
Heinrich Potthoff

Wirtschaftsdemokratie

Grundlagen und Konsequenzen

Dr. Heinrich Potthoff, geb. 1938 in Hattingen, Studium der Geschichte, Philosophie und Anglistik in Bonn und Münster, ist seit 1966 als Historiker bei der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien in Bonn tätig und veröffentlichte zahlreiche Beiträge zur Geschichte der Arbeiterbewegung.

Bei den gesellschaftlichen Debatten in der Bundesrepublik spielte das Thema Wirtschaftsdemokratie in den letzten Jahrzehnten kaum eine Rolle. Als programmatischer Forderungskatalog tauchte es fast nirgendwo auf. Der Begriff schien in einem diffusen Nebel der Unverbindlichkeiten zu verschwinden. Zwar klingen die definitorischen Versuche von Nachschlagewerken, die gemeinhin Wirtschaftsdemokratie als die Übertragung demokratischer Prinzipien auf die Wirtschaft kennzeichnen, zunächst vielversprechend. Doch im vorherrschenden Verständnis wird dieser weitgreifende Ansatz sofort wieder eingegrenzt. Eine schematische Übertragung der Modelle der politischen Demokratie wird im Regelfall ausgeschlossen und eine Demokratisierung der Wirtschaft ausdrücklich auf eine äußerstenfalls mitbestimmende *Teilhabe* der Lohnabhängigen an der wirtschaftlichen Verfügungsgewalt beschränkt.

Eine derartig restriktive Auslegung der Wirtschaftsdemokratie erscheint symptomatisch für die politisch-gesellschaftliche Kultur in der Bundesrepublik. Sie fügt sich in den seit ihrer Gründung zu beobachtenden Prozeß ein, mit dem die gesellschaftsreformerischen Aspekte des Grundgesetzes zurücktraten und fast aus dem Bewußtsein verschwanden. Die Bewegung gegen diese Verkürzung des Verfassungsauftrages zeitigte nur zeitweise (Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre) und nur an einzelnen Fronten Erfolge. Aber selbst

in dieser Phase, als „Demokratisierung“ und „Mitbestimmung“ wieder einen hohen Stellenwert innehatten, wurde kaum von Wirtschaftsdemokratie gesprochen. Auch im Grundsatzprogramm des DGB von 1981 kommt der Begriff nicht vor, obwohl dort die „Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich“ gefordert wird und als Instrument dazu paritätisch besetzte „Wirtschafts- und Sozialräte“ propagiert werden.¹

Einzelne Bemühungen, die Thematik der Wirtschaftsdemokratie zu beleben,² lassen erkennen, welch unterschiedliche Vorstellungen und Zielsetzungen sich daran knüpfen. Von der Reduktion der Wirtschaftsdemokratie auf einen Aspekt gewerkschaftlicher Mitbestimmungskonzeptionen bis zum Verständnis von Wirtschaftsdemokratie als umfassende gesellschaftspolitische Perspektive reicht ein weites Spektrum von Deutungen. Die Notwendigkeit, zu einer begrifflichen Klärung und inhaltlichen Präzisierung zu kommen, um nicht in einem Verwirrspiel und Ratlosigkeit zu enden, liegt auf der Hand.

Die Entwicklung des Wirtschaftsdemokratie-Gedankens seit dem 19. Jahrhundert

Aus aktuellen, kurzfristigen Bedürfnissen entspringende Interpretationen mit der Gefahr von Verkürzungen und Einseitigkeiten werden der Problematik der Wirtschaftsdemokratie wohl kaum gerecht. Aber auch der simple Rückgriff auf das Konzept Naphtalis von 1928³ und seine von Böckler nach 1945 verfochtene Variante⁴ reicht nicht aus, Licht in das über die Wirtschaftsdemokratie eingebrochene Dunkel zu bringen. Denn der Zugriff zur Wirtschaftsdemokratie erschließt sich nicht einfach aus ausformulierten, für die Gewerkschaften verbindlichen Programmen. Die Vorbehalte resultieren weniger daraus, daß wir es 1928 nur mit einem Werk der Freien Gewerkschaften, genauer des ADGB, zu tun haben, denn in weiten Teilen bestand durchaus ein Konsens mit den Christlichen und Hirsch-Dunckerschen Gewerkschaften. Entscheidender ist vielmehr, daß „Wirtschaftsdemokratie“ selbst etwas Prozeßhaftes verkörperte. Ihr jeweiliges Verständnis wurde beeinflusst von den politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen, von den gesellschaftlichen Strömungen

1 Im Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom März 1981 im Abschnitt „Mitbestimmung“.

2 Versuche zu einer Neubelebung der Diskussion unternahm vor allem Fritz Vilmar mit verschiedenen Werken, u. a.: Strategien der Demokratisierung, 2 Bde., Darmstadt und Neuwied 1973.

3 Siehe vor allem Fritz Naphtali, Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel, Berlin 1928, Neuausgabe Frankfurt/M. 1966; Johannes Herzig, Die Stellung der deutschen Arbeitergewerkschaften zum Problem der Wirtschaftsdemokratie, Jur. DisS. Jena 1933.

