

**WOLFRAM FISCHER**

**Unternehmerschaft  
Selbstverwaltung und Staat**



**Duncker & Humblot · Berlin**

WOLFRAM FISCHER

**Unternehmerschaft, Selbstverwaltung und Staat**



# Unternehmerschaft Selbstverwaltung und Staat

Die Handelskammern in der deutschen Wirtschafts-  
und Staatsverfassung des 19. Jahrhunderts

Von  
Wolfram Fischer



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten

© 1964 Duncker & Humblot, Berlin

Gedruckt 1964 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

## Inhalt

|  |     |
|--|-----|
| <i>Einleitung</i> .....  | 7   |
| <i>I. Die Entstehung der Handelskammern in Deutschland 1800—1870</i> ....  | 11  |
| 1. Ältere Wurzeln .....  | 11  |
| 2. Das napoleonische Kammersystem und die Anfänge der rheinischen Handelskammern .....                                       | 14  |
| 3. Die kaufmännischen Korporationen im östlichen Preußen.....  | 19  |
| 4. Probleme und Entwicklungstendenzen im preußischen Kammerwesen 1830—1870 .....   | 26  |
| 5. Die Entstehung der Handelskammern im außerpreußischen Deutschland: einige Haupttypen .....                                | 43  |
| a) Die Umformung der kaufmännischen Vertretungen der Hansestädte im 19. Jahrhundert .....                                    | 43  |
| b) Der Ursprung der Handelskammern in Süddeutschland .....   | 52  |
| 6. Regionale Zusammenschlüsse und die Anfänge des Deutschen Handelstages .....   | 63  |
| <i>II. Die Handelskammern im Deutschen Kaiserreich 1870—1914</i> .....   | 69  |
| 1. Die preußischen Kammern nach dem Gesetz vom 24. Februar 1870 und ihre Bewährung im Bismarckreich .....                    | 69  |
| 2. Probleme der nicht-preußischen Handelskammern im Deutschen Kaiserreich .....  | 84  |
| 3. Der Deutsche Handelstag im Ringen um eine zentrale Repräsentation der gewerblichen Unternehmerschaft in Deutschland ..... | 96  |
| 4. Die Handelskammern in der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Grundsatzdebatte .....                                | 112 |



## Einleitung

Industrie- und Handelskammern unter ihrer älteren Bezeichnung „Handelskammern“ gibt es in Deutschland seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts. Sie sind unter französischer Herrschaft zunächst im Rheinland eingerichtet worden und machen einen Teil der Revolutionierung der westdeutschen Staats-, Wirtschafts- und Sozialverfassung durch das napoleonische Frankreich aus. Von Preußen wurden sie nach 1814/15 praktisch unverändert übernommen. Sie haben seitdem bis auf das kurze Intervall von 1942 bis 1945, als sie zwangsweise in die sog. Gauwirtschaftskammern überführt wurden, ununterbrochen bestanden und gehören damit zu den traditions- und kontinuierlichsten Institutionen des industriellen Deutschland. Ihre Stellung innerhalb des deutschen Wirtschafts-, Gesellschafts- und Staatsgefüges ist dadurch gekennzeichnet, daß sie ein eigentümliches Verbindungsglied zwischen Wirtschaft und Staat, genauer gesagt, zwischen gewerblicher Unternehmerschaft und Regierung bilden, daß sie die Unternehmerschaft auf regionaler Grundlage korporieren, um einerseits deren Gesamtinteresse gegenüber der Regierung zu vertreten, andererseits aber der Regierung den Sachverstand der Unternehmerschaft zur Verfügung zu stellen bzw. sie von Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung zu entlasten. Wie diese eigentümliche Zwischenstellung, der Doppelcharakter der Kammern als Interessenvertretung und Hilfsbehörde, zustande gekommen ist und sich im Laufe des 19. Jahrhunderts ausgeformt hat, soll hier in Grundzügen dargestellt werden.

