

Langfeldt, Enno

Working Paper — Digitized Version

Wiederaufleben des Korporativismus? Zur Rolle der Verbände in der frühen Nachkriegszeit

Kiel Working Paper, No. 283

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Langfeldt, Enno (1987) : Wiederaufleben des Korporativismus? Zur Rolle der Verbände in der frühen Nachkriegszeit, Kiel Working Paper, No. 283, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47208>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kieler Arbeitspapiere Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr. 283

Wiederaufleben des Korporativismus? -
Zur Rolle der Verbände
in der frühen Nachkriegszeit

von

Enno Langfeldt

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft, Kiel
Düsternbrooker Weg 120, D-2300 Kiel

Arbeitspapier Nr. 283

Wiederaufleben des Korporativismus? -
Zur Rolle der Verbände
in der frühen Nachkriegszeit

von

Enno Langfeldt

Ag 1168/87 Weltwirtschaft
Kiel

März 1987

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

Gliederung

	Seite
1. Einleitung.....	2
2. Die Grundlagen der Verbandstätigkeit nach dem Zweiten Weltkrieg.....	5
2.1 Historische Grundlagen: Die Rolle des Verbandswesens bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges.....	5
2.2 Ideengeschichtliche Grundlagen: Korporativismus und Soziale Marktwirtschaft - ein Widerspruch?.....	6
2.3 Politische Grundlagen: Die Haltung der Alliierten in der Verbandsfrage.....	9
3. Verbände in der frühen Nachkriegszeit - Reorganisation, Ziele und Einflußnahme.....	10
3.1 Die Diskussion über das Kammerwesen.....	11
3.2 Die Gewerkschaften und die Mitbestimmungsfrage.....	12
3.3 Die Wirtschaftsverbände und die Wettbewerbsordnung.....	17
3.4 Die Mittelstandsorganisationen und die Einschränkung der Gewerbefreiheit im Bereich von Handwerk und Handel.....	21
4. Ergebnis: Ursachen, Formen und Auswirkungen des Verbandseinflusses in der frühen Nachkriegszeit.....	23
 Anhang	
Tabelle A1.....	27
Tabelle A2.....	28
Literaturverzeichnis.....	29

Wiederaufleben des Korporativismus? - Zur Rolle der Verbände in der frühen Nachkriegszeit*

1. Einleitung

Die Existenz von Verbänden läßt sich in einem demokratischen Gesellschaftssystem sowohl normativ als auch positiv begründen. Zwar haben die Väter des Grundgesetzes Verbände im Gegensatz zu politischen Parteien nicht explizit als Träger der Willensbildung verankert, aber dennoch sind Verbände durch die Meinungs- und Koalitionsfreiheit grundgesetzlich abgesichert. Positiv läßt sich die Existenz von Verbänden dadurch rechtfertigen, daß sie Informationen beschaffen und zur Konsensbildung im politischen Willensbildungsprozeß beitragen. Im ökonomischen Sinne verringern Verbände den dazu notwendigen Ressourcenaufwand.

Wenn dennoch Verbandsaktivitäten immer wieder kritisch beurteilt werden, so liegt dies daran, daß es immer wieder Verbänden gelingt, für die von ihnen vertretenen Mitglieder die Einkommenschancen systematisch zu verbessern. Dies geschieht zumeist dadurch, daß Verbände für ihre Mitglieder Schutz gegen oder Kompensation für Wettbewerbs- oder generell Substitutionswirkungen erlangen (Streit 1986, S. 201). Begründet werden Interventionsbegehren zugunsten bestimmter Interessengruppen häufig mit übergeordneten Interessen der Gemeinschaft. Gegenwärtig wird insbesondere das Sozialstaatsprinzip angeführt, um Beeinträchtigungen des marktwirtschaftlichen Allokationssystems zu rechtfertigen.

Die Macht von Verbänden beruht vor allem darauf, daß sie den wirtschaftspolitisch verantwortlichen Institutionen relevantes Wissen liefern, daß sie durch ihr Verhalten Einfluß auf den Erfolg staatlicher Wirtschaftspolitik nehmen und daß ihre Mitglieder wichtige Wählergruppen repräsentieren. Eine marktanaloge

* Vorgelegt anläßlich des Seminars: Anatomie eines "Wunders" - Die westdeutsche Wirtschaftspolitik in der frühen Nachkriegszeit. Institut für Weltwirtschaft, Kiel, 25.-27. Februar 1987.

Machtkontrolle durch "countervailing power" konkurrierender Interessengruppen kommt vielfach nicht zustande, da die verschiedenen Interessen sich unterschiedlich leicht und dauerhaft organisieren lassen und da die Transparenz bezüglich der Umverteilungswirkungen einer Begünstigung bestimmter Interessengruppen zumeist bewußt gering gehalten wird.

Solange sie sich im Rahmen bestehender Gesetze bewegen, sind die Versuche der Verbände, auf wirtschaftspolitische Entscheidungen im Sinne eigener Ziele Einfluß zu nehmen, völlig legitim. Maßnahmen, den Einfluß der Verbände dadurch zu kontrollieren, daß z.B. die wissenschaftliche Beratung ausgebaut, die Öffentlichkeit stärker am Gesetzgebungsprozeß beteiligt oder die Kontaktaufnahme zwischen Verwaltung und Interessengruppen eingeschränkt wurde, waren bislang wenig erfolgreich. Dies ist jedoch nicht verwunderlich, sind doch die Ursachen des Verbandseinflusses eher im ordnungspolitischen Bereich zu suchen. Ursache für Verbandseinflüsse ist letztlich die Interventionsbereitschaft des Staates in den Marktprozeß. Sie schafft zum einen für die Verbände Anreize, die Interventionen derart auszugestalten, daß für ihre Mitglieder Einkommensvorteile entstehen. Gleichzeitig sind die staatlichen Institutionen bei ihren Interventionen vielfach auf die Unterstützung der Verbände angewiesen.

Besonders ausgeprägt ist die Kooperation zwischen Staat und Verbänden in einem korporativistischen Wirtschaftssystem, wie es z.B. in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen beobachtet werden konnte. Ein solches System zeichnet sich dadurch aus, daß der Staat mit privaten Organisationen zusammenarbeitet und ihnen sogar hoheitliche Aufgaben überträgt. Die Existenz solcher Vereinigungen (Kammern, Verbände, Korporationen) wurde vielfach sogar durch staatliche Eingriffe (Zwangsmitgliedschaft) begründet. Der Vorteil eines solchen Zusammenwirkens von Staat und Verbänden wurde darin gesehen, daß bestehende Interessenkonflikte bereits innerhalb von oder zwischen Korporationen¹ oder durch

¹ Nach Kaiser (1956, S. 54) zeichnet die Korporation aus, daß sie im Gegensatz zum Syndikat Arbeiter und Unternehmer desselben Berufes oder derselben Industrie vereint.

Abstimmung zwischen Staat und Verbänden gelöst werden können. Die daraus entstehenden Vorteile wurden als größer angesehen als die mit der Wettbewerbseinschränkung verbundenen Nachteile.

Im folgenden soll untersucht werden, ob es bei der Neugestaltung der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik in der frühen Nachkriegszeit gelang, korporativistische Elemente zurückzudrängen und durch marktwirtschaftliche Lösungen zu ersetzen, oder ob es zu einem Wiederaufleben des Korporatismus kam. Dabei spielen natürlich die wirtschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen der neugegründeten Verbände eine besondere Rolle. Zusätzlich wird jedoch auch untersucht, welchen Einfluß wichtige Interessengruppen auf wirtschaftspolitische Entscheidungen in der frühen Nachkriegszeit genommen haben und welche Bedingungen für eine Einflußnahme vorlagen. Bevor jedoch die Rolle wichtiger Wirtschaftsverbände in der frühen Nachkriegszeit untersucht wird, sollen zunächst die historischen, ideengeschichtlichen und politischen Grundlagen dargestellt werden, die vermutlich für die Ausgestaltung der praktischen Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik nicht unerheblich gewesen sind.

