlossen hatten, versuchten trotz aller Widerstände ihre Ordnungsvorstellungen zu verwirklichen. In den vom Nürnberger Kongreß verabschiedeten „Richtlinien über die künftige Wirksamkeit der Gewerkschaften“ wurde eine stärkere Beteiligung der Arbeitnehmer an wirtschaftlichen Entscheidungen gefordert. In den Richtlinien heißt es: „Das Mitbestimmungsrecht der Arbeiter muß bei der gesamten Produktion, von Einzelbetrieben beginnend bis in die höchsten Spitzen der zentralen Wirtschaftsorganisation, verwirklicht werden.“ Mit diesen „Richtlinien“ und dem von *Adolf Cohen* vorgetragenen Plan eines Systems von Wirtschaftsräten auf paritätischer Grundlage, die sich von der Ebene des Betriebes bis zum Reich erstrecken sollte, wurde auf dem Nürnberger ADGB-Kongreß der Weg für die Ausgestaltung der überbetrieblichen Mitbestimmung vorgezeichnet. Die Idee der Wirtschaftsdemokratie rückte in den Vordergrund des gewerkschaftlichen Interesses.

Die Errichtung überbetrieblicher Mitbestimmungsinstitutionen in Deutschland hat ihre Wurzeln in bestimmten politischen Institutionen der Revolutionszeit von 1918, nämlich in den Arbeiter- und Soldatenräten. Bevor der Reichswirtschaftsrat in seiner vorläufigen Form konstituiert wurde, wurden mit dem Sozialisierungsgesetz vom 23. März 1919 die Voraussetzungen für Branchengesetze geschaffen, die eine Überführung bestimmter Industriezweige in Gemeineigentum vorsahen und insbesondere im Kohle- und Kalibereich paritätisch besetzte Reichsräte verwirklichten. Mit einer Verordnung der Reichsregierung wurde am 4. Mai 1920 der Vorläufige Reichswirtschaftsrat ins Leben gerufen, ohne daß vorher die in Artikel 165 vorgeschriebenen Bezirkswirtschaftsräte, Bezirksarbeiterräte und der Reichsarbeiterrat geschaffen worden waren.

Der in der Folgezeit nicht selten von den Gewerkschaften hart attackierte Vorläufige Reichswirtschaftsrat wurde aus insgesamt 326 Mitgliedern gebildet, die zehn verschiedenen Gruppen, so der Land- und Forstwirtschaft, der Gärtnerei und Fischerei, der Industrie, dem Handels-, Banken- und Versicherungswesen, dem Verkehrswesen und den öffentlichen Unternehmen, dem Handwerk, der Verbraucherschaft, der Beamtenschaft und den freien Berufen entstammten; weitere Mitglieder waren mit den wirtschaftlichen Problemen der Landesteile besonders vertraute Persönlichkeiten sowie letztlich besonders um die deutsche Wirtschaft verdiente Persönlichkeiten. Innerhalb der ersten sechs Gruppen war das Prinzip der Parität durchgehend gewahrt. Die hier gegebene Repräsentation verschiedener Interessengruppierungen diente als Modell für spätere Wirtschaftsratsvorschläge. Der Aufgabenkreis des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates war wie folgt umrissen: „Sozial- und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung sollen von der Reichsregierung vor ihrer Einbringung dem Reichswirtschaftsrat zur Begutachtung vorgelegt werden.“ Dies bedeutete praktisch eine stark eingeschränkte Vorlagepflicht. Der Reichswirtschaftsrat hatte darüber hinaus „das Recht, selbst solche Gesetzesvorlagen zu beantragen“. Über das weitere Schicksal dieser Vorlagen entschied dann allein die Reichsregierung. Über einzelne Ausschüsse konnte der Rat auf wirtschafts- und sozialpolitische Verordnungen und Anordnungen der Regierung Einfluß nehmen.

Neben diesen Aufgaben sollte der Rat bei der Schaffung des Unterbaus und beim Aufbau des Endgültigen Reichswirtschaftsrates mitwirken. Dazu ist es jedoch nicht mehr gekommen. Obwohl die Arbeit des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates im großen und ganzen positiv verlief, zeigten sich erhebliche politische Widerstände, die eine Verwirklichung der Verfassungsbestimmungen mit dem mehrstufigen Unterbau des Reichswirtschaftsrates unmöglich machten. Die Bemühungen um die Einrichtung des Endgültigen Reichswirtschaftsrates waren erfolglos. Im Juli 1930 wurde in einer gemeinsamen Aktion von der radikalen Linken, den Kommunisten und der politischen Rechten, allen voran die NSDAP, dieses Instrument überbetrieblicher Mitbestimmung zu Fall gebracht. Nach der Machtergreifung durch die Nationalsozialisten wurde aufgrund der rätefeindlichen Einstellung dieser Partei auch der Vorläufige Reichswirtschaftsrat beseitigt.

