

Rechtsgeschichte

www.rg.mpg.de

<http://www.rg-rechtsgeschichte.de/rg18>
Zitiervorschlag: Rechtsgeschichte Rg 18 (2011)
<http://dx.doi.org/10.12946/rg18/096-118>

Rg **18** 2011 96–118

Peter Collin

Durch Zwang zur Freiheit?

Wirtschaftliche Selbstverwaltung im deutschen Kaiserreich zwischen Regulierung und Selbstregulierung

Abstract

Economic self-government occurs when organized economic actors fulfill public duties, participate in providing law and law enforcement, and are given scope for the exercise of their interests. It takes place in advisory boards, chambers and cooperatives regulated by public law. Economic self-government emerged in the 19th century. Its importance increased primarily from the end of the 19th century, the time of the emergence of the interventionist state. This development seemed to be accompanied by a loss of freedom because self-government was legally constructed as a state-dependent form of organization. Above all, it was subject to state supervision. However, this review would be one-sided. The establishment of self-government, simultaneously, created the possibility of increased influence on public affairs. The semi-official character of self-government institutions strengthened the legitimacy of the economic representation of interests and the power of enforcement in relation to government authorities and other organized societal actors. Economic self-government was a way of coordinating divergent interests more effectively in a highly differentiated society and enlarging the space for the collective exercise of freedom. The resulting increased dependence on the state was a price which large parts of society were willing to pay.



Durch Zwang zur Freiheit?

Wirtschaftliche Selbstverwaltung im deutschen Kaiserreich
zwischen Regulierung und Selbstregulierung*

I. Probleme des Freiheitsbegriffs

Freiheit und Interventionsstaat stellt man sich gewöhnlich als Gegensatz vor. Eine liberale Ordnung ist eine, die staatliche Eingriffe auf ein Minimum beschränkt. Der Interventionsstaat des Kaiserreichs integrierte wirtschaftliches Handeln in öffentlich-rechtliche Formen, deren Einstufung als Selbstverwaltungsinstitutionen sich bald durchsetzte.¹ Das Wort »Selbstverwaltung« versprach Freiheit. Kann aber Freiheit durch Maßnahmen hergestellt werden, die die gesellschaftlichen, vor allem die wirtschaftlichen Akteure zwingen, ihr Handeln in bestimmter Weise zu koordinieren und gar dem Staate zu Diensten zu sein?

Doch von welchem zeitgenössisch anschlussfähigen Freiheitsverständnis ist überhaupt auszugehen? Ein lediglich rechtliches soll es nicht sein, denn die Rechtsnormen allein vermögen keinen umfassenden Eindruck von der Vielfalt an Handlungsmöglichkeiten auf der einen und Restriktionen auf der anderen Seite zu vermitteln, die aus der Einrichtung neuer Institutionen, wie hier der Institutionen wirtschaftlicher Selbstverwaltung, resultierten. Ein gar grundrechtliches/staatsrechtliches Freiheitskonzept zugrundezulegen, wie es sich aus der Zusammenschau von Einzelgrundrechten und allgemeinen Grundrechtslehren ergeben könnte, erscheint auch schon aus einem anderen Grunde unangemessen. Denn trotz der Positivierung von grundlegenden Freiheiten in den Verfassungen hatte sich noch kein grundrechtliches Freiheitsverständnis im Sinne subjektiver Rechte herausgebildet. Die zunächst einflussreiche Lehre, die hierin nur objektives Recht, Selbstbeschränkungen der Staatsgewalt sah,² konnte sich zwar nicht durchsetzen; dass Freiheitsverbürgungen auch einen subjektiv-rechtlichen Charakter aufwiesen, stieß immer mehr auf Zustimmung, auch wenn dies um den Preis geschah, dass diese subjektiven Rechte ihre Heimat eher im einfachen Gesetzesrecht als in der Verfassung fanden und damit in gewisser Weise einen Rangverlust erlitten.³ Aber auch diese erfassten nur teilweise die freiheitsmaximierenden bzw. freiheitsminimierenden Effekte staatlicher Maß-

* Die vorliegende Abhandlung geht auf einen Vortrag zurück, den ich auf dem Workshop »Ökonomische Freiheitsrechte. Deutsche, europäische und amerikanische Normen (und ihre Wirkungen) im Vergleich« (veranstaltet durch das Zentrum für Historische Grundlagen der Gegenwart, Bonn, 23. September 2010) gehalten habe. In einer erweiterten Fassung habe ich die Überlegungen dem Forschungskolloquium am Fachbereich 8 / Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Universität Frankfurt a. M., am 7. Dezember

2010 präsentiert. Den Teilnehmern beider Veranstaltungen danke ich für wertvolle Hinweise.

¹ Zur Einbettung dieses Vorgangs in die Rechtsgeschichte des Interventionsstaates MICHAEL STOLLEIS, Die Entstehung des Interventionsstaates und das öffentliche Recht, in: ZNR 11 (1989) 129–147.

² DIETER GRIMM, Die Entwicklung der Grundrechtstheorie in der

deutschen Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts, in: Grund- und Freiheitsrechte von der ständischen zur spätbürgerlichen Gesellschaft, hg. von GÜNTER BIRTSCH, Göttingen 1987, 234–266, insb. 258 ff.

³ MICHAEL STOLLEIS, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 2, München 1992, 374 ff.

nahmen. Wenn demzufolge nach Freiheitsgewinnen und Freiheitsverlusten gefragt wird, die aus interventionistischen Maßnahmen resultierten (oder präziser: aus Maßnahmen, die gemeinhin dem Instrumentenarsenal des Interventionsstaats zugerechnet werden), geht es daher eher um ein Freiheitsverständnis, welches in allgemeinerer Form in rechtspolitischen und überhaupt in gesellschaftspolitischen Debatten zum Einsatz kam.⁴ In diesem Sinne lässt sich Freiheit in einem bürgerlich-liberalen Verständnis zunächst ganz allgemein umschreiben als Bestand an Handlungsmöglichkeiten innerhalb einer herrschaftsfreien Zone.⁵

Die Aufgabe, Strukturen für die Realisierung von Handlungsmöglichkeiten in herrschaftsfreien Zonen bereitzustellen, oblag in Konzeptionen bürgerlicher Gesellschaft des 19. Jahrhundert allerdings dem Privatrecht.⁶ Privatrecht war Organisationsrecht der Freiheit. Die vorliegende Abhandlung will diese Perspektive nicht einnehmen. Sie stellt die Frage nach dem öffentlichen Recht als Organisationsrecht der Freiheit. Organisationsrecht wird dabei in einem durchaus modernen Sinne verstanden: als Recht der Bildung, Errichtung und Einrichtung von organisatorischen Einheiten. Es geht um die aufbauorganisatorischen Rahmenbedingungen für Freiheit, darum, wie sich der Spielraum nichtstaatlicher Akteure durch die Zurverfügungstellung von Institutionen veränderte. Dass Freiheitsgewinne entstehen können, wenn diese Institutionen Chancen zur Beeinflussung staatlichen Handelns und damit zur Selbst- oder zumindest Mitgestaltung der eigenen wirtschaftlichen Reproduktionsbedingungen eröffnen, steht außer Frage. Lässt sich aber noch von Freiheit sprechen, wenn derartige Chancen aufgezungen sind und obendrein nur unter staatlicher Aufsicht realisiert werden können? Dies führt zu der Notwendigkeit, sich mit dem Selbstverwaltungsbegriff zu befassen. Denn der Begriff der Selbstverwaltung umschreibt genau jene organisatorische Form staatlich erzwungener gesellschaftlicher Selbstorganisation.

4 RAINER WAHL, Rechtliche Wirkungen und Funktionen der Grundrechte im deutschen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts, in: *Der Staat* 18 (1979) 321–348, 323.

5 DIETER GRIMM, Bürgerlichkeit im Recht, in: DERS., *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt a. M. 1987, 11–50, 24; auf diese Dichotomie in zeitgenössischen Konzeptualisierungen

der Unterscheidung von öffentlichem Recht und Privatrecht auch hinweisend MICHAEL STOLLEIS, Öffentliches Recht und Privatrecht im Prozeß der Entstehung des modernen Staates, in: *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen*, hg. von WOLFGANG HOFFMANN-RIEM und EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN, Baden-Baden 1996, 41–61, 55: »Bereiche staatlicher

Befehlsgewalt und privater Entfaltungsfreiheit«.

6 So letztlich GRIMM, *Bürgerlichkeit* (Fn. 5), passim, aber auch DERS., *Grundrechte und Privatrecht in der bürgerlichen Sozialordnung*, in: *Recht und Staat* (Fn. 5) 192–211, auf die Privatrechtsakzessorität der Grundrechte bzw. die Grundrechtsunabhängigkeit des Privatrechts abstellend; relativierend zum freiheitsgarantierenden Gehalt des Privatrechts allerdings SYBILLE HOFER, *Freiheit ohne Grenzen? Privatrechtstheoretische Diskussionen im 19. Jahrhundert*, Tübingen 2001, zusammenfassend 275 ff.

- 7 Umfassend dazu jetzt BERTHOLD GRZYWATZ, Stadt, Bürgertum und Staat im 19. Jahrhundert. Selbstverwaltung, Partizipation und Repräsentation in Berlin und Preußen 1806 bis 1918, Berlin 2003, 123 ff.
- 8 Nach wie vor OTTO MAYER, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 2, 2. Aufl., München, Leipzig 1917, 585; ebenfalls die privatrechtliche und die öffentlich-rechtliche Dimension gemeindlicher Selbstverwaltung instruktiv veranschaulichend OTTO V. GIERKE, Das deutsche Genossenschaftsrecht, Bd. 1, Berlin 1868 (ND Graz 1954), 715 f.
- 9 § 108 Städteordnung vom 19. November 1808 (PrGS 1806–1810, 324): »Die Stadtverordneten erhalten durch ihre Wahl die unbeschränkte Vollmacht, in allen Angelegenheiten des Gemeinwesens der Stadt die Bürgergemeinde zu vertreten (und) sämtliche Gemeine-Angelegenheiten für sie zu besorgen ...«
- 10 Zum Beispiel in § 2 Gesetz, betr. die Errichtung öffentlicher, ausschließlich zu benutzender Schlachthäuser, vom 18. März 1868 (PrGS 277) für den Betrieb von Schlachthäusern oder in § 1 Abs. 1 Gesetz, betreffend die Anlage und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften, vom 2. Juli 1875 (PrGS 561) (sog. Fluchtliniengesetz) für die Bauleitplanung.
- 11 Siehe z. B. LORENZ JELLINGHAUS, Zwischen Daseinsvorsorge und Infrastruktur. Zum Funktionswandel von Verwaltungswissenschaften und Verwaltungsrecht in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Frankfurt a. M. 2006, 208, für die Straßenpolizei in Berlin.
- 12 Zu deren Niederschlag in Konzeptionen gemeindlicher Selbstverwaltung JÖRG-DETLEF KÜHNE, Die Reichsverfassung der Paulskirche, Frankfurt a. M. 1985, 434 ff.
- 13 Dieser Befund gilt dem Grunde nach auch für den süddeutschen Raum, für den man unterscheiden muss zwischen weitgehenden Autonomieansprüchen, wie sie in der (rechts-)politischen Diskussion