2. Die Grundlagen der Verbandstätigkeit nach dem Zweiten Weltkrieg

Der Einfluß von Verbänden auf die Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit läßt sich besser verstehen, wenn man die historischen, ideengeschichtlichen und politischen Grundlagen zunächst etwas näher analysiert. Im Rahmen der historischen Grundlagen wird gezeigt, daß spätestens seit dem Ersten Weltkrieg ein beträchtlicher Einfluß des Verbandswesens auf die Wirtschaftspolitik besteht. Er beruhte darauf, daß mit zunehmender staatlicher Lenkung sowohl der Anreiz für Interessengruppen zunahm, sich zu organisieren, als auch von seiten des Staates die Notwendigkeit, Partner für die Umsetzung und Durchführung seiner Politik zu finden. Ideengeschichtlich wurde die Entwicklung eines solchen korporativistischen Wirtschaftssystems vor allem von der Christlichen Soziallehre getragen. Es läßt sich zeigen, daß auch in der Sozialen Marktwirtschaft einzelne Grundelemente übernommen wurden, die ein Wiederaufleben des Korporativismus in der Bundesrepublik begünstigten. Wie stark die Bedeutung dieser beiden Faktoren gewesen sein muß, läßt sich daran erkennen, daß die Alliierten - obwohl sie faktisch bis zur Erlangung der Souveränität der Bundesrepublik im Jahre 1955 die politische Macht besaßen - sich mit ihren stärker marktwirtschaftlich orientierten Vorstellungen zur Rolle und zum Einfluß der Verbände der Verbände mehrfach nicht durchsetzen konnten.

2.1 Historische Grundlagen: Die Rolle des Verbandswesens bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges

Die Entwicklung des Verbandswesens und seiner Einflußnahme auf die staatliche Wirtschaftspolitik in Deutschland steht in einem engen Zusammenhang mit der Zunahme und Verschärfung staatlicher Interventionen seit der Gründung des deutschen Reiches. So führten insbesondere die vollständige Ausrichtung des Wirtschaftslebens auf die Zwecke der Kriegsführung während des ersten und zweiten Weltkrieges, die wirtschaftlichen Erschütterungen der Zwischenkriegszeit und die zunehmenden Autarkiebestrebungen dazu, daß die staatliche Wirtschaftspolitik und damit auch das Ver-

bandswesen einen enormen Bedeutungszuwachs erfuhr. Spitzenstellungen nahmen dabei neben Bauernverbänden und Industriellenvereinigungen auch die Tarifparteien ein, denen bereits 1918 die Tarifautonomie zuerkannt wurde. Daneben gewannen Kammern und Kartelle als Träger staatlicher Wirtschaftspolitik zunehmende Bedeutung.

Nach 1933 wurde das gesamte Verbandswesen "gleichgeschaltet" und nach und nach immer stärker dem nationalsozialistischen Zentralismus unterworfen¹. Dabei gelang es den Interessenverbänden jedoch in unterschiedlichem Maße, ihre Identität und Einflußnahme aufrechtzuerhalten. So wurde die Interessenvertretung der Arbeitnehmer durch die Gewerkschaften bereits 1934 mit der Gründung der Deutschen Arbeitsfront völlig zerstört, da die Gewerkschaftsbewegung überwiegend als Gegner des nationalsozialistischen Herrschaftssystems eingestuft wurde². Dagegen konnten industrielle Interessenverbände ihre Selbständigkeit zumindest teilweise behaupten, da die Nationalsozialisten in Erwartung eines Blitzkrieges nicht die organisatorischen Voraussetzungen für eine vollständig zentralgelenkte Wirtschaft geschaffen hatten. Insbesondere die Großindustrie verkörperte die Basis der wirtschaftlichen Ziele des Dritten Reiches. Der Mittelstand hatte dagegen trotz seiner ideologischen Nähe zum Nationalsozialismus nur zu Beginn der nationalsozialistischen Herrschaft Einfluß auf die Wirtschaftspolitik.

2.2 Ideengeschichtliche Grundlagen: Korporativismus und Soziale Marktwirtschaft - Ein Widerspruch?

Die Ordnungsvorstellungen, die für die Gestaltung des wirtschaftspolitischen Ordnungsrahmens nach dem Ende des Dritten Reiches prägend waren, basieren durchgehend auf der Erkenntnis, daß der zunehmende staatliche Interventionismus - in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg und vor allem während der Weltwirt-

¹ Eine ausführliche Darstellung der Wirtschaftsverbände im Dritten Reich findet sich bei Esenwein-Rothe (1965).

² Vgl. dazu v. Lölhöffel (1965).

schaftskrise - die bestehenden Probleme nicht gelöst, sondern stattdessen neue, schwerwiegendere geschaffen hat. Sowohl die Vertreter der neoliberalen Schule (v. Mises, v. Hayek), des Ordoliberalismus (Böhm, Eucken), als auch die Gestalter des Konzeptes der sozialen Marktwirtschaft (Müller-Armack, Röpke, Rüstow) plädierten daher grundsätzlich für eine Wirtschaftsordnung, in der dem Wettbewerb und dem Preismechanismus eine dominierende Lenkungsfunktion zukommt. Aufgabe der staatlichen Wirtschaftspolitik ist nicht mehr die Lenkung des Wirtschaftsprozesses, sondern die Gestaltung des Ordnungsrahmens für die offene Gesellschaft. Wichtige Aufgabe der Ordnungspolitik ist es dabei, alle öffentlichen Praktiken abzuschaffen und alle privaten Aktivitäten zu unterbinden, die Wettbewerb beschränken.

Diese liberalen Ordnungsvorstellungen stehen im Gegensatz zu Vorstellungen einer gelenkten Wirtschaft, seien sie sozialistisch oder eher ständisch-korporativ begründet. Tuchtfeldt (1955, S. 203) beschreibt den Gegensatz zwischen der liberalen und der ständisch-korporativen Ordnung, die in den zwanziger und dreißiger Jahren - basierend auf den Vorstellungen der Christlichen Soziallehre - in der praktischen Wirtschaftspolitik ihren Niederschlag fand, wie folgt: "Gegenüber der liberal-individualistischen betont die ständische Ansicht, daß das Wirtschaftssubjekt nur in der Bindung an die Gemeinschaft existieren kann. Sie ist das primäre Faktum, aus dem das Individuum erst seinen Sinn erhält. Aus dem Beruf... wird so der Berufsstand und aus dem Erwerbsstreben das Postulat des 'standesgemäßen' Einkommens. Voraussetzungen hierzu sind eine mehr oder weniger weitgehende Marktsperre sowie insgesamt eine stationäre Wirtschaft. An die Stelle des Wettbewerbsrechts, das in einer dynamischen Konkurrenzordnung das Marktverhalten bestimmt, tritt das Standesethos mit seinen verschiedenen Sanktionsmöglichkeiten. Aus der atomisierten Existenz des Individuums wird die ständisch-korporativ gegliederte Gemeinschaft".

Die in der Bundesrepublik als wirtschaftspolitisches Leitbild geltende Soziale Marktwirtschaft wird oftmals als konkrete Ausgestaltung neoliberaler und ordoliberaler Ideen dargestellt. Das

ist nicht ganz richtig. Zwar beruhen alle Konzeptionen auf der wettbewerbsbestimmten Marktsteuerung, im Gegensatz zu Neo- und Ordoliberalismus enthält die soziale Marktwirtschaft jedoch interventionistische Elemente. Sie werden mit der Notwendigkeit des sozialen Ausgleichs begründet. Nach Ansicht von Röpke (1942, 1944, 1945) kann der Kampf gegen den Kollektivismus nicht allein mit materiellem Wohlstand gewonnen werden, vielmehr müsse der Entwurzelung der Menschen aus gewachsenen, überschaubaren Ordnungen sowie seiner Anfälligkeit für kollektivistische Strömungen durch gesellschaftliche Stabilisatoren in einem sozialliberalen Umfeld Einhalt geboten werden. Soziale Marktwirtschaft wird als "Dritter Weg" zwischen Liberalismus und Kollektivismus dargestellt. Spätere Autoren haben der sozialen Komponente, sie wird auch als "sozialer Konsens" oder "sozialer Friede" bezeichnet, den Charakter eines eigenständigen Produktionsfaktors zugeordnet.