An dieser negativen Entwicklung waren die Gewerkschaften nicht unbeteiligt. Zu spät erkannte man, daß die Zeit von Richtungsgewerkschaften längst abgelaufen war.

Die christlichen Gewerkschaften, die wiederholt, so auch während des Krieges, auf die Notwendigkeit der Schaffung von paritätisch besetzten Arbeitskammern hingewiesen hatten, blieben ihrem Grundkonzept, dem Gemeinschaftsgedanken, der „Solidarität aller Stände“, treu und forderten die Neuordnung der Wirtschaft. Von *Adam Stegerwald* wurde die Notwendigkeit einer „organischen Demokratie“ herausgestellt und die „prinzipielle Anerkennung des Arbeitnehmers als Subjekt und gleichberechtigten Trägers, der Produktion“ gefordert. Der Kölner Kongreß im Jahre 1920 bestimmte für die folgenden Jahre die Haltung der christlichen Gewerkschaften zur überbetrieblichen Mitbestimmung, die dem Ziel einer „Gemeinschaft auf christlicher Basis“, so *Theodor Brauer*, dienen sollte. Als tragende Pfeiler dieser Gemein Wirtschaft wurden die „freie Initiative“ von Unternehmern und Arbeitern, „bewegliche und elastische Selbstverwaltungs- und Selbstbewirtschaftungskörper“ sowie der Wille zur Wahrung des Gemeinwohls betrachtet. Für die Haltung der christlichen Gewerkschaften blieb das Leitbild der berufsständischen Ordnung von ausschlaggebender Bedeutung. In einer Rückbesinnung auf den Essener Kongreß bekräftigte der Ausschuß des Gesamtverbandes 1926 die alten Forderungen nach paritätischer Besetzung öffentlich-rechtlicher Berufskammern. „Die Handels-, Handwerks- und Landwirtschaftskammern sollen in Zukunft nicht mehr ihre Anträge stellen, und ihr Gutachten im Namen ‚der Wirtschaft‘ abgeben, ohne daß dabei die Arbeitnehmer mitgewirkt haben.“ Ganz entschieden setzte sich der Ausschuß für die „wirtschaftliche Gleichberechtigung“ der Arbeitnehmer ein und verlangte den Ausbau überbetrieblicher Mitbestimmungsinstitutionen. An den Gesetzgeber wurde die Aufforderung; gerichtet, sich endlich für die Verwirklichung des Endgültigen Reichswirtschaftsrates einzusetzen und den in der Verfassung vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Unterbau zu schaffen. Diese Forderungen wurden auf den folgenden Kongressen, so u. a. von *Bernhard Otte* und *F. Baltrusch* wiederholt bekräftigt. Noch 1932 wurde der Gedanke der Partnerschaft, wie er in den Arbeitsgemeinschaften seinen Ausdruck fand, „trotz Sabotage durch die Klassenkämpfer von oben und unten“ als richtig angesehen. Der feste Wille der Gewerkschaften, sich „im Rahmen der Volkswirtschaft beratend und mitentscheidend zu betätigen“, wird an Beispielen demonstriert und mit der Forderung verbunden, „in den öffentlich-rechtlichen Berufskammern gleichberechtigt beteiligt zu werden“.

Bewegte sich der Kongreß auch überwiegend auf dieser seit Jahren eingeschlagenen gemäßigten Linie, so fanden sich doch auch radikalere Stimmen, die deutlich sagten: „Wir wollen die Verstaatlichung der Wirtschaft.“ Langsam bröckelte auch die Frontstellung gegen die Sozialdemokratie ab. Hier hat sich *Jakob Kaiser* besondere Verdienste erworben.

Wie die christlichen Gewerkschaften, so hielten auch die ADGB-Organisationen ihre Grundeinstellung bei und forderten entschieden die Verwirklichung der Wirtschafts-

demokratie in Deutschland. Hatte man ursprünglich recht viel Sympathien für den Arbeitsgemeinschaftsgedanken, so sollte sich das in der Zeit von 1919 bis 1922 ändern. Die von *Rudolf Wissel* verteidigten Arbeitsgemeinschaften, anfänglich als „brauchbares Mittel im Kampf um die Eroberung der wirtschaftlichen Macht und der Sozialisierung der Wirtschaft“ verstanden, wurden in Leipzig als eine schlechte Erbschaft des Burgfriedengesetzes bekämpft. Am 31. März 1924 war mit der Auflösung des gemeinsamen Büros der Zentralarbeitsgemeinschaft das Ende der Zusammenarbeit von Unternehmern und Arbeitnehmern auf freiwilliger Basis gekommen. Nach gewerkschaftlicher Auffassung war eine Arbeitsgemeinschaft zwischen den Spitzenorganisationen ohne eine gleichberechtigte Vertretung der Arbeitnehmer in den öffentlich-rechtlichen Kammern nicht akzeptabel.