Es geht uns also um ein Problem der deutschen Verfassungsgeschichte im weitesten Sinne. Wir gehen davon aus, daß Wirtschaft und Gesellschaft (ebenso wie der Staat) stets eine Verfassung besitzen. So wie sich eine Nation oder, allgemeiner gesprochen, die Bevölkerung eines bestimmten, politisch als Einheit gegenüber anderen Einheiten abgegrenzten Raumes oder Verbandes stets in einer *politischen* Verfassung befindet, so ist sie auch in bezug auf ihre Wirtschaftstätigkeit und in ihren sozialen Beziehungen in bestimmter Weise geordnet. Bestimmte Grundgesetze sind ihr entweder positiv gesetzt oder durch Sitte und Übung überkommen und weisen wirtschaftliche Betätigung und soziale Beziehungen in feste Bahnen. Bestimmte, auf Dauer gerichtete Institutionen sind zur Durchführung und Sanktionierung dieser Verfassung vorhanden. Eine solche Institution ist in industriellen Gesellschaften offenbar die Handelskammer. Denn es gibt sie heute in fast allen Ländern der Erde mit einer nicht zentralgeleiteten und staatseigenen



Wirtschaft<sup>1</sup>. Ihre Organisationsformen, Funktionen und Arbeitsweisen zeigen naturgemäß viele Unterschiede, grundsätzlich lassen sie sich aber auf zwei Typen zurückführen, die man als den angelsächsischen und den französischen Typ bezeichnen kann: Die einen sind private, freiwillige Verbände der Kaufmannschaft einer Stadt oder Region zur Vertretung des Gesamtinteresses ihrer Mitglieder, die anderen staatliche Hilfsinstitute zur Beratung der Regierung und ihrer nachgeordneten Behörden. Wo die deutschen Kammern zwischen diesen beiden Polen einzuordnen sind, wird in dieser Studie u. a. herauszuarbeiten und zu begründen sein.

Dabei wird zugleich die Frage mitbeantwortet, ob es berechtigt ist, sie überhaupt als eine *Verfassungsinstitution* zu behandeln, statt sie, wie es in der Tat oft geschehen ist, lediglich der *Verwaltung* zuzuweisen<sup>2</sup>. Dies ist nicht nur eine Frage der Systematik und Terminologie des öffentlichen Rechts, sondern ebenso sehr der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Grundsatzdebatte, der es ja sehr wesentlich darum geht, diejenigen Normen und Institutionen aus dem Bereich des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens herauszuschälen, denen grundsätzlicher, ordnungspolitischer Rang zukommt. Dies ist komplizierter als die Interpretation politischer Verfassungen, weil das positive Recht hier nur wenige Anhaltspunkte gibt. Die geschriebenen Verfassungen sagen wenig über die Wirtschafts- und Sozialverfassung aus, und was sie bestimmen, ist oft widersprüchlich in sich, weil es meist aus einem politischen Kompromiß gegensätzlicher Ordnungsvorstellungen hervorgegangen ist. Auch liegen die Erfahrungen noch nicht in gleichem Umfang vor wie für die politischen Normen<sup>3</sup>. Hier ist der wissenschaftlichen und politischen Diskussion daher ein breiter Spielraum gelassen.

<sup>1</sup> Daß sie in Zentralverwaltungswirtschaften, falls sie der Form nach erhalten bleiben, einen anderen Stellenwert haben, sei hier nur am Rande erwähnt. — Für die Verbreitung der Handelskammern über die ganze Erde gibt für den Beginn unseres Jahrhunderts einen guten Überblick die Schrift: „Die Handelskammern, ihre Organisation und Tätigkeit. Bericht der Ältesten der Kaufmannschaft von Berlin an den internationalen Handelskammerkongreß in Mailand.“ Berlin 1906.

<sup>2</sup> Daß auch hier eine Polarität der Auffassungen vorliegt, sei an dieser Stelle nur erwähnt. Der überwiegende Teil der Arbeiten von Praktikern und Juristen sieht die Kammern lediglich als „Organe der Selbstverwaltung der Wirtschaft“. Immerhin gibt es aber auch seit geraumer Zeit Ansätze zu einer verfassungsrechtlichen Interpretation, am deutlichsten wohl bei G. Zilian, Die Bedeutung der Handelskammern für die deutsche Staats- und Wirtschaftsverfassung im Rahmen des berufsständischen Problems. Jur. Diss. Leipzig 1930, und bei E. R. Huber, Selbstverwaltung der Wirtschaft. Stuttgart 1958, bes. S. 8.

<sup>3</sup> Das Musterbeispiel einer widersprüchlichen Wirtschafts- und Sozialverfassung ist wohl die Verfassung der Weimarer Republik, die sich zwar viel ausführlicher als die meisten geschriebenen Verfassungen dazu äußert, aber „gemeinwirtschaftliche“ und individualwirtschaftliche Prinzipien unverbunden nebeneinanderstellt.