II. Annäherungen an den Begriff der wirtschaftlichen Selbstverwaltung

I. Die Ergiebigkeit des Selbstverwaltungsbegriffs

Selbstverwaltung setzte sich im Laufe des 19. Jahrhunderts zunächst als Bezeichnung für bestimmte Formen eigenständiger gemeindlicher Aufgabenwahrnehmung durch. Dabei handelte es sich ursprünglich nicht um ein staatlich garantiertes Recht der Gemeinde, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich zu regeln, sondern der Sache nach um die Einräumung einer von staatlichen Zugriffsrechten geschützten gemeindlichen Vermögensverwaltung, eines Sonderfiskus, verbunden mit der Aufgabe, dieses Vermögen für die Erfüllung bestimmter Aufgaben einzusetzen und sich durch Kommissionen und Deputationen am Betrieb lokaler Anstalten zu beteiligen.⁷ Rechtlich garantierte Eigenständigkeit stand der Gemeinde somit zunächst nur als Vermögensinhaber, also privatrechtlich, zu, öffentlich-rechtlich war sie Staatsanstalt. Erst nach und nach »wächst« ihr das ihr übertragene »Stück öffentlicher Verwaltung« als eigenes, wenn auch abgeleitetes Recht zu, nämlich in dem Maß, indem sie als juristische Person des *öffentlichen* Rechts ins Dasein tritt.⁸ Die »unbeschränkte Vollmacht«, die § 108 der Stein'schen Städteordnung den Stadtverordneten bei der Besorgung »sämtliche(r) Gemeine-Angelegenheiten« einräumte⁹ und die einen universalen Wirkungskreis kommunaler Autonomie suggeriert, beschränkte sich tatsächlich nur auf einen kleinen Aufgabenbereich, der erst im Laufe der zweiten Jahrhunderthälfte (zu Lasten des staatlich-polizeilichen Wirkungskreises) mehr und mehr ausgedehnt wurde – entweder durch die gesetzliche Übertragung einzelner bisheriger polizeilicher Kompetenzen¹⁰ oder durch Überweisungen im Einzelfall.¹¹ Selbstverwaltung als juristisch handhabbare Kategorie entwickelte ihre Konturen also nicht auf der Grundlage einer *pouvoir-municipal*-Konzeption,¹² die auf die Herausbildung eines umfassenden staatsfreien Autonomieraumes ausgerichtet war.¹³ Als sich der Begriff im Laufe der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts durchsetzen konnte – der Stein'schen Reformkonzeption war er noch nicht geläufig¹⁴ – meinte er einen limitierten, in staatliche Aufsichtszüge integrierten Komplex von Initiativ- und Ausführungsbefugnissen, der einer mit Korporationsrechten ausgestatteten Organisationsform zugeordnet war.

kommuniziert wurden, und der gesetzlichen Ausgestaltung. So hatte zwar das badische und württembergische Recht den Gemeinden die Ortspolizei und damit einen umfassenden Wirkungskreis zugewilligt, andererseits stand die Wahrnehmung unter verschärfter Staatsaufsicht (Baden) bzw. war einem Ortsvorsteher zugewiesen, der nicht – wie meist üblich – lediglich der staatlichen Bestäti-

gung bedurfte, sondern von der Staatsregierung ernannt wurde, der Bürgerschaft nur in abgeschwächter Form verantwortlich war und sich im Konfliktfall an die staatlichen Behörden zu wenden hatte; siehe §§ 6 S. 2, 151 Gesetz über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden vom 31. Dezember 1831 (RegBl. 81) (Baden); §§ 3, 12, 14, 41 Verwaltungsedikt für die Gemeinden, Oberämter

Diese Befunde sind so neu nicht. Sie sich noch einmal zu vergegenwärtigen, ist aber deshalb wichtig, weil die Gemeindeverwaltung der Bezugspunkt war, anhand dessen das Selbstverwaltungsverständnis weiter ausgeformt und auch rechtsdogmatisch ausbuchstabiert wurde. Dies wirkte sich auch aus auf die Entwicklung von Maßstäben für die nichtkommunale Selbstverwaltung. Denn als Selbstverwaltungskonzeptionen auf andere gesellschaftliche Bereiche ausgedehnt wurden,¹⁵ knüpfte man an einem schon für die Gemeinde entwickelten Selbstverwaltungsverständnis an.

Das gilt in erster Linie für das sogenannte juristische Selbstverwaltungskonzept, welches mit dem Namen Laband verbunden ist: Selbstverwaltung als Staatstätigkeit einer innerhalb ihres Wirkungskreises durch staatliches Recht selbstständig gestellten Einrichtung.¹⁶ Aber auch das sogenannte politische Selbstverwaltungsverständnis Gneists – Vollzug von Verwaltungsgesetzen durch Einbeziehung von staatlich ernannten Ehrenbeamten¹⁷ – fand Eingang in Überlegungen, das Selbstverwaltungskonzept auf nichtkommunale Bereiche auszuweiten. In beiden Fällen – um zunächst die Gemeinsamkeiten festzuhalten – stellte sich Selbstverwaltung also als in das staatliche Aufgabengefüge integrierte Gemeinwohlrealisierung dar, nicht als Selbstkoordinierung privater Interessen.

2. Konzeptualisierungen wirtschaftlicher Selbstverwaltung

Als der Begriff der wirtschaftlichen Selbstverwaltung, oder präziser: der »Selbstverwaltung der Wirtschaft«, zu einem weitverbreiteten Schlüsselbegriff wurde, war das 19. Jahrhundert schon vorbei.¹⁸ Vor dem Ersten Weltkrieg findet sich der Terminus »wirtschaftliche Selbstverwaltung« – soweit ersichtlich – kaum. Allenfalls verwandte Formulierungen, so »berufsständische Selbstverwaltung«, tauchen auf.¹⁹ Zwar hatte schon Gneist den Begriff »wirtschaftliche Selbstverwaltung« gebraucht, allerdings in einem völlig anderen Bedeutungsgehalt. Er bezeichnete hiermit die selbstständige Vermögensverwaltung der Kommunen, die auch den Betrieb von Infrastrukturen und Wohlfahrtseinrichtungen umfasste, und grenzte sie (in nicht ganz klarer Weise) ab von »obrigkeitlicher« Selbstverwaltung, die eher polizeiliche Aufgaben zum Ge-

und Stiftungen vom 1. März 1822 (Staats- und Regierungsblatt 131) (Württemberg), (beide auch abgedr. bei CHRISTIAN ENGELI und WOLFGANG HAUS, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland, Stuttgart u. a. 1975, 161 ff., 208 ff.).

¹⁴ ERICH BECKER, Gemeindliche Selbstverwaltung, 1. Teil: Grundzüge der gemeindlichen Verfas-

ungsgeschichte, Berlin 1941, 256 f., insb. 256, Fn. 1.

¹⁵ Die Herauslösung des Selbstverwaltungsverständnisses aus seinem kommunalen Bezug setzte sich erst mit der Sozialversicherungsgesetzgebung durch, HEINRICH HEFFTER, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, 2. Aufl., Stuttgart 1969, 678 ff.

¹⁶ PAUL LABAND, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, Tübingen 1876, 101 ff., insb. 104.

¹⁷ Zur Genese dieser Konzeption ERICH J. HAHN, Rudolf von Gneist 1816–1895, Frankfurt a. M. 1995, 33 ff., 64 ff., 144 ff.

¹⁸ Ausführlich dazu CLEMENS ZACHER, Die Entstehung des Wirtschaftsrechts in Deutschland, Berlin 2002, 102 ff.

¹⁹ ALBERT SCHÄFFLE, Das Problem der Wirtschaftskammern, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 51 (1895) 1, 2.

genstand hatte und von der Kommune in einer Art Auftragsverhältnis wahrgenommen wurde.²⁰ Seine suggestive Kraft gewann der Begriff der »wirtschaftlichen Selbstverwaltung« i. S. der eigenverantwortlichen Beteiligung nichtkommunaler wirtschaftlicher Akteure an den Geschäften des Gemeinwesens erst, nachdem in der Kriegswirtschaft und vor allem unter dem Schlagwort »Gemeinwirtschaft« Verflechtungsformen von Staat und Wirtschaft, einschließlich der Arbeiterschaft, in den Augen vieler Zeitgenossen an Plausibilität gewonnen hatten – auch wenn sich die Überzeugungskraft dieses Entwurfs nach 1918 bald abschwächte. Erste gedankliche Vorarbeiten datieren zwar schon aus der Zeit vor dem Weltkrieg – zu nennen sind vor allem die Überlegungen Rathenaus –, aber erst die Organisationsformen der Kriegswirtschaft lieferten die Vorlagen für elaborierte Entwürfe.²¹

Insoweit also »Selbstverwaltung der Wirtschaft« als Realisierungsmodus der Gemeinwirtschaft zu verstehen ist, ist es wenig sinnvoll, diese Kategorie auf die Zeit des Kaiserreichs zurückzuprojizieren, auch deshalb, weil der Selbstverwaltungsbegriff jetzt teilweise mit neuen politischen Orientierungen verbunden wurde: Für die regierungsamtlichen Konzeptionen 1918/19 machte die Arbeiterbeteiligung die neue Qualität von Selbstverwaltung aus.²² Was hingegen gerechtfertigt ist, ist die Zugrundelegung einer auch das späte 19. Jahrhundert erfassenden Kategorie »wirtschaftliche Selbstverwaltung«, die erstens als Oberbegriff für verschiedene Formen wirtschaftlicher Selbstorganisation dient, zweitens ihre Grundlegung in der Idee findet, Wirtschaftsakteure in die Gemeinwohlrealisierung einzubinden, und drittens an bereits im späten 19. Jahrhundert entwickelte rechtsdogmatische Konzepte nichtkommunaler Selbstverwaltung anschlussfähig ist, auch weil sie das staatliche Primat wahrt. Diese ist mit der Weimarer Kategorie »Selbstverwaltung der Wirtschaft« nicht voll-, aber teildentisch.

Diese Teilidentität lässt sich durch zahlreiche Verbindungslinien belegen, die von der Weimarer Konzeption zurück in das 19. Jahrhundert reichen. Erstens bezogen sich die Weimarer Autoren zwar in weitem Ausmaß auf neue Formen der Wirtschaftskoordination, wie sie im Ersten Weltkrieg bzw. kurz danach entstanden waren, z. B. Zwangskartelle, den Reichskohlenrat oder die Kriegsverwaltungsausschüsse, zugleich aber anerkannten sie schon davor entstandene Organisationen, wie Kammern, Verbände des Sozialversicherungsrechts, Innungen, Zweckverbände und Wasser-

20 RUDOLF V. GNEIST, Die preußische Kreis-Ordnung, Berlin 1870, 8 ff., 160 ff.

21 Ausführlich CHRISTIAN SCHÖLZEL, Walther Rathenau, Paderborn u. a. 2006, 212 ff.; siehe auch

KNUT WOLFGANG NÖRR, Auf dem Wege zur Kategorie der Wirtschaftsverfassung, in: Geisteswissenschaften zwischen Kaiserreich und Republik, hg. von DEMS. u. a., Stuttgart 1994, 423–452, 437 f. Ebenfalls den Durchbruch des Gemeinwirtschaftskonzepts auf diese Zeit datierend PAUL GIESEKE, Die Rechtsverhältnisse der gemeinwirtschaftlichen Organisation, Jena 1922, 22.