Die Auseinandersetzungen über Form und Möglichkeiten der Einflußnahme der Gewerkschaften auf die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und auf die staatliche Wirtschaftspolitik wiederholten sich auf dem Breslauer Kongreß im Jahre 1925. Der Bundesvorstand legte ein „Programm der Demokratisierung der Wirtschaft“ vor, in dem die Verwirklichung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer und die Errichtung paritätisch besetzter überbetrieblicher Mitbestimmungsorgane gefordert wird. Die von den Unternehmern „auf den Händen entgegengetragenen“ reinen Arbeiterkammern wurden, so u. a. von *Umbreit*, entschieden abgelehnt. Von *Fritz Tarnow* erging nach einer von *Hermberg* und *Jäckel* kontrovers geführten Diskussion der Aufruf, in „unsere Gewerkschaftsbewegung eine Ideologie“ hineinzutragen, „an die die Massen glauben können, ein Ideal“. Die Werbekraft der wirtschaftsdemokratischen Idee wurde darin gesehen, daß die Umformung von Wirtschaft und Gesellschaft für jeden sichtbar im „täglichen Kampfe Schritt für Schritt“ verwirklicht werde. Neben den Befürwortern der Wirtschaftsdemokratie fanden sich entschiedene Gegner dieser Konzeption, die insbesondere von kommunistischer Seite, so von *Walter Ulbricht*, scharf kritisiert wurde. Zur Klärung der Probleme wurde im Herbst 1927 eine Kommission damit beauftragt, eine systematische Erforschung des gesamten Fragenkomplexes vorzunehmen. Die von *Fritz Naphtali* redigierte und herausgegebene Kommissionsarbeit wurde 1928 dem Hamburger Kongreß unter dem Titel „Wirtschaftsdemokratie — Ihr Wesen, Weg und Ziel“ vorgelegt. Die Demokratisierung der Wirtschaft wird hier unmißverständlich als ein Schritt zur Verwirklichung des Sozialismus verstanden. Die programmatische Entschließung „Zur Verwirklichung der Wirtschaftsdemokratie“ wurde mit überwältigender Mehrheit angenommen. Drei Gesichtspunkte sind in dieser Entschließung von besonderer Bedeutung: Erstens die Erkenntnis, daß die Wirtschaftsdemokratie eine Demokratisierung der Wirtschaftsführung voraussetzt. Zweitens die Tatsache, daß eine Wirtschaftsdemokratie die Demokratisierung des Arbeitsverhältnisses einschließt und drittens die Überzeugung, daß die Demokratisierung der Wirtschaft eng verbunden ist mit einer Demokratisierung des Bildungswesens.

Trotz der Geschlossenheit des Systems blieben alle Äußerungen und Bemühungen vergeblich. Die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft rückte Reformen in weite Ferne. Die Gewerkschaften sahen sich gezwungen, aufgrund der ständig miserabler werdenden wirtschaftlichen Situation vorrangig die wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder zu wahren und politische Reformvorstellungen zurückzustellen. Die „hoffnungsvollen Ansätze zur geistigen Vorbereitung neuer Wirtschaftsformen und einer neuen Wirtschaftsordnung“, so *Leipart*, wurden in den Hintergrund gedrängt. Die Reichsregierung wurde 1932 aufgefordert, die Lehren aus den verfahrenen wirtschaftlichen Verhältnissen zu ziehen, und gemahnt, den dringend notwendigen Umbau der Wirtschaft vorzunehmen. Es war ein letztes Warnen vor dem Sturm, der bald alle wirtschaftsdemokratischen Gedanken und Ansätze hinwegfegen sollte. Unter dem Druck der politischen Verhältnisse schien es den Richtungsgewerkschaften endlich angebracht zu sein, nicht län-

ger die Kraft der Arbeiterschaft zu zersplittern. In dem Maße, wie sich die freien Gewerkschaften zu „mitstaatstragenden“ Massengewerkschaften entwickelten und in den christlichen Gewerkschaften das „ständische“ Ordnungsdenken verblaßte, wurde der Weg frei für die Verwirklichung des Gedankens einer einheitlichen Gewerkschaftsbewegung. Doch bevor die Einheitsgewerkschaft verwirklicht werden konnte und der Gedanke der überbetrieblichen Mitbestimmung neuen Auftrieb erhielt, mußte Deutschland erst eine dunkle Epoche seiner Geschichte überwinden.

III. Vom Sturz des Dritten Reiches bis zum Außerordentlichen Bundeskongreß des DGB 1963 in Düsseldorf

Schon während des zweiten Weltkrieges waren sich die Alliierten darüber einig geworden, daß nach dem Sieg über Deutschland der Wiederaufbau eines gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens in den zu besetzenden Gebieten genau kontrolliert und in neue Bahnen gelenkt werden müsse. Sehr früh gab es eine Vielzahl von Plänen, die eine außerordentlich große Spannweite aufwiesen. Allen gemeinsam war der Wunsch nach Zerschlagung der Konzentration der Wirtschaft und nach einer Dezentralisierung des Wirtschaftslebens. Neben die reformierte, demokratisch organisierte politische Ordnung sollte nach dem Willen der Besatzung eine umgestaltete Wirtschaft treten. Von den ursprünglich sehr radikalen Planungen rückte man jedoch schnell ab. Die Neuordnung blieb auf halbem Wege stecken.