Konkret beschrieben sind die Ziele der Sozialen Marktwirtschaft in einer Denkschrift der Hamburger Volkswirtschaftlichen Gesellschaft vom Mai 1948 (Müller-Armack 1976, S. 63). Dort werden Ziele, wie z.B. Mitbestimmung der Arbeitnehmer, Mindestlöhne, Familienpolitik, Einkommensausgleich durch Steuern und Transfers, sozialer Wohnungsbau, genossenschaftliche Selbsthilfe und Ausbau der Sozialversicherung genannt. All diese Maßnahmen beinhalten staatliche Interventionen in das Marktgeschehen. Während Müller-Armack betonte, daß diese marktkonform sein müßten, d.h., daß sie das Wirken des Wettbewerbs insbesondere des Preismechanismus nicht stören dürften, zeigten sich in der späteren konkreten Ausgestaltung vielfach wettbewerbsbeschränkende Elemente.

Durch die Zulassung sozialpolitisch motivierter Interventionen wurde somit der Weg frei dafür, daß

- Parteien zum Zweck der Stimmenmaximierung bestimmte Bevölkerungsgruppen begünstigen, also mit entsprechenden Wahlgewinnen deren Stimmen gewinnen,
- organisierte Interessengruppen verstärkt die Chance wahrnehmen, für die von ihnen vertretenen Gruppen die Chancen im ökonomischen Prozeß systematisch zu verbessern.

Die Gefahren, die daraus letztlich für die Marktwirtschaft drohten, wurden von den Vätern der Sozialen Marktwirtschaft zunächst nicht in vollem Umfang gesehen. Als diese evident wurden, gehörten sie jedoch zu den eindringlichen Warnern vor wohlfahrtsstaatlichen Tendenzen¹.

2.3 Politische Grundlagen: Die Haltung der Alliierten in der Verbandsfrage

Die starke Integration der Verbände in das nationalsozialistische Herrschaftssystem veranlaßte insbesondere die Amerikaner, eine strikte Trennung von staatlichen Institutionen und privaten Interessenverbänden vorzunehmen. Die britischen Behörden ließen dagegen zunächst noch zu, daß private Organisationen zu Körperschaften des öffentlichen Rechts erhoben wurden. Später schlossen sie sich ebenso wie die Franzosen den im März 1947 für die amerikanische Zone erlassenen Richtlinien für Berufsorganisationen und Genossenschaften an, die nach überwiegender Auffassung in Kraft blieben, bis die Bundesrepublik ihre volle Souveränität wiedererlangte (Kaiser 1956, S. 111). Die Richtlinien gestatten den Zusammenschluß zu wirtschaftlichen und beruflichen Vereinigungen, um gesetzlich zugelassene Interessen ihrer Mitglieder zu fördern. Sie bestimmen u.a., daß Verbände nicht Körperschaften des öffentlichen Rechts und nur beratend für staatliche Institutionen tätig sein dürfen. Die Mitgliedschaft muß freiwillig sein, diskriminierende Beschränkungen der Mitgliedschaft sind verboten. Für die innerverbandsmäßige Willensbildung sind demokratische Verfahrensweisen verbindlich. Beiträge dürfen nur von Mitgliedern erhoben werden. Die Verbände sollen auf eine Berufsgruppe oder Industriesparte beschränkt bleiben. Die Verbände dürfen sich nur innerhalb der Zonengrenzen organisieren. (Vgl. Kaiser 1956, S. 111, Holt 1948, S. 36).

¹ So z.B. Röpke (1958).

Bei der Durchsetzung dieser Grundsätze erwiesen sich die Alliierten jedoch nicht als sehr standfest. So zeigt Holt (1948, S. 37f.), daß in den von den Amerikanern genehmigten Länderverfassungen von Bayern, Hessen und Baden-Württemberg eine Reihe von Artikeln gegen die genannten Grundsätze verstoßen. Es wurden auch keine Beanstandungen erhoben, als sich die Organisationen ab 1949 über das gesamte Bundesgebiet ausdehnten. Allein im Bereich der Gewerbefreiheit nahmen die Alliierten eine harte Haltung ein. So wurde etwa das am 9.7.1948 vom Frankfurter Wirtschaftsrat einstimmig beschlossene Gewerbezulassungsgesetz, das für das Handwerk den allgemein obligatorischen Befähigungsnachweis vorsah, abgelehnt. Später mußten die Alliierten jedoch - nach Interventionen des Bundeskanzlers - eine noch weitergehende Regulierung des Marktzutritts außerhalb des Handwerks hinnehmen.

3. Verbände in der frühen Nachkriegszeit - Reorganisation, Ziele und Einflußnahme

Im folgenden soll untersucht werden, ob, in welcher Form und in welchem Ausmaß korporativistische Elemente im deutschen Verbandswesen der Nachkriegszeit wiederaufleben. Da es unmöglich ist, alle Aspekte eines so komplexen Themas aufzuzeigen, beschränkt sich die Analyse auf einige wenige, für die wirtschaftspolitische Diskussion relevante Organisationen und Themen. Die Neuorganisation des Kammerwesens wurde ausgewählt, weil die Kammern in der Vorkriegszeit innerhalb des korporativistischen Systems eine wichtige Mittlerrolle zwischen Staat und Wirtschaft gespielt haben. Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände können wegen ihrer großen Bedeutung für den Wirtschaftsablauf nicht fehlen. Hier sollen die Diskussion um die Mitbestimmungsfrage und die Kartellgesetzgebung zusätzlichen Einblick bieten, inwieweit diese Organisationen korporativistisch ausgerichtet waren. Zum Abschluß wird die Rolle der Mittelstandsorganisationen untersucht, denen im untersuchten Zeitraum wegen ihres politischen Einflusses eine besondere Bedeutung zukam.

3.1 Die Diskussion über das Kammerwesen

Nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches nahmen die Kammern ihre Arbeit rasch wieder auf. (Vgl. Tabelle A1) Bei der Neugründung der Kammern gab es heftige Diskussionen darüber, ob sie auf einem System der Zwangsmitgliedschaft aufbauen sollten und ob die Kammergremien paritätisch mit Vertretern von Unternehmen und Arbeitnehmern besetzt werden sollten. In der Frage der Zwangsmitgliedschaft gab es starke Unterschiede in der Auffassung der Alliierten. Während die Briten und die Franzosen einer Zwangszugehörigkeit aller Gewerbetreibenden zu einer Kammer zunächst nicht widersprachen, wurde diese von den Amerikanern strikt abgelehnt. In ihren Richtlinien für Wirtschafts- und Berufsorganisationen vom 19. März 1947 bestimmen sie u.a., daß Verbände nicht Körperschaften des öffentlichen Rechts und nur beratend tätig sein dürfen. Die Mitgliedschaft darf nur freiwillig sein, diskriminierende Beschränkungen der Mitgliedschaft sind verboten. (Vgl. Kaiser 1956, S. 111).

Diese auch für die Kammern geltenden Bestimmungen blieben de jure gültig, bis die Bundesrepublik 1955 ihre Souveränität erlangte und durch das "Gesetz zur vorläufigen Regelung der Industrie- und Handelskammern" vom 18.12.1956 die Zwangsmitgliedschaft gesetzlich verfügte. In der Frage der paritätischen Mitbestimmung in den Kammergremien gab es zunächst sehr starke korporative Tendenzen. So sah etwa die Verfassung von Rheinland-Pfalz in Art. 69 ff. eine solche paritätische Beteiligung der Gewerkschaften vor. In der Folgezeit setzten sich diese insbesondere von der SPD und den Gewerkschaften vertretenen Vorstellungen jedoch nicht durch. Mit der Formulierung "Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts..." sollte jedoch ausgedrückt werden, daß das Problem der überbetrieblichen Mitbestimmung auch 1956 noch nicht gelöst war. (Adam 1979, S. 20).

Während die Kammern vor dem Zweiten Weltkrieg als "Hilfsorgane der merkantilistisch denkenden Staatsverwaltung" (Kaiser 1956, S. 105) in sehr starkem Maße staatliche Hoheitsaufgaben ausübten,

verschob sich in der Nachkriegszeit ihre wirtschaftspolitische Funktion dahingehend, die Interessen der Wirtschaft ihres Bezirkes zu vertreten sowie für Öffentlichkeit und Behörden Lageberichte und Gutachten zu erstellen. Ihr wirtschaftspolitischer Einfluß ist insbesondere in der frühen Nachkriegszeit wegen ihres weitgehend ungeklärten Status eher gering einzuschätzen. Die Tatsache, daß gegen den Widerstand der Alliierten insbesondere die Zwangsmitgliedschaft wiedereingeführt wurde und auch die Frage der paritätischen Mitbestimmung in den Kammergremien nicht endgültig abgelehnt wurde, ist ein erster Beleg dafür, daß korporativistische Tendenzen sowohl bei den politischen Parteien als auch bei den Wirtschaftsverbänden und den Gewerkschaften vorhanden waren.