22 RUDOLF WISSELL, Vortrag, in: DERS., WICHARD V. MOELLEN-DORF, Wirtschaftliche Selbstverwaltung, hg. von DEMS. und WICHARD V. MOELLEN-DORF, Jena 1919, 9, 13. Zu den meist paritätisch konzipierten Organisationsformen siehe PASCAL WEIMER, Die Gemeinwirtschaft in der Anfangszeit der Weimarer Republik, Berlin 2002, 80 ff.

genossenschaften, ebenfalls als Organisationsformen der »Selbstverwaltung der Wirtschaft« oder zumindest als Vorläufer an.²³ Zweitens argumentierten auch sie weitgehend auf der Basis dogmatischer, vor allem organisationsrechtlicher Kriterien, wie sie schon im 19. Jahrhundert entwickelt worden waren.²⁴ Besonders ist hier Heinrich Rosin zu nennen, der, an die Laband'sche Doktrin anknüpfend, ein rechtsdogmatisches Fundament auch für nicht-gemeindliche Selbstverwaltung erarbeitete. Den Anstoß lieferte ihm die sozialpolitische Gesetzgebung mit ihren öffentlich-rechtlichen Kassen und Berufsgenossenschaften.²⁵ Und drittens finden sich auch schon im Recht des 19. Jahrhunderts Spurenelemente des Gemeinwirtschaftskonzepts, die auch von Weimarer Autoren gesehen wurden:²⁶ Schon § 45 des Wassergenossenschaftsgesetzes von 1879 knüpfte die Gründung öffentlich-rechtlicher Genossenschaften an den »Nachweis eines öffentlichen oder gemeinwirtschaftlichen Nutzens«.²⁷ Sicher stand hinter dieser gesetzlichen Begrifflichkeit noch kein ausgebildeter Entwurf einer bestimmten Wirtschaftsverfassung, eher drückt sich hierin der Versuch aus, die gemeinwohlrelevanten Belange in ihrer Heterogenität von rein privatwirtschaftlichen Interessen abzugrenzen, indem man – entgegen dem heutigen Sprachgebrauch – zwischen »öffentlichen«, als von Staat und Kommunen wahrgenommenen, Interessen und von staatsexternen Akteuren realisierten, aber gleichwohl gemeinwohlbezogenen, weil für die gesamte Volkswirtschaft bedeutsamen, Interessen unterschied.²⁸

Trotz der durchaus noch vorhandenen begrifflichen Unsicherheiten wird somit eine Vorstellung von wirtschaftlicher Selbstverwaltung sichtbar, die sowohl Anknüpfungspunkte für das Weimarer Modell der »Selbstverwaltung der Wirtschaft« bot als auch Parallelen zur gemeindlichen Selbstverwaltung deutlich machte. Es ging um Gemeinwohlrealisierung (in ihrer wirtschaftspolitischen Ausprägung) durch staatsunterworfenen Verbände,²⁹ die in einem zwar aus staatlicher Gestaltungsmacht abgeleiteten, aber auch staatlich garantierten Entfaltungsfreiraum agierten. Daneben konnte auch das nichtkörperschaftliche Selbstverwaltungsverständnis Gneist'scher Prägung fruchtbar gemacht werden, indem man die Mitarbeit von Wirtschaftsvertretern in der Staatsverwaltung, vor allem in Beiräten, hierunter subsumierte.³⁰ Festzuhalten ist, dass sich ab dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts ein rechtswissenschaftliches Verständnis wirtschaftlicher Koordi-

23 OTTE GOEBEL, *Selbstverwaltung in Technik und Wirtschaft*, Berlin 1921, 8 ff.; GIESEKE, *Rechtsverhältnisse* (Fn. 21) 16; WALTER WAUER, *Die wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörper*, Leipzig, Erlangen 1923, 8; OTTO MOST, *Die Selbstverwaltung der Wirtschaft in Industrie- und Handels-, Handwerks- und Landwirtschaftskammern*, Berlin 1929, 3 ff.

24 ZACHER, *Wirtschaftsrecht* (Fn. 18) 123 ff.

25 HEINRICH ROSIN, *Das Recht der Öffentlichen Genossenschaft*, Freiburg 1886, V: »Die erste Anregung zu der vorliegenden Abhandlung hat mir das Studium der neuen socialpolitischen Reichsgesetze gegeben.«

26 GIESEKE, *Rechtsverhältnisse* (Fn. 21) 2.

27 Gesetz, betreffend die Bildung von Wassergenossenschaften, vom 1. April 1879 (PrGS 297). Dabei wurde unter »öffentlichem Nutzen« der Nutzen für die Lösung staatlicher oder kommunaler Aufgaben verstanden, unter »gemeinwirtschaftlichem Nutzen« derjenige, der nicht nur dem einzelnen, sondern auch der Volkswirtschaft im allgemeinen zugutekommt; siehe GIESEKE, *Rechtsverhältnisse* (Fn. 21) 2.

28 GIESEKE, *Rechtsverhältnisse* (Fn. 21) 2.

29 Zwar wurde der Selbstverwaltungs begriff in der politischen Diskussion auch für staatsunabhängige vereinsmäßige Zusammenschlüsse in Anspruch genommen, jedoch konnte sich dieses Selbstverwaltungsverständnis weder in der Gesetzsterminologie noch im Sprachgebrauch der Rechtswissenschaft durchsetzen (siehe dazu PETER COLLIN, *Optionen und Kontinuitäten regulierter Selbstregulierung in der frühen Kranken- und Altersversicherung*, Abschn. IV.1. [unten S. 186–212]).

30 GOEBEL, *Selbstverwaltung* (Fn. 23) 79 f.; WAUER, *Selbstverwaltungskörper* (Fn. 23) 8.

- 31 Einbezogen werden könnten noch die Zwangskartelle (nicht die »freiwilligen« Kartelle), hierauf ist aber verzichtet worden, weil die ersten Zwangskartelle erst im Ersten Weltkrieg ins Leben gerufen wurden; vorherige Versuche in Preußen (Entwurf eines Gesetzes zur Zwangskartellierung der Kaliumwirtschaft 1909) konnten sich nicht durchsetzen; siehe hierzu MATTHIAS MAETSCHKE, Ursprünge der Zwangskartellgesetzgebung, Baden-Baden 2008, 12 ff.
- 32 Unter der Bezeichnung Gewerbekammer (oder auch Handels- und Gewerbekammer) firmierte in einigen Ländern die gemeinsame Repräsentation von Handels- und Handwerkerstand in einer Kammer, so in Sachsen, Bayern und Württemberg, GEORG RÖDER, Die rechtliche Natur der Handwerkskammer und ihre Stellung gegenüber den sonstigen Handwerkerorganisationen der Gewerbeordnung (nach dem Stande von 1921), Erlangen 1936, 6 f. Diesen nur äußerlich ähnlich waren die in den 1880er Jahren von der preussischen Regierung initiierten Gewerbekammern auf Provinzialebene, ein Versuch zur Etablierung berufsständischer Gegenparlamente. Soweit diese Gewerbekammern in einzelnen Provinzen überhaupt eingerichtet worden waren, kümmerten sie dahin, WERNER ABELSHAUSER, Freiheitlicher Korporatismus im Kaiserreich und in der Weimarer Republik, in: Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat, hg. von DEMS., Stuttgart 1987, 147–170, 156. Ebenfalls unter dem Begriff »Gewerbekammern« (später »Arbeitskammern«) liefen gesetzgeberische Versuche, mit Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern besetzte Repräsentativkörperschaften zu schaffen. Auch dieser Versuch scheiterte letztlich; siehe dazu ausführlich HOLGER J. TOBER, Deutscher Liberalismus und Sozialpolitik in der Ära des Wilhelminismus, Husum 1999, 340 ff.
- 33 Umfassend PAUL GRABSKI, Geschichtliche Entwicklung der Handelskammern in Preußen bis zur Königlichen Verordnung vom 11. Februar 1948, Berlin 1907;

nation herausgebildet hatte, welches öffentliche Aufgabenerfüllung mit eigenständigen Mitwirkungsbefugnissen ökonomischer Akteure und staatlicher Oberleitung verknüpfte, zahlreiche institutionelle Ausformungen vorfand und unter dem Oberbegriff »wirtschaftliche Selbstverwaltung« zusammengefasst werden kann.

III. Organisatorische Ausformungen wirtschaftlicher Selbstverwaltung

Wie sich Regulierung und Selbstregulierung in der wirtschaftlichen Selbstverwaltung vollzogen, wie sich also das Verhältnis von Zwang und Freiheit und die freiheitsrelevanten Effekte von Zwang manifestierten, kann nur herausgearbeitet werden, wenn die Funktionsweise bestimmter Organisationstypen in den Blick genommen wird. Dies soll exemplarisch geschehen, wobei die Auswahl der Beispielstypen zugleich repräsentativ ist, da es sich um die Hauptformen wirtschaftlicher Selbstverwaltung vor dem Weltkrieg handelt.³¹ Die Rede ist von Wirtschaftskammern, öffentlichen Genossenschaften und Beiräten. Sie sollen zunächst kurz vorgestellt werden. Dabei konzentriert sich die Schilderung auf die preußischen Verhältnisse, wobei die Entwicklung in anderen deutschen Staaten mitberücksichtigt wird.

I. Wirtschaftskammern

Zu den Wirtschaftskammern zählen die Landwirtschafts-, Handels- und Handwerkskammern; man könnte auch die Gewerbekammern hierzu rechnen, allerdings deckt dieser Begriff ganz unterschiedliche Konzeptionen ab und teilweise handelt es sich um nur kurzlebige Phänomene.³² Abzugrenzen sind die Wirtschaftskammern von den sogenannten Idealkammern für die freien Berufe (Rechtsanwälte, Notare, Ärzte, Apotheker usw.). Aus unterschiedlichen organisatorischen Zusammenhängen hervorgegangen – die Handelskammern teilweise aus der alten kaufmännischen Korporation, teilweise aus der französisch-rechtlichen, stark regierungsabhängigen *Chambre de Commerce*, teilweise aus Vereinen,³³ die Landwirtschaftskammern auf das landwirtschaftliche Vereinswesen gründend,³⁴ die Handwerkskammern ohne direkte organisatorische Vorläufer –, wurden sie im Laufe der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts (die Handelskammern

JOHANNES KEUCHER, Geschichtliche Entwicklung und gegenwärtiger Stand des Kammer-Systems, Weissenfels a. S. 1931.

- 34 Überblick bei HANS-PETER ULLMANN, Interessenverbände in Deutschland, Frankfurt a. M. 1988, 31 ff.; speziell zu Preußen NORBERT STEINBECK, Bürokratisierung und betriebliche Rationalisierung. Die preußischen Landwirtschaftskammern und die Ent-

wicklung der Agrarverfassung im wilhelminischen Kaiserreich, Frankfurt a. M. 1997, 25 ff.; zu Bayern WOLFGANG RATJEN, Die bayerischen Bauernkammern von 1920 bis 1933, München 1981, 3 ff.; Überblick zur Entwicklung in allen Einzelstaaten bei FRANZ XAVER ZAHNBRECHER, Landwirtschaftliche Vereine und Landwirtschaftskammer in Bayern, München 1907, 45 ff.

früher,³⁵ die Handwerks- und Landwirtschaftskammern später³⁶) weitgehend einheitlich als Verbände des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltungsstatus organisiert.

2. Öffentlich-rechtliche Genossenschaften, insbesondere Wassergenossenschaften

Eine zweite Organisationsform sind die öffentlich-rechtlichen Genossenschaften. Genossenschaftliche Verbände zur Bewirtschaftung bestimmter natürlicher Ressourcenbestände entstanden aus älteren genossenschaftlichen Zusammenhängen, zu nennen sind beispielsweise Deichgenossenschaften, Wiesengenossenschaften und Fischereigenossenschaften.³⁷ Beschränken sollen sich die Ausführungen auf Wassergenossenschaften, die wegen ihrer herausragenden wirtschaftlichen und infrastrukturellen Bedeutung in der Zeit der Hochindustrialisierung auch eine intensive gesetzliche Überformung erfahren haben. Allerdings handelt es sich bei ihnen nicht um Reinformen privatwirtschaftlicher Selbstverwaltung, sondern um Mischformen kommunal-privatwirtschaftlicher Selbstverwaltung.

Das Wassergenossenschaftswesen wurde 1843 erstmals einheitlich durch das Privatflussgesetz geregelt: Soweit nicht schon genossenschaftliche, unter staatlicher Aufsicht stehende Verbände vorhanden waren, konnten Anlieger und Kommunen zwangsweise zu einer Genossenschaft vereinigt werden.³⁸ 1879 kam es zu einer Liberalisierung: Man ließ freie, allerdings wirtschaftliche unbedeutende Genossenschaften nach dem Muster des privatrechtlichen Genossenschaftsrechts zu und regelte daneben öffentlich-rechtliche Genossenschaften, die unter Staatsaufsicht standen. Allerdings gestaltete sich die Einbeziehung der Betroffenen wesentlich liberaler als im Privatflussgesetz von 1843: Die Genossenschaftsbildung konnte nicht erzwungen werden und eine zwangsweise Einbeziehung einzelner Anlieger in schon bestehende Genossenschaften war nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich.³⁹ Mitglieder konnten vor allem Kommunen und wassernutzende Wirtschaftsunternehmen sein.

Die Hochindustrialisierung schuf neuen Regelungsbedarf. Gerade im Ruhrgebiet führten bergbaubedingte großflächige Absenkungen sowie verstärkte Wasserentnahmen und Einleitungen zur Entstehung von Senkungssümpfen, zur dramatischen Verminde-

35 Gesetz über die Handelskammern vom 24. Februar 1870 (PrGS 134).

36 Gesetz über die Landwirtschaftskammern vom 30. Juni 1894 (PrGS 126); §§ 103 ff. GewO i. d. F. des Gesetzes vom 26. Juli 1897 (GewO-Novelle) (RGBl. 663).