4 Zum allgemeinen Zusammenhang vgl. Bernhard Muszynski, Mitbestimmung zwischen Konflikt- und Harmoniekonzeptionen. Theoretische Voraussetzungen, geschichtliche Grundlagen und Hauptprobleme der Mitbestimmungsdiskussion der BRD, Meisenheim am Glan 1975; über Böcklers Vorstellungen neuerdings Ulrich Borsdorf, Hans Böckler. Arbeit und Leben eines Gewerkschafters von 1875 bis 1945, Köln 1982. Die gewerkschaftlichen Konzepte zur Wirtschaftsneuordnung wurden nach 1945 von Viktor Agartz mitgeprägt; dazu Hans Willi Weizen, Gewerkschaften und Sozialismus. Naphtalis Wirtschaftsdemokratie und Agartz' Wirtschaftsneuordnung. Frankfurt/M., New York 1982, beS. 161 ff.

der Zeit und von der inneren und äußeren Verfassung der Gewerkschaften selbst.

Erste Ansätze zu einer Mitsprache der Arbeitnehmerschaft in der Wirtschaft zeichneten sich schon im 19. Jahrhundert ab. Zwar blieb die vom Paulskirchenparlament der bürgerlichen Revolution von 1848 erörterte Einführung betrieblicher Vertretungsorgane faktisch ohne Folgen. In der langfristigen Perspektive lag darin jedoch ein Keim zu dem System von Arbeiterausschüssen als eines Mitwirkungsorgans bei der Regelung des Arbeitsverhältnisses und der Lohnfestsetzung, wie sie nach dem großen Bergarbeiterstreik von 1905 zunächst für den Bergbau in Preußen obligatorisch und dann im Ersten Weltkrieg mit dem Hilfsdienstgesetz von 1916 für alle größeren, kriegswichtigen Betriebe vorgeschrieben wurden.⁵ Die Impulse für ein System betrieblicher Arbeiterausschüsse kamen aus sehr verschiedenartigen Quellen: aus sozialreformistischem Engagement wie aus durchsichtigen Pazifizierungs- und Einbindungstaktiken von Unternehmern und Staatsorganen, aus partizipatorischen Grundströmungen in der großbetrieblichen Arbeiterschaft wie aus der Situation des Ersten Weltkrieges, in der sich Staat, Unternehmerschaft und organisierte Arbeiterschaft auf ein Kompensationsgeschäft einließen. Die restriktive Begrenzung der Aufgaben und Funktionen ließ diese Ausschüsse bis zum Novemberumsturz von 1918 jedoch bestenfalls als ein schwächliches, rein innerbetrieblich-soziales Mitsprachegremium erscheinen. Die unternehmerische Verfügungsfreiheit wurde davon nicht tangiert.

Auf einer ganz anderen Schiene spielte sich das Ringen der Gewerkschaften um ein Aufbrechen der Unternehmermacht ab. Mit ihren überbetrieblichen Solidargemeinschaften schlugen sie Breschen in die „Herr-im-Hause“-Herrschaft über Betrieb und Beschäftigte. Mit den gut organisierten Buchdruckern als Vorreitern setzte sich -zunächst allerdings fast nur im klein- und mittelgewerblichen Bereich - das Instrument der Tarifverträge allmählich durch. Über ihre Zentralorganisationen sprachen nun die Lohnabhängigen bei der Gestaltung ihrer Lohn- und Arbeitsbedingungen mit und formten das ehemals individualrechtliche System in ein kollektivrechtliches Vertragswesen um. Für Carl Legien, den Vorsitzenden der „Generalkommission der Freien Gewerkschaften“, war das ein Stück Mitbestimmung. Die Erringung der Gleichberechtigung mit den Arbeitgebern und die Anerkennung in Gesellschaft und Wirtschaft gegen eine widerstrebende schwerindustrielle Unterneh-

⁵ Zur Entwicklung im 19. Jahrhundert vgl. Hans-Jürgen Teuteberg, Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland. Ursprung und Entwicklung ihrer Vorläufer im Denken und in der Wirklichkeit des 19. Jahrhunderts. Tübingen 1961; für den Bergbau auch Klaus Tenfelde, Sozialgeschichte der Bergarbeiterschaft an der Ruhr im 19. Jahrhundert. 2. Aufl. Bonn 1981, S. 590 ff. und für die Weltkriegszeit Hans-Joachim Bieber, Gewerkschaften in Krieg und Revolution. Arbeiterbewegung, Industrie, Staat und Militär in Deutschland 1914-1920, 2 Tle., Hamburg 1981, S. 296 ff.

merschaft blieb bis in den Weltkrieg hinein ein zentrales Anliegen der gewerkschaftlichen Solidargemeinschaft. Mitbestimmung in der Wirtschaft über den Mittler und auf der Ebene zentraler Organisationen verkörperte das „wirtschaftsdemokratische“ Element bei den Gewerkschaften.