Während sich im Osten Deutschlands unter sowjetischem Einfluß eine völlig neue wirtschaftliche und gesellschaftliche Ordnung durchgesetzt hatte, zeigte sich im Westen eine Wiederbelebung überlieferter Ordnungen. Es entwickelte sich die „soziale Marktwirtschaft“, so *Ludwig Erhard*, als Rest einer „revolutionären Synthese“ aus den „organisch gewachsenen und bewährten Elementen der Marktwirtschaft“ und dem „System der Wirtschaftsplanung und Lenkung“. Die Ordnungsvorstellungen der deutschen Gewerkschaften, die in Widerstand und Emigration konkrete Formen angenommen hatten, gingen nur zu einem Teil in Erfüllung, obwohl das rasche Wiederaufstehen der deutschen Gewerkschaftsbewegung nach 1945 die organisatorischen Voraussetzungen für eine stärkere politische Einflußnahme der Arbeitnehmer schuf.

So sehr die Gewerkschaften in den ersten Jahren nach 1945 auch mit öffentlichen und organisatorischen Problemen beschäftigt waren, so ließen sie dennoch nicht ihre programmatischen Ziele außer acht. Die Forderung nach Neuordnung der Wirtschaft, nach Verwirklichung der überbetrieblichen Mitbestimmung stand im Mittelpunkt des gewerkschaftlichen Interesses. Bereits auf der ersten Gewerkschaftskonferenz der Britischen Zone im März 1946 erklärte *Hans Böckler*: „Wir müssen in der Wirtschaft selber als völlig gleichberechtigt vertreten sein, nicht nur in einzelnen Organen der Wirtschaft, nicht in den Kammern der Wirtschaft allein, sondern in der gesamten Wirtschaft.“ Die Neuordnung der Wirtschaft war allen Gewerkschaftern in allen Besatzungszonen, wie die Interzonenkonferenzen zeigten, ein besonderes Anliegen. Aber die innerpolitische Entwicklung verlief immer deutlicher gegen die sozialistischen Zielsetzungen der westdeutschen Gewerkschaften. Mit der Amtsübernahme von *Ludwig Erhard* als Direktor der Verwaltung der Wirtschaft setzten sich neoliberale politische Anschauungen durch. Die Ausschaltung aus den Planungsstellen bedeutete eine harte Niederlage für die Neuordnungsvorstellungen der Gewerkschaften, die in einem Dilemma steckten; auf der einen Seite vertrat man weiterhin Sozialisierungsforderungen, auf der anderen Seite aber war man gezwungen, die mit dem *Marshall-Plan* verbundene Restaurierung des privatkapitalistischen Systems in der BRD zu akzeptieren.

In den Äußerungen führender Gewerkschafter in den Jahren 1945 bis 1948 und in Gesetzesentwürfen klingen die Gedanken an, die auf dem Gründungskongreß des DGB

in München diskutiert und im Mai 1950 in einem Gesetzesvorschlag zur Neuordnung der Wirtschaft festgelegt wurden. Im „Entwurf eines Gesetz über die Errichtung und Aufgaben von Wirtschaftskammern“ wurde z. B. betont: „Die Gewerkschaften haben wiederholt die Forderung nach der Verwirklichung der Demokratisierung der Wirtschaft erhoben. Sie sehen in einer echten und wirksamen Demokratisierung des wesentlichsten Sektors des Lebens unseres Volkes die beste Sicherung für den Ausbau und das Bestehen auch der politischen Demokratie. Die Wirtschaft in einem freien demokratischen Staat darf nicht dem Willen der Gesamtheit des Volkes in ihrer Lenkung und Verwaltung entzogen werden.“ Die wirtschaftliche Selbstverwaltung soll von gleichberechtigten Gruppen, Unternehmern und Arbeitnehmern, in neu zu schaffenden „Wirtschaftskammern“ durchgeführt werden. Aufgabe dieser Wirtschaftskammern soll die Vertretung der Gesamtinteressen der Wirtschaft, die Beratung und die Wahrnehmung übertragener Staatsaufträge sein. In der Schrift „Zur Verfassungsfrage“ wurde vom DGB in der Britischen Zone „eine gerechte Würdigung der Arbeit des arbeitenden Menschen und eine demokratische Neugestaltung der Wirtschaft“ gefordert. In einem großangelegten Beitrag von *Ludwig Rosenberg* „Vom Wirtschaftsuntertan zum Wirtschaftsbürger“ wurde das ideologische Gerüst für die weitere Entwicklung der gewerkschaftlichen Demokratisierungsbemühungen aufgebaut. Rosenberg unterstreicht: „Die absolute Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit als Voraussetzung einer Demokratisierung der Wirtschaft ist unerläßliche Bedingung für eine echte wirtschaftliche Selbstverwaltung.“ Die neugebildeten öffentlich-rechtlichen Körperschaften wurden als einseitig besetzte Organisationen charakterisiert, die nicht das Recht haben, für „die Wirtschaft“ zu sprechen. Ein Gedanke, dem Rosenberg stets treu geblieben ist. Der totalitäre Staatsaufbau wurde genauso abgelehnt wie der Ständestaat, die beide nicht in eine moderne, demokratisch orientierte Welt passen. Gleichberechtigung und Freiheit könne es für die Arbeitnehmer nur dann geben, wenn sie ihre Fesseln abwerfen und vom Wirtschaftsuntertan zum gleichberechtigten Wirtschaftsbürger werden. Die Demokratisierung der Wirtschaft soll in paritätisch besetzten Wirtschaftskammern und anderen Selbstverwaltungsorganen, in den Aufsichts- und Lenkungsorganen aller Großunternehmen und durch eine soziale, personelle und wirtschaftliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Betrieb verwirklicht werden. Damit liegt das Mitbestimmungsprogramm der Gewerkschaften in der Bundesrepublik für die nächsten zwanzig Jahre bereits vor. Der Münchener Gründungskongreß mußte nur noch die Weichen stellen.