37 Siehe nur GIERKE, Genossenschaftsrecht (Fn. 7) 765 ff.

38 §§ 56 f. Gesetz über die Benutzung der Privatflüsse vom 28. Februar 1843 (PrGS 41).

39 § 46 i. V. m. § 65 Wassergenossenschaftsgesetz 1879 (Fn. 27); siehe auch GERHARD SEHLING, Die preußischen Wassergenossenschaften, Breslau 1912, 59.

rung der Fließgeschwindigkeit und einer erheblichen Beeinträchtigung der Wasserqualität.⁴⁰ Diese Ausgangsprobleme und eine intensive Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft, Staat und Kommunen führten zu verschiedenen sondergesetzlich konturierten Genossenschaftsmodellen, die sich durch ein gemeinsames Strukturmerkmal auszeichneten: Bei ihnen wurde das nach damaliger Auffassung⁴¹ der Genossenschaftsidee inhärente Prinzip der Freiwilligkeit nicht nur punktuell durchbrochen – wie es beim Beitrittszwang nach dem Wassergenossenschaftsgesetz 1879 der Fall war –, sondern durch das Prinzip der Zwangskonstitution ersetzt. Dabei bildeten sich zwei Typen kommunal-privatwirtschaftlicher Selbstverwaltung heraus: Einmal handelte es sich um Genossenschaften, die als eine Art kommunaler Zweckverband organisiert waren und deren Mitgliederbestand sich aus den Kommunen zusammensetzte; allerdings hatten Unternehmen Beteiligungsrechte, ihre Vertreter waren mit Stimmrecht in der Genossenschaftsversammlung vertreten. Der Prototyp war die Emschergenossenschaft.⁴² Daneben fand sich die – bald dominierende – Form einer Wassergenossenschaft, deren Mitgliedsbestand sich gleichermaßen aus Kommunen und anliegenden Unternehmen oder nur aus Privatunternehmen zusammensetzte. Am bekanntesten⁴³ dürften der Ruhrtalsperrenverein und der Ruhrverband sein. Der Ruhrtalsperrenverein wurde 1899 als privatrechtliche Vereinigung wassernutzender Unternehmen gegründet und 1913 in eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft umgewandelt.⁴⁴ Gleichzeitig wurde er als korporatives Mitglied mit dem Ruhrverband vereinigt, dem auch Gemeinden angehörten.⁴⁵ Und im gleichen Jahr beseitigte das preußische Wassergesetz die Möglichkeit der Bildung privater Genossenschaften und ließ nur noch öffentlich-rechtliche Genossenschaften zu, wobei die Tatbestände für die zwangsweise Einbeziehung von Unternehmen erheblich ausgeweitet wurden.⁴⁶

3. Beiräte

Vorweg ist eine Erläuterung angebracht: Die Einstufung von Beiräten als Selbstverwaltungsinstitutionen mag verwundern, handelt es sich doch um in die Staatsverwaltung eingegliederte Gremien ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Um Selbstverwaltungs*körperschaften* handelte es sich somit nicht. Ihre zeitgenössische Qualifikation als Selbstverwaltungseinrichtungen ist jedoch nach-

40 Eindrucksvoll die Situation an der Ruhr schildernd, die dann auch zur Bildung des Ruhrtalsperrenvereins führte, DAVID BLACKBOURN, *The conquest of nature. Water, landscape and the making of modern Germany*, New York, London 2006, 210 f.

41 Siehe vor allem SEHLING, *Wassergenossenschaften* (Fn. 39) 58 ff.

42 §§ 1, 4 Gesetz, betreffend Bildung einer Genossenschaft zur Regelung der Vorflut und zur Abwasserreinigung im Emschergebiete, vom 4. Juli 1904 (PrGS 175). Eine ähnliche Beteiligungsstruktur findet sich im Rawagesetz vom 21. April 1913 (PrGS 238).

43 Daneben sind zu nennen: die Wassergenossenschaft für das linksniederrheinische Industriegebiet (Entwässerungsgesetz für das linksniederrheinische Industriegebiet vom 29. April 1913 [PrGS 251]), die Sesekegenossenschaft (Sesekegesetz vom 5. Juni 1913 [PrGS 329]), dann schon in Weimar der Niersverband (Niersgesetz vom 22. Juni 1927 [PrGS 139]), die Elstergenossenschaft

(Gesetz, betreffend die Schwarze Elster, vom 28. April 1928 [PrGS 11]), der Wupperverband (Wuppergesetz vom 8. Januar 1930 [PrGS 5]).

44 Ruhrtalsperrenengesetz vom 5. Juni 1913 (PrGS 317).

45 § 4 Ruhrreinhaltungsgesetz vom 5. Juni 1913 (PrGS 459).

46 § 239 Abs. 1 i. V. m. § 206 Wassergesetz vom 7. April 1913 (PrGS 53).

vollziehbar. Erstens ließen sie sich wegen der deutlich sichtbaren Zielstellung, bestimmten wirtschaftlichen Kreisen eine Teilnahme an der staatlichen Entscheidungsfindung zu ermöglichen, als »indirekte Interessenvertretung«⁴⁷ beschreiben. Sie fungierten dann als Surrogate für Kammern, wenn aufgrund gesetzgeberischer Untätigkeit für bestimmte Sektoren noch keine Kammern existierten – so im Agrarsektor, denn die preußischen Landwirtschaftskammern wurden erst 1894 geschaffen⁴⁸ – oder wenn aufgrund der Heterogenität der zu berücksichtigenden Interessen eine berufskörperschaftliche, d. h. kammermäßige Institutionalisierung nicht möglich war.⁴⁹ Auch der Weimarer Literatur bereitete es dann keine Schwierigkeiten, Beiräte als institutionelle Elemente der »Selbstverwaltung der Wirtschaft« abzuhandeln.⁵⁰ Mit dem Selbstverwaltungsgedanken ließen sie sich ohne weiteres verbinden, indem man an das politische Selbstverwaltungskonzept Gneist'scher Prägung, also die ehrenamtliche Einbeziehung von Bürgern in die Staatsverwaltung, meinte anknüpfen zu können.⁵¹

Die Form *organisierter* Interessenvertretung war dem Beiratswesen allerdings nicht in die Wiege gelegt. Sieht man vom landwirtschaftlichen Sektor ab, in dem schon früh die landwirtschaftlichen Vereine das Reservoir für die Beiratsposten bildeten,⁵² scheint die Anfangszeit eher von einem anderen Besetzungsmodus geprägt zu sein: Ernannt wurden einzelne herausragende Honoratioren, die sich dann eher als wissenschaftliche Kapazitäten verstanden und in diesem Sinn auch mitwirkten; erst im Laufe des 19. Jahrhunderts trat dann – parallel zur sich ausweitenden verbandsmäßigen Interessenorganisation – die explizite Vertretung von Standesinteressen in den Vordergrund.⁵³ Das gegen Ende des 19. Jahrhunderts expandierende Beiratswesen widerspiegelt dies in seinen Besetzungsregeln nur teilweise, da nur für einen Teil der Beiräte die Entsendung von Vertretern aus Interessenverbänden vorgeschrieben, in anderen Fällen dagegen der Exekutive ein freies Ernennungsrecht eingeräumt war; das sich immer mehr durchsetzende Gebot, die »interessierten Kreise« einzubeziehen, zielte in der Tendenz aber eher auf den Rückgriff auf verbandsmäßig organisierte Experten, weniger auf unabhängige Sachverständige.⁵⁴

Wie stark das Moment der Interessenvertretung auch in Form einer entsprechenden Besetzung zum Ausdruck kam und ob sich die im Beirat vertretenen Gruppen auch effektiv in staatliche Ent-

47 KARL NÜTZEL, Das öffentliche Recht der gesetzlichen Berufsorganisationen auf wirtschaftlichem Gebiete, Bamberg 1911, 23.

48 Gesetz über die Landwirtschaftskammern vom 30. Juni 1894 (PrGS 126).

49 PAUL HACKER, Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit im Deutschen Reiche und in seinen bedeutenderen Gliedstaaten, Tübingen 1903, 14, 18.

50 GOEBEL, Selbstverwaltung (Fn. 23) 79 f.; WAUER, Selbstverwaltungskörper (Fn. 23) 8.

51 WAUER, Selbstverwaltungskörper (Fn. 23) 8; siehe auch RÜDIGER HANSEL, Jurisprudenz und Nationalökonomie. Die Beratungen des BGB im Königlich Preußischen Landes-Ökonomie-Kollegium 1889, Köln 2006, 74 (Landesökonomiekollegium in zeitgenös-

sischen Formulierungen als »Spitze der freien Mitarbeit«).

52 HACKER, Beiräte (Fn. 49) 13 für die Zentralstelle für die Landwirtschaft in Württemberg (ab 1817), in die die landwirtschaftlichen Kreisvereine Repräsentanten entsandten (der Großteil der Beiratsmitglieder wurde allerdings von der Regierung ernannt).

53 So jedenfalls nachvollziehbar am Beispiel der preußischen Pharmakopöenkommission, die über eine – für die Apotheker – verbindliche Liste der anerkannten Arzneimittel zu entscheiden hatte, siehe dazu PETER COLLIN, Das preußische Arzneimittelrecht des 19. Jahrhunderts – Referenzgebiet einer Geschichte des öffentlichen Rechts der Moderne?, in: Jahrbuch der juristischen Zeitgeschichte 6 (2004/05) 53–80.

54 Siehe zu den Besetzungsvorschriften HACKER, Beiräte (Fn. 49) 19 ff. Allerdings muss unterschieden werden zwischen Beiräten, die stärker in wirtschaftspolitische Entscheidungen einbezogen waren (wie beim Kolonialrat, dessen Vertreter von den Kolonialgesellschaften zu benennen waren), und solchen, bei denen – zumindest von der Erwartungshaltung her – die wissenschaftliche Expertise im Vordergrund stand (wie dem Reichsgesundheitsrat) – zu beiden Einrichtungen WILFRIED RUDLOFF, Politikberatung, Politikbeeinflussung, Selbstnormierung, in: Regulierte Selbstregulierung im frühen Interventions- und Sozialstaat, hg. von PETER COLLIN u. a. (i. E.).

scheidungsprozesse einbringen konnten, lässt sich nur anhand der organisatorischen Verfassung und der Tätigkeit einzelner Beiräte darstellen. Einige Beiräte, wie der Börsenausschuss (seit 1896) oder der Auswanderungsbeirat (seit 1898), traten kaum in Erscheinung.⁵⁵ Für die folgende Darstellung wurden hingegen zwei Beiräte ausgewählt, bei denen sich beides – jedenfalls in weiten Teilen – bejahen lässt: das Landesökonomiekollegium und die Eisenbahnräte (Bezirkseisenbahnräte und Landeseisenbahnrat).

Das 1842 gegründete preußische Landesökonomiekollegium war (seit 1878) mit 19 von den landwirtschaftlichen Zentralvereinen gewählten Mitgliedern zu besetzen;⁵⁶ nach der Bildung der Landwirtschaftskammern (1894) waren diese für die Mitgliederentsendung zuständig (seit 1898).⁵⁷ Seine Aufgabe war u. a. die Beratung der Regierung. Landeseisenbahnrat und Bezirkseisenbahnräte wurden 1882 geschaffen. Die Mitglieder des Bezirkseisenbahnrates wurden vor allem von Handelskammern und landwirtschaftlichen Zentralvereinen (später Landwirtschaftskammern) gewählt, die Mitglieder des Landeseisenbahnrates wiederum waren ganz überwiegend von den Bezirkseisenbahnräten zu wählen.⁵⁸ Der Bezirkseisenbahnrat musste zu allen Fragen von Verkehrsinteresse gehört werden, der Landeseisenbahnrat hatte sich insbesondere zur Festsetzung der Tarife zu äußern.⁵⁹

Damit haben wir einen ersten, wenn auch unvollständigen Überblick über den Bestand an Organisationsformen wirtschaftlicher Selbstverwaltung: Kammern als gewerbliche Interessenvertretungen auf regionaler Ebene, öffentlich-rechtliche Genossenschaften zur selbstständigen Wahrnehmung bestimmter gemeinwohlrelevanter Aufgaben und Beiräte als indirekte und in die Staatsverwaltung inkorporierte Interessenvertretungen.