Die am 15. November 1918 von ihnen mit den Arbeitgeberverbänden vereinbarte, schon im Weltkrieg angebahnte Zentralarbeitsgemeinschaft (ZAG) fügte sich durchaus schlüssig in diese Linie ein. Sie räumte den Gewerkschaften als den anerkannten Vertretungen der Arbeitnehmer eine paritätische Mitsprache in sozialen und wirtschaftlichen Angelegenheiten auf der Spitzenebene ein. Als „Weg zur Wirtschaftsdemokratie“ angepriesen hat dieses „Wirtschaftsparlament“ des Sachverständigen die weitgesteckten Erwartungen so nicht erfüllt.⁶ Es krankte an Widerständen auf beiden Seiten. Für große Teile der Unternehmerschaft war es eine aus momentaner Not erforderliche Konzession zur Abwehr der revolutionären Wogen, für eine innergewerkschaftliche Opposition der Verrat am Klassenkampf. Die ZAG entsprang auf Seiten der Gewerkschaften aus einem Geist, für den gewerkschaftliche Organisation schon einen Akt der Partizipation darstellte, die formelle Parität mit den Unternehmern ein lang ersehnter Wunschtraum und die Wirtschaft ein so komplexes, schwieriges Geschäft war, daß ungeschulte Massen damit überfordert schienen. Mit der Orientierung auf die verbandliche Spitzenebene in Branchen und Gesamtwirtschaft verkörperte sie so etwas wie den Versuch, soziale Rahmenvereinbarungen aus der Eigenverantwortung der Tarifparteien zu treffen.

Unter den politischen, sozialen und ökonomischen Bedingungen der damaligen Zeit geriet die ZAG zu einem System, das in gewisser Weise in der Luft hing. Die Rückkoppelung zur betrieblichen Ebene wie zur Unternehmensebene fehlte, der vorgeblich unpolitische Charakter erwies sich als Fiktion, in der sozio-ökonomischen Sphäre verlor sie an Wert, als der Staat seine Autorität zurückgewann, und die Parität stand praktisch nur mehr auf dem Papier, als wirtschaftliche Strukturreformen ausblieben und die realen Machtgewichte wieder hervortraten. Für die Arbeiterschaft war sie zum einen zu weit entfernt von der betrieblichen Wirklichkeit, um unmittelbar für sich darin einen Nutzen zu erkennen. Zum anderen kollidierte diese freiwillige Kooperation mit einer Bewußtseinslage, die über Jahrzehnte vom Widerstreit der Klassen geprägt war und mit der Revolution die neue Zeit heraufziehen sah.

6 Die Entstehung und Problematik der Zentralarbeitsgemeinschaft hat vor allem Gerald D. Feldman in einer Reihe von grundlegenden Studien erforscht und analysiert, u. a. in: *Army, Industry and Labor in Germany 1914 to 1918*, Princeton, New Jersey 1966 und: *Die Freien Gewerkschaften und die Zentralarbeitsgemeinschaft 1918-1924* in: Heinz Oskar Vetter (Hrsg.), *Vom Sozialistengesetz zur Mitbestimmung. Zum 100. Geburtstag von Hans Böckler*, Köln 1975, S. 229 ff.

In der revolutionären Umbruchperiode von 1918/19 gewann die Demokratisierung der Wirtschaft an Brisanz und durch die Massenbewegungen an Dynamik. In dieser Wirtschaftsdemokratie-Variante verband sich der Drang nach unmittelbarer Partizipation der betrieblichen Ebene mit dem Sozialisierungsverlangen. Sie zielte auf eine Entmachtung der Schlotbarone und Zechenherren und den Abbau der privatkapitalistischen Verfügungsmacht durch einen auf Betriebsräten aufbauenden wirtschaftlichen Räteorganismus. Die Stoßrichtung ging an den Gewerkschaften vorbei und richtete sich indirekt, zum Teil sogar direkt, gegen sie, gegen ihre überkommene zentralistische Organisationsstruktur und ihr System der überbetrieblichen Solidarität.⁷

Unter dem Druck der Massenaktionen schlugen diese betriebs- und basisorientierten Bestrebungen zu einer Demokratisierung der Wirtschaft auf die programmatischen Aussagen von Gewerkschaften und Parteien durch und fanden in der Weimarer Verfassung im Artikel 165 ihren Niederschlag. Als Grundsatz wurde die gleichberechtigte Mitbestimmung der Arbeiter und Angestellten im wirtschaftlichen Leben postuliert. Den institutioneilen Rahmen der Wirtschaftsdemokratie sollte zum einen ein dreistufiges System reiner Arbeitnehmerräte für Betrieb, Bezirk und Reich bilden, zum anderen gemischte Wirtschaftsräte auf Bezirks- und Reichsebene. Der inhaltlich wenig präzise Verfassungsauftrag zur Demokratisierung von Betrieben und Wirtschaft wurde nur zum kleinen Teil eingelöst. Zustande kamen nur das Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920 und ein drittelparitätisch zusammengesetzter Vorläufiger Reichswirtschaftsrat, der über das „vorläufig“ nie hinauskam.⁸

Noch kärglicher sah die Bilanz bei der Sozialisierung aus, in der sich für die aufgewühlten Arbeitermassen die Hoffnung auf eine neue Wirtschaftsordnung symbolisierte.⁹ Die sogenannten Sozialisierungsgesetze haben die Erwartungen, selbst über die Produkte der Arbeit verfügen und im Betrieb wirklich mitentscheiden zu können, nicht erfüllt. An den betrieblichen Herrschaftsstrukturen hat sich etwa durch Reichskohle- und Reichkalirat so gut wie nichts geän-

7 Durch die Forschungen zur Räteproblematik sind wir über die Tendenzen der Massenbewegungen in dieser Zeit gut unterrichtet, u. a. durch Eberhard Kolb, Die Arbeiterräte in der deutschen Innenpolitik 1918-1919, 2. Aufl. Berlin 1978; Peter von Oertzen, Betriebsräte in der Novemberrevolution, 2. Aufl. Bonn 1976; ders. Die Probleme der wirtschaftlichen Neuordnung und der Mitbestimmung in der Revolution von 1918, Frankfurt/M. o.J.; vgl. auch den instruktiven knappen Problemaufriß von Wolfgang J. Mommsen, Die deutsche Revolution 1918-1920. Politische Revolution und soziale Protestbewegung, in: Geschichte und Gesellschaft, 4. Jg., 1978. S. 362 ff.