Beginnt man einmal, alle diejenigen Institutionen unserer Wirtschaft und Gesellschaft aufzusuchen, die auf Dauer angelegt erscheinen und daher oft öffentlich-rechtliche Sanktion erhalten haben, so ist man erstaunt, in welchem nahezu undurchdringlichen Gestrüpp man sich begibt<sup>4</sup>. Die Industrie- und Handelskammern erscheinen dabei an einem Kreuzungspunkt sehr verschiedenartiger Tendenzen und Grundvorstellungen. Bald kann man sie zusammen mit anderen Kammern (für das Handwerk, die Landwirtschaft, die Ärzte, die Rechtsanwälte) als Elemente eines berufsständischen Aufbaus der Gesellschaft interpretiert sehen<sup>5</sup>, bald zusammen mit den freien Verbänden als wirtschaftliche Interessenvertretungen<sup>6</sup>, bald im Zusammenhang mit den politischen Kommunen als Träger bürgerlicher Selbstverwaltung und Selbstverantwortung<sup>7</sup>, bald als bloßes Glied der Staatsverwaltung, als auf die Wirtschaft beschränkte Unterbehörde<sup>8</sup>. Die aus den Kammern selbst kommenden Autoren sehen meist alle diese Elemente in ihnen vereint, wobei sie das Schwergewicht je nach der historischen Situation bald diesem, bald jenem Element geben<sup>9</sup>.

Damit nicht genug. Auch für grundsätzliche Gesellschafts- und Staatsreformen (oder -dekompositionen) scheinen die Kammern beliebte Ansatzpunkte zu liefern. So dienten sie im und nach dem ersten Weltkrieg den Verfechtern der Gemeinwirtschaft als Keimzelle einer kartellierten oder sozialisierten „wirtschaftlichen Selbstverwaltung“<sup>10</sup>, so sahen und sehen die Gewerkschaften in ihnen einen natürlichen Ansatzpunkt für die überbetriebliche Mitbestimmung der Arbeitneh-

<sup>4</sup> Das Verdienst einer juristischen Durchlichtung dieses Gestrüpps kommt wie keinen anderen E. R. Huber zu mit seinem zweibändigen, in 2. Aufl. über 1700 Seiten umfassenden *Wirtschaftsverwaltungsrecht*. 1. Aufl. 1931, 2. Aufl. 1953/54.

<sup>5</sup> so etwa, allerdings mit kritischen Reserven gegenüber den Möglichkeiten eines modernen „Ständestaates“ G. Zilian, *Die Bedeutung der Handelskammern für die dt. Staats- und Wirtschaftsverfassung im Rahmen des berufsständischen Problems*. Jur. Diss. Leipzig 1930.

<sup>6</sup> so z. B. C. Eckert, *Die Stellung der Handelskammern im Aufbau der wirtschaftlichen Interessenvertretungen*. Bonn 1922.

<sup>7</sup> so z. B. L. Minaty, *Die Industrie- und Handelskammern als Träger wirtschaftlicher Selbstverwaltung*. Jur. Diss. Köln 1932, auch E. R. Huber, *Selbstverwaltung der Wirtschaft*. Stuttgart 1958.

<sup>8</sup> Dieser Interpretation kommt nahe etwa F. Heréus, *Die deutschen Handelskammern als Glied der Verwaltung. Ihre Geschichte, ihr Wesen und ihre Zukunft*. Mannheim/Berlin/Leipzig 1922. Sie wird am häufigsten von Verwaltungsjuristen der Ministerien und Kommunen vertreten.

<sup>9</sup> Repräsentativ dafür etwa O. Most, *Selbstverwaltung der Wirtschaft in den Industrie- und Handelskammern*. 3. Aufl. Jena 1927, und J. Wilden, *Vom Sinn und Zweck der Industrie- und Handelskammern. Vergangenheit-Gegenwart-Zukunft*. Düsseldorf 1946.

<sup>10</sup> Die Hauptprogrammschrift ist: W. v. Moellendorf, *Deutsche Gemeinwirtschaft*. Berlin 1916. Zeitgenöss. Zusammenfassungen der verschiedenen Pläne finden sich u. a. bei Herrfahrdt, *Die Einigung der Berufsverbände als Grundlage des neuen Staates*. Bonn 1919, und bei E. Tatarin-Tarneyden, *Die Berufsstände, ihre Stellung im Staatsrecht und die deutsche Wirtschaftsverfassung*. Berlin 1922.