IV. Regulierung und Selbstregulierung als Konsequenzen wirtschaftlicher Selbstverwaltung

Inwieweit lässt sich die Wirkungsweise dieser Institutionen den Gestaltungsmodi Regulierung und Selbstregulierung zuordnen? Diese Frage zielt direkt auf das Freiheitsproblem. Denn mit den Termini Regulierung und Selbstregulierung hat man – wenn auch selbst noch klärungsbedürftige – Analysekategorien, die es erlauben, die Ausweitung oder Verengung staatlicher oder gesellschaftlicher Gestaltungsräume zu bilanzieren.

55 RUDLOFF, Politikberatung (Fn. 54).

56 Daneben bestand es aus bis zu neun vom Minister für Landwirtschaft, Domänen und Forsten zu ernennenden Mitgliedern sowie jeweils zwei aus den größeren preußischen Provinzen, §§ 2 f. Regulativ vom 24. April 1878, abgedr. in: LJbb 7 (1878), Erg. Bd. 1, 263–269.

57 HANSEL, Jurisprudenz (Fn. 51) 62.

58 §§ 3, 10 Gesetz, betreffend die Einsetzung von Bezirkseisenbahnräten und eines Landeseisenbahnrats für die Staatsbahnverwaltung, vom 1. Juni 1882. Im Falle des Landeseisenbahnrates waren es 32 von insgesamt 36 Mitgliedern (ohne Stellvertreter).

59 §§ 6, 14 Eisenbahnratengesetz 1882 (Fn. 58).

1. Regulierung

Der Begriff der Regulierung ist durchaus schillernd. Ein zeitgenössischer Regulierungsbegriff steht nicht zur Verfügung; soweit das Wort »Regulierung« im 19. Jahrhundert auftaucht, hat man es mit einer eher unspezifischen und unreflektierten Verwendungsweise zu tun, ein scharfkonturiertes Begriffsverständnis stand jedenfalls nicht dahinter.⁶⁰ Versteht man in Anknüpfung an moderne wirtschaftswissenschaftliche und zugleich auch in der Wirtschaftsgeschichte vertretene Definitionen unter Regulierung einen »direkten hoheitlich-administrativen Eingriff in die unternehmerische Disposition bei der Gestaltung von Produkten und Produktionsprozessen«, ⁶¹ lässt sich derartiges nur bei den Wassergenossenschaften feststellen. Die Art und Weise, wie wassernutzende Unternehmen mit der Produktionsressource Wasser (nicht nur die Nutzung zu energetischen und Kühlzwecken, auch die Ingebrauchnahme für die Einleitung von Schadstoffen zählt hierzu) verfahren, wurde insofern staatlich determiniert, als dies nunmehr in einer zwangskooordinierten Form zu geschehen hatte. Darüber hinaus muss konstatiert werden, dass die Etablierung und Tätigkeit wirtschaftlicher Selbstverwaltung als solche keine direkten Regulierungseffekte in Bezug auf die Gestaltung der Produktions- und Distributionsprozesse hervorbrachte. Auch die Neuregelung der Handwerksverfassung 1897 kann in diesem Zusammenhang nicht herangezogen werden. Richtig ist zwar, dass Meisterzwang, Innungszwang und Handwerkskammern Bestandteil eines Forderungspakets waren.⁶² Aber erstens hielten sich die regulativen Effekte in Grenzen: Der Innungszwang wurde nur in Gestalt fakultativer Zwangsinnungen durchgesetzt, d.h. diese wurden nur errichtet, wenn sich die Mehrheit der Gewerbetreibenden dafür entschied;⁶³ den Meisterzwang stutzte man – und auch dies erst später – auf die Gestalt des kleinen Befähigungsnachweises zurück,⁶⁴ ohnehin ist der wettbewerbsregulierende Einfluss des Meisterzwangs streitig.⁶⁵ Und zweitens besteht kein direkter regulierungsrelevanter Zusammenhang zwischen den einzelnen Maßnahmen. Sowohl Innungswesen als auch Befähigungsnachweis wären auch ohne Handwerkskammern realisierbar gewesen.

Allerdings lässt sich von einer *indirekten* Stärkung der staatlichen Steuerung sprechen. Denn erstens standen mit den Kammern, vor allem mit den Handelskammern, aber auch den land-

wird und der Regulierungsbegriff hierauf zugeschnitten ist; vgl. ROMAN MICHALCZYK, Europäische Ursprünge von Regulierung, Tübingen 2010, 12 f., in Bezug auf den Eisenbahnsektor.

60 MATHIAS SCHMOECKEL, Dauerhaft engpassfreie Märkte durch »Regulierung«? Erfolgsgeschichte eines Begriffs, in: forum historiae iuris 6. Februar 2009 (www.forumhistoriae.de/zitat/0902schmoeckel.htm).

61 GEROLD AMBROSIUS, Regulativer Wettbewerb und koordinative Standardisierung zwischen Staaten, Stuttgart 2005, 8; zu unterscheiden ist hiervon jedoch ein

Regulierungsbegriff, der für das geltenden (nationale) Recht entwickelt werden musste und daher einen anderen (engeren) Zuschnitt aufweist; dazu ausführlich MATTHIAS RUFFERT, Begriff, in: Regulierungsrecht, hg. von MICHAEL FEHLING und MATTHIAS RUFFERT, Tübingen 2010, § 7; in ähnlicher Weise kann verfahren werden, wenn rechtshistorisch nur ein bestimmter Sektor untersucht

62 Siehe nur HEINRICH AUGUST WINKLER, Der rückversicherte Mittelstand. Die Interessenverbände von Handwerk und Kleinhandel im deutschen Kaiserreich, in: Liberalismus und Antiliberalismus. Studien zur politischen Sozialgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Göttingen 1979, 83–98, 85; PETER JOHN, Handwerk im Spannungsfeld zwischen Zunftordnung und Gewerbefreiheit. Entwicklung und Politik der Selbstverwaltungsorganisationen des Handwerks bis 1933, Köln 1987, 296.

63 §§ 100 ff. GewO-Novelle 1897 (Fn. 36).

64 § 129 GewO i. d. F. des Gesetzes vom 30. Mai 1908 (RGBl. 356), d. h. die Meisterprüfung wurde nicht zur Berufsausübungsvoraussetzung gemacht, sondern war lediglich für die Berechtigung zur Lehrlingsausbildung notwendig.

65 CHRISTOPH BOYER, Handwerksordnung, in: VSWG 96 (2009) 455–460, 456.

wirtschaftlichen Vereinen und den aus ihnen hervorgegangenen Landwirtschaftskammern, (unterschiedlich) leistungsfähige Informationsassistenten zur Verfügung, die Regierung und Verwaltung auf Steuerungsdefizite aufmerksam machen konnten. Gleiches gilt für die in den Beiräten artikulierte Expertise. In moderner Terminologie ausgedrückt: Das politisch-administrative Steuerungswissen wurde gestärkt.

Zweitens ist die Entlastung der Staatsverwaltung durch Aufgabenübertragungen an Kammern und Genossenschaften in Rechnung zu stellen. Bei den Handelskammern war es z. B. die Übernahme der Börsenaufsicht,⁶⁶ bei den Handwerkskammern die Überwachung der Innungen in Bezug auf das Lehrlingswesen.⁶⁷ Den Wassergenossenschaften oblagen Flussregulierung und Flussreinigung, sie waren damit ebenfalls Träger von Verwaltungsaufgaben.⁶⁸ Hinzu kam die Entlastung des staatlichen Vollstreckungswesens durch die partielle Überweisung von Vollstreckungskompetenzen.⁶⁹

Und drittens lässt sich von einer indirekten Stärkung staatlicher Regulierung deshalb sprechen, weil hinsichtlich der Durchsetzung materiellrechtlicher Vorgaben handlungsfähige, organisierte und qualifizierte Adressaten zur Verfügung standen. Dies betraf beispielsweise die Erfüllung der die Gewässerreinigung betreffenden Bestimmungen durch die Wassergenossenschaften⁷⁰ und die Lehrlingsausbildung, deren Durchführung die Handwerkskammern zu überwachen und für die sie Leitlinien zu erlassen hatten (welche allerdings unter staatlichem Genehmigungsvorbehalt standen).⁷¹

2. Selbstregulierung

Von Selbstregulierung soll gesprochen werden, wenn nicht-staatliche Akteure Gestaltungsbefugnisse wahrnehmen, deren Regelungswirkung über rein privatrechtliche Beziehungskoordination hinausgeht. Selbstregulierung bedeutet dabei nicht nur Selbstnormierung, also die Setzung eigenen Rechts, sondern auch die administrative Durchsetzung rechtlicher Vorgaben einschließlich der Selbstkontrolle und die nicht zwingend, aber meist justizförmige Beilegung von intraorganisationellen Konflikten oder von Konflikten innerhalb des von der Selbstverwaltungsinstitution repräsentierten wirtschaftlichen Sektors.

66 1 Abs. 2 und 3, 9 Reichsbörsengesetz vom 22. Juli 1896 (RGBl. 157).

67 § 103e Ziffer 2 GewO-Novelle 1897 (Fn. 36).

68 § 1 Wassergenossenschaftsgesetz 1879 (Fn. 27); § 1 Emschergesetz 1904 (Fn. 42); § 2 Wassergesetz 1913 (Fn. 46); § 2 Ruhralsperrengesetz 1913 (Fn. 44); § 2 Ruhrreinigungsgesetz 1913 (Fn. 45).

69 Siehe z. B. § 54 Wassergenossenschaftsgesetz 1879 (Fn. 27); § 227 Nr. 1 Wassergesetz 1913 (Fn. 46).

70 Ausführungsanweisung, betr. die Unterhaltung der Wasserläufe zweiter und dritter Ordnung, vom 29. April 1914 (MBL. f. Landw. 196).

71 § 103e Ziffern 1 und 2, § 103g GewO-Novelle 1897 (Fn. 36).

a) Selbstnormierung konnte in unterschiedlichen Formen auftreten. Genuine Selbstnormierungsform körperschaftlich organisierter Selbstverwaltung war die Satzung. Allerdings erstreckte sich die Satzungs Gewalt nur auf einige Regelungsbereiche. Eine Selbstregulierung der eigenen Produktions- und Distributionsprozesse, also eine autonome Rechtssetzung, die an Stelle staatlicher Regulierung trat, fand nur im Fall der Wassergenossenschaften statt, die per Statut die Beteiligten, deren Beitragslasten und weitere Verpflichtungen festlegten,⁷² während den Wirtschaftskammern lediglich die statuarische Regelung ihrer Binnenorganisation eingeräumt war,⁷³ soweit man nicht die Statutenggebung den Zentralverwaltungen überantwortet (und den Kammern lediglich das – unter Genehmigungsvorbehalt stehende – Statutenänderungsrecht überlassen) hatte.⁷⁴

Eine Ausnahme bildeten die Handwerkskammern, denen die Regelungsbefugnis für das Lehrlings- und Prüfungswesen überantwortet war. Allerdings handelt es sich dabei um einen eher kümmerlichen Restbestand an Regelungsbefugnissen, gleicht man ihn mit den Forderungskatalogen der Handwerkerschaft ab, die die interne Regulierung der Preise und Leistungsbedingungen (dies dann aber durch die Innungen) gefordert hatte.⁷⁵ Dies war ihnen durch die Gewerbeordnungsnovelle von 1897 ausdrücklich untersagt worden.⁷⁶ In die gleiche Richtung zielende Versuche der Handwerkskammern während des Ersten Weltkriegs gerieten dann auch bald in die Kritik und wurden recht schnell unterbunden.⁷⁷

Mit Selbstnormierungskompetenzen war die wirtschaftliche Selbstverwaltung also eher schwach ausgestattet. Unterschätzt werden darf jedoch nicht der Einfluss, der mit ihrer Einbeziehung in die staatliche Normsetzung verbunden war. Dabei ist jedoch zwischen informeller⁷⁸ und institutionalisierter Einflussnahme zu unterscheiden. Institutionalisierte Einflussnahme fand über Beratungsinstitutionen statt. Beratungsinstitutionen wirtschaftlicher Selbstverwaltung waren – wie schon oben ausgeführt – das Landesökonomiekollegium und die Eisenbahnräte. Hier wiederum ist zu unterscheiden. Das Landesökonomiekollegium wurde umfassend an Gesetzgebungsvorhaben beteiligt⁷⁹ und hat sich, wie Untersuchungen zum BGB⁸⁰ und zur Sozialgesetzgebung⁸¹ zeigen, auch intensiv eingebracht, war aber dort letztlich nur eine Stimme unter vielen. Der preußische Landeseisenbahnrat hatte hingegen eine privilegierte Stellung. An sich schien seine Bedeutung gering, da

der Annahme von Kunden nicht beschränken. Entgegenstehende Beschlüsse sind ungültig.«

77 Umfassend dazu JOHN, Handwerk (Fn. 62) 362 ff.

78 Zur informellen Einflussnahme über Denkschriften, Petitionen, Stellungnahmen von Verbandsmitgliedern in den Parlamenten und Gesprächen zwischen Verbandsrepräsentanten und der Ministerialbürokratie am Beispiel der Dachorganisationen des Handels siehe die Beiträge in: Zur Politik und Wirksamkeit des Deutschen Industrie- und Handelstages und der Industrie- und Handelskammern 1861 bis 1949, hg. von HANS POHL, Stuttgart 1987, dort aber auch die Hinweise auf die nur begrenzte Aufnahmefähigkeit bzw. Aufnahmebereitschaft der Ministerialbürokratie von WILHELM TREUE, Anmerkung, a. a. O., 73.