8 Zur Struktur und Geschichte des im Mai 1920 errichteten Reichswirtschaftsrates vgl. Harry Hauschild, Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat 1920-1926, Berlin 1926; W. Fritzner, Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat 1920-1926. Berlin 1926; Günther Papperitz, Geschichte und Problematik des Reichswirtschaftsrates, Jur. Diss. Mainz 1965; zum Wirken der Gewerkschaftsvertreter vgl. Josef Stein, Die Teilnahme der Gewerkschaften an der Gesetzgebung, Jur. Diss. Bonn 1926. bes. S. 82 ff.

9 Aus der Fülle der Literatur zur Sozialisierungsproblematik sei neben dem in Anm. 7 zitierten Werk von Oertzen bes. verwiesen auf Kurt Trüschler, Die Sozialisierungspolitik in der Weimarer Republik (1918-1920), Phil. Diss. Marburg 1968, bes. S. 106 ff. und 286 ff. sowie den Literaturbericht von Hans-Dieter Heilige, Die Sozialisierungsfrage in der deutschen Revolution von 1918/19. Zu einigen Neuerscheinungen, in: IWK, 11. Jg., 1975, H. I, S. 91 ff.

dert. Eine wirkliche Umstrukturierung der Wirtschaft in Richtung auf eine wirtschaftliche Demokratie fand nicht statt.

Die Wirtschaftsdemokratie-Debatte in der Weimarer Republik

Die 1919 in einer Mischung aus revolutionärem Elan, überkommenen Strukturen und Formelkompromissen konzipierten Modelle blieben Stückwerk. Der Beweis für die Funktionsfähigkeit derart komplexer Systeme brauchte nicht angetreten zu werden. Dennoch sind sie nicht nur von historischem Interesse, sondern ein nützliches Lehrstück für die sich in Theorie und Praxis stellenden Grundsatzfragen einer als umfassend zu konzipierenden Wirtschaftsdemokratie.

Mit der Novemberrevolution wurden Gewerkschaften, Arbeiterschaft und Politik erstmals unmittelbar mit dem Problem konfrontiert, wie das Verhältnis von innerbetrieblicher Partizipation und den übergeordneten Steuerungs- und Leitungsfunktionen der Gemeinschaft zu gestalten sei. Die pauschale Formel von der Mitbestimmung, beginnend im einzelnen Betrieb und bis in die höchsten Spitzen der Wirtschaft reichend, gab darauf keine zureichende Antwort. Die Vorstellungen aller drei Richtungsgewerkschaften liefen im Prinzip auf einen Dualismus hinaus, in dem säuberlich „Betriebsdemokratie“ und „Wirtschaftsdemokratie“ geschieden wurden. Unterschiede zeigten sich nur in der programmatisch-ideologischen Begründung und graduell in einigen Teilaspekten. Betriebsräte galten ihnen im Kern als rein innerbetriebliche Mitspracheorgane mit begrenzten sozialen Rechten. Die Gewerkschaften selbst sahen damals wegen ihrer Rolle als „Vertretung reiner Arbeiterinteressen“ für sich keinen Platz in der unmittelbaren, verantwortlichen Mitbestimmung in der unternehmerischen Produktion. Eine als Wirtschaftsdemokratie verstandene Mitwirkung der Arbeitnehmerschaft im ökonomischen Prozeß sollte nur über oberhalb von Betrieben und Unternehmen angesiedelte Körperschaften erfolgen: durch paritätisch besetzte Arbeitsgemeinschaften, Arbeitskammern, Wirtschaftsräte und das Parlament als dem berufenen Organ des Volkswillens.¹⁰

Hinter diesem heterogenen Institutionenkatalog verbargen sich verschiedenartige Akzentuierungen. Ob die Demokratisierung der Wirtschaft vorran-

10 Bei den Freien Gewerkschaften zeichneten sich diese Vorstellungen bes. in den Debatten der Vorständekonferenz vom 25. April 1919, S. 3 ff., ab, abgedruckt in: Protokoll der Verhandlungen des Ersten Reichskongresses der Betriebsräte Deutschlands... Erster Reichsbetriebsräte-Kongreß für die Metallindustrie... Hrsg. von Dieter Dowe mit einer Einleitung von Heinrich Potthoff, Bonn 1981, Anhang; vgl. ferner die „Richtlinien über die künftige Wirksamkeit der Gewerkschaften“ und die „Bestimmungen über die Aufgaben der Betriebsräte“ in: Protokoll der Verhandlungen des 10. Kongresses der Gewerkschaften Deutschlands, abgehalten in Nürnberg... 1919, Berlin 1919, S. 57 ff.; zum Zusammenhang: Heinrich Potthoff, Gewerkschaften und Politik zwischen Revolution und Inflation, Düsseldorf 1979, bes. S. 102 ff. und 123 ff. und Michael Schneider, Die Christlichen Gewerkschaften 1894-1933, Bonn 1982, S. 558 ff.