3.2 Die Gewerkschaften und die Mitbestimmungsfrage

Unmittelbar nach Kriegsende stand die Gewerkschaftsbewegung dank ihrer erwiesenen anti-nationalsozialistischen Einstellung hoch in der Gunst der Besatzungsbehörden. Obwohl der Grundsatz der freien gewerkschaftlichen Betätigung von den Alliierten bereits im Potsdamer Abkommen 1945 verkündet worden waren, gestaltete sich der Aufbau zentraler gewerkschaftlicher Organisationen jedoch schwierig. So entwickelten sich die Gewerkschaften zunächst auf Betriebsebene und dann regional und zonal, erst 1949 schlossen sich 16 Einzelgewerkschaften zum Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) zusammen. Damit gelang es den deutschen Gewerkschaften erstmals, eine stärker zentralistisch organisierte Einheitsgewerkschaft zu bilden. Dies wurde nach den Erfahrungen der Weimarer Republik, hier gab es eine Vielzahl überwiegend weltanschaulich ausgerichteter Gewerkschaften, als Stärkung der Gewerkschaftsbewegung angesehen.

Dazu trug auch bei, daß an die Stelle des Berufsstandsprinzips das Industriegewerkschaftsprinzip "ein Betrieb - eine Gewerk-

schaft" trat. Erstmals umfaßte die Einheitsgewerkschaft gleichzeitig Arbeiter, Angestellte und Beamte. Die Macht des DGB wurde freilich dadurch eingeschränkt, daß die Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG), der Deutsche Beamtenbund (DBB) und die christlichen Gewerkschaften sich der Einheitsgewerkschaft nicht anschlossen. Zudem handelt es sich beim DGB nur um einen Dachverband von in ihrer Tarif- und Finanzpolitik formal weitgehend autonomen Einzelgewerkschaften. Die noch stärker in Richtung auf eine zentralistisch organisierte Einheitsgewerkschaft gehenden Vorstellungen der Gewerkschaftsführung scheiterten am Widerstand der Alliierten (Schmidt, 1970, S. 39f.). Dennoch bildet die Schaffung der Einheitsgesellschaft eine wichtige Voraussetzung für die Einbeziehung der Gewerkschaften in die Wirtschaftspolitik ("Konzertierte Aktion").

Tarifautonomie wurde durch das Tarifvertragsgesetz vom 9.4.1949 und durch das Grundgesetz gesetzlich verankert. Das Tarifvertragsgesetz bietet den Tarifparteien eine Reihe öffentlich-rechtlicher Privilegien. So reicht z.B. die normative Geltung des Tarifvertrages über den Kreis der Verbandsmitglieder hinaus. Die im Tarifvertrag festgelegte Vereinbarungen sind für alle Arbeitnehmer verpflichtend. Ferner sind alle Mitglieder des Arbeitgeberverbandes bis zum Ablauf des Vertrages gebunden, dies gilt selbst bei Verlust der Mitgliedschaft (§ 3 TVG). Zusätzlich können die Tarifparteien beantragen, daß ein Tarifvertrag durch staatliche Anordnung auch auf die nichtorganisierten Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgedehnt wird (§ 5 TVG). Im Unterschied zur Tarifverordnung von 1918 wurde auf Veranlassung der Militärregierungen lediglich ein Verfahren vorgeschrieben, das den nichtorganisierten Arbeitnehmern gestattet, ihre Bedenken vorzubringen. Kaiser (1956, S. 192) sieht in der Ausgestaltung des Tarifvertragsrechts ein eindeutig korporatives Phänomen. Der Staat erkenne damit die repräsentative Funktion der Verbände an. Dies wird auch darin deutlich, daß die Tarifparteien später noch weitere Privilegien, wie z.B. Anhörungsrechte im Gesetzgebungsverfahren, Vorschlags- und Entsendungsrechte für Arbeits- und Sozi-

algerichte, für die Bundesanstalt für Arbeit und für die sonstigen Sozialversicherungsträger, zugestanden wurden.

Eigentlich waren in der frühen Nachkriegszeit die Voraussetzungen dafür, daß die Gewerkschaften auf die Gestaltung der staatlichen Wirtschaftspolitik zugunsten selbstgesetzter Ziele Einfluß nehmen konnten, nicht schlecht. So verfügten die DGB-Gewerkschaften beispielsweise bereits im Dezember 1948 in der britischen Zone über 2,8 Mio. Mitglieder, das entsprach rund 40 vH aller beschäftigten Arbeitnehmer. Erst ab Mitte der fünfziger Jahre ging der Organisationsgrad deutlich zurück (vgl. Tabelle A2 im Anhang). Auch die kurzfristige Streikbereitschaft der Mitglieder in der frühen Nachkriegszeit war hoch. So beteiligten sich an dem Generalstreik vom 12. November 1948, der sich gegen Preissteigerungen nach der Währungsreform richtete und eine wirtschaftliche Neuordnung im Sinne von mehr Wirtschaftsdemokratie unterstützen sollte, mehr als 9 Mio. Arbeitnehmer. Ein Handicap stellte indes dar, daß kurz nach der Währungsreform für einen längeren Streik nicht die entsprechenden Finanzmittel vorhanden waren. (Wallich 1955, S. 293).

Entscheidende Bedeutung für die Rolle der Gewerkschaften in der frühen Nachkriegszeit kommt ihrer Zielsetzung zu. So verstanden sich die Gewerkschaften nach dem Ende der Hitler-Diktatur in erster Linie als eine politische Bewegung. Im Vordergrund ihrer Politik standen dabei drei Schwerpunkte: die Demokratisierung der Wirtschaft durch Mitbestimmung, die Planung und Lenkung der Wirtschaft unter Hinzuziehung der Gewerkschaften und die Vergesellschaftung der Schlüsselindustrien¹. Mit diesen Vorstellungen standen die Gewerkschaften denen der SPD sehr nahe. Die bürgerliche Mehrheit im Wirtschaftsrat und im Parlamentarischen Rat, dabei auch von den Alliierten bestärkt, legte jedoch eine wirtschaftspolitische Grundordnung fest, die den genannten Zielen der Gewerkschaften widersprach. Durch ihre kompromißlose Haltung hatten sich die Gewerkschaften ihrer wirtschaftspolitischen Einflußnahme zunächst in sehr starkem Maße beraubt. Wallich

¹ H. Böckler auf dem Gründungskongress des DGB 1949, (zitiert nach Schmidt 1970, S. 167).

(1955, S. 295) sieht in der vor allem politischen Ausrichtung der Gewerkschaften einen wichtigen Grund dafür, daß die Lohnforderungen der Gewerkschaften zunächst vergleichsweise zurückhaltend waren.

Die gewerkschaftliche Grundhaltung nach dem Zweiten Weltkrieg trägt stark korporativistische Grundzüge. Insbesondere die wiederholte Forderung der Gewerkschaften nach paritätischer Mitbestimmung belegt dies. Wie bereits am Beispiel der Kammern gezeigt wurde, beschränkte sich die Mitbestimmungsforderung nicht allein auf die Unternehmen, sondern auch auf die Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft und die beratenden Organe für Regierung und Gesetzgebung¹. Letzteres beinhaltet die Forderung nach Bildung eines Bundeswirtschaftsrates, paritätisch zusammengesetzt aus Unternehmer- und Gewerkschaftsvertretern. Ein solches Programm liefe auf eine neuartige Form einer ständisch-korporativen Gesellschaft hinaus. Nur noch das organisierte Kapital und die organisierte Arbeit wären als Gruppen im wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozeß zugelassen (Stolz 1959, S. 177).