79 WALTER BEHNKE, Die Entwicklung der landwirtschaftlichen Spitzenorganisationen, 1928, 9; LUITPOLD FREIHERR V. HORNSTEIN, Die landwirtschaftlichen Berufsorganisationen Deutschlands, ihr Aufbau und ihre Stellung mit besonderer Berücksichtigung ihrer rechtlichen Grundlagen, Kallmünz 1929, 19 f.; STEINBECK, Bürokratisierung (Fn. 34) 99.

80 HANSEL, Jurisprudenz (Fn. 51) 83 ff.

81 Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik, Bd. II. 5., Darmstadt 2009, 534 ff., 540 ff.

72 § 12 Nr. 3–6 Wassergenossenschaftsgesetz 1879 (Fn. 27); § 214 Nr. 4–7 Wassergesetz 1913 (Fn. 46).

73 § 4 Landwirtschaftskammergesetz 1894 (Fn. 36); die Handelskammergesetzgebung enthielt keine ausdrücklichen Bestimmungen zur Satzungs kompetenz, da sie im Wesentlichen ein schon bestehendes Handelskammerwesen reorganisierte, hinsichtlich der geltenden

Satzungen gab es lediglich ein Anpassungsgebot an den neuen Rechtszustand, § 35 Handelskammergesetz 1870 (Fn. 35).

74 So bei den Handwerkskammern, § 103m GewO-Novelle 1897 (Fn. 36).

75 JOHN, Handwerk (Fn. 62) 295 f.

76 § 100q GewO-Novelle (Fn. 36): »Die Innung darf ihre Mitglieder in der Festsetzung der Preise ihrer Waaren oder Leistungen oder in

die Kompetenz zur Festlegung der Normaltarife dem Reich zustand.⁸² In Bezug auf die für einzelne Wirtschaftssektoren als Kalkulationsposten bedeutenden Ausnahmetarife, zu deren Festsetzung er gehört werden musste, konnte er sich aber nicht nur in eigenen Festschriften eines erheblichen Einflusses rühmen,⁸³ auch die moderne Forschung räumt diesen durchaus ein.⁸⁴

Allerdings fand die Mitwirkung nicht in Gestalt unverblümter Interessenvertretung statt. Denn zunächst waren in derartigen Gremien oft konfligierende Partialbelange verschiedener gesellschaftlicher Interessengruppen kleinzuarbeiten, so dass schon an dieser Stelle ein Zwang zum Kompromiss entstand.⁸⁵ Und weiter mussten die Erwartungen der Ministerialbürokratie, welche in den Beiräten mitwirkte, in die eigenen Beiträge integriert werden. Orte, in denen Maximalforderungen vorgebracht werden konnten, waren die Beiräte nicht – mussten sie auch nicht sein: Denn offensives Lobbying, welches bis zur Wahlbeeinflussung reichen konnte, war der Part der Verbände.⁸⁶ Insofern kann man auch von einer Arbeitsteilung sprechen.

Schließlich finden sich eher informelle und indirekte Formen der Selbstnormierung. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: die sich eher in der Grauzone der Legalität bewegend überschießende Geltungserstreckung allgemeiner Geschäftsbedingungen durch die Handelskammern. Nach § 346 HGB 1897 war der Handelsbrauch im Rechtsverkehr zu berücksichtigen. Zum Inhalt der Handelsbräuche wurden in der Regel die Handelskammern gutachterlich gehört. In den dortigen Fachausschüssen wurden kaufmännische Gepflogenheiten dokumentiert und systematisiert. Schon damit war ein Transformationsprozess in Gang gesetzt, der auch inhaltliche Auswirkungen hatte; die Grenze zur Rechtsschöpfung war hier fließend. Endgültig überschritten war sie, wenn von Fachverbänden ausgearbeitete Muster-Geschäftsbedingungen in die Dokumentation eingearbeitet wurden. Dies wurde kritisiert,⁸⁷ war aber in der – wenn auch regional unterschiedlich gehandhabten – Praxis durchaus nicht unüblich.⁸⁸

b) Selbstregulierung äußerte sich ferner in Selbstkontrolle. Indirekte, rechtlich eher kaum konturierte Selbstkontrolle übten Beiräte aus, soweit sie gleichzeitig als Zentralstellen regionaler wirtschaftlicher Selbstverwaltung dienten. Dies war der Fall beim Landesökonomiekollegium, welches auch als Verbindungsglied

82 Art. 45 Ziffer 2 Verfassung des Deutschen Reichs 1871.

83 Der Preußische Landeseisenbahnrat in den ersten fünfundsiebenzig Jahren seiner Tätigkeit (1883 bis 1908). Denkschrift, dem Landeseisenbahnrat überreicht vom Minister der öffentlichen Arbeiten, 1908, 39 ff.

84 JÜRGEN SEFFZIG, Der Preußische Landeseisenbahnrat (1882 bis 1922). Das Zusammenwirken von Staat und Wirtschaft im Kaiserreich, Frankfurt a. M. 2003, 80 ff.; DIETER ZIEGLER, Eisenbahnen und Staat im Zeitalter der Industrialisierung, Stuttgart 1996, 250 ff. (allerdings mit der Ein-

schätzung, dass seine Bedeutung sich in der Einflussnahme auf die Ausnahmetarife erschöpfte).

85 Siehe z. B. SEFFZIG, Landeseisenbahnrat (Fn. 84) 85.

86 Siehe nur HANS-JÜRGEN PUHLE, Repräsentation und Organisation: Bürgerliche Parteien und Interessenverbände im wilhelminischen Deutschland, in: Auf dem Weg zum modernen Parteienstaat, hg. von HERMANN W. VON DER DUNK

und HORST LADEMACHER, Mel-sungen 1986, 209–226, 212 ff.

87 KARL RITTER, Kommentar zum Handelsgesetzbuch, 2. Aufl., München 1932, § 346 Anm. 7.

88 Umfassend dazu JOHANNES DEPARADE, Die Kodifikation von Handelsgebräuchen durch die Industrie- und Handelskammern und ihre Bedeutung für den Handelsverkehr und die Rechtsentwicklung, Magdeburg 1927, 17 ff.

zwischen landwirtschaftlichen Vereinen, später Landwirtschaftskammern, und Regierung fungierte. Zur Aufgabe der Koordination der Vereinspolitik gehörte auch die Kontrolle der Regionalorganisation. Amtliche, gesetzlich definierte Kontrollaufträge waren den Kammern überwiesen. Dazu zählten beispielsweise die Börsenaufsicht durch die Handelskammern,⁸⁹ die Kontrolle von Viehmärkten und Produktenbörsen durch die Landwirtschaftskammern⁹⁰ und die Überwachung der Innungen durch die Handwerkskammern in Bezug auf das Lehrlingswesen.⁹¹ In diesem Fall kann man von einer gestuften Eigenüberwachung nichtstaatlicher Einrichtungen sprechen, bei der sich der Staat auf eine letztinstanzliche Kontrolle durch Staatsaufsicht beschränkte. Dabei umfassten die Überwachungsbefugnisse der Selbstverwaltungsinstitutionen nicht nur Informationsrechte, sondern konnten auch Weisungskompetenzen, ähnlich jenen der Staatsaufsicht, beinhalten.⁹²

- c) Schließlich fand Selbstregulierung in verschiedensten Formen der Konfliktmoderation und Konfliktschlichtung ihren Ausdruck – auch als Alternative zur staatlichen Gerichtsbarkeit. Allerdings muss hier unterschieden werden zwischen justizförmigen Spielarten der Bewältigung intraorganisationeller Probleme, die auf die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Einrichtung selbst abzielten – Wassergenossenschaften hatten ihre internen Streitigkeiten, vor allem über die Verteilung der Genossenschaftslasten, durch eigene Schiedsgerichte zu regulieren,⁹³ die Kammern konnten Verfehlungen ihrer Mitglieder intern ahnden⁹⁴ –, und der Bereitstellung von Foren der Streitaustragung für den betreffenden Wirtschaftssektor: Hier sind vor allem die kaufmännischen Schiedsgerichte zu nennen. Soweit es sich um ständige Schiedsgerichte handelte, waren sie überwiegend bei den Handelskammern angesiedelt, die deren Funktionsweise durch entsprechende Handelskammerregulative festlegten.⁹⁵

V. Fazit: Freiheitsgewinne und Freiheitsverluste

Bedeutete nun die Etablierung wirtschaftlicher Selbstverwaltung ein Mehr oder ein Weniger an Freiheit? Das hier als Maßstab dienende Freiheitsverständnis war oben schon ausgeführt worden: Freiheit als Bestand von Handlungsmöglichkeiten innerhalb einer herrschaftsfreien Zone.

89 §§ 1 Abs. 2 und 3, 9 Reichsbörsengesetz vom 22. Juli 1896 (RGBl. 157).

90 § 2 Landwirtschaftskammergesetz 1894 (Fn. 36).

91 § 103e Ziffer 2 GewO-Novelle 1897 (Fn. 36). Überblick über die Überwachungsaufgaben der Kammern mit weiteren Beispielen bei NÜTZEL, Berufsorganisationen (Fn. 47) 48.

92 Siehe z. B. für die Börsenaufsicht durch die Handelskammern ARTHUR NUSSBAUM, Kommentar zum Börsengesetz für das Deutsche Reich, München 1910, 9 f.

93 § 56 Ziffer 11 Wassergenossenschaftsgesetz 1879 (Fn. 26).

94 § 18 Handelskammergesetz 1870 (Fn. 35); § 12 Landwirtschaftskammergesetz 1894 (Fn. 36). Auch das Handwerk kannte eine interne Schiedsgerichtsbarkeit, die

aber nicht den Handwerkskammern, sondern den Innungen überantwortet war, §§ 91 ff. i. V. m. § 81b Ziffer 4 GewO-Novelle 1897 (Fn. 36).

95 ERNST REIMER und RICHARD MUSSFELD, Die kaufmännischen Schiedsgerichte Deutschlands, Berlin 1931, 217 ff.

1. Zunächst ist folgender Befund voranzustellen: Die Wirtschaft strebte die Integration in korporative Institutionen an, sie drängte in die öffentlich-rechtliche Form. Das gilt gleichermaßen für die Kammern, für die hier behandelten Beiräte und auch für die Wassergenossenschaften, ist allerdings erläuterungsbedürftig.