gig über den Einbau von wirtschaftsdemokratischen Elementen in den Staat bzw. vermittels des Staates betrieben oder der Akzent auf die Selbstverwaltung und Gestaltungskraft gesellschaftlicher Gruppen gelegt werden sollte, wurde zwar auch in den Gewerkschaften kontrovers beurteilt. Doch nach den negativen Erfahrungen mit einer bürokratischen Zwangswirtschaft, das abschreckende Beispiel Sowjetrußlands vor Augen, die scheinbar gutwilligen Unternehmer zur Seite, die endlich voll gewonnene Koalitionsfreiheit auskostend und auf die eigene Kraft bauend, neigte sich die Waage denen zu, die den Vorrang der sozialen Autonomie verfochten. Sie vollzogen eine Abkehr von alten zentral-wirtschaftlich-etatistischen Glaubensprinzipien und setzten auf Lösungen, bei denen die Ausbalancierung unterschiedlicher Interessen durch ein vielgestaltiges Kontroll-, Mitwirkungs- und Entscheidungssystem im Vordergrund stand. Das bedeutete noch keinen völligen Verzicht auf die Sozialisierung und auf staatssozialistische Elemente, aber doch eine entscheidende Modifizierung und Akzentverlagerung. Eine Änderung der Besitztitel allein verbürgte noch keine Befreiung der Arbeiterschaft aus Abhängigkeit. Unabhängige Gewerkschaften, innerbetriebliche Demokratie. Machtkontrolle und Interessenausgleich galten als unabdingbare Notwendigkeit für jeden Betrieb und jede Wirtschaftsordnung, für privatkapitalistische, gemischtwirtschaftliche und sozialistische. Die demokratische Selbst- und Mitbestimmung verkörperte einen Eigenwert. Zu einer „wirklichen Demokratie“ gehörte nicht nur ein demokratischer Staat, sondern sie erfüllte sich erst voll mit der Demokratisierung der Wirtschaft. Für die Freien Gewerkschaften prägte Paul Umbreit die Formel: „Der Sozialismus kann nur durch die Demokratie verwirklicht werden... Ohne Demokratie ist kein Sozialismus möglich.“¹¹

Es war kennzeichnend für die Wirtschaftsdemokratiediskussion in einer Umbruchzeit, daß sie mit dem Abklingen der revolutionären Aufbruchstimmung wieder versandete. Es waren die partizipatorischen Strömungen einer Revolutionsepoche, die sich in der Rätebewegung und, soweit es die Gewerkschaften anbetraf, am stärksten bei den Freien niederschlugen. Beflügelt von einem Gefühl wachsender Stärke und vorangetrieben durch die Massenstimmung wähten sie sich auf dem Weg zu einem stetigen sozialen Fortschritt und zum Ausbau einer wahren sozialen Demokratie.

Doch das schöne Gebäude ruhte auf tönernen Fundamenten. Die hehren gesellschaftspolitischen Erwartungen wurden von den harten politisch-gesellschaftlichen Realitäten der Weimarer Republik überrollt. Was in der Revolutionszeit versäumt worden war, nämlich grundlegende strukturelle Eingriffe in die Wirtschaft, ließ sich nicht nachholen. Als der Elan der sozialen Protestbewegungen durch ein Zusammenspiel von rigoroser „law and order“-Politik und

11 Gewerkschaftskongreß 1919 (Anm. 10), S. 536.

von Teilzugeständnissen gebrochen und die Kampfbereitschaft versandet war, schwanden die Chancen für eine basisverankerte, emanzipatorische Wirtschaftsdemokratie.

Das Betriebsrätesystem bedeutete unstreitig einen Fortschritt, gemessen am früheren Herr-im-Hause-Standpunkt; ein Kontrollinstrument für die im Zuge von Vertrustung und Konzentration in den *Unternehmen* zusammengeballte Macht war es nicht. Die von Genossenschaften und Gewerkschaften mit starkem Engagement errichteten „gemeinwirtschaftlichen Inseln“ waren für sich eine große Leistung. In und an ihnen erfuhren Arbeiter hautnah ein Stück erlebte Selbsthilfe und Selbstbestimmung. Sie zeigten die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen einer antietatistischen Reformstrategie.¹² Um ein wirkliches Gegengewicht gegen die privatkapitalistische Wirtschaft zu bilden, reichten die dünne Kapitaldecke und die beschränkten Möglichkeiten von Genossenschaften und Gewerkschaften allerdings nicht aus.

Für die Masse der Arbeitnehmerschaft - auch in den Genossenschaften - blieb zuvörderst entscheidend, daß sie ihren gerechten Lohn erhielt und die Errungenschaft des 8-Stunden-Tages gewahrt wurde. Das von Unternehmern und Gewerkschaften nach 1918 praktizierte System des „Geschäfts auf Gegenseitigkeit“, Preiserhöhungen gegen Nominallohnerhöhungen, glich einem Kompensationsgeschäft der Produzenten. Es trug kurzfristig den inflationsbelebten Aufschwung mit, der Deutschland vor dem scharfen Einbruch der Weltkonjunktur bewahrte. In der Hyperinflation brach das Gebäude zusammen. Der rigorose Einsatz von Unternehmermacht gegen eine krisengeschwächte Arbeitnehmerschaft leitete eine Phase verschärfter Verteilungskämpfe ein, die dem Prinzip einer partnerschaftlichen Lösung von sozialen Konflikten den Boden unter den Füßen entzog. Der Fehdehandschuh, den die Schwerindustriellen den Gewerkschaften hinwarfen, besiegelte das Schicksal der auf soziale Autonomie gegründeten ZAG.¹³

