

PETER HÜTTENBERGER

## DIE ANFÄNGE DER GESELLSCHAFTSPOLITIK IN DER BRITISCHEN ZONE

Die Gesellschaftspolitik der britischen Besatzungsmacht in Deutschland zwischen 1945–1949 ist, solange die Akten des Foreign Office und der Control Commission in Germany (British Element) noch nicht zugänglich sind, in ihren Motivationen und in ihrer Prägung durch das Vorbild der englischen Staatspraxis undeutlich erkennbar. Dennoch erlauben die Quellen der deutschen Behörden, vor allem die gedruckten Gesetze, Verordnungen und Anweisungen, ferner die zahlreich überlieferten Korrespondenzen der deutschen Staatskanzleien und Ministerien mit ihren Regional Commissioners wenigstens die Wiedergabe eines Bildes in großen Umrissen.

Man kann die britische Gesellschaftspolitik in zwei Phasen einteilen, deren Übergänge allerdings fließend sind. Die erste Phase dauerte vom Einmarsch der alliierten Streitkräfte im Frühjahr 1945 – die Monate bis zur Potsdamer Konferenz Anfang August 1945, die im wesentlichen der Orientierung dienten, eingerechnet – bis etwa zum Spätsommer 1947. Die anschließende zweite Phase erstreckte sich bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Mai 1949.

Die Haltung der Briten in der ersten Phase wirkt, gemessen an den Überlegungen der Kriegszeit, wenig planvoll, behutsam tastend und kaum ausgewogen. Sie schwankt zwischen liberalen und sozialistischen Grundsätzen, wobei das britische Modell der Gesellschaftspolitik eine bedeutende Rolle spielt. So litt namentlich die Arbeiterschaft der Zone, die in die Labour-Regierung hohe Erwartungen gesetzt hatte, unter dieser Ambivalenz. Zwar förderte die Militärregierung im Sommer 1945 die Gründung von Betriebsräten, deren anfänglichen Einfluß auf die Unternehmungsleitungen sie wohl als Druckmittel gegen die Kapitaleigentümer durchaus duldete, sie favorisierte außerdem propagandistisch und personalpolitisch den Einfluß der sich damals konstituierenden Gewerkschaften, und zwar sowohl beim Aufbau der Parteien als auch bei der Reorganisation der Kommunal- und Provinzialverwaltungen, aber andererseits enttäuschte sie die deutsche Arbeiterschaft durch das von ihr mitentschiedene Betriebsrätegesetz vom April 1946, das weit hinter den Erwartungen nach paritätischer Mitbestimmung zurückblieb, ja schon erworbene Positionen wieder verschlechterte<sup>1</sup>.

Vor allen Dingen enttäuschte das britische Eingreifen in die Gründungsvorgänge der Gewerkschaften. Im Sommer 1945 hatte sich in Nordrhein um Hans Böckler, dem späteren Vorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbundes, und Karl Arnold, ab 1947 Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen, ein überparteilicher Siebener-Ausschuß gebildet, dem schon vor 1935 bekannte Arbeiter-

<sup>1</sup> Kontrollratsgesetz Nr. 22 vom 7. 4. 1946, Betriebsrätegesetz, Amtsblatt des Kontrollrates Nr. 6.

vertreter angehörten. Dieser Ausschuß strebte entschieden die Organisationsform der Einheitsgewerkschaft an und seine Absichten wurden sowohl von einer westdeutschen Funktionärskonferenz der Gewerkschaften in Düsseldorf, Ende November 1945, als auch von dem CDU-Gründer in Berlin, Jakob Kaiser, ausdrücklich gebilligt. Die Besatzungsmacht erhob dagegen Einspruch und erzwang unter Mitwirkung eigens aus England angereister Gewerkschaftsfunktionäre schon im Dezember 1945 von der deutschen Seite eine Vereinbarung über die Gründung autonomer Industriegewerkschaften, angeblich um die Arbeiter nicht einer kleinen Gruppe von Spitzenfunktionären auszuliefern<sup>2</sup>. Der Kontrollrat genehmigte am 3. 6. 1946 in der Tat dann nur „Verbände industrieller Gewerkschaften“ und stellte lediglich den Aufbau eines zonalen Gewerkschaftsverbandes in Aussicht<sup>3</sup>. Wichtiger für die Gliederung der künftigen Gesellschaft in Deutschland war jedoch, daß die Briten den Plänen der Gewerkschaften hinsichtlich der Bodenreform<sup>4</sup>, der Sozialisierung der Grundstoffindustrien<sup>5</sup>, Banken und Versicherungen ihre Zustimmung versagten und daß sie ebenfalls die von Arnold im Januar 1946 vorgeschlagene paritätische Mitbestimmung auf bezirklicher und provinzieller Basis eher hemmten als förderten.