Im Münchener Grundsatzprogramm des DGB von 1949 wird u. a. folgende Grundsatzforderung erhoben: „Mitbestimmung der organisierten Arbeitnehmer in allen personellen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen der Wirtschaftsführung und Wirtschaftsgestaltung.“ Eine zentrale volkswirtschaftliche Planung soll sicherstellen, daß die Notwendigkeiten der Gesamtwirtschaft in die wirtschaftspolitische Willensbildung eingehen und die Wirtschaftsführung prägen. Das Aufgreifen links-katholischer Gedankengänge durch Hans Böckler macht deutlich, daß wirtschaftsdemokratische Überlegungen nicht mehr allein von sozialistischen Vorstellungen bestimmt werden. Da der Gründungskongreß die Meinung seines neu gewählten Bundesvorsitzenden voll inhaltlich teilte, stand der Annahme der wirtschaftspolitischen Grundsätze nichts im Wege. Die gewerkschaftlichen Vorstellungen brauchten nur noch in einem detaillierten Plan festgehalten und der Öffentlichkeit unterbreitet werden. Im Gesetzesvorschlag zur Neuordnung der deutschen Wirtschaft werden am 14. April 1956 die Forderungen der Gewerkschaften zur Neuordnung und damit zur überbetrieblichen Mitbestimmung präzisiert.

Die optimistischen Hoffnungen des Arbeitsministers *Storch*, daß die „Autonomie der Sozialpartner“ den Weg zu einer Regelung der Mitbestimmungsfrage durch gemeinsame Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften öffnen würde, erwiesen sich in den Hattenheimer Gesprächen als illusionär. Beim zweiten Hattenheimer Gespräch

am 30./31. März 1950 erläuterten die Gewerkschaften ihre Mitbestimmungsforderungen. Die Vorschläge des DGB zur Frage der Neuordnung der deutschen Wirtschaft beschränkten sich nicht nur auf den Bereich der Betriebe, sondern enthielten auch einen Forderungskatalog für die überbetriebliche Ebene und machten Aussagen über die paritätische Besetzung der Wirtschaftskammern, der Handwerkskammern, der Landeswirtschaftsräte und des Bundeswirtschaftsrates. Ließen die Unternehmer in den Hattenheimer Gesprächen in der Frage eines Bundeswirtschaftsrates und der Landeswirtschaftsräte noch durchaus mit sich reden, so versteifte sich ihre Haltung in der Kammerfrage und führte bis zu einer entschiedenen Ablehnung der gewerkschaftlichen Forderungen nach Mitbestimmung in den Betrieben. Aufgrund der scharfen Auseinandersetzungen wurden die Verhandlungen abgebrochen. In den nächsten Wochen und Monaten wurde die Mitbestimmungsfrage zum zentralen Punkt der innenpolitischen Diskussion in der Bundesrepublik.