Seit der schweren Krise gewann der demokratische Staat für die im Vertrauen auf die eigene Kraft erschütterte Gewerkschaftsbewegung eine andere Qualität. Als Nothelfer gegen den Ansturm der Unternehmerschaft, Anlaufstelle für Beschäftigungsprogramme, maßgebende Instanz beim Flicken und Ausweiten des sozialen Netzes mit dem Kernstück der Arbeitslosenversiche-

12 Vgl. insbes. Klaus Novy, *Strategien der Sozialisierung. Die Diskussion der Wirtschaftsreform in der Weimarer Republik*, Frankfurt/M./New York 1978; ferner den Überblick bei Achim von Loesch, *Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen der deutschen Gewerkschaften. Entstehung - Funktion - Probleme*, Köln 1979, bes. S. 164 ff., 204 ff., 222 ff., 331 ff.

13 Der ADGB beschloß am 16. Januar 1924 seinen Austritt; Protokoll der 11. Sitzung des Ausschusses des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes. Abgehalten am 15. und 16. Januar 1924..., Berlin 1924, S. 4 ff. (Debatte) und 24 (Beschluß).

rung und vor allem durch seine Rolle in der Lohn- und Tarifpolitik, in der er durch das Schlichtungswesen mit seinem Zwangscharakter zum Mitgestalter und Schiedsrichter avancierte, rückte der Staat in eine zentrale Rolle. Alte, in der deutschen Arbeiterbewegung des 19. Jahrhunderts angelegte etatistische Strömungen wurden neu belebt und verstärkten sich in einer Weise, die zum Verlust eigener Gestaltungskraft und zur Gewöhnung an den sozialen „Übervater“ Staat führten.

Kennzeichnend für die Situation der Arbeiterschaft und Arbeiterbewegung war ein tiefgreifender Motivations- und Legitimationsverlust. Die Sozialismusvisionen waren durch die schweren Rückschläge als bewegendes Motiv verblaßt und das Vertrauen auf die Schutzfunktion der Gewerkschaften war erschüttert. Die Tarifpolitik hatte ihre Funktion als mobilisierender Faktor weitgehend eingebüßt. Die Ursachen lagen nicht nur im staatlichen Schlichtungssystem, sondern am - zumeist übersehenen - Terrainverlust auf der betrieblichen Ebene, in der vor allem die Großindustrie mit hohen übertariflichen Zulagen das System globaler Vereinbarungen unterlief und die Gewerkschaften als Interessenvertretung der Arbeitnehmerschaft ausmanövrierte.¹⁴

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen ist die seit Mitte der zwanziger Jahre aufgegriffene Wirtschaftsdemokratie-Problematik zu sehen. Die Debatte mündete in das maßgeblich von Fritz Naphtali gestaltete, von Hilferdings Theorie des organisierten Kapitalismus beeinflusste Programm, das 1928 vom Hamburger Kongreß des ADGB beschlossen wurde. Seine Bedeutung für die Gewerkschaften und ihre Programmatik als Hinwendung zu einer aktiven Gesellschaftsumgestaltung ist nicht selten überschätzt worden.¹⁵ Es war ein Versuch, die spürbaren Motivationsverluste auszugleichen, Mitglieder und Sympathisanten über ein neues „Ideal“ zu mobilisieren und ihnen wie auch nahestehenden politischen Gruppierungen Perspektiven zu zeigen, die bei günstiger Konjunktur als Wegweiser dienen konnten.¹⁶ Das Programm setzte auf eine Verknüpfung von wirtschaftlichem und politischem Kampf, die Kontrolle und Eingrenzung kapitalistischer Macht durch paritätische Mitbestimmung in den überbetrieblichen wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörperschaften, Industrie- und Handelskammern usw. und den Ausbau demokratischer Gegenmacht über Genossenschaften und die öffentliche Hand. Mit diesem Konzept, das sich in seinen Kernforderungen auf Demokratisierung der

14 Über die großen Differenzen zwischen Tarif- und Effektivlöhnen sind wir durch die ab September 1927 vorgenommenen Lohnerhebungen des Statistischen Reichsamtes unterrichtet; vgl. dazu die gründliche statistische Untersuchung von Dora Sträube, Die Veränderung von Lohn und Preis nach der Stabilisierung in Deutschland. Jur. Diss. Jena 1935.

15 So von Rudolf Kuda. Das Konzept der Wirtschaftsdemokratie, in: Vom Sozialistengesetz zur Mitbestimmung (Anm. 6), S. 253 ff.

16 Vgl. Leiparts Anregung vom 25. März 1925. Jahrbuch 1928 des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes. Berlin 1929. S. 54 ff. und Fritz Tarnows Ausführungen in: Protokolle der Verhandlungen des 12. Kongresses der Gewerkschaften Deutschlands in Breslau... 1925, Berlin 1925, S. 231 f.