Die Mitbestimmung vermochte Böckler lediglich, freilich in Übereinstimmung mit den von der Demontage bedrohten deutschen Unternehmern, im Bereich des Bergbaues sowie der Eisen- und Stahlindustrie durchzusetzen. In der Frage der Demontage schließlich handelten die Briten geradezu gegen die erklärten Interessen der deutschen Arbeiterschaft, ja sie waren sogar bereit, deren Auflehnung gegen die Vernichtung der Arbeitsplätze, z.B. in Bochum und Bergkamen, mit bewaffneter Gewalt zu brechen<sup>6</sup>.

Die Militärregierung verschleppte also die langfristigen Forderungen der Gewerkschaften ad kalendas graecas, andererseits gab sie gegenüber deren kurzfristigen Wünschen nach, so unterstützte sie u. a. lohnpolitische Verlangen oder gewährte Verbesserungen in Versicherungsfragen. Man kann sich daher des Eindruckes nicht entziehen, daß auf englischer Seite eine soziale Konzeption nicht

<sup>2</sup> Neue Westfälische Zeitung vom 4. 12. 1945 und 12. 12. 1945. In die Diskussion schalteten sich gegen die Einheitsgewerkschaft prominente Gewerkschaftsfunktionäre Großbritanniens wie William Lawther, Präsident der Bergarbeitervereinigung und Jack Tanner, Präsident der Vereinigten Metallarbeiter-Verbände, ein.

<sup>3</sup> Kontrollratsdirektive Nr. 31 vom 3. 6. 1946, Amtsblatt des Kontrollrats Nr. 8.

<sup>4</sup> Verordnung Nr. 105 vom 4. 9. 1947, Amtsblatt der britischen Militärregierung Nr. 21. Die VO zielte zunächst auf eine Verringerung des wirtschaftlichen und politischen Einflusses der Großgrundbesitzer. Im Verlaufe der folgenden beiden Jahre revidierten die Briten jedoch ihre Haltung und verweigerten dem vom Land Nordrhein-Westfalen verabschiedeten Bodenreformgesetz ihre Zustimmung.

<sup>5</sup> Das von einer Mehrheit von SPD, KPD, Deutscher Zentrumspartei und linkem Flügel der CDU verabschiedete Gesetz zur Sozialisierung des Bergbaues in Nordrhein-Westfalen wurde von der Militärregierung nicht genehmigt.

<sup>6</sup> Treue, Wilhelm, Die Demontagepolitik der Westmächte nach dem II. Weltkrieg, Göttingen 1967.

vorhanden war, sondern vielmehr die Neigung bestand, sich die Gewerkschaften durch kleine Vergünstigungen gefügsam zu machen und sie so als Instrument zur Disziplinierung der Arbeiterschaft im Interesse einer bequemen Besatzungspolitik zu benutzen.

Demgegenüber waren die Briten auch keineswegs unternehmerfreundlich. Sie verfügten kurz nach dem Einmarsch aufgrund des von General Eisenhower erlassenen Gesetzes Nr. 52<sup>7</sup> eine Vermögenssperre für Großgrundbesitzer, ferner für Mitglieder von Aufsichtsräten und für Direktoren im Bereich des Kreditwesens sowie der Industrie. Der Field Security Service nahm dann im November 1945 116 Persönlichkeiten des Bergbaues sowie der Eisen- und Stahlindustrie ohne Rücksicht auf ihre frühere Zugehörigkeit zur NSDAP fest und verhaftete einige Monate später zahlreiche Unternehmensleiter der Textilbranche<sup>8</sup>.