Einen besonderen Akzent erhielt die Mitbestimmungsdiskussion, als bekannt wurde, daß sich die Bundesregierung in einem Gesetzentwurf nur mit der umstrittenen Einführung der Mitbestimmung bei Kohle, Eisen und Stahl beschäftigte, nicht aber mit Fragen der überbetrieblichen Mitbestimmung, bei denen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften bereits grundsätzliche Übereinstimmung erreicht worden war. Der Veröffentlichung der gewerkschaftlichen Forderungen folgten die Arbeitgeber. Die neugebildete Vereinigung der Arbeitgeberverbände legte eine Mitbestimmungsdenkschrift vor, in der die Parität im Betrieb abgelehnt, wohl aber überbetriebliche Einrichtungen vorgeschlagen wurden. Ein Bundeswirtschaftsrat sollte im „Sinne eines gleichberechtigten Zusammenwirkens zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern“ als „Forum zur Objektivierung wirtschaftlicher Vorgänge“ und als ein „Korrektivorgan der politischen Auseinandersetzungen“ geschaffen werden. Auch der Bildung von Landeswirtschaftsräten wurde im Grundsatz zugestimmt. Darüber hinaus wurde die Errichtung freier bezirklicher „Arbeitsgemeinschaften zwischen den beteiligten Organisationen“ vorgeschlagen. Der allgemeinen Mitbestimmungsdiskussion folgte die Vorlage konkreter Gesetzesentwürfe. Am 17. Mai 1950 brachte die CDU/CSU-Fraktion einen Entwurf ein für die Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Betrieb. Am 25. Juli 1950 leitete die SPD-Fraktion dem Parlament einen umfassenden Gesetzentwurf zu, der in Begründung und organisatorischer Ausgestaltung die gewerkschaftlichen Mitbestimmungsvorschläge aufgriff.

Die gewerkschaftlichen Vorstellungen zur institutionellen Ausgestaltung der überbetrieblichen Mitbestimmung hat in den folgenden Jahren ein beim DGB-Bundesvorstand eingesetzter Arbeitskreis noch eingehender präzisiert. Im Jahre 1956 legte dieser Arbeitskreis zwei Entwürfe vor, die inhaltlich im wesentlichen auf den Gesetzesvorschlag von 1950 aufbauen. In Anbetracht der gesellschaftlichen Entwicklung verzichtet man auf den Begriff der Wirtschaftskammer und fordert die paritätische Besetzung der bestehenden Industrie- und Handelskammern.

Die Entwicklung der überbetrieblichen Mitbestimmung in der Nachkriegszeit läßt sich an den gesetzlichen Regelungen ablesen. In Bremen gibt es eine paritätisch besetzte Wirtschaftskammer. Die Hauptwirtschaftskammer in Rheinland-Pfalz wurde inzwischen wieder aufgelöst. Im Saarland und in Bremen finden sich Arbeiterkammern, die eine teilweise Wiederbelebung von Einrichtungen darstellen, die bereits in den zwanziger Jahren in diesen Ländern eine wirkungsvolle Arbeit entfaltet hatten. Die Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer im Bereich der öffentlich-rechtlichen Kammern von Industrie und Handel, Handwerk und Landwirtschaft sind nur schwach ausgeprägt. Im Handwerk findet sich eine Drittelbeteiligung der Gesellen — nicht aller Arbeitnehmer. Auf dem Gebiete des landwirtschaftlichen Kammerwesens fehlt eine bundeseinheitliche Regelung. Die Beteiligungsrechte der Arbeitnehmer in den Kammerorganisationen gehen im günstigsten Falle nicht über eine Drittelbeteiligung hinaus. Im Bereich der Indu-

strie- und Handelskammern — und das ist nach wie vor der Hauptstein des Anstoßes — sind in den Kammerorganen Vollversammlung und Vorstand ausschließlich Unternehmer, die sich anmaßen, die Interessen der Wirtschaft zu vertreten. Ähnliches gilt für die Spitzenorganisationen der öffentlich-rechtlichen Kammern. Die gesetzgeberischen Aktivitäten auf überbetrieblicher Ebene sind weit hinter den gewerkschaftlichen Vorstellungen zurückgeblieben.