Wirtschaft durchaus mit Absichten von Christlichen und Hirsch-Dunckerschen Gewerkschaften traf,¹⁷ leisteten die Freien Gewerkschaften unstreitig einen wertvollen Beitrag zur Theorie einer gesellschaftlichen Reformstrategie. Im Grundtenor, der Erweiterung der politischen durch die wirtschaftliche Demokratie, knüpfte er an 1918/19 an. Verschieben hatten sich allerdings die Akzente. Anstelle des Dreiklangs von Betriebsdemokratie, Wirtschaftsräten als einem Element partizipatorischer „Wirtschaftsdemokratie“ und auf der Zentralebene in der Wirtschaft mitsprechenden autonomen Gewerkschaften stand nun das Duo von organisierter Arbeitnehmerschaft und Staat, die im Verbund die „autoritäre“ Unternehmermacht brechen und die Demokratisierung der Wirtschaft einleiten sollten.

Die betriebliche Ebene - im Unterschied zu früher jetzt zwar begrifflich mit in die „Wirtschaftsdemokratie“ einbezogen - kam kaum als eigenständiges Operationsfeld ins Visier. Gesetzt wurde auf staatliche Regelungen und institutionelle Verankerungen. Ähnlich verhielt es sich mit dem Unternehmensbereich, der, lange sträflich vernachlässigt, durch die Monopolproblematik allmählich ins Blickfeld rückte. Mit seinen Forderungen von 1927 auf paritätische Besetzung nicht nur von Aufsichtsräten, sondern auch der Geschäftsleitung in monopolartigen Unternehmen tat der ADGB in der Sache einen großen Schritt nach vorn.¹⁸ Doch es blieb beim Appell an den Gesetzgeber. Von der Bedeutung der Unternehmensebene generell war im Wirtschaftsdemokratieprogramm zu wenig zu spüren. Das eigentliche Manko des Konzepts lag nicht vorrangig im institutionellen Bereich, sondern in der Vernachlässigung der ökonomischen und machtpolitischen Aspekte. Für Wirtschaftskrisen, Konjunkturreinbrüche, Massenarbeitslosigkeit und Lohnabbau enthielt es keine tauglichen Rezepte. Es war ein Programm für „Schönwetterperioden“, das zwar noch kurzfristig die Unternehmerschaft aufschreckte, aber weder zur Abwehr des politischen und sozialen „roll back“ der dreißiger Jahre noch zur Bewältigung der wirtschaftlich-sozialen Misere taugte. Eine vorwärtsweisende Rolle hat die Wirtschaftsdemokratie à la Naphtali in der Weimarer Republik nicht mehr gespielt. Mit dem Einbruch der Weltwirtschaftskrise und der Auflösung des demokratischen Staates zerbrachen die Grundlagen, auf denen sie ruhte.

Nach 1945: Anknüpfen an Wirtschaftsdemokratie?

Erst nach der Niederlage des nationalsozialistischen Deutschland rückte die Wirtschaftsdemokratieproblematik wieder in den Vordergrund. In den

17 Vgl. dazu die in Anm. 10 zitierte Studie von Schneider, S. 559 f. und 562.

18 Zu den im Februar 1927 vorgelegten Forderungen „Zur Kartell- und Monopolfrage“ vgl. Gewerkschafts-Zeitung Nr. 8 vom 19. Februar 1927, S. 102 f.; Dietmar Petzina, Gewerkschaften und Monopolfrage vor und während der Weimarer Republik, in: Archiv für Sozialgeschichte, Bd. XX, 1980? S. 215 ff.

ersten Jahren nach Kriegsende trafen sich Gewerkschaften, Sozialdemokratie und stärkere Strömungen in der neuentstandenen CDU/CSU in dem Bewußtsein, daß die politische Demokratie durch die Demokratisierung der Wirtschaft ergänzt und durch die Brechung der Unternehmermacht gesichert werden müsse. Für die Gewerkschaften stand dabei an erster Stelle die Sozialisierung der Schlüsselindustrien und - anknüpfend an das Programm der Wirtschaftsdemokratie von 1928 - die Forderung nach wirtschaftlicher Mitbestimmung. In dem geringen Stellenwert, den die betriebliche Mitbestimmung wiederum einnahm, und der hohen Bedeutung, die Wirtschaftskammern als Instrumenten der Wirtschaftslenkung beigemessen wurde, spiegelten sich überkommene Einstellungen und spezifische politisch-ökonomische Konstellationen der ersten Nachkriegsjahre. Die von Hans Böckler schon im März 1946 stark herausgestellte „Vertretung in den Vorständen und Aufsichtsräten der Gesellschaften“¹⁹ markierte das eigentlich neue zentrale Element. Sie fand auch bei den beiden großen Parteiströmungen Resonanz - bei der Union allerdings seit dem Düsseldorfer Parteitag mit deutlich abnehmender Tendenz. Doch schon der vom Münchener Gründungskongreß des DGB im Oktober 1949 aufgestellte Forderungskatalog von Gemeineigentum, Wirtschaftsplanung und Mitbestimmung paßte nicht mehr mit den politischen Realitäten zusammen. Als Hans Böckler beim Kampf um die Montanmitbestimmung die grundlegende Erfahrung beschwor, die „wirtschaftliche“ müsse der „politischen Demokratie“ zur Seite gestellt werden und die Mitbestimmung als Vollendung der Verfassung anmahnte,²⁰ war der Konsens der Nachkriegszeit zerbrochen.