Ferner gaben die Briten der Entnazifizierung zunächst bewußt eine Wendung gegen die Kapitaleigentümer<sup>9</sup>. So hieß es z.B. in einer Zonenexekutivanweisung Nr. 3, daß in Industriegegenden sich die deutschen Entnazifizierungsausschüsse vorwiegend aus Vertretern der Arbeitnehmerinteressen und Gewerkschaften zusammensetzen sollten, aber auch in anderen Gegenden sollten nach Tunlichkeit Gewerkschaftsvertreter zugezogen werden. KPD und SPD fühlten sich daher berechtigt, die Entnazifizierung als Mittel gesellschaftlicher Veränderung zu werten. Schließlich griff die Militärregierung durch Beschlagnahme des gesamten Bergbaues, der IG-Farben, der Eisen- und Stahlindustrie und der Fa. Friedrich Krupp tief in alte industrielle Vermögensstrukturen Deutschlands ein<sup>10</sup>. Gegenüber diesen restriktiven Maßnahmen behandelten die Briten die Interessenverbände der Unternehmer auffallend großzügig im Sinne eines liberalen Wirtschaftssystems. Einige deutsche Provinzialbehörden, so Nordrhein und Hannover, bemühten sich schon im Sommer 1945 in Zusammenarbeit mit noch tätigen Verbandsfunktionären, Industriellen und Kaufleuten, zunächst wenigstens die Industrie- und Handelskammern sowie die Fachverbände der Wirtschaft als Hilfsorgane bürokratischer Wirtschaftsverwaltung im Stile der während des Krieges entwickelten Praxis wieder aufleben zu lassen, da ein liberales Marktsystem angesichts des Zusammen-

<sup>7</sup> Die britische Militärregierung verfügte die Übernahme des Gesetzes Nr. 52 in der VO Nr. 4 vom 14. 7. 1945, Amtsblatt der britischen Militärregierung Nr. 4; deutscher Kommentar zum Gesetz Nr. 52 samt Nachfolgeverordnungen, in: Der Neuaufbau in Deutschland, Wirtschaft und Verwaltung in den einzelnen Besatzungszonen, Minden 1947, 3 III 13.

<sup>8</sup> Neue Rheinische Zeitung vom 5. 12. 1945 und Neue Westfälische Zeitung vom 27. 11. 1945.

<sup>9</sup> Fürstenau, Justus, Entnazifizierung, Ein Kapitel deutscher Nachkriegspolitik, Neuwied 1969.

<sup>10</sup> Allgemeine Verfügung Nr. 2 vom 18. 11. 1945, IG-Farben-Industrie-AG, bekanntgemacht am 20. 11. 1945; Allgemeine Verfügung Nr. 3 vom 16. 11. 1945, Fa. Fr. Krupp; Allgemeine Verfügung Nr. 5, Kohlenbergwerke und angegliederte Betriebe im britischen Kontrollgebiet. Die beigelegte Liste umfaßt insgesamt 67 Betriebe. Allgemeine Verfügung Nr. 7 vom 20. 8. 1946, Eisen- und Stahlunternehmungen, abgedruckt in: Amtsblatt der Militärregierung Nr. 5.

bruches des deutschen Wirtschaftsraumes nicht vorstellbar erschien. Die Technical Instructions Nr. 9 und Nr. 10 der Economic Subcommission vom 20. 10. 1945<sup>11</sup> erlaubten zwar den Wiederaufbau der Verbände, beschränkten deren Funktion aber auf die Beratung der Militärregierung in Fragen der Vergabe von Permits, auf die Unterstützung der einzelnen Firmen, die Vergabe von Gutachten und die Förderung der Berufsausbildung.

Eine Vorschrift der britischen Militärregierung vom 13. 8. 1946 erhob sie endgültig zu Interessenvertretungen der Wirtschaft<sup>12</sup>.