Die erste praktische Einführung der Mitbestimmung geht auf die britischen Besatzungsbehörden zurück. Im Zuge der Entflechtung der Eisen- und Stahlindustrie wurde 1947 den Gewerkschaften die

¹ Der im Mai 1952 abgeschlossene erste Geschäftsbericht des DGB faßte die Vorstellungen "Zur Neuordnung von Wirtschaft und Gesellschaft" auf dem Wege einer Mitbestimmung so zusammen: "Der DGB fordert die notwendigen organisatorischen Maßnahmen zur wirtschaftlichen Mitbestimmung auf der betrieblichen Ebene, in den Selbstverwaltungsorganen der Wirtschaft, in beratenden Organen für die Regierung und Gesetzgebung. Die Organe, in denen die wirtschaftlichen Entscheidungen fallen, sollen paritätisch zwischen Vertretern der Unternehmungen und ihrer Organisationen sowie der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften besetzt sein. Hierdurch soll das gesamte wirtschaftliche Geschehen in eine demokratische Entscheidung gestellt werden, von der allein eine gedeihliche Arbeit und der soziale Friede zu erwarten sind". (Zitiert nach Stolz 1959, S. 176).

paritätische Mitbestimmung zugestanden. Auf diese Weise sollte die Schwerindustrie politisch entmachteter werden. Der Aufsichtsrat jeder Gesellschaft bestand fortan aus je fünf Vertretern der Unternehmer und der Arbeitnehmer sowie einem "Neutralen". Die Arbeitnehmerseite bestand aus zwei Gewerkschaftsvertretern, zwei Betriebsratsmitgliedern und einem Vertreter der öffentlichen Hand. Im Vorstand wird die Position eines Arbeitsdirektors geschaffen, der nicht gegen den Willen der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat bestimmt werden kann.

Diese Form der Mitbestimmung wurde bedroht, als 1950 die alliierten durch deutsche Regelungen abgelöst werden sollten. Da die Regierung zu einer so weitreichenden Mitbestimmungsregelung nicht bereit war, führte die IG Metall im Januar 1951 unter ihren Mitgliedern eine Urabstimmung für einen Streik zur Bewahrung des bestehenden Mitbestimmungsrechts durch. Dabei sprachen sich in der Eisen- und Stahlindustrie 96% und in der Kohleindustrie 92% für einen Streik aus. Zu Kampfaktionen kam es nicht, da sich der Bundeskanzler Adenauer persönlich für die gewerkschaftlichen Forderungen einsetzte. So wurde dann am 10. April 1951 das Mitbestimmungsrecht für die Montanindustrie verabschiedet, das im wesentlichen die Fortführung der bestehenden Regelung beinhaltete.

Als die Gewerkschaften jedoch im Mai 1952 mit Großkundgebungen und einem zweitägigen "Zeitungsstreik" versuchten, bei der Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes auch für die übrigen Bereiche die Montanregelung der Mitbestimmung durchzusetzen, scheiterten sie am Widerstand der öffentlichen Meinung. Außerhalb der Montanindustrie wurde deshalb nur eine "verwässerte" Form der Mitbestimmung eingeführt. So werden keine Arbeitnehmervertreter von den Gewerkschaften bestimmt, solange der Aufsichtsrat nur aus sechs Mitgliedern besteht. Die Position des Arbeitsdirektors ist nicht vorgesehen.

3.3 Die Wirtschaftsverbände und die Wettbewerbsordnung

Auch die Wiedererrichtung der Wirtschaftsverbände begann auf sektoraler Ebene schon im Jahre 1946, da die Besatzungsbehörden wegen der Bewirtschaftungspraxis auf die Mitwirkung der Wirtschaftsverbände als Vermittlungsstellen angewiesen waren (Herrmann 1954, S. 38). 1948 wurde in der britischen Besatzungszone die Arbeitsgemeinschaft Eisen und Metall gegründet. Im Jahre 1949 wurde als erste Vertretung aller Industriezweige der Ausschuß für Wirtschaftsfragen industrieller Verbände gegründet, der 1950 in Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) umbenannt wurde. Der Einfluß des BDI auf die staatliche Wirtschaftspolitik resultierte weniger aus dem hohen Organisationsgrad (vgl. Tabelle A1) als vielmehr aus seiner Finanzkraft und insbesondere den engen Kontakten, die zu den bürgerlich-konservativen Parteien und zur Ministerialbürokratie bestanden. Die Regierungsparteien CDU/CSU und FDP wurden als natürliche Bundesgenossen der Industrie betrachtet.

Dabei bestand insbesondere ein enger Kontakt zum Bundeskanzler Adenauer. So wandte sich etwa der Präsident des BDI, Berg, häufig mit seinen Problemen ohne Wissen des Wirtschaftsministers Erhard direkt an den Kanzler (Berghahn 1985, S. 186). Auch auf der Ministerialebene bestand eine Vielzahl persönlicher Kontakte, die vor allem aus gemeinsamer Tätigkeit in den Wirtschaftsorganisationen des Dritten Reiches herrührten. Die Tatsache, daß zwischen 1949 und 1958 nicht weniger als 82% aller Eingaben des BDI an die Exekutive und nur 7% an Bundestag und Bundesrat gerichtet waren, erklärt Berghahn (1985, S. 187) damit, daß die Erfahrungen mit informeller Einflußnahme in der Lobby des Parlaments anfänglich nicht entwickelt waren.

Die Einflußnahme des BDI konzentrierte sich wegen der in Einzelfragen sehr heterogenen Interessen seiner 38 Mitgliedsverbände auf Fragen, die allgemeine unternehmerische Interessen betrafen. Neben der Interessenvertretung in der Konjunkturpolitik, Zah-

lungsbilanzpolitik, Steuerpolitik und Sozialpolitik sollte vor allem eine für die Unternehmen befriedigende Lösung in der Mitbestimmungsfrage und in der Wettbewerbspolitik gefunden werden. In der Mitbestimmungsdiskussion setzen die Unternehmensverbände alle möglichen Mittel ein, um eine paritätische Mitbestimmung der Gewerkschaften zu verhindern. Wie die Diskussion im vorletzten Abschnitt gezeigt hat, war ihnen dabei zumindest ein Teilerfolg beschieden. Daß auch den Unternehmensverbänden der Übergang von einer korporativen zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung schwer fiel, soll am Beispiel der Kartellfrage und des Investitions-
hilfegesetzes gezeigt werden.

Kartelle haben in Deutschland eine lange Tradition. Zwar wurde bereits 1923 zur Verhinderung des Mißbrauches von Marktmacht die "Kartellverordnung" in Kraft gesetzt. Wie der Untertitel "Verordnung gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen" zeigt, ging die Kartellverordnung von der Zulässigkeit wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen aus. Sie unterwarf Kartelle jedoch einer staatlichen Aufsicht mit der Möglichkeit, Kartellverträge durch das Kartellgericht für unwirksam erklären zu lassen, wenn sie die Gesamtwirtschaft oder das Gemeinwohl beeinträchtigten (Erlinghagen 1980, S. 698). Nach 1933 bekamen Kartelle eine noch größere Bedeutung. So wurden Zwangskartelle, Preisstopps und eine einheitliche Kostenrechnung eingeführt.

Vor diesem Hintergrund mußten die alliierten Dekartellierungs- und Entflechtungsgesetze auf den Widerstand der deutschen Industrie stoßen. Während die alliierten Bestrebungen zunächst politisch motiviert waren (die deutsche Wirtschaftsmacht sollte zer-
schlagt werden), traten später ökonomische Gründe (höhere Effizienz bei Wettbewerb) in den Vordergrund. Neben der Entflechtung bestimmter Großunternehmen (IG-Farben, Vereinigte Stahlwerke, Großbanken u.a.) wurde erstmals ein allgemeines Kartellverbot nach amerikanischem Vorbild eingeführt. Von den deutschen Unternehmen wurde sogar verlangt, daß sie ihren Partnern bei kartellmäßigen Vereinbarungen eine ausdrückliche Aufkündigung der Ver-

träge zugehen ließen. Bis Ende 1948 wurden damit 1100 Kartellabmachungen beendet. (Wallich 1955, S. 361). Dennoch gab es vielfältige Verstöße gegen das Kartellverbot (vgl. z.B. Berghahn 1985, S. 102f.). Diese basierten vor allem auf mangelndem Unrechtsbewußtsein. Kartelle waren in deutscher Mentalität tief verwurzelt und wurden von der Industrie als durchaus sinnvoll für den Wiederaufbau angesehen. Unter diesem Druck führten die Alliierten schließlich nur begrenzte Entflechtungsmaßnahmen durch, auch die Strafverfolgung im Bereich der Dekartellisierung beschränkte sich auf wenige, ausgewählte Fälle.