Das Grundgesetz versagte sich einem eindeutigen Votum für die Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit und erhob - im Unterschied zur Weimarer Verfassung - die Demokratisierung der Wirtschaft nicht mehr in den Verfassungsrang. Mit dem Montanmitbestimmungsgesetz von 1951 und dem Betriebsverfassungsgesetz von 1952 kamen nur Bruchstücke aus einer ursprünglich anvisierten grundlegend neuen demokratischen Wirtschaftsverfassung zum Tragen. In der politisch-gesellschaftlichen Kultur der Bundesrepublik verengte sich über Jahre Wirtschaftsdemokratie weitgehend auf eine defensive Absicherung der Mitbestimmung im Montanbereich. Das Sozial-

19 Protokoll der ersten Gewerkschaftskonferenz der britischen Zone vom 12. bis 14. März 1946 im Kath. Vereinshaus in Hannover-Linden, Konkordiastr. 14, o. O., o. J., S. 33. Vgl. dazu auch: Die Gewerkschaftsbewegung in der Britischen Besatzungszone. Geschäftsbericht des Deutschen Gewerkschafts-Bundes (britische Besatzungszone) 1947-1949. Köln 1949, S. 79 ff. und 84 ff.

20 Vgl. dazu Gerhard Beier. Ein alter Brief und eine neue Botschaft. Hans Böcklers politisches Testament in: Welt der Arbeit, Nr. 21 vom 24. Mai 1974. - Zum Entstehungsprozeß des Montanmitbestimmungsgesetzes vgl. neuerdings: Horst Thum, Mitbestimmung in der Montanindustrie. Der Mythos vom Sieg der Gewerkschaften. Stuttgart 1982: Gabriele Müller-List (Bearb.). Montanmitbestimmung. Das Gesetz über die Mitbestimmung in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen- und Stahlerzeugenden Industrie vom 21. Mai 1951, Düsseldorf 1984.

staatspostulat wurde in einer Kombination von Rechtsetzung und -interpretation, politischem Agieren und Klimawandel seiner gesellschaftsemanzipatorischen Elemente weitgehend entkleidet und auf Sozialpolitik im engeren Sinne reduziert.²¹ Das „Wirtschaftswunder“ und die Vollbeschäftigung regierten die Stunde. Die verständliche Teilhabe am Aufschwung war gefragt. Die partizipatorischen Elemente kamen dabei zu kurz.

Erst im Zuge der gesellschaftlichen Protestbewegungen der sechziger Jahre wurde die Forderung auf eine Demokratisierung aller Bereiche der Gesellschaft aktualisiert. Neben dem Hochschulbereich brachte sie auch für die Wirtschaft - durch die Neufassung des Betriebsverfassungsgesetzes und das 1976 verabschiedete Mitbestimmungsgesetz - konkrete Ergebnisse. Das waren Fortschritte zunächst nur im Rechtlichen und Institutionellen.

In seinem Grundsatzprogramm von 1981 hat der DGB das Prinzip Mitbestimmung zum Leitstern für alle wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungsabläufe erhoben. Neben dem Ausbau der betrieblichen und der Unternehmensmitbestimmung werden dabei auch paritätisch besetzte „Wirtschafts- und Sozialräte“ in Bund, Ländern und Regionen gefordert. Im Vordergrund steht - wie bei den wirtschaftsdemokratischen Postulaten von Weimar - der institutionelle Aspekt. Nur die Akzente haben sich verschoben. Statt der früher favorisierten globalen Mitsprache über zentrale paritätisch besetzte Spitzengremien rückte nach 1945 die wirtschaftliche Mitbestimmung im Unternehmen in den Vordergrund.

Die Verankerung von wirtschaftsdemokratischen Strukturelementen in Institutionen ist eigentlich nur ein Rahmen, der mit Inhalt und Leben gefüllt werden muß. Der konkrete Wert von Wirtschaftsdemokratie als wirtschaftlichsoziales Mitbestimmungsinstrument der Arbeitnehmerschaft einerseits, als Chance zur verstärkten Beteiligung in für sie relevanten Bereichen und Prozessen andererseits läßt sich anhand des Naphtalischen Konzeptes kaum ermessen. „Wirtschaftsdemokratie“ als bloßes Programm hat wenig bewirkt. Ökonomische Krisen und die realen Machtstrukturen in Betrieben und Unternehmen prägten in Weimar die Realität, mit der sich Arbeitnehmerschaft und Gewerkschaften vorrangig auseinandersetzen mußten. In beiden Bereichen blieben sie trotz Betriebsrätegesetz, Zentralarbeitsgemeinschaft und Vorläufigem Reichswirtschaftsrat schwach. Demokratisierung der Wirtschaft und gewerkschaftliche Tarifpolitik, die mit ihrer Betriebsferne eher mobilisierungshemmend wirkte, wurden in der Praxis nicht verklammert. Nur in der revolutionären Umbruchzeit mit ihrer breiten partizipatorischen Strömung

21 Eine grundlegende Darstellung und Analyse gibt Hans-Hermann Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, Köln/Opladen 1970.

eröffneten sich Chancen, die Schale Wirtschaftsdemokratie in Betrieben und Unternehmen mit Inhalt zu füllen. Ähnlich, wenn auch nicht identisch, war der Verlauf nach 1945. Insbesondere in den Revolutions- und Aufbauphasen konnten praktische Ansätze von Wirtschaftsdemokratie verwirklicht werden. Diese Dynamik hat sich in den darauffolgenden Jahren mehr und mehr verloren.