Die Industrie- und Handelskammern dagegen standen 1945/46 im Zeichen großer Ungewißheit hinsichtlich ihrer Rechtsnatur. In ihrer Gründungsphase ignorierten sie die Entwicklung des Dritten Reiches<sup>13</sup> und richteten sich zunächst nach den Rechtsgrundlagen der Weimarer Zeit, aber andererseits unternahmen die Gewerkschaften 1946 energische Vorstöße zu deren Umwandlung in paritätisch besetzte Wirtschaftskammern, Vorstöße, die am 18. 2. 1947 in Wuppertal zu einer wenig folgenreichen Vereinbarung über die Schaffung von gemeinsamen Wirtschaftsausschüssen führten<sup>14</sup>. Demgegenüber waren die Unternehmer bestrebt, die Kammern als reine Privateinrichtungen, nunmehr auch frei von öffentlich-rechtlichen Aufgaben, aufzubauen. Eine Anordnung der britischen Militärregierung vom 27. 11. 1946 entsprach im wesentlichen diesem Wunsch und konstituierte die Kammern vorläufig als Interessenorganisationen liberaler Natur, deutete jedoch auch an, daß damit einer künftigen deutschen Gesetzgebung nicht vorgegriffen werden sollte<sup>15</sup>.

Andererseits stellten die Briten der Bildung einer machtvollen zentralen Interessenvertretung der deutschen Industrie zunächst unüberwindbare Hindernisse in den Weg. Die entsprechenden Bemühungen gingen vom „Fachverband der Eisen-, Blech- und Metallwarenindustrie“ unter Leitung von Fritz Berg und der „Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahl“ unter Wilhelm Beutler (FDP) aus. Auf einer Tagung im August 1946 in Wuppertal trafen sich 25 der inzwischen wieder gegründeten Verbände und verlangten „eine Vereinigung der industriellen Wirtschaftsverbände“, ein Wunsch, den die Briten strikt ablehnten. Daraufhin kam ersatzweise eine Konferenz der Verbandsgeschäftsführer zustande, die die auftauchenden Probleme zunächst in lockerer Form koordinierte und die sich erst nach

<sup>11</sup> Hierzu: Der Neuaufbau in Deutschland (s. o.), 3 II 4 D 1.

<sup>12</sup> Hierzu: Der Neuaufbau in Deutschland (s. o.), 3 II 4 D 1. Technical Instruction Nr. 12 über die Einrichtung von Wirtschaftsverbänden und über ihre Aufgaben vom 23. 8. 1946, Economic Subcommission, in: Der Neuaufbau in Deutschland (s. o.), 3 II 4 D 4.

<sup>13</sup> Gauwirtschaftskammerverordnung vom 20. 4. 1942 in: RGBl, S. 189.

<sup>14</sup> Bekanntgabe der von bevollmächtigten Vertretern der Gewerkschaften der britischen Besatzungszone und der Vereinigung der Industrie- und Handelskammern in der britischen Zone am 18. 2. 1947 in Wuppertal vereinbarten Grundsätze für Bildung, Aufgaben und Arbeitsweise von Wirtschaftsausschüssen, abgedruckt in: Mitteilungsblatt des Verwaltungsamts für Wirtschaft (VAWMBI) 1947, S. 77.

<sup>15</sup> Anordnung der britischen Militärregierung vom 27. 11. 1946, abgedruckt in: Der Neuaufbau in Deutschland (s. o.), 3 II 4 B 1.

der Reorganisation des Frankfurter Wirtschaftsrates im Frühjahr 1948 in eine lose Arbeitsgemeinschaft umwandeln durfte. Der Bundesverband der Deutschen Industrie konnte erst ein Jahr später ins Leben gerufen werden<sup>16</sup>.

Es scheint, daß die britische Politik in der ersten Phase sowohl gegenüber den Gewerkschaften als auch gegenüber den Unternehmern weitgehend nach dem Machtverteilungsprinzip verfuhr, wobei im frühen Stadium der Besatzungszeit aufgrund noch kriegsbedingter Industriellenfeindlichkeit sie den Arbeitnehmern leichte Vorzüge einräumte. Dieser Mangel an klaren Regelungen, die sich konzeptionell einmal an heimischen Vorbildern orientierten und das andere Mal an den Zuständen der Weimarer Republik, ist wohl auf mehrere Ursachen zurückzuführen. Erstens taktierten die Londoner Regierung und die Kontrollkommission (Britisches Element) aus nationalen und besatzungspolitischen Interessen abwartend gegenüber dem sich anbahnenden Konflikt zwischen den USA und der UdSSR und zweitens bestanden Spannungen zwischen der Militärregierung in Deutschland und dem Labour-Kabinett in London sowie zwischen sozialistisch eingestellten Besatzungsoffizieren, vor allem in dem in personalpolitischen Angelegenheiten wichtigen Geheimdienst, und den freilich zahlreicheren konservativ-liberalen Offizieren. Hinzu kam schließlich noch, daß manche hohe britische Militärs und Beamte, selbst der Gouverneur Brian Robertson, sich auf gesellschaftlich-persönlicher Ebene mit deutschen Adeligen und Industriellen arrangierten und deshalb zuweilen auch deren Interessen berücksichtigten. So konnten deutsche Politiker mit einiger Berechtigung behaupten, die Bodenreform sei im wesentlichen an den standesmäßigen Querverbindungen der Großgrundbesitzer zwischen Deutschland und Großbritannien und an der englischen Hochschätzung großer Güter gescheitert<sup>17</sup>.