Von Bundeskanzler *Adenauer*, der sich wiederholt gegenüber den Gewerkschaften für die Errichtung eines Bundeswirtschaftsrates ausgesprochen hatte, gingen keine Initiativen aus. Auf dem Zweiten Ordentlichen Bundeskongreß des DGB, der die Ablösung des zum Prügelknaben für die mangelhaften Mitbestimmungserfolge gemachten *Christian Fette* brachte, wurde die Entwicklung der überbetrieblichen Mitbestimmungsdiskussion in neue Bahnen gelenkt. Die Gewerkschaften entschieden sich für den Weg der traditionellen Gewerkschaftsaufgaben und gegen den Weg einer grundlegenden Neuordnung der Gesellschaft. Symptomatisch ist die massive Forderung der christlichen Gewerkschafter nach einer grundlegenden Revision des Münchener Grundsatzprogramms des DGB und der Übernahme sozialreformerischer Vorstellungen des linken Flügels der CDU/CSU. Radikalere Vorstellungen, so etwa die von *Viktor Agartz*, der noch auf dem Dritten DGB-Bundeskongreß eine ungewöhnlich scharfe Kritik an der gesellschaftlichen Ordnung in der Bundesrepublik übte, verloren zunehmend an Boden. Bei der Einbringung des neuen DGB-Aktionsprogramms im Jahre 1956 betonte *Otto Brenner*, „wirtschaftliche Macht bedeutet auch politische Macht“, beklagte das NichtVorhandensein einer überbetrieblichen Mitbestimmung und forderte eine funktionierende Apparatur der wirtschaftlichen Demokratie. In einer EntschlieÙung bekräftigte der DGB „erneut die wirtschaftspolitischen Forderungen der vorausgegangenen Bundeskongresse“ und legte in der „EntschlieÙung zur überbetrieblichen Mitbestimmung“ ein Bekenntnis zu den 1949 in München beschlossenen Grundsätzen zur Neuordnung der Wirtschaft ab. Nach dem Hamburger Kongreß wurden die gewerkschaftlichen Stellungnahmen immer stärker von sozial-liberalen Überlegungen geprägt. Dies wurde auf dem Fünften Ordentlichen DGB-Kongreß 1959 in Stuttgart mehrfach deutlich. In den von den DGB-Kongressen verabschiedeten EntschlieÙungen spiegelt sich die Haltung der Gewerkschaften nach 1945 deutlich wider. Auf der einen Seite fühlt man sich den Grundsätzen von München verbunden und sieht sich um die Früchte des Wiederaufbaus betrogen, auf der anderen Seite erkennt man die Notwendigkeit einer Neuorientierung auf die geänderten Gesellschaftsverhältnisse hin und nimmt notgedrungen die Erfolglosigkeit der bisherigen Bemühungen um eine Demokratisierung der Wirtschaft zur Kenntnis, der man auch durch fortschrittliche Resolutionen keinen Schritt näher gekommen ist. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit klafft eine Lücke, die erst durch den Zweiten Außerordentlichen Bundeskongreß des DGB 1963 in Düsseldorf mit der Verabschiedung eines neuen Grundsatzprogramms geschlossen werden konnte.

IV. Vom Außerordentlichen Bundeskongreß des DGB 1963 bis in die Gegenwart — Kampf um Verwirklichung der Mitbestimmung

Der Außerordentliche Bundeskongreß in Düsseldorf bestimmte mit der Verabschiedung des neuen Grundsatzprogramms Weg und Ziel der Gewerkschaften in den kommenden Jahren. In einer Grundsatzrede bezeichnete *Rosenberg* als die unveränderte Grundkonzeption des neuen Programms die „Motive und Zielsetzung, nämlich die Umwandlung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung im Sinne sozialer Gerechtigkeit, die Demokratisierung des Lebens auf allen Ebenen und in allen Bezirken.“ Der Verwirklichung der Mitbestimmung wird im Rahmen der gewerkschaftlichen Ordnungsvorstellungen eine besondere Bedeutung beigemessen. Die wirtschaftliche Mitbestimmung der Ar-

beitnehmer wird als Grundlage einer freiheitlichen und sozialen Gesellschaftsordnung verstanden, die dem Wesen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates entspricht. Die überbetriebliche Mitbestimmung, so das Grundsatzprogramm, „muß in paritätisch aus Arbeitnehmervertretern und Unternehmensvertretern besetzten Organen verwirklicht werden.“ Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer wird als ein umfassendes System der Arbeitnehmereinflußnahme charakterisiert. Eine Analyse des DGB-Grundsatzprogramms zeigt, daß die Mitbestimmung zwar als zentrale Forderung behandelt wird, sie aber dennoch nur „ein Ordnungsbestandteil von mehreren und ein Instrument unter vielen ist“. Die Mitbestimmung ist damit nicht alleinbestimmendes Element der Gesellschaftsordnung, noch deren alleiniges Ordnungsmittel. Diese gewerkschaftspolitische Haltung; wird vom Siebten Ordentlichen Bundeskongreß des DGB bestätigt, auf dem Rosenberg, in seinem Referat „Gewerkschaften im sozialen Rechtsstaat“ mit Nachdruck die Verwirklichung der Mitbestimmung fordert. In einem Mitbestimmungsbeschluß verlangt der Kongreß die gleichberechtigte Beteiligung der Arbeitnehmer an den Entscheidungen in allen Bereichen des Gesellschaftslebens. Dieser Forderung entspricht die dem Achten Ordentlichen Bundeskongreß in München vom Bundesvorstand vorgelegte überbetriebliche Mitbestimmungskonzeption, die der DGB-Bundesausschuß gestützt auf die Vorarbeiten einer Kommission in leicht modifizierter Form im März 1971 verabschiedet hat. „Die Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich soll sicherstellen, daß die Interessen der Arbeitnehmer zum Bestandteil einer vorausschauenden und planmäßigen Wirtschaftspolitik werden.“ Dies soll in paritätisch besetzten Institutionen garantiert werden. Auf Bundesebene soll ein Wirtschafts- und Sozialrat umfassende Informations-, Enquete- und Initiativrechte erhalten. Landeswirtschafts- und -sozialräte werden für die Landesebene vorgesehen. Regionale Wirtschafts- und Sozialräte übernehmen die wesentlichen Funktionen der bisherigen Unternehmenskammern, die ihren öffentlich-rechtlichen Status verlieren sollen. Dem Gedanken einer eigenständigen Arbeitnehmervertretung in der Form von Arbeitskammern wird eine klare Absage erteilt. Ein Abdrängen auf gesellschaftspolitische Nebengleise, so der DGB-Vorsitzende *Heinz O. Vetter*, darf es nicht geben.