Vor die Klammer gezogen werden kann als Erklärungsansatz, dass die Gesellschaft des Kaiserreichs durchgehend von einem Drang zur Organisation, zur Professionalisierung ihrer Interessendurchsetzung, auch zur Zentralisierung ihres Einflusspotentials erfasst war. Dies resultierte nicht zuletzt aus der Notwendigkeit, beim Kampf um die knappe Ressource staatlicher Aufmerksamkeit nicht hinter anderen Sektoren zurückzubleiben. Nur zur Illustration sei die Stellungnahme eines Vertreters agrarischer Interessen angeführt: »Wenn man, wie mir das mehrfach im Leben gegangen ist, in die Lage kommt, als landwirtschaftlicher Sachverständiger bei irgend welchen Angelegenheiten, wie bei der Enquete über die Handelsverträge oder im Eisenbahnrate gehört zu werden, dann fühlt man sich der Industrie gegenüber etwas schwach. Die Industrie kommt mit vollem Geschütze an. Sie hat alles Material von ihren Handelskammern in der Hand; unseren Landwirten fehlt das Material: Wir können es nicht von unseren Leuten bekommen.«⁹⁶ Ähnliche Bekundungen findet man bei der Handwerkerschaft, die sich gleichfalls am Modell der Handelskammern orientierte, um einen stärkeren Einfluss auf die Staatsgeschäfte (»organisatorische Beziehungen zu den Behörden«)⁹⁷ zu gewinnen.

Allerdings sind Differenzierungen erforderlich. Die Handwerkerschaft strebte die Verkammerung wohl fast geschlossen an. Die Einrichtung von Handwerkskammern gehörte zu ihren Standardforderungen.⁹⁸ Auch in der Landwirtschaft ging die Initiative in vielen Fällen von den landwirtschaftlichen Vereinen aus.⁹⁹ Dass sich auch innerhalb des Vereinswesens Widerstand formierte, soll nicht verschwiegen werden. Allerdings äußerten sich darin weniger bürgerlich-liberale Vorbehalte gegen amtlich verfasste Interessenvertretungen als vielmehr Befürchtungen der grundbesitzenden Elite, die um ihre bisher dominierende Stellung in den landwirtschaftlichen Vereinen bangte.¹⁰⁰ Die berufsständische Organisation in Form von Kammern lag schließlich auch im Interesse des Handels. Schon im Laufe des 19. Jahrhunderts schälte sich heraus, dass Interessenvertretungen mit amtlichem Charakter die bevorzugte Gestaltungsform waren, auch wenn über das Maß

96 Stellungnahme des Abgeordneten Tiedemann in der Sitzung des preußischen Landtages vom 6. Februar 1894; zit. nach ZAHNBRECHER, Landwirtschaftliche Vereine (Fn. 34) 39.

97 Aufruf der Versammlung sämtlicher Berliner Innungsverbände vom 10. Februar 1869, zit. nach ABELSHAUSER, Korporatismus (Fn. 32) 151.

98 RODER, Handwerkskammer (Fn. 32) 6 ff.; WINKLER, Mittelstand (Fn. 62) 85.

99 FRITZ-WERNER BEHNKE, Die rechtliche Stellung der preußischen Landwirtschaftskammern, Rostock 1929, 13; für Bayern RATJEN, Bauernkammern (Fn. 34) 13; für Sachsen KEUCHER, Kammer-System (Fn. 33) 65.

100 STEINBECK, Bürokratisierung (Fn. 34) 42 ff.

des Staatseinflusses, die mitgliedschaftliche Struktur und den Umfang und Charakter der Aufgaben keineswegs Einigkeit bestand.¹⁰¹ Die das preußische Handelskammerwesen vereinheitlichende Gesetzgebung von 1870 wurde dann zwar auch kritisiert, was einzelne Details anbelangte, konnte sich in der Sache jedoch der mehrheitlichen Unterstützung von Handel und Industrie sicher sein.¹⁰²

Auch die öffentlich-rechtlichen Wassergenossenschaften verdanken ihre Entstehung wesentlich der Initiative der Wirtschaft. Zwar waren es oft die Leiter staatlicher Mittelbehörden und Vertreter der Kommunen, die Maßnahmen zur Verbesserung der Koordinierung der Wasserbewirtschaftung anmahnten, das weitere Vorgehen wurde dann aber mit den betreffenden Unternehmen besprochen, aus deren Mitte sowohl Vorlagen für die entsprechenden Spezialgesetze als auch für die nähere organisatorische Ausgestaltung stammten. Nachweisen lässt sich dies jedenfalls bei der Gründung der Emschergenossenschaft und bei der Umwandlung des Ruhrtalsperrenvereins in eine öffentlich-rechtliche Körperschaft.¹⁰³

Gleiches lässt sich schließlich auch für die Beiräte sagen – zwar nicht für das Landesökonomiekollegium, welches schon seit 1842 existierte (auf einem schon 1811 gefassten Plan gründend) und deshalb nicht auf Impulse aus der bürgerlichen Gesellschaft des Kaiserreichs bezogen werden kann,¹⁰⁴ wohl aber für die Eisenbahnräte. Spätestens seit Ende der 1870er Jahre erkannte man von Seiten der Wirtschaft den Wert dieser Institution und forderte ein entsprechendes Gesetz.¹⁰⁵ Dem Reiz, den Beiräte als staatlich organisierte Arenen wirtschaftlicher Interessenartikulation ausübten, konnte man sich kaum entziehen. Das ging so weit, dass man sich auch tendenziell antiparlamentarische Institutionen vorstellen konnte – so in den 1870er Jahren in den Forderungen sowohl des Centralverbandes Deutscher Industrieller als auch des Deutschen Handelstages nach Einrichtung eines zentralen Beirats aus Vertretern von Handel, Industrie, Landwirtschaft und Verkehrswesen.¹⁰⁶

2. Der Drang in halbstaatliche Gebilde, also in Institutionen öffentlich-rechtlich verfasster Selbstverwaltung, ging somit größtenteils von der Gesellschaft selbst aus. Diejenigen, die sich dagegen stemmten, die Prince-Smith-Liberalen im volkswirtschaftlichen

101 BORIS GEHLEN, Selbstregulierung der Wirtschaft als evolutiver Prozess: Die preußischen Handelskammern zwischen staatlichem Auftrag und regionaler Interessenorganisation (ca. 1800 bis 1870), in: Selbstregulierung im 19. Jahrhundert – zwischen Autonomie und staatlichen Steuerungsansprüchen, hg. von PETER COLLIN, GERD BENDER, STEFAN RUPPERT, MARGRIT SECKELMANN und

MICHAEL STOLLEIS, Frankfurt a. M. 2011, 253–273.

102 WOLFRAM FISCHER, Unternehmerschaft, Selbstverwaltung und Staat. Die Handelskammern in der deutschen Wirtschafts- und Staatsverfassung des 19. Jahrhunderts, Berlin 1964, 70 f.

103 Zur Emschergenossenschaft: SELBACH und STÖVE, Die Emscher und die Emschergenossenschaft im Rechte, in: 25 Jahre Emschergenossenschaft, hg. von HEINRICH HELBING, Essen 1925, 33–44, 33 f.; CARL DORNHEIM, Die Emschergenossenschaft im Rechtsleben, in: Fünfzig Jahre Emschergenossenschaft, hg. von ALEXANDER RAMSHORN, Essen 1957, 85–102; zum Ruhrtalsperrenverein und zum Ruhrverband: CHRISTIAN EIDEN, Versorgungswirtschaft als regionale Organisation. Die Wasserversorgung Berlins und des Ruhrgebietes zwischen 1850 und 1930, Essen 2006, 186 ff.; WOLFGANG R. KRABBE, Kommunalpolitik und Industrialisierung, Stuttgart 1985, 210 f.

104 HANSEL, Jurisprudenz (Fn. 51) 56 f., weist auf zeitgenössische Kritik an der amtlichen Anbindung, gleichzeitig aber auch darauf hin, dass es Vertreter der freihändlerischen Richtung (und somit jedenfalls ab den 1870er Jahren Minderheiten) waren, von denen die Kritik ausging.

105 ZIEGLER, Eisenbahnen (Fn. 84) 242. Inwiefern sich die Idee der Eisenbahnräte eines breiten parlamentarischen Rückhalts sicher sein konnte, wird dagegen unterschiedlich beurteilt. Erwähnt ZIEGLER, a. a. O., 243 f., die Befürchtung einer Überspielung parlamentarischer Gestaltungsbefugnisse, wird von anderer Seite auf das auch von parlamentarischer Seite (Preußischer Landtag) geäußerte Bedürfnis hingewiesen, in die nunmehr staatliche Eisenbahnorganisation Institutionen zur Wahrung des Publikumsinteresses zu integrieren, SEFFZIG, Landeseisenbahnrat (Fn. 84) 22 ff.

106 PETER LOIVISCHACH, Beiräte bei Verwaltungsbehörden, Diss. phil. Berlin 1968, 60.

Kongress, die Hirsch-Duncker'schen Gewerkvereine, die Schulze-Delitz'schen Genossenschaften und die Linksliberalen im Parlament (ambivalent dagegen die Sozialdemokratie und das Zentrum), befanden sich in der Minderheit – ein Aspekt, der in den Hintergrund gerät, wenn vom »Interventionsstaat« die Rede ist. Diese Tendenz zur *Selbstverstaatlichung* der bürgerlichen Gesellschaft folgte durchaus einem Kalkül, welches auf Freiheitsgewinne, auf die Ausweitung des Gestaltungsfreiraums nichtstaatlicher Akteure abzielte. Der bis in die 1860er Jahre hinein die öffentliche Diskussion prägende, politisch-polemisch formulierte Gegensatz von freiem Verein und staatsabhängiger Korporation,¹⁰⁷ der aber auch noch in späteren Debatten immer wieder durchschimmerte,¹⁰⁸ hatte viel an Überzeugungskraft verloren, nicht nur weil halbamtliche Organisationen gegenüber freien Vereinen handfeste Vorteile boten, sondern auch deshalb, weil Selbstverwaltung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in einen fortlaufenden Verrechtlichungsprozess eingebunden war, der den Staatseinfluss zwar nicht unbedingt zurückdrängte, ihn aber rechtlich einhegte und damit berechenbarer machte.

Erstens garantierte die Institution der öffentlich-rechtlichen Körperschaft einen rechtlich abgesicherten Raum für eigenverantwortliche Betätigung, auch wenn sich der Gehalt dieser Verbürgungen erst allmählich abzeichnete. Die alten Korporationen kannten nur vermögensrechtliche und auf Privilegien gegründete Garantien, ansonsten waren sie als der Staatsverwaltung »untergeordnete«, behördenähnliche Einrichtungen konzipiert.¹⁰⁹ Zwar vermochte die Rechtsfigur der Korporation gerade bei der Beurteilung des Kammerwesens noch längere Zeit Wirkung entfalten (schon wegen der nach wie vor geltenden einschlägigen Bestimmungen des ALR¹¹⁰).¹¹¹ Die in den letzten beiden Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts überall aus dem Boden schießenden bzw. neu verfassten Selbstverwaltungseinrichtungen, neben Berufsgenossenschaften und Krankenkassen eben auch neue Kammern und Wassergenossenschaften, machten aber das Bedürfnis nach einer rechtsdogmatischen Erfassung deutlich, welche nicht mehr (nur) auf einem korporationsmäßigen Verständnis basieren konnte. Die genossenschaftsrechtliche Monographie von Rosin machte hier einen Anfang, auch wenn sie die neuen Gebilde meist nur von ihrem Pflichtmoment her erfasste.¹¹² Jellinek vermochte es aber dann schon, die subjektivrechtliche Seite von Selbstverwal-

107 HARTWIG BRANDT, Anmerkung, in: Gesellschaftliche Strukturen als Verfassungsproblem. Intermediäre Gewalten, Assoziationen, Öffentliche Körperschaften im 18. und 19. Jahrhundert. Gründungstagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar am 3./4. Oktober 1977, Berlin 1978, 68–77, 73.

108 So in der Grundsatzdiskussion über freie Kassen oder amtliche

Kassen bei der Krankheitsvorsorge, COLLIN, Optionen (Fn. 29).

109 Dazu ausführlich KARL-JÜRGEN BIEBACK, Die öffentliche Körperschaft, Berlin 1976, 53 ff.

110 §§ 25 II 6 ALR.