Die zweite Phase ab Sommer 1947 bietet gegenüber der ersten ein einfacheres Bild. Die Briten gaben weitgehend den Versuch einer eigenständigen Gesellschaftspolitik auf und schwenkten auf den eindeutig liberalen Kurs der Amerikaner um. Diese Wendung entsprang vor allem den Bedürfnissen Englands, das seit Sommer 1947 unter einer schweren Pfundkrise litt, nach wirtschaftlicher Unterstützung durch die USA, insbesondere hinsichtlich der Versorgung der eigenen Zone, die dem britischen Steuerzahler hohe Lasten aufbürdete. So hat sich die englische Militärregierung in ihrer schwachen Position Zurückhaltung auferlegt, als z.B. der amerikanische Gouverneur Lucius Clay in der Sozialisierungsfrage persönlich Druck auf den Leiter des Mindener Wirtschaftsrates, Viktor Agartz, ausübte und so in aller Öffentlichkeit in das britische Besatzungsgebiet hineinregierte<sup>18</sup>. Sie nahm außerdem die Entflechtung der deutschen Industrie nach den Vorstellungen

<sup>16</sup> Fünf Jahre BDI, herausgegeben vom Bundesverband der Deutschen Industrie, Bergisch Gladbach 1954.

<sup>17</sup> Lünenborg (Deutsche Zentrumsparlei) vor dem Landtag von Nordrhein-Westfalen am 13. 1. 1949, Stenographisches Protokoll der Plenarsitzung, S. 1548.

<sup>18</sup> Herald Tribune vom 31. 1. 1947.

der Amerikaner in Angriff, obgleich ihr in der ersten Zeit eher eine Zentralisation der Wirtschaftsverwaltung im Sinne eines Plansystems vorgeschwebt hatte. Ferner verzögerte sie die von den deutschen Parlamenten betriebenen Sozialisierungsversuche mit dem Argument, das seien gesamtdeutsche Angelegenheiten<sup>19</sup>, wobei spätestens seit Einführung der Währungsreform 1948 der Aufbau einer künftigen Marktwirtschaft feststand. Schließlich unterstellten die Briten die beschlagnahmten Betriebe deutschen Treuhandverwaltungen, an deren Spitze sie mit Heinrich Kost (Deutsche Kohlenbergbauleitung), Heinrich Dinkelbach (Stahltreuhänder) und Robert Lehr, Männer liberaler Wirtschaftsgesinnung und Interessen beriefen. Adenauer bezeichnete im Januar 1947 im Wirtschafts- und Sozialausschuß der CDU deshalb auch die Treuhandverwaltungen als Übergangserscheinungen und Statthalter bis zu der von den Amerikanern gewünschten Reprivatisierung der Unternehmen<sup>20</sup>.

Die zweite Phase bildete also die Vorbereitung und Überleitung zur sozial-liberalen Marktwirtschaft der Bundesrepublik.

---

<sup>19</sup> So General Bishop in einem Schreiben an den Landtagspräsidenten von Nordrhein-Westfalen, J. Gockeln, am 23. 8. 1948, LD II-651 vom 23. 8. 1948.

<sup>20</sup> Protokoll der Sitzung des Wirtschafts- und Sozialausschusses der CDU vom 7. 1. 1947, Hauptstaatsarchiv Düsseldorf, RWN 116.