Mit der Vorlage einer detaillierten überbetrieblichen Mitbestimmungskonzeption wird das Mitbestimmungskonzept des DGB abgerundet, die Kontinuität der gewerkschaftlichen Ordnungsvorstellungen verdeutlicht und der gesellschaftspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik ein neuer Impuls gegeben.

Publikationen zur überbetrieblichen Mitbestimmung mit weiterführenden Literaturhinweisen

Das nachfolgend aufgeführte Schrifttum stellt eine Auswahl der wichtigsten Veröffentlichungen zur überbetrieblichen Mitbestimmung dar.

/ Die überbetriebliche Mitbestimmung aus der Sicht verschiedener Meinungsgruppen.

Christmann/Kunze/Leminsky: Wirtschaftliche Mitbestimmung im Meinungsstreit. 2 Bände., Köln 1964, Bund-Verlag.

Gibt einen umfassenden Überblick über die für die Mitbestimmung bedeutsamen geistigen Strömungen des 19. und 20. Jahrhunderts.

H. G. Schachtschabel: Die gewerkschaftliche Forderung nach Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf überbetrieblicher Ebene und ihre Vereinbarkeit mit anderen Konzeptionen. In: W. Weddigen (Hrsg.) Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung, 2. Band, Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. Bd. 24/11, Duncker & Humblot, Berlin 1964.

//. Zur Geschichte der überbetrieblichen Mitbestimmung.

A. F. Napp-Zinn: Wirtschaftsräte und überbetriebliche Mitbestimmung in Deutschland. In: W. Weddigen (Hrsg.), *Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung*, Bd. 2, Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. Bd. 2/11, Berlin 1964, Duncker & Humblot.

B. Otto: *Gewerkschaftliche Konzeptionen überbetrieblicher Mitbestimmung*. Bund-Verlag, Köln 1971.

Mit ausführlichen Literaturangaben über geistige Grundlagen, Geschichte, Möglichkeiten und Grenzen der überbetrieblichen Mitbestimmung. Es werden Bücher, Aufsätze, Gesetze, Protokolle, Geschäftsberichte und Dokumente zur überbetrieblichen Mitbestimmung zitiert.

E. Potthoff: Zur Geschichte der Mitbestimmung. In: Potthoff-Blume-Duvernell: *Zwischenbilanz der Mitbestimmung*. J. C. B. Mohr, Tübingen 1962.

H. J. Teuteberg: *Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland. Ursprung und Entwicklung ihrer Vorläufer im Denken und in der Wirklichkeit des 19. Jahrhunderts*. J. C. B. Mohr, Tübingen 1961.

III. Monographien zu Einzelfragen.

„Probleme der Demokratie heute“. Politische Vierteljahresschrift 1970, Sonderheft 2. Westdeutscher Verlag, Köln und Opladen.

M. Beck: *Wirtschaftsdemokratie*. Veröffentlichung der Handels-Hochschule St. Gallen, Reihe A. Diss. Polygraphischer Verlag, Zürich und St. Gallen 1962.

G. Drewes: *Die Gewerkschaften in der Verwaltungsordnung*. Verlagsgesellschaft Recht und Wirtschaft, Heidelberg 1958.

In Anlehnung daran Bericht des Deutschen Industrieinstituts zu Gewerkschaftsfragen Nr. 6/69 „Der Einfluß der Gewerkschaften im überbetrieblichen Bereich“. Deutsche Industrie Verlags GmbH.

H. Herrfardt: *Das Problem der berufsständischen Vertretung von der französischen Revolution bis zur Gegenwart*. Stuttgart und Berlin 1921.

H. S. Seidenfus: *Gedanken zur Errichtung eines Bundeswirtschaftsrates*. Carl Heymanns Verlag, Köln-Berlin-Bonn-München 1962.

K. Stern: *Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung*. Vortrag gehalten vor der Berliner juristischen Gesellschaft am 10. Januar 1969. De Gruyter, Berlin 1969.

IV. Internationaler Vergleich.

R. Krisam: *Die Beteiligung der Arbeitnehmer an der öffentlichen Gewalt; Ideen und Wirklichkeit der Arbeitnehmerkammern sowie der Wirtschafts- und Sozialräte in Europa*. Verlag A. W. Sythoff, Leiden 1963.