Die Diskussion um ein deutsches Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen begann bereits 1948. Im Juli 1949 wurde der von einer Sachverständigenkommission erarbeitete Vorschlag ("Josten-Entwurf") vorgelegt, der ein generelles Kartellverbot, eine Auflösung bestehender wirtschaftlicher Machtgebilde und eine weitreichende Monopolaufsicht vorsah. Diese weitreichenden Gesetzesvorschläge wurden von seiten der Industrie, namentlich vom BDI, heftig bekämpft. Die Unternehmensverbände befürwortete grundsätzlich eine Mißbrauchsgesetzgebung. Aufgrund dieser bestehenden Gegensätze zog sich die politische Beratung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in die Länge. Mehrere Gesetzesentwürfe wurden dem Bundestag vorgelegt und erst am 1. Januar 1959 trat ein Gesetzesentwurf in Kraft, der in starkem Maße den Forderungen der Unternehmensverbände Rechnung trug. Zwar wurde formal am Verbotsprinzip festgehalten, aber dafür wurde eine Vielzahl von Ausnahmereichen und Ausnahmen geschaffen.

Die Einflußnahme des BDI erstreckte sich sowohl auf die die Regierung tragenden Parteien als auch auf die Regierung selber. So hat die CDU/CSU-Fraktion die von der Bundesregierung ursprünglich angestrebte Verbotsgesetzgebung solange geschlossen unterstützt, wie auch die Regierung geschlossen hinter ihrer eigenen Auffassung stand. (Bethusy-Huc 1962, S. 121). Die endgültige Kompromißlösung wurde maßgeblich von dem aus Mitgliedern des BDI und der Bundesministerien für Wirtschaft und Justiz gebildeten "Arbeitskreis Kartellgesetz" festgelegt. Ein Vergleich der von BDI und DIHT geforderten Ausnahmen vom generellen Kartellverbot mit

den Ergebnissen des Arbeitskreises vom 18.10.1954 zeigt, daß die Unternehmensverbände ihre Forderungen gegenüber dem Bundeswirtschaftsminister Erhard fast vollständig durchsetzen konnten (Ebenda, S. 46).

Das Kartellverbot wurde vom BDI mit dem Argument bekämpft, es beeinträchtige Produktivitätssteigerungen, fördere die Konzentration, bedeutete eine Diskriminierung der Industrie und führe zu einer unerträglichen Bürokratisierung. (Bethusy-Huc, 1962, S. 44). Ähnlich befürwortete auch der Deutsche Gewerkschaftsbund, daß durch ein strenges Kartellverbot die Ausbildung fortschrittlicher Organisationsformen, welche der technischen, ökonomischen und volkswirtschaftlichen Entwicklung gemäß sind, erschwert würden. (Ebenda, S. 47). Der Versuch, Kartelle als eine für das Gemeinwohl nützliche Einrichtung anzusehen, verdeutlicht erneut die korporativistischen Grundtendenzen sowohl bei Unternehmensverbänden als auch bei den Gewerkschaften.

Ein Beispiel dafür, daß Wirtschaftsverbände auch zu Beginn der fünfziger Jahre teilweise ständisch-korporative Funktionen übernahmen, indem sie staatliche Lenkungsfunktionen wahrnahmen, ist die sogenannte Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft für die Grundstoffindustrie. Diese konnte infolge des Preisstopps und mangels eines funktionsfähigen Kapitalmarkts dringend notwendige Investitionen nicht durchführen. Um zu verhindern, daß ein noch stärkeres Engagement des Staates in der privaten Wirtschaft etwa durch staatliche Kredite stattfand, übernahmen auf Anregung des Wirtschaftsministers die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft die Verpflichtung, eine Milliarde Mark für die Kohle, Eisen, Stahl und Energie produzierende Industrie aufzubringen. (Kaiser 1956, S. 103). Da die Verbandserklärung für die einzelnen Mitglieder keine bindende Wirkung hatte, wurde durch das "Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft" vom 7. Januar 1952 eine gesetzliche Grundlage geschaffen, Kredite von allen Unternehmen zu erlangen. Der vielfältige Widerstand, etwa in Form von Beschwerden und Verfassungsklagen sowie die zeitweise Weigerung weiterer Wirtschaftskreise, die fälligen Raten zu zahlen,

zeigt jedoch sehr deutlich die Problematik ständischer Wirtschaftsformen. (Ebenda, S. 104).

3.4 Die Mittelstandsorganisationen und die Einschränkung der Gewerbefreiheit im Bereich von Handwerk und Handel

Die Organisationen des gewerblichen Mittelstandes fühlten sich angesichts des Machtkampfes zwischen Industrie und Gewerkschaften nach 1945, der in sehr starkem Umfang die innenpolitische Auseinandersetzung beherrschte, in ihren Interessen zurückgesetzt. Um ihre organisatorische Grundlage zu verbreiten und ihren Einfluß stärker geltend zu machen, schlossen sich im Herbst 1951 der Deutsche Bauernverband mit den Verbänden des Handwerks und der Haus- und Grundbesitzer zum Deutschen Mittelstandsblock zusammen. Der gewerbliche Mittelstand verfügte Anfang der fünfziger Jahre über ein beachtliches Stimmenpotential, das nicht nur den bürgerlichen Parteien zugänglich war. Sein Einfluß in allen Parteien - mit Ausnahme der Kommunisten - resultierte auch daraus, daß dem Mittelstand eine besondere Bedeutung bei der Machtergreifung Hitlers zugekommen war. Dies erklärt mit, warum etwa auch die SPD der Handwerksordnung von 1953 zustimmte¹.

Das besondere Interesse von Handwerk und Handel richtete sich darauf, zunehmende Konkurrenz der Industrie und von Warenhäusern und Versandgeschäften abzuwehren, sowie gleichzeitig durch Zutrittsbeschränkungen die Konkurrenz aus den eigenen Reihen möglichst gering zu halten. Der Wettbewerbsdruck verschärfte sich nach dem Zweiten Weltkrieg zum einen durch den Flüchtlingszustrom und zum anderen dadurch, daß im amerikanischen Besatzungsgebiet nach der Währungsreform von 1948 die vollständige Gewerbefreiheit

¹ Die deutsche Zukunft hänge davon ab, so erklärte Kurt Schumacher im Sommer 1945, wie sich der Mittelstand zur Sozialdemokratie stelle. "Wenn es noch einmal geschieht, daß der gewerbliche und kaufmännische Mittelstand, daß der Angestellte und der Bauer sich in ihrem größeren Teil 'bürgerlich', d.h. kapitalistisch, antidemokratisch und antisozialistisch orientieren, dann gibt es keinen Aufstieg mehr für Deutschland". (Zitiert nach Winkler, 1983, S. 200).

eingeführt wurde. Zuvor waren Handwerker und kleine Ladenbesitzer durch die alliierten Lizenzierungsgesetze praktisch genau so geschützt worden wie im Dritten Reich, als die Handwerksordnung und das Einzelhandelsschutzgesetz obligatorische Befähigungsnachweise verlangten sowie Zutrittsverbote verfügten. Die neue Gewerbefreiheit bewirkte, daß die Zahl der Geschäftsgründungen beträchtlich zunahm. (Wallich 1955, S. 362). Gleichzeitig formierte sich jedoch auch der Widerstand der betroffenen Interessengruppen.

Die Reaktion der deutschen Gesetzgebung war zunächst abwartend. So wurde bei der Abfassung des Grundgesetzes bewußt von der Regelung der Gewerbezulassung Abstand genommen (Turegg 1953, S. 19 ff.). Art. 12 GG konstituiert anstelle der Gewerbefreiheit nur die wesentlich engere Freiheit der Berufswahl. In den Richtlinien der Alliierten Hohen Kommission für die künftige deutsche Gewerbegesetzgebung vom 20. Mai 1950 wird nochmals eindeutig die Herstellung der Gewerbefreiheit gefordert. Die Prüfung der persönlichen Zuverlässigkeit, der Kapitalnachweis und die Bedürfnisprüfung wurden explizit abgelehnt (Tuchtfeldt 1955, S. 67). Trotz des erklärten Widerstands der Alliierten und des Wirtschaftsministers Erhard gelang es den Handwerksverbänden, in der Handwerksordnung vom 17. September 1953 mit Ausnahme der Zwangsinnung weitgehend alle von ihnen vertretenen Forderungen durchzusetzen. So ist seither für die Ausübung eines Handwerks ein Befähigungsnachweis obligatorisch. Die Hohe Kommission hatte ihre Zustimmung erst nach mehrfachen dringlichen Vorstellungen des deutschen Bundeskanzlers erteilt.

Die Verabschiedung der Handwerksordnung löste einen wahren Sog in der Nachfrage nach weiteren ständischen Berufsordnungen auch außerhalb des eigentlichen Mittelstands aus. Auch dem Einzelhandel gelang es, gesetzliche Zugangsbeschränkungen zu erwirken. Mit dem Gesetz über die Berufsausübung im Einzelhandel vom 5. August 1957 wurde der sogenannte "Sachkundenachweis", der im Juli 1934 als Kriterium einer Ausnahmeerlaubnis zur Errichtung eines Einzelhandelsgeschäfts eingeführt worden war, wieder obligatorisch. Nach dem Gesetz bedurfte die Eröffnung eines Unternehmens im

Einzelhandel einer Erlaubnis. Diese setzte voraus, daß die erforderliche Sachkunde nachgewiesen wurde und kein Mangel an Zuverlässigkeit vorhanden war. Der Verstoß gegen die grundgesetzlich garantierte Freiheit der Berufswahl war jedoch so eklatant, daß das Bundesverfassungsgericht am 14. Dezember 1965 den Sachkundennachweis im Einzelhandel für verfassungswidrig erklärte.

Auch beim Gesetz über den Ladenschluß vom 25. November 1956 hatte der Konkurrenzschutzgedanke neben dem sozialen Motiv des Arbeitsschutzes eine maßgebliche Bedeutung (Soltwedel et. al. 1986, S. 52). Hier zeigen sich in der Allianz von Einzelhandelsverbänden und Gewerkschaften als Befürwortern einer zeitlichen Begrenzung der Ladenöffnungszeiten wieder eindeutig korporative Tendenzen. Die Unvereinbarkeit von Gewerbeordnungen und Marktwirtschaft hat keiner deutlicher ausgesprochen als der damalige Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard (1953, S. 496): "Wenn jemand zu mir kommt und von einer notwendigen Marktordnung spricht, dann bin ich mir fast schon bewußt, daß dann ein Angriff auf die volkswirtschaftliche Ordnung geplant ist. Wenn man z.B. die Gewerbeordnung mit dem Bestreben, die Lauterkeit in der Wirtschaft verstärken und den Verbraucher schützen zu wollen, zu begründen sucht, dann wollen wir uns doch darüber klar sein, daß es sich im letzten Grunde um Bestrebungen der Abschirmung handelt. Solche Bestrebungen aber vertragen sich nicht mit einer freien und sozialen Wirtschaft. Die Begriffe "frei" und "sozial" decken sich nämlich; je freier die Wirtschaft ist, umso sozialer ist sie auch, und ein umso größerer volkswirtschaftlicher Nutzeffekt wird erzielt werden".

4. Ergebnis: Ursachen, Formen und Auswirkungen des Verbandseinflusses in der frühen Nachkriegszeit

Die aufgeführten Beispiele belegen, daß in der frühen Nachkriegszeit durchaus von einem Wiederaufleben korporativistischer Tendenzen gesprochen werden kann. So ist bei allen untersuchten Verbänden eine Neigung vorhanden, den Wettbewerb, der vielfach als zu hart empfunden wurde, einzuschränken. Während die Gewerk-

schaften zunächst marktwirtschaftliche Ordnungsvorstellungen generell ablehnten, versuchten die Wirtschaftsverbände eher den Wettbewerbsdruck, etwa durch die Zulassung von Kartellen oder die Verfügung von Marktzutrittsbeschränkungen (Handwerksordnung, Sachkundenachweis im Handel), zu vermindern. Auch die staatlichen Institutionen ließen korporativistische Tendenzen erkennen, etwa indem sie gegen den Widerstand der Alliierten die Zwangsmitgliedschaft im Kammersystem wiedereinführten. Sehr ausgeprägt war auf Verbandsebene auch die Tendenz, den Interessenausgleich nicht dem Markt zu überlassen, sondern zwischen Verbänden oder innerhalb eines Verbandes durchzuführen. So wurde z.B. von den Gewerkschaften im Rahmen ihrer Mitbestimmungsforderungen auf die Errichtung eines paritätisch mit Gewerkschaftsvertretern und Vertretern von Unternehmerverbänden besetzten Bundeswirtschaftsrates gedrängt. Des weiteren lassen sich auch eine Vielzahl von Beispielen aufzeigen, in denen Gewerkschafts- und Unternehmensverbände gemeinsam für eine Einschränkung marktwirtschaftlicher Allokationsmechanismen plädierten. So unterstützten die Gewerkschaften z.B. ebenso wie die Wirtschaftsverbände die Einführung der Mißbrauchsregelung im Kartellrecht, den obligatorischen Befähigungsnachweis im Handwerk und die Regulierung der Ladenöffnungszeiten. Einigkeit zwischen beiden Spitzenverbänden bestand auch hinsichtlich der Forderung, Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklären zu können.

Viele Äußerungen von Verbandsvertretern in der frühen Nachkriegszeit belegen, daß die Wirtschaftsordnung des Dritten Reiches grundsätzlich als durchaus fortführens-wert angesehen wurde. Fehlentwicklungen wurden allein dem diktatorischen politischen Herrschaftssystem zugeschrieben. Dies zeigt den großen Einfluß historischer Entwicklungsprozesse und die Schwierigkeit, abrupte Anpassungen in wirtschafts- und gesellschaftspolitische Grundvorstellungen herbeizuführen. So kann es eigentlich auch nicht verwundern, daß innerhalb des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft in starkem Umfang Elemente aus der zuvor prägenden Christlichen Soziallehre aufscheinen. Historische Einflüsse leiten sich auch daraus ab, daß die wirtschaftlichen Eliten im Dritten Reich und in der frühen Nachkriegszeit weitgehend identisch waren. Wenn es

dennoch zu einer grundlegenden Neuordnung des deutschen Wirtschaftssystems kam, so ist dies in starkem Maße dem Einfluß der Alliierten zuzuschreiben, auch wenn sie in vielen Bereichen, auf politischen Druck von deutscher Seite hin, von ihren Vorstellungen abwichen.

Neben den historischen Einflüssen begünstigten auch knappe Mehrheiten im politischen Bereich den Einfluß einzelner Interessengruppen. So wurde insbesondere der Mittelstand von allen Parteien als wichtiger Wählerblock angesehen. Nicht außer acht gelassen werden sollte auch, daß in wirtschaftlichen Problemsituationen die Neigung zu interventionistischen Maßnahmen stets besonders ausgeprägt ist. In diesem Zusammenhang liefern die fünfziger Jahre erneut Beispiele dafür, daß jede Intervention Folgeinterventionen hervorruft. So mehrten sich z.B. nach der Verabschiedung der Handwerksordnung die Forderungen anderer Bereiche nach einer entsprechenden Berufsordnung.

Die Formen der Einflußnahmen waren unterschiedlich. So setzten die Gewerkschaften zunächst ihre guten Kontakte zu den britischen Besatzungsbehörden ein. Als jedoch zunehmend deutlich wurde, daß die Ordnungsvorstellungen der Gewerkschaften im Widerspruch zu denen der Besatzungsmächte und der Regierungsparteien standen, griffen sie vor allem auf das Mittel des Streiks zurück. Die Unternehmensverbände waren dagegen in der günstigeren Situation, daß die Mehrheit des Wirtschaftsrates und auch der späteren Regierungen ihren ordnungspolitischen Vorstellungen grundsätzlich näher stand. Ihre Einflußnahme erstreckte sich vor allem auf die Regierung und die Ministerialbürokratie. Wie viele Beispiele zeigen, wurde wegen der bestehenden Differenzen mit dem Wirtschaftsminister Erhard oftmals der direkte Zugang zum Bundeskanzler gesucht und gefunden.

Die Bedeutung der Verbände in der frühen Nachkriegszeit wird auch durch die intensive verbandspolitische Diskussion in den frühen fünfziger Jahren dokumentiert. So lautete etwa der Titel einer zum Schlagwort gewordenen Schrift von Theodor Eschenburg "Herr-

schaft der Verbände?" (1955). Zwar kann für die fünfziger Jahre insgesamt wohl kaum eine Herrschaft der Verbände konstatiert werden, aber dennoch wurden wichtige Grundlagen dafür geschaffen, daß sich "Vereinbarungen als drittes Ordnungsprinzip" (Georg Weippert, 1963) entwickeln konnten.

Tabelle A1 - Ergebnisse einer Verbandsbefragung in den Jahren 1962/63 durch den Verein für Socialpolitik

Neugründung bzw. Wiedergründung der Verbände nach 1945

	Wirt- sch.- Verb.	Kam- mern	Arbeit- geber- Verb.	Gewerk- schaft	Zusammen- fassung
1945.....	4	35	15	7	11
1946.....	15	20	14	7	15
1947.....	18	5	19	7	15
1948.....	21	5	17	13	18
1949.....	13	.	10	46	12
1950.....	6	5	10	20	7
1951-52.....	5	.	3	.	4
1953-54.....	3	5	4	.	3
1955-56.....	2	3	1	.	2
1957-58.....	1	.	1	.	1
1959 und später.....	.	.	3	.	1
Keine Angaben.....	12	22	3	.	11
	100	100	100	100	100

Quelle: Schmolders [1965, S. 349].

Stand des Organisationsgrades (heute und früher)

	Wirt- sch.- Verb.		Arb.- geber- Verb.		Gewerk- schaft		Zusammen- fassung	
	F ¹	H ²	F	H	F	H	F	H
0 % - 19 %.....	4	5	1	1	26	7	5	3
20 % - 39 %.....	3	3	4	3	7	40	3	4
40 % - 49 %.....	6	5	4	.	7	13	6	4
50 % - 59 %.....	4	3	1	1	20	7	4	3
60 % - 69 %.....	5	12	8	10	.	.	6	10
70 % - 79 %.....	3	9	4	15	7	20	3	12
80 % - 89 %.....	9	11	6	13	.	.	7	13
90 % - 99 %.....	16	25	17	29	7	.	17	27
100 %.....	12	17	13	11	.	.	11	13
Keine Angabe.....	38	10	42	17	26	13	38	11
	100	100	100	100	100	100	100	100

¹F = früher (kurz nach der Neugründung)

²H = heute (1962/63)

Quelle: Schmolders [1965, S. 352].

Tabelle A2 - Mitgliederzahl und Organisationsgrad der Gewerkschaften 1950-1985

Jahr	Mitglieder insgesamt	davon DGB (Tsd.)	DAG (Tsd.)	DBB (Tsd.)	beschäftigte Arbeitnehmer ¹	(1) in vH von (5) Organisationsgrad	Streik-tage ¹
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1950	.	5 450	.	.	13,67	.	380
1951	6 490	5 912	344	234	14,29	45,42	1 593
1952	6 714	6 004	360	350	14,75	45,52	443
1953	6 882	6 051	384	447	15,34	44,86	1 488
1954	6 977	6 103	406	468	15,97	43,69	1 587
1955	7 043	6 105	421	517	16,84	41,82	847
1956	7 101	6 125	431	545	17,48	40,62	264
1957	7 280	6 244	437	599	17,99	40,47	2 321
1958	7 390	6 332	438	620	18,19	40,63	780
1959	7 332	6 274	440	634	18,51	39,61	62
1960	7 479	6 379	450	650	19,01	39,34	38
1961	7 501	6 382	462	657	20,73	36,18	64
1962	7 571	6 430	472	669	21,03	36,00	451
1963	7 591	6 431	479	681	21,26	35,71	878
1964	7 652	6 485	475	692	21,48	35,62	17
1965	7 753	6 574	476	703	21,76	35,63	40
1966	7 725	6 537	478	710	21,77	35,48	0
1967	7 614	6 408	481	725	21,05	36,17	1
1968	7 566	6 376	471	718	21,18	35,72	25
1969	7 669	6 482	468	719	21,75	35,26	249
1970	7 894	6 713	461	720	22,25	35,48	93
1971	8 046	6 869	470	707	22,61	35,54	2 599
1972	8 168	6 986	469	713	22,63	36,09	66
1973	8 351	7 168	463	718	22,91	36,45	563
1974	8 598	7 406	472	720	22,64	38,38	1 051
1975	8 562	7 365	470	727	22,01	38,90	69
1976	8 676	7 400	472	804	21,94	39,54	534
1977	8 738	7 471	473	794	22,03	39,66	24
1978	9 035	7 752	482	801	22,26	40,59	4 281
1979	9 156	7 844	488	824	22,66	40,60	483
1980	9 199	7 883	495	821	23,01	39,98	128
1981	9 277	7 958	499	820	22,87	40,56	58
1982	9 163	7 849	501	813	22,44	40,83	15
1983	9 044	7 746	497	801	22,06	40,98	41
1984	8 953	7 660	498	795	22,08	40,55	5 618
1985	9 016	7 719	501	796	22,25	40,52	35

^a Ab 1960 einschließlich Saarland und Berlin (West).

Quelle: Statistische Jahrbücher; Jahresgutachten SVstR 1986/87.

Literaturverzeichnis:

- Adam, Hermann, Der Einfluß der Industrie- und Handelskammern auf politische Entscheidungsprozesse. Frankfurt a.M. 1979.
- Berghahn, Volker, Unternehmer und Politik in der Bundesrepublik. Frankfurt a.M. 1985.
- Bethusy-Huc, Viola Gräfin von, Demokratie und Interessenpolitik. Wiesbaden 1962.
- Erhard, Ludwig, Hier kommt es zum Schwur. In: Blätter der Freiheit, 5. Jg., Dez. 1953, S. 491-498.
- Erlinghagen, Peter, Recht gegen Wettbewerbsbeschränkungen. In: W. Albers (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 8, Stuttgart 1980, S. 698-705.
- Eschenburg, T., Herrschaft der Verbände? Stuttgart 1955.
- Esenwein-Rothe, Ingeborg, Die Wirtschaftsverbände von 1933 bis 1945. In: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 37, Berlin 1965.
- Herrmann, Walther, Der organisatorische Aufbau und die Zielsetzung des BDI. In: Fünf Jahre BDI, Aufbau und Arbeitsziele des industriellen Spitzenverbandes, Bergisch Gladbach 1954.
- Holt, J.B., Corporative occupational organization and democracy in Germany. In: Public Administration Review, 8, S. 34-40, 1948.
- Kaiser, J., Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956.
- Lölhöffel, Dieter von, Die Umwandlung der Gewerkschaften in eine nationalsozialistische Zwangsorganisation. In: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 37, Wirtschaftsverbände und Wirtschaftspolitik, S. 145-184.
- Müller-Armack, Alfred, Die wissenschaftlichen Ursprünge und die künftige Verfassung der Sozialen Marktwirtschaft. In: W. Dettling (Hrsg.), Macht der Verbände - Ohnmacht der Demokratie? München, Wien 1976, S. 56-68.
- Röpke, Wilhelm, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart. Erlenbach, Zürich 1942.
- , Civitas Humana. Erlenbach, Zürich 1944.
- , Internationale Ordnung. Erlenbach, Zürich 1945.
- , Jenseits von Angebot und Nachfrage. Erlenbach, Zürich 1958.

- Schmidt, Eberhard, Die verhinderte Neuordnung 1945-1952. Zur Auseinandersetzung um die Demokratisierung der Wirtschaft.
- Schmölders, Günter, Das Selbstbild der Verbände. Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 38, Berlin 1965. Frankfurt 1970.
- Soltwedel, Rüdiger et.al., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Kieler Studien, Nr. 202, Tübingen 1986.
- Stolz, Otto, Die Gewerkschaften in der Sackgasse. München 1959.
- Streit, Manfred E., Verbände, marktwirtschaftliche Ordnung und politische Verfassung. In: R. Vaubel, H.O. Barbier (Hrsg.), Handbuch Marktwirtschaft, Pfullingen 1986, S. 199-205.
- Tuchtfeldt, Egon, Die Gewerbefreiheit als wirtschaftspolitisches Problem. Berlin 1955.
- Turegg, Kurt Egon Freiherr von, Gewerberecht. Tübingen 1953.
- Wallich, Henry C., Triebkräfte des deutschen Wiederaufstiegs. Frankfurt a.M. 1955.
- Weippert, Georg, Vereinbarung als drittes Ordnungsprinzip. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Göttingen, 14, 1963, S. 167-178.
- Winkler, Heinrich August, Stabilisierung durch Schrumpfung: Der gewerbliche Mittelstand in der Bundesrepublik. In: W. Conze, M.R. Lepsius (Hrsg.), Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1983, S. 187-209.