111 Siehe z. B. Urteil des Preussischen Oberverwaltungsgerichts vom 21. März 1890 (PrOVGE 19, 62–69, 67 f.).

112 ROSIN, Genossenschaft (Fn. 25) insb. 18.

tung auszuformen: Teilnahme an den Staatsgeschäften ließ sich in der Spielart des *status activus* nicht nur den einzelnen Mitgliedern als rechtliche Garantie zuordnen, sondern – wichtiger noch – den Selbstverwaltungseinrichtungen als übertragene Herrschaftsgewalt, die ihnen der Staat nicht einfach durch Verwaltungsakt entziehen konnte.¹¹³ Die öffentlich-rechtliche Verfassung brachte für diese Organisationen eine »Steigerung ihrer Rechtssphäre« mit sich, hob Jellinek, damit auch den Unterschied zu den (bloß) privatrechtlichen Vereinigungen betonend, hervor.¹¹⁴

Zweitens versprach die mit der öffentlich-rechtlichen Form einhergehende Zwangsmitgliedschaft eine verbreiterte und zuverlässigere Finanzierungsbasis und Erleichterungen bei der Durchsetzung der Beitragspflichten. Die Beiträge zu den Wassergenossenschaften galten als öffentliche Last und konnten im Verwaltungszwangsverfahren eingezogen werden¹¹⁵ – die Genossenschaften waren also nicht auf eine langwierige gerichtliche Geltendmachung ihrer Ansprüche angewiesen. Im Falle der Kammern war die Beitragserhebung und -eintreibung noch weiter zugunsten der Körperschaften ausgestaltet: Die Beiträge zu den Handelskammern wurden als Zuschlag zur Gewerbesteuer erhoben,¹¹⁶ die Kosten der Handwerkskammern trug die Gemeinde, die diese wiederum auf die einzelnen Handwerksbetriebe umlegen konnte,¹¹⁷ und die der Landwirtschaftskammern wurden nach Maßgabe des Grundsteuerreintrages von den Gemeinden erhoben und an die Kammern weitergeleitet.¹¹⁸

Drittens konnte gerade aufgrund dieser Zwangsmitgliedschaft der Anspruch plausibel gemacht werden, für *alle* Berufsgenossen eines bestimmten wirtschaftlichen Sektors zu sprechen, was die Chancen gehört zu werden doch tendenziell erhöhte. Legitimation durch (umfassende) Repräsentation bedeutete auch, die Geltendmachung von Partikularbelangen in erhöhtem Maß mit Gemeinwohlformeln unterlegen zu können. Selbstverwaltung musste sich nicht als egoistische Interessendurchsetzung verstehen, sondern konnte sich, ganz im Hegel'schen Sinne, als Mittelglied zwischen Staat und bürgerlicher Gesellschaft deklarieren.¹¹⁹

Viertens kommt, wenn man die öffentlich-rechtlichen Genossenschaften in die Überlegungen einbezieht, noch ein weiterer Aspekt hinzu: Auf freiwilliger, privatrechtlich-vertraglicher Basis war Einigkeit über die Mitwirkungspflichten oft nicht zu erzielen, manchmal versprach nur die amtliche Zwangsform eine erfolg-

113 GEORG JELLINEK, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Tübingen 1905, 266 f.

114 JELLINEK, System (Fn. 113) 267, darauf abstellend, dass auch privatrechtliche Vereinigungen staatlich verpflichtet werden konnten, ihnen es aber an der Ausstattung mit einem subjektiv-öffentlichen Recht auf Ausübung von Herrschaftsgewalt fehlte, a. a. O. 263 ff.

115 Siehe z. B. § 12 Emschergesetz 1904 (Fn. 42); § 229 Wassergesetz 1913 (Fn. 46).

116 § 23 Handelskammergesetz 1870 (Fn. 35).

117 § 103I GewO-Novelle 1897 (Fn. 36).

118 § 18 Landwirtschaftskammergesetz 1894 (Fn. 36).

119 ABELSHAUSER, Korporatismus (Fn. 32) 153.

reiche Interessenaustarierung. Gerade hier wird ein weiteres Funktionselement öffentlich-rechtlicher Selbstorganisation sichtbar. Sie verlieh nicht nur der Interessenvertretung nach außen (gegenüber dem Staat oder anderen gesellschaftlichen Teilgruppen) mehr Gewicht, sondern vermochte auch deren interne Funktionsfähigkeit stärken. Dort, wo die Instrumente der Privatrechtsgesellschaft nicht ausreichten, um Koordinationsprobleme zu lösen, konnte nunmehr mit Zwangselementen agiert werden.

Dieses Moment der Stärkung der internen Funktionsfähigkeit lässt sich mittelbar auch bei den Beiräten beobachten. Denn diese waren nicht nur – wie auch die Kammern, wenn sie für Beratungsaufgaben herangezogen wurden – Stätten persuasiver Einwirkung auf staatliche Entscheidungsfindungsprozesse, sondern auch Arenen interner Abstimmung. Die dort vertretenen heterogenen Interessenlagen konnten nicht ungefiltert an die staatlichen Vertreter weitergegeben werden, sondern mussten kleingearbeitet und anschlussfähig gemacht werden. Dies musste sich nicht in formalisierten Abstimmungsverfahren niederschlagen. Vielmehr dürften sich schon die Stellungnahmen einzelner Interessenvertreter diesen Erwartungshaltungen angepasst haben. Somit lässt sich sagen, dass im Rahmen institutionalisierter gesellschaftlich-staatlicher Kommunikation eine weitere Ebene – konfliktentschärfender – interner Kommunikation des wirtschaftlichen Teilsystems installiert wurde.

3. Auf der Verlustseite lässt sich zunächst – bei Kammern und Genossenschaften – der Mitgliedschaftszwang bilanzieren. In gewisser Weise wurde die negative wirtschaftliche Assoziationsfreiheit, ein Reflex der Auflösung der Ständegesellschaft,¹²⁰ wieder eingeschränkt. Allerdings können die mit den mit der Zwangsmitgliedschaft zu den neuen Selbstverwaltungseinrichtungen verbundenen Restriktionen nicht mit den alten zünftigen Beschränkungen verglichen werden. Zu einem Gutteil war der Mitgliedszwang nur Beitragszwang. Weniger noch: Mitgliedschaft bedeutete in der seinerzeitigen Gesetzesterminologie nur Mitgliedschaft in der Kammer als Repräsentativorgan. Und die Mitgliedschaft in dieser war freiwillig und wurde durch Wahl begründet,¹²¹ nur der Beitragszwang war es, der alle Berufsgenossen traf.

Weiter ist auf die Staatsaufsicht als durchgängiges Korrelat wirtschaftlicher Selbstverwaltung hinzuweisen. Denn durch sie wurde staatliche Herrschaft in die Selbstverwaltung injiziert. In

¹²⁰ JUDITH HILKER, Grundrechte im deutschen Frühkonstitutionalismus, Berlin 2005, 295 f.

¹²¹ §§ 3 ff. Handelskammergesetz 1870 (Fn. 35); §§ 5 ff. Landwirtschaftskammergesetz 1894 (Fn. 36); §§ 103a ff. GewO-Novelle 1897 (Fn. 36).

dem Maße, in dem Staatsaufsicht zur Geltung kam, konnte an sich nicht mehr von Freiheit gesprochen werden, weil nicht mehr von herrschaftsfreien Räumen die Rede sein konnte. Jedoch tendierte die Staatsaufsicht immer stärker zur Rechtsaufsicht, also zu einer Aufsichtsform, welche lediglich die Überprüfung der Rechtskonformität der Körperschaftsaktivitäten erlaubte.¹²² Vereinzelt standen der Exekutive zwar recht weitgehende Aufsichtskompetenzen zur Verfügung, wie bei der intensiven Teilnahme von staatlichen Kommissaren an der Verwaltung der Handwerkskammern. Aber hierbei zeigte sich auch die Schutz- und Förderungsfunktion der Aufsicht, da man meinte, der Handwerkerschaft bei der Kammerverwaltung zur Seite stehen zu müssen.¹²³ Insofern diente Aufsicht auch der Stärkung der internen Funktionsfähigkeit der Selbstverwaltungseinrichtungen. Das repressive Moment trat dagegen weniger hervor, jedenfalls weniger als bei der Staatsaufsicht über die kommunale Selbstverwaltung, wo in viel stärkerem Maße politische Gesichtspunkte, insbesondere bei der staatlichen Bestätigung kommunaler Beamter, zum Tragen kamen. Der einzige überlieferte Fall von einiger politischer Brisanz war der Handelskammerkonflikt, in dem sich einige Handelskammern gegen Bismarcks Schutz Zollpolitik ausgesprochen hatten,¹²⁴ und auf den mit der Einführung eines staatlichen Auflösungsrechts reagiert wurde.¹²⁵ Hinzuzufügen ist, dass auch die privatrechtliche Vereinsform nicht vor staatlicher Einflussnahme schützte. Vor allem die landwirtschaftlichen Vereine – Vorläufer der Landwirtschaftskammern – waren in erheblichem Maße mit der Staatsverwaltung verflochten, in intensivster Weise wohl in Bayern:¹²⁶ durch monarchisches Protektorat, Pflichtmitgliedschaft von Beamten, die Übernahme regionaler Vorsitzposten durch die Regierungspräsidenten und staatliche Dotationen.¹²⁷ Die Umwandlung in Kammern verbürgte hier sogar ein Mehr an Staatsunabhängigkeit.¹²⁸

Schließlich barg auch die Art und Weise der Finanzierung Risiken. Zwar stärkte – wie oben gezeigt – die öffentlich-rechtliche Organisation der Beitragseintreibung die Funktionsfähigkeit von Selbstverwaltungseinrichtungen. Jedoch deckten Beiträge nie den gesamten Finanzbedarf ab. Fast alle Wirtschaftskammern erhielten Staatszuschüsse.¹²⁹ Grundsätzlich lässt sich sagen, dass mit wachsendem Anteil staatlicher Finanzierung das staatliche Einflusspotential wuchs;¹³⁰ bei den Handwerkskammern, deren (wenn auch umlagefähigen) Kosten fast vollständig von den Kommunalhaus-

122 Siehe nur WILHELM HUNSBERG, Organisation, Zuständigkeit und Rechtsnatur der Handelskammern in Preußen, Anklam 1920, 50 f.; v. HORNSTEIN, Berufsorganisationen (Fn. 79) 73.

123 KEUCHER, Kammer-System (Fn. 33) 109; RODER, Handwerkskammer (Fn. 32) 94.

124 FISCHER, Unternehmerschaft (Fn. 102) 77; FRITZ BLAICH, Staat und Verbände in Deutschland

zwischen 1871 und 1945, Wiesbaden 1979, 12 f.

125 Art. VIII (neuer § 34b) Gesetz vom 19. August 1897 (PrGS 343).

126 Zu Preußen STEINBECK, Bürokratisierung (Fn. 34) 25.

127 Umfassend STEFFANIE HARRECKER, Der Landwirtschaftliche Verein in Bayern 1810–1870/71, München 2006.

128 RATJEN, Bauernkammern (Fn. 34) 5.

129 NÜTZEL, Berufsorganisationen (Fn. 47) 59, 62.

130 ERNST KUHLMANN, Das Recht der gesetzlichen Berufsvertretungen, Karlsruhe 1908, 99.

halten getragen wurden, musste fast jeder Ausgabeposten genehmigt werden.¹³¹

Es zeigt sich somit, dass zahlreiche Regularien durchaus ambivalente Züge aufwiesen. Selbstregulierungsstärkende Mechanismen konnten selbstregulierungsschwächende Effekte hervorrufen und umgekehrt. Ansatzpunkte für eine freiheitliche Unterbilanz bietet dieser Befund aber nicht. Mit Verkammerung, öffentlich-rechtlicher Vergenossenschaftung und der Schaffung von Beiräten wurden für die Wirtschaft Räume der Interessendurchsetzung eingerichtet, die zur Stärkung ihrer interner Funktionsfähigkeit und ihrer Durchsetzungskraft gegenüber dem Staat beitrugen und damit letztlich die Freiheit der Wirtschaft stärkten – und nicht zuletzt auch ihre ökonomische Leistungsfähigkeit.¹³²

Peter Collin

131 KUHLMANN, Berufsvertretungen
(Fn. 130) 99.

132 ABELSHAUSER, Korporatismus
(Fn. 